



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 2 febbraio 2024
(OR. en)

5859/24

DUAL USE 14
POLCOM 31
COMER 21
RELEX 115
RECH 35
ENER 41
ENV 93

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Commissione europea
Destinatario:	Delegazioni
n. doc. Comm.:	COM(2024) 25 final
Oggetto:	LIBRO BIANCO sul controllo delle esportazioni

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2024) 25 final.

All.: COM(2024) 25 final



Bruxelles, 24.1.2024
COM(2024) 25 final

LIBRO BIANCO
sul controllo delle esportazioni

LIBRO BIANCO

sul controllo delle esportazioni

Indice

1. INTRODUZIONE - PERCHÉ UN LIBRO BIANCO?	2
2. IL REGOLAMENTO SUI PRODOTTI A DUPLICE USO DEL 2021: STATO DELL'ATTUAZIONE	3
3. RECENTI SVILUPPI NEL SETTORE DEI CONTROLLI SULLE ESPORTAZIONI	4
3.1. Impatto della Russia sul funzionamento dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni	5
3.2. Maggiore ricorso ai controlli unilaterali sulle esportazioni a livello internazionale	5
3.3. Recenti controlli nazionali sulle esportazioni adottati dagli Stati membri dell'UE	6
4. ANALISI DEL QUADRO ATTUALE	8
4.1. Rischio di un mosaico di controlli sulle esportazioni nell'Unione europea	8
4.2. Mancanza di un approccio comune agli obiettivi di sicurezza e di politica commerciale dell'Unione nel settore dei controlli sulle esportazioni	10
4.3. Mancanza di una voce comune dell'UE a livello internazionale	11
4.4. Catene di approvvigionamento globali e ripercussioni a valle	12
4.5. Insegnamenti tratti dalle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia	12
5. RISPOSTE PROPOSTE	13
5.1. Garantire il proseguimento e il rafforzamento di controlli uniformi nell'UE ...	13
5.2. Creare un forum di coordinamento politico in materia di controlli sulle esportazioni	14
5.3. Meccanismo per un migliore coordinamento dei nuovi elenchi nazionali di controllo	14
5.4. Anticipare i tempi della valutazione del regolamento sui prodotti a duplice uso.	15

1. INTRODUZIONE - PERCHÉ UN LIBRO BIANCO?

I controlli dell'UE sulle esportazioni di prodotti a duplice uso¹ sono uno strumento fondamentale per la pace e la sicurezza internazionali nonché per la tutela dei diritti umani. Essi garantiscono che prodotti quali l'elettronica avanzata, le tossine, la tecnologia missilistica o i componenti nucleari, che possono essere destinati a usi sia civili sia militari, non finiscano nelle mani sbagliate. I prodotti a duplice uso sono pertanto sottoposti ad autorizzazione quando sono esportati al di fuori dell'UE, e ciò limita la possibilità che siano utilizzati in situazioni di guerra o di conflitto, per violazioni dei diritti umani o per consentire la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Tali controlli derivano generalmente dagli obblighi e dagli impegni assunti dagli Stati membri dell'UE o dall'Unione europea in quanto membri di accordi internazionali di non proliferazione e di regimi multilaterali di controllo delle esportazioni². Questo approccio multilaterale rappresenta il modo migliore in assoluto per sviluppare solidi controlli sulle esportazioni a livello mondiale. Gli impegni assunti sono quindi attuati in modo uniforme nell'UE.

A livello dell'UE, il quadro per l'attuazione e la regolamentazione delle esportazioni di prodotti a duplice uso è stabilito nel regolamento (UE) 2021/821 ("regolamento sui prodotti a duplice uso")³, che nel 2021 ha rivisto in misura significativa le norme dell'UE sui prodotti a duplice uso. Tale revisione tiene conto dei rapidi sviluppi tecnologici e della crescente militarizzazione delle tecnologie emergenti, garantisce un'attuazione più efficace e rafforza il coordinamento tra le autorità nazionali di controllo delle esportazioni degli Stati membri dell'UE e con la Commissione europea.

Dall'entrata in vigore del regolamento sui prodotti a duplice uso il contesto globale dei controlli sulle esportazioni è notevolmente cambiato. Alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina si è risposto con un'applicazione di sanzioni rapida e senza precedenti, anche sotto forma di restrizioni all'esportazione di prodotti sensibili e a duplice uso, essenziali per frenare gli sforzi bellici a lungo termine della Russia. Ciò ha evidenziato la necessità che l'UE disponga di un sistema di controlli sulle esportazioni in grado di produrre risultati in tempi brevi e in modo uniforme.

Nel contempo, sebbene sia stato svolto un lavoro importante a livello tecnico, alcuni membri hanno ostacolato la capacità dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni di adottare nuove decisioni sui prodotti da sottoporre a controllo e di tenere il passo con l'evoluzione tecnologica. Questa situazione ha dato origine a lacune nell'adozione di nuovi controlli sulle esportazioni a livello multilaterale.

Infine alcuni paesi, tra i quali figurano Stati membri dell'UE, hanno introdotto una molteplicità di nuovi controlli nazionali sulle tecnologie sensibili emergenti e avanzate al di fuori del quadro multilaterale, il che rischia di creare un mosaico di misure di controllo all'interno dell'UE e una

¹ I prodotti a duplice uso sono beni, software e tecnologie che possono essere impiegati per fini sia civili sia militari. Essi non comprendono tuttavia prodotti di natura puramente militare, come quelli che figurano nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'UE (GU C 72 del 28.2.2023, pag. 2).

² I principali regimi multilaterali nell'ambito dei quali è concordata la maggior parte dei controlli dell'UE sulle esportazioni sono il gruppo Australia, il regime di non proliferazione nel settore missilistico, il gruppo dei fornitori nucleari e l'intesa di Wassenaar. L'UE è membro di uno dei regimi multilaterali di controllo esistenti – il gruppo Australia – e osservatore nel gruppo dei fornitori nucleari.

³ Regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, 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 (GU L 206 dell'11.6.2021, pag. 1).

frammentazione del mercato unico. Questi diversi sviluppi hanno esposto gli Stati membri a pressioni geopolitiche e hanno sollevato interrogativi sull'adeguatezza dell'attuale quadro di controllo delle esportazioni dell'UE ai fini di un contributo efficace alla sicurezza dell'UE e dei suoi Stati membri.

In tale contesto, il 20 giugno 2023 la Commissione e l'alto rappresentante ("AR/VP") hanno adottato una comunicazione sulla strategia europea per la sicurezza economica⁴. Essa sottolinea la necessità di un'azione più rapida e coordinata a livello dell'UE nel settore dei controlli delle esportazioni di prodotti a duplice uso e di sfruttare appieno le possibilità offerte dal regolamento sui prodotti a duplice uso.

Il presente Libro bianco risponde a tale necessità. Esso analizza la situazione esistente e formula una serie di proposte intese ad affrontare le sfide attuali, sia per promuovere controlli uniformi ed efficaci in tutta l'UE sia per avviare una discussione con gli Stati membri, il Parlamento europeo e i portatori di interessi, compresa la comunità imprenditoriale, sulla valutazione del funzionamento del regolamento sui prodotti a duplice uso e sulla capacità del quadro vigente di soddisfare efficacemente le esigenze attuali e future dell'UE in materia di sicurezza.

2. IL REGOLAMENTO SUI PRODOTTI A DUPLICE USO DEL 2021: STATO DELL'ATTUAZIONE

Il regolamento sui prodotti a duplice uso ha rafforzato la capacità dell'UE di far fronte ai mutamenti del contesto di sicurezza, ai rapidi sviluppi tecnologici e all'evoluzione delle catene di approvvigionamento globali e del commercio internazionale.

Esso comprende nuove disposizioni volte a migliorare il coordinamento tra gli Stati membri nell'introduzione di nuovi controlli dell'UE sulle tecnologie di sorveglianza informatica e sulle tecnologie emergenti, ad agevolare il commercio di prodotti a duplice uso a basso rischio, a rafforzare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e con la Commissione (anche attraverso lo sviluppo di un'apposita piattaforma elettronica dell'UE per il rilascio di licenze). Mira inoltre a incrementare la trasparenza delle decisioni nazionali in materia di licenze adottate dagli Stati membri dell'UE come pure la coerenza nell'attuazione e nell'applicazione dei controlli.

Tali sviluppi sono integrati da misure a sostegno degli esportatori dell'UE, comprese nuove autorizzazioni generali di esportazione dell'UE per le tecnologie di cifratura e per i trasferimenti di tecnologia all'interno delle imprese, e procedure semplificate per il rilascio di licenze. Il regolamento riconosce inoltre il ruolo chiave dell'industria come "prima linea di difesa". Esso chiede inoltre alla Commissione e agli Stati membri di promuovere la cooperazione con i partner internazionali per sostenere i sistemi multilaterali di controllo delle esportazioni quali elementi fondamentali dell'infrastruttura della sicurezza e del commercio internazionali.

Le azioni per l'attuazione di queste disposizioni sono già in una fase avanzata. La Commissione e gli Stati membri hanno elaborato orientamenti sui programmi interni di conformità e sulla conformità della ricerca, nonché per garantire la trasparenza delle decisioni nazionali in materia di licenze nell'ambito delle relazioni annuali degli Stati membri⁵. La Commissione e gli Stati

⁴ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla "Strategia europea per la sicurezza economica" (JOIN/2023/20 final).

⁵ Cfr. la raccomandazione (UE) 2021/1700 della Commissione sui programmi interni di conformità relativi ai controlli della ricerca riguardante prodotti a duplice uso ai sensi del regolamento (UE) 2021/821 (GU L 338 del 23.9.2021, pag. 1) e la raccomandazione (UE) 2019/1318 della Commissione sui programmi interni di conformità relativi ai controlli del commercio dei prodotti a duplice uso (GU L 205 del 5.8.2019, pag. 15).

membri stanno inoltre preparando orientamenti per sostenere la dovuta diligenza degli esportatori e rafforzare i controlli sulle esportazioni di prodotti di sorveglianza informatica⁶ nell'ambito delle azioni dell'UE volte a impedire che il commercio sia utilizzato in relazione alla repressione interna e/o all'attuazione di gravi violazioni e abusi dei diritti umani e del diritto umanitario internazionale⁷.

L'UE ha inoltre intensificato la cooperazione con i partner internazionali nel quadro dei suoi sforzi volti a sostenere la sicurezza internazionale, ad esempio nell'ambito del Consiglio UE-USA per il commercio e la tecnologia e dello sviluppo di una coalizione globale che coordini le restrizioni all'esportazione di prodotti sensibili in risposta all'invasione su vasta scala dell'Ucraina da parte della Russia.

Uno degli elementi più innovativi del regolamento sui prodotti a duplice uso è stato l'introduzione di un meccanismo (agli articoli 9 e 10) per facilitare il coordinamento dei controlli nazionali sulle esportazioni a livello dell'UE. Tale meccanismo è descritto più dettagliatamente nelle sezioni 3 e 4.

Nonostante i progressi compiuti nell'attuazione di vari aspetti del regolamento sui prodotti a duplice uso, si può ancora fare di più per sfruttarne appieno il potenziale e ottimizzarne il contributo alla pace e alla sicurezza nell'attuale contesto geopolitico.

3. RECENTI SVILUPPI NEL SETTORE DEI CONTROLLI SULLE ESPORTAZIONI

Il presente capitolo illustra i recenti sviluppi che evidenziano i limiti dell'attuale quadro di controllo delle esportazioni e della sua capacità di attenuare i rischi che le esportazioni di prodotti a duplice uso presentano per la sicurezza e l'integrità del mercato interno. La Commissione ravvisa la necessità di controlli dell'UE sulle esportazioni più agili ed efficaci, al servizio dei valori e degli interessi della politica estera e di sicurezza nazionali e dell'UE e al contempo saldamente ancorati alla politica commerciale comune dell'Unione⁸.

La Commissione e gli Stati membri continuano a lavorare per un'attuazione più efficace dei controlli sui trasferimenti di beni immateriali e di tecnologia. La pubblicazione degli orientamenti sulla raccolta dei dati e la trasparenza è prevista per l'inizio del 2024.

⁶ Gli orientamenti sulle esportazioni di prodotti di sorveglianza informatica saranno pubblicati nel primo trimestre del 2024. Le preoccupazioni relative all'uso di prodotti di sorveglianza informatica hanno ad esempio indotto il Parlamento europeo a istituire una commissione speciale (la commissione d'inchiesta Pegasus), che nel giugno 2023 ha approvato una risoluzione che sottolineava anche la necessità di rafforzare ulteriormente i controlli sulle esportazioni di prodotti di sorveglianza informatica a norma del regolamento sui prodotti a duplice uso.

⁷ Tra le altre azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri figurano: i) l'istituzione di un gruppo di esperti sulle tecnologie emergenti (ETEG) per lo scambio di informazioni con gli Stati membri sulle valutazioni del rischio per le tecnologie emergenti; ii) l'istituzione di un meccanismo di coordinamento dell'applicazione per sostenere il lavoro delle autorità di contrasto nazionali in tutta l'UE; iii) lo sviluppo del sistema elettronico dei prodotti a duplice uso (DUeS) per migliorare lo scambio di informazioni tra i servizi competenti della Commissione e degli Stati membri; e iv) il rafforzamento della sensibilizzazione e della conformità dell'industria nell'ambito di un "partenariato con il settore privato", ad esempio attraverso l'organizzazione periodica di un forum sul controllo delle esportazioni.

⁸ La Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato nella causa *Leifer* che una normativa la quale ha l'effetto di impedire o di limitare l'esportazione di taluni prodotti rientra nella politica commerciale comune e che tale considerazione non è infirmata dal fatto che la limitazione riguarda merci a duplice uso, in quanto la natura di questi prodotti non può sottrarli alla sfera di applicazione della politica commerciale comune (sentenza della Corte del 17 ottobre 1995, *Procedimento penale contro Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf e Otto Holzer*, C-83/94, ECLI:EU:C:1995:329, punti 10 e 11). Nella causa *Werner*, la Corte ha confermato

3.1. Impatto della Russia sul funzionamento dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni

Da decenni i regimi multilaterali di controllo delle esportazioni in vigore prevedono le necessarie misure di controllo delle esportazioni che oggi sono alla base del quadro di controllo delle esportazioni dell'UE e sono dunque funzionali agli obiettivi della politica di sicurezza dell'Unione. L'UE si adopera per preservare l'efficacia dei regimi multilaterali e rafforzarli.

Il sistema multilaterale poggia sulla capacità dei vari regimi di proporre e concordare i nuovi prodotti da sottoporre ai controlli sulle esportazioni. Alcuni dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni (intesa di Wassenaar, regime di non proliferazione nel settore missilistico e gruppo dei fornitori nucleari) sono sottoposti a forti pressioni in quanto è stato segnalato che la Russia, che ne è membro, ostacola l'adozione di nuovi controlli, il che determina il permanere di lacune del sistema⁹. Dati i legami tra l'allegato I del regolamento sui prodotti a duplice uso e i regimi multilaterali, questo riduce anche l'efficacia e la completezza dei controlli dell'UE.

Poiché il processo decisionale nell'ambito di questi regimi avviene per consenso, la Russia – come qualsiasi altro membro – detiene il potere di veto su qualsiasi iniziativa volta a modificare gli elenchi di controllo, i regimi o le adesioni¹⁰. Secondo quanto riferito, la Russia ha bloccato l'adozione di importanti controlli sulle tecnologie emergenti nell'ambito dell'intesa di Wassenaar¹¹, ostacolando in pratica la capacità del regime di adottare nuove decisioni e, di conseguenza, impedendo il relativo aggiornamento dell'elenco di controllo UE delle esportazioni di prodotti a duplice uso. Ciò solleva seri interrogativi sulla capacità dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni di produrre risultati in tempi di gravi tensioni geopolitiche e di garantire la sicurezza dell'UE e degli altri membri degli accordi multilaterali. L'attuale blocco dei regimi multilaterali sembra anche aver indotto alcuni membri a intraprendere azioni individuali non ancorate a tali regimi, aumentando così il rischio di frammentazione del mercato unico e, più in generale, riducendo l'efficacia del sistema multilaterale di controllo delle esportazioni.

3.2. Maggiore ricorso ai controlli unilaterali sulle esportazioni a livello internazionale

Dal regolamento sui prodotti a duplice uso del 2021 si è fatto sempre più ricorso ai controlli unilaterali sulle esportazioni, in alcuni casi a causa di considerazioni di sicurezza nazionale più ampie e in altri al fine di affrontare nuovi rischi posti dalle tecnologie emergenti (cfr. riquadro in appresso).

tali conclusioni e ha ulteriormente spiegato che un provvedimento che abbia l'effetto di impedire o restringere l'esportazione di determinati prodotti non può essere escluso dall'ambito della politica commerciale comune per il fatto che esso mira a raggiungere obiettivi di politica estera e di sicurezza (sentenza della Corte del 17 ottobre 1995, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH/Repubblica federale di Germania*, C-70/94, ECLI:EU:C:1995:328, punto 10).

⁹ Wolf, K., "Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs 'Advancing National Security and Foreign Policy Through Sanctions, Export Controls, and Other Economic Tools'", 2023, pag. 13. Cfr. anche Chorzempa, M. e von Daniels, L., "New US Export Controls: Key Policy Choices for Europe", *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2023, pag. 7.

¹⁰ Gehrke, T. e Ringhof, J., "The power of control: How the EU can shape the new era of strategic export restrictions", *Consiglio europeo per le relazioni estere*, 2023. Benson, E. e Putnam, M., "Export Controls and Intangible Goods", *Center for Strategic and International Studies*, 2023.

¹¹ Wolf, K., "Testimony before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs 'Advancing National Security and Foreign Policy Through Sanctions, Export Controls, and Other Economic Tools'", 2023, pag. 13.

Esempi di controlli unilaterali sulle esportazioni adottati da paesi terzi

Il 7 ottobre 2022 gli Stati Uniti hanno adottato controlli unilaterali sulle esportazioni di chips per il calcolo avanzato e ad alte prestazioni e relativo software e di apparecchiature avanzate per la fabbricazione di semiconduttori. In risposta a tali misure, nel dicembre 2022 la Cina ha chiesto l'avvio di consultazioni con gli Stati Uniti nell'ambito del meccanismo di risoluzione delle controversie dell'OMC¹². Gli Stati Uniti hanno ulteriormente rafforzato le misure in questione in un aggiornamento pubblicato il 17 ottobre 2023¹³.

Il 23 maggio 2023 il Giappone ha adottato controlli sulle esportazioni di prodotti per la fabbricazione di semiconduttori¹⁴.

Nel 2023 la Cina ha adottato una serie di controlli sulle esportazioni. In particolare, il 3 luglio 2023 ha adottato controlli in relazione ai prodotti contenenti gallio e germanio, il 31 luglio 2023 sui veicoli aerei senza equipaggio (UAV) avanzati e il 1° settembre 2023 sulla grafite e sui prodotti contenenti grafite.

Controlli di questo tipo, quando hanno effetti giuridici extraterritoriali, possono avere ripercussioni sulle catene globali del valore e incidere sulla capacità delle imprese dell'UE di esportare tecnologie e componenti di punta essenziali, compresi prodotti a duplice uso. Ciò si verifica in particolare quando tali controlli, pur giustificabili per motivi di sicurezza nazionale del paese che li propone, riguardano tecnologie disponibili in commercio al di fuori di quelle sottoposte a controllo nell'ambito dei regimi multilaterali.

3.3. Recenti controlli nazionali sulle esportazioni adottati dagli Stati membri dell'UE

L'Unione europea non dispone attualmente delle disposizioni giuridiche necessarie per adottare a livello dell'UE controlli uniformi sulle esportazioni in completa indipendenza rispetto a quanto adottato nei regimi multilaterali, salvo in settori molto limitati¹⁵.

¹² Richiesta di consultazioni della Cina: "United States - Measures on Certain Semiconductor and Other Products, and Related Services and Technologies" (WT/DS615/1, G/L/1471 S/L/438, G/TRIMS/D/46 IP/D/44).

¹³ Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce, "Commerce Strengthens Restrictions on Advanced Computing Semiconductors, Semiconductor Manufacturing Equipment, and Supercomputing Items to Countries of Concern", comunicato stampa del 17 ottobre 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3355-2023-10-17-bis-press-release-acs-and-sme-rules-final-js/file>.

¹⁴ Modifica dell'ordinanza ministeriale recante revisione parziale dell'ordinanza ministeriale che specifica i prodotti e le tecnologie sulla base delle disposizioni dell'appendice 1 dell'ordinanza sul controllo delle esportazioni e dell'appendice dell'ordinanza sugli scambi con l'estero, disponibile all'indirizzo: <https://www.meti.go.jp/policy/ampo/law09-2.html#230523>.

¹⁵ Il regolamento sui prodotti a duplice uso del 2021 ha introdotto la possibilità di nuovi controlli autonomi dell'UE sui prodotti di sorveglianza informatica (articolo 5). Questa disposizione non è tuttavia stata ancora testata, è limitata ai prodotti di sorveglianza informatica e richiederebbe azioni coordinate da parte di tutti gli Stati membri. Il regolamento sui prodotti a duplice uso del 2021 ha anche introdotto la possibilità per gli Stati membri di coordinare i controlli nell'ambito dei rispettivi elenchi nazionali di controllo (articoli 9 e 10), ma dai fatti emerge che è improbabile che ciò possa portare a controlli uniformi, come descritto nella sezione 4.1.

Prima del regolamento sui prodotti a duplice uso del 2021, gli Stati membri notificavano alla Commissione le loro misure nazionali¹⁶, che venivano successivamente pubblicate su base annuale nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* sotto forma di nota informativa.

L'entrata in vigore del regolamento sui prodotti a duplice uso del 2021 ha introdotto la nuova modalità di pubblicazione e coordinamento tra gli Stati membri degli "elenchi nazionali di controllo"¹⁷. A norma dell'articolo 9 del regolamento sui prodotti a duplice uso la Commissione pubblica, da un lato, una nota informativa annuale contenente tutte le "misure nazionali" che le sono notificate dagli Stati membri e, dall'altro, una cosiddetta "raccolta degli elenchi nazionali di controllo dell'UE"¹⁸.

Sebbene la pubblicazione delle "misure nazionali" non abbia effetti giuridici particolari negli altri Stati membri, la pubblicazione della raccolta degli elenchi nazionali di controllo dell'UE dà agli altri Stati membri la possibilità di applicare tali controlli direttamente ai loro esportatori. In altre parole, possono decidere anch'essi di sottoporre ad autorizzazione (e a potenziale diniego) i prodotti inclusi su iniziativa di altri Stati membri nella raccolta degli elenchi nazionali di controllo. Questo meccanismo mira ad agevolare un'introduzione e un coordinamento più rapidi dei controlli nazionali sulle esportazioni, in modo che l'Unione possa reagire rapidamente a un grave uso improprio delle tecnologie esistenti o a nuovi rischi associati alle tecnologie emergenti (cfr. sezione 4.1).

Nella prima metà del 2023 vari Stati membri hanno adottato elenchi nazionali di controllo (cfr. in appresso), attivando per la prima volta questo nuovo meccanismo di coordinamento. Alcuni di questi elenchi nazionali di controllo sono intesi ad esempio a limitare l'esportazione di tecnologie critiche al di fuori dell'Unione, in certi casi anche sulla base delle discussioni in corso nell'ambito dei regimi multilaterali¹⁹. La Commissione è consapevole del fatto che è possibile che alcuni Stati membri stiano vagliando la necessità di controlli nazionali date le attuali difficoltà nel giungere a un accordo, nell'ambito dei regimi multilaterali, su nuovi prodotti da sottoporre ad autorizzazione. L'aumento dei controlli nazionali registrato nel 2023 potrebbe pertanto continuare, inasprendo ulteriormente la necessità di maggiori sforzi per garantire coerenza ed efficacia.

¹⁶ Per "misure nazionali" si intendono azioni di vario tipo adottate dagli Stati membri, tra cui, ad esempio, le autorizzazioni generali di esportazione nazionali, la designazione delle autorità competenti, la designazione di uffici doganali, ma anche gli elenchi nazionali di controllo, descritti più avanti.

¹⁷ Gli elenchi nazionali di controllo contengono le misure adottate dagli Stati membri a norma dell'articolo 9 del regolamento sui prodotti a duplice uso con le quali decidono di sottoporre ad autorizzazione i prodotti a duplice uso non compresi nell'elenco di cui all'allegato I di tale regolamento e quindi non sottoposti a controlli. Gli Stati membri sono autorizzati ad adottare elenchi nazionali di controllo di questo tipo per motivi di pubblica sicurezza, inclusa la prevenzione di atti di terrorismo, o di rispetto dei diritti umani.

¹⁸ L'ultima nota informativa di questo tipo è stata pubblicata sotto forma di "informazioni in merito alle misure adottate dagli Stati membri in conformità degli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 22 e 23 [del regolamento sui prodotti a duplice uso]" (GU C 208 del 15.6.2023, pag. 19). La raccolta dell'UE è stata pubblicata per la prima volta il 20 ottobre 2023 con il titolo "Raccolta degli elenchi nazionali di controllo a norma dell'articolo 9, paragrafo 4[, del regolamento sui prodotti a duplice uso]" (GU C, C/2023/441, 20.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/441/oj>).

¹⁹ Ad oggi tre Stati membri hanno notificato alla Commissione europea l'adozione di elenchi nazionali di controllo proposti per un coordinamento dei controlli da parte degli Stati membri; due di tali elenchi sono già inclusi nella raccolta degli elenchi nazionali di controllo pubblicata il 20 ottobre 2023.

Esempi di elenchi nazionali di controllo adottati o proposti da Stati membri

Il 23 giugno 2023 i **Paesi Bassi** hanno adottato un elenco nazionale di controllo che stabilisce nuovi controlli sulle esportazioni di apparecchiature di produzione per semiconduttori. Tali controlli sono stati introdotti per tenere conto dei rapidi progressi nella tecnologia dei semiconduttori e hanno comportato discussioni con partner internazionali²⁰.

Il 31 maggio 2023 la **Spagna** ha adottato un elenco nazionale di controllo che impone nuovi controlli sulle esportazioni di tecnologie di calcolo quantistico, fabbricazione additiva e altre tecnologie emergenti, per motivi di pubblica sicurezza²¹.

Il 28 giugno 2023 la **Lituania** ha adottato un elenco nazionale di controllo che vieta l'esportazione di una serie di voci della classificazione doganale comprendenti motori per l'aviazione, macchine, strumenti di misura e dispositivi elettronici. Tali controlli sono volti ad affrontare la minaccia alla sicurezza della Lituania rappresentata dall'aggressione militare di Stati esteri nei confronti dell'Ucraina e hanno cercato di ridurre tale minaccia limitando le capacità tecniche degli Stati esteri di condurre una guerra di aggressione in Ucraina²². La risoluzione di giugno è stata recentemente modificata il 15 novembre 2023²³.

Il 10 novembre 2023 la **Finlandia** ha avviato una consultazione pubblica su progetti di misure nazionali che, in caso di adozione, comprenderebbero controlli su tecnologie emergenti quali circuiti integrati, computer quantistici e apparecchiature per la fabbricazione additiva²⁴.

4. ANALISI DEL QUADRO ATTUALE

4.1. Rischio di un mosaico di controlli sulle esportazioni nell'Unione europea

Già prima del 2021 gli Stati membri avevano la possibilità di adottare controlli nazionali al di fuori del quadro dell'UE. Tuttavia il contesto geopolitico in evoluzione, il crescente ricorso a controlli sulle esportazioni e le dinamiche che emergono nell'attuazione dei controlli coordinati nell'ambito del regolamento dell'UE sui prodotti a duplice uso del 2021 rendono più evidente

²⁰ Lettera del ministro per il Commercio con l'estero e la cooperazione allo sviluppo dei Paesi Bassi, dell'8 marzo 2023, al parlamento olandese, disponibile all'indirizzo: <https://open.overheid.nl/documenten/oeep-7b25ba07017fbcc4a9d285cc013849f6516f03bd/pdf>.

²¹ Ordinanza ICT/534/2023, del 26 maggio 2023, disponibile all'indirizzo: <https://www.boe.es/boe/dias/2023/05/31/pdfs/BOE-A-2023-12785.pdf>.

²² Risoluzione n. 512, del 28 giugno 2023, sull'applicazione di misure nazionali di controllo a norma dell'articolo 9 del regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, disponibile all'indirizzo: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e136d18116b211eea9b3de7dd350a34e?positionInSearchResults=6&searchModelUUID=f43633e4-8d0d-4761-b5f5-adb027d53453>.

²³ La risoluzione del novembre 2023 è disponibile all'indirizzo: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/0f49a4e0857011ee9ee3e4a7f62b7a26?positionInSearchResults=2&searchModelUUID=e121fc54-2c6c-4133-b8f0-26af9214c826>.

²⁴ La consultazione pubblica è disponibile all'indirizzo: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM008:00/2019>.

il rischio che si crei un mosaico di controlli sulle esportazioni per l'Unione europea con un'incidenza negativa sugli interessi di sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri.

La pubblicazione, il 20 ottobre 2023, di una prima raccolta di elenchi nazionali di controllo dell'UE ha rappresentato un passo importante per i controlli dell'UE sulle esportazioni. Per la prima volta è offerta agli Stati membri la possibilità di coordinare a livello dell'UE i loro controlli nazionali sulle esportazioni, conformemente alle procedure di cui agli articoli 9 e 10 del regolamento sui prodotti a duplice uso. La prima fase di attuazione di queste disposizioni da parte degli Stati membri suggerisce tuttavia che esistono carenze potenzialmente importanti che possono incidere sull'efficacia del sistema dell'UE di controllo delle esportazioni.

In primo luogo emergono una mancanza di trasparenza e un livello insufficiente di consultazione. Il quadro attuale, sebbene preveda che gli Stati membri possano proporre elenchi nazionali di controllo, non impone loro di informare e consultare gli altri Stati membri o la Commissione prima dell'adozione di tali elenchi. La consultazione e una più ampia considerazione dei possibili impatti a livello dell'UE dei controlli nazionali sono particolarmente importanti in quanto questi controlli potrebbero essere utilizzati come riferimento da altri Stati membri, avere un impatto sulle imprese e sulle catene di approvvigionamento di altri Stati membri o innescare reazioni da parte di paesi terzi nei confronti dell'UE nel suo complesso o di più Stati membri, e non solo nei confronti dello Stato membro che adotta il controllo²⁵.

In secondo luogo non vi è certezza in merito alle modalità o ai tempi di un'eventuale adozione, da parte di altri Stati membri, dei controlli pubblicati in una raccolta di elenchi nazionali di controllo. Lo Stato membro che ha adottato il controllo originario non saprà se questo sia poi stato riproposto da altri né verrà a conoscenza delle decisioni di autorizzazione delle esportazioni di un altro Stato membro sulla base dei propri controlli²⁶. La maggioranza degli Stati membri sta attuando, o prevede di attuare, controlli in relazione alla raccolta pubblicata degli elenchi nazionali di controllo sotto forma di misure "onnicomprensive"²⁷. Sebbene si tratti di una scelta pienamente legittima degli Stati membri interessati, tale attuazione non crea una norma di applicazione generale né una norma che viene resa pubblica. Se ciascun esportatore deve essere informato individualmente nel quadro di una procedura onnicomprensiva, questa

²⁵ Da notare che sarebbe la Commissione a essere chiamata a difendere le misure di un singolo Stato membro a nome dell'UE se tali misure fossero contestate da un paese terzo in sede di Organizzazione mondiale del commercio. Allo stesso modo sarebbe l'UE ad agire, nell'ambito del nuovo strumento di lotta alla coercizione, a fronte di un'azione adottata da un paese terzo in risposta ai controlli di uno Stato membro sulle esportazioni e volta a ottenere una modifica delle misure dello Stato membro o a far sì che tali misure non siano seguite a livello dell'UE o da altri Stati membri.

²⁶ A norma del regolamento sui prodotti a duplice uso gli Stati membri che rifiutano un'esportazione sulla base di un elenco nazionale di controllo di un altro Stato membro sono tenuti a informare la Commissione e gli altri Stati membri di tale decisione. Gli Stati membri non sono tuttavia tenuti a fornire informazioni in merito all'assenza di controlli o all'autorizzazione delle esportazioni.

²⁷ Per controlli "onnicomprensivi" si intendono generalmente i controlli applicati dagli Stati membri a prodotti non compresi nell'elenco di cui all'allegato I del regolamento sui prodotti a duplice uso (cosiddetto "elenco di controllo dell'UE"); di conseguenza i controlli si applicano a prodotti che non sono ancora stati concordati nell'ambito dei regimi multilaterali di controllo. In particolare l'articolo 4 del regolamento sui prodotti a duplice uso prevede che gli esportatori debbano chiedere un'autorizzazione di esportazione nel caso in cui siano stati informati dall'autorità competente dello Stato membro che un prodotto da essi esportato può essere destinato a uno degli scopi sensibili di cui all'articolo 4. L'informazione in questione assume generalmente la forma di una notifica individuale non pubblica all'esportatore interessato.

è potenzialmente gravosa dal punto di vista amministrativo e può non raggiungere tutti gli esportatori possibili del prodotto in questione.

In terzo luogo, anche se il regolamento sui prodotti a duplice uso offre agli Stati membri la possibilità di riproporre i controlli sulle esportazioni adottati da altri Stati membri, il diritto nazionale può non consentire loro di farlo o anche solo limitare la possibilità di pubblicare tali misure²⁸. Di conseguenza non vi sono informazioni pubblicamente disponibili su quali controlli nazionali si applichino in un determinato Stato membro, e questo incide negativamente sulla capacità di giungere a un'attuazione prevedibile, tempestiva e uniforme dei controlli sulle esportazioni da parte di tutti gli Stati membri.

In quarto luogo, questa situazione presenta un rischio di scelte opportunistiche. I controlli nazionali sulle esportazioni adottati da uno Stato membro si applicano solo alle esportazioni che escono dal territorio dell'UE, ma non agli scambi nel mercato interno. Un esportatore spagnolo potrebbe constatare che i suoi prodotti a duplice uso non possono essere esportati al di fuori dell'Unione dalla Spagna verso un paese terzo, ma possono essere venduti a clienti in un altro Stato membro che non applica un controllo analogo. I prodotti potrebbero quindi essere riesportati legalmente da quel paese al paese terzo. In questo modo i controlli nazionali sarebbero chiaramente elusi e resi inefficaci, le imprese situate negli Stati membri in cui si applicano i controlli potrebbero essere poste in una situazione di svantaggio competitivo, gli importatori potrebbero essere indotti a modificare le proprie catene di approvvigionamento e gli Stati membri potrebbero essere addirittura dissuasi dall'introdurre determinati controlli per motivi commerciali.

Alla luce dei fattori di cui sopra, la Commissione ravvisa il rischio che l'attuale meccanismo di coordinamento tra gli Stati membri possa non assicurare il sistema di controlli uniforme, tempestivo ed efficace di cui l'UE ha bisogno. Questo aspetto dovrebbe essere affrontato al fine di rafforzare la sicurezza europea e globale, garantire una maggiore parità di condizioni e proteggere l'integrità del mercato interno, soprattutto in tempi di forti tensioni geopolitiche e di blocco dei regimi multilaterali.

4.2. Mancanza di un approccio comune agli obiettivi di sicurezza e di politica commerciale dell'Unione nel settore dei controlli sulle esportazioni

Il processo decisionale nel settore dei controlli sulle esportazioni è attualmente guidato dagli Stati membri alla luce delle implicazioni per la sicurezza nazionale. L'introduzione di nuovi controlli sulle esportazioni, ad esempio, è per lo più determinata dagli Stati membri nell'ambito dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni, in assenza di una voce comune dell'UE. Anche le limitate vie alternative introdotte dal regolamento sui prodotti a duplice uso per i nuovi controlli²⁹ dipendono dall'iniziativa degli Stati membri e dal loro coordinamento volontario sulla base delle rispettive valutazioni nazionali del rischio.

La Commissione è determinata a rafforzare il proprio sostegno all'attività dei regimi multilaterali quale strada migliore per individuare e accettare i controlli sulle esportazioni che sono alla base del quadro di controllo delle esportazioni dell'UE.

I recenti sviluppi sopra descritti spingono tuttavia a chiedersi se si debba prendere in considerazione una disposizione giuridica supplementare per consentire l'introduzione di nuovi

²⁸ Alcuni Stati membri non dispongono della base giuridica per adottare controlli nazionali a norma dell'articolo 9; in aggiunta, le leggi nazionali di alcuni Stati membri non consentono di adottare controlli pubblici e trasparenti a norma dell'articolo 10. Questi Stati membri devono invece ricorrere a notifiche individuali non pubbliche agli esportatori.

²⁹ Cfr. la nota 15 per ulteriori dettagli sugli articoli 5, 9 e 10 del regolamento sui prodotti a duplice uso.

controlli comuni dell'UE in modo più rapido e snello, al di fuori dell'opzione della procedura legislativa ordinaria. Ciò risponderebbe agli obiettivi di sicurezza e di politica commerciale dell'Unione e potrebbe anche porre rimedio agli attuali rischi di frammentazione, consentendo una reazione più rapida a livello dell'UE, se necessario, ai rischi per la sicurezza connessi alle tecnologie emergenti che non sono ancora state sottoposte a controllo a livello multilaterale. Ciò aumenterebbe inoltre la capacità dell'UE di agire congiuntamente e geopoliticamente in risposta ad appelli di paesi terzi per l'introduzione di nuovi controlli sulle esportazioni di tecnologie emergenti e consentirebbe una valutazione comune del rischio a livello dell'UE dei controlli che hanno un impatto sulle relazioni commerciali dell'UE e sulle catene di approvvigionamento in tutta l'UE.

4.3. Mancanza di una voce comune dell'UE a livello internazionale

Sebbene i controlli sulle esportazioni concordati nell'ambito di regimi multilaterali costituiscano il fondamento dei controlli dell'UE sulle esportazioni e siano regolarmente integrati negli elenchi di prodotti a duplice uso a norma del regolamento sui prodotti a duplice uso, l'adesione degli Stati membri a tali regimi non è uniforme³⁰. Gli Stati membri che non aderiscono ad alcuni dei regimi multilaterali non possono pertanto partecipare ai processi decisionali relativi all'introduzione di nuovi controlli che sono successivamente integrati nel regolamento sui prodotti a duplice uso. Non dispongono nemmeno di un forum in cui esprimere le loro preoccupazioni su questioni relative alla non proliferazione e ai controlli sulle esportazioni oggetto dei regimi multilaterali cui non aderiscono.

Inoltre, a differenza di quanto avviene in molti altri settori delle politiche esterne dell'UE, e come indicato in precedenza, manca una voce comune dell'UE nell'ambito dei regimi multilaterali e di altri consessi internazionali in cui, o a margine dei quali, vengono discusse questioni relative ai controlli sulle esportazioni. Attualmente gli Stati membri non coordinano le loro posizioni sull'introduzione di nuovi controlli prima delle riunioni dei regimi multilaterali al fine di definire una posizione comune dell'UE. Inoltre, a differenza della norma generale applicabile all'azione esterna dell'Unione per quanto riguarda il commercio di prodotti sottoposti a controllo delle esportazioni, sono gli Stati membri a partecipare a tali regimi e a operare nel loro ambito, e non l'Unione, sebbene l'esito delle discussioni in seno a tali regimi sia successivamente integrato nel quadro giuridico dell'UE sui prodotti a duplice uso.

La mancanza di una voce comune dell'UE espone i singoli Stati membri a forti pressioni geopolitiche e ne indebolisce la posizione negoziale. Nel contesto di una corsa geopolitica alla leadership tecnologica e al controllo delle tecnologie strategiche, gli Stati membri con capacità tecnologiche specifiche sono sottoposti a una crescente pressione da parte dei paesi terzi. Gli alleati o i partner che condividono gli stessi principi possono cercare di allinearsi tra loro mediante controlli concepiti sulla base delle proprie valutazioni e dei propri interessi in materia di sicurezza, mentre i paesi terzi potenzialmente soggetti a controlli possono minacciare di ritorsioni i singoli Stati membri. Un migliore coordinamento e un'azione congiunta a livello di UE farebbero da contrappeso a tali pressioni, conferirebbero agli Stati membri una posizione negoziale più forte derivante dalle dimensioni del mercato unico e garantirebbero che i controlli si basino su una valutazione europea dei rischi e dei propri interessi.

Tale situazione limita altresì la capacità dell'UE di operare come attore geopolitico e di collaborare su un piano di parità con altri Stati, come gli Stati Uniti, la Cina e il Giappone, che contribuiscono anch'essi a definire le priorità nei settori tecnologici sensibili. Ciò è particolarmente preoccupante in un momento in cui i parametri per il controllo di una serie di

³⁰ Attualmente Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Romania, Slovenia e Slovacchia non sono parti del regime di non proliferazione nel settore missilistico e Cipro non è parte dell'intesa di Wassenaar.

tecnologie critiche emergenti sono definiti in contesti multilaterali e plurilaterali o mediante un'azione unilaterale degli Stati interessati.

L'emergere di una voce comune dell'UE favorirebbe la coerenza delle posizioni dell'UE e degli Stati membri e sarebbe complementare a una costante partecipazione degli Stati membri dell'UE ai regimi multilaterali.

4.4. Catene di approvvigionamento globali e ripercussioni a valle

Come indicato nella strategia europea per la sicurezza economica, la pandemia di COVID-19 ha messo in luce i rischi che catene di approvvigionamento altamente concentrate possono comportare per il funzionamento dell'economia europea. La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha dimostrato come un'eccessiva dipendenza da un unico paese, in particolare un paese con valori, modelli e interessi sistematicamente divergenti, riduca le opzioni strategiche dell'Europa e metta a rischio le nostre economie e i nostri cittadini. In quest'ottica l'UE continua a diversificare le sue catene di approvvigionamento e ad accrescere la sua preparazione, la sua resilienza e la sua capacità di dissuasione collettive nei confronti delle politiche e delle pratiche non di mercato e della coercizione economica.

L'UE è impegnata a collaborare con i paesi terzi e nei consessi multilaterali per garantire che i controlli sulle esportazioni non perturbino indebitamente le catene di approvvigionamento strategiche e siano coerenti con le eccezioni applicabili previste dall'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio. Inoltre, nell'ambito della componente "Partenariato" della strategia per la sicurezza economica, l'UE sta collaborando con i paesi che condividono tali preoccupazioni per affrontare i rischi di perturbazioni della catena di approvvigionamento da parte di paesi terzi.

4.5. Insegnamenti tratti dalle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia

La risposta dell'UE alla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina ha portato a un'espansione rapida e senza precedenti delle sanzioni nei confronti della Russia. In particolare, le restrizioni all'esportazione sono state alcune tra le prime sanzioni adottate e hanno compreso l'estensione dei divieti di esportazione di prodotti a duplice uso e prodotti sensibili subito dopo l'aggressione militare russa nei confronti dell'Ucraina, nel febbraio 2022³¹.

Tali restrizioni all'esportazione sono diventate uno strumento fondamentale per limitare l'accesso del complesso militare-industriale russo a tecnologie sensibili e impedirne l'uso nei sistemi d'armi russi. Per assicurare l'efficacia di tali restrizioni all'esportazione, l'UE si è impegnata in interventi di vasta portata per contrastare l'elusione e gli effetti sostitutivi dei prodotti sottoposti a sanzioni e garantire un'applicazione coerente.

L'attuazione delle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia ha inoltre determinato un notevole aumento della condivisione di informazioni tra le autorità di regolamentazione competenti, quali le autorità di controllo delle esportazioni e le dogane, e, nel caso delle informazioni sui rischi, attraverso il sistema doganale di gestione dei rischi (CRMS2) gestito

³¹ Tali provvedimenti hanno integrato le misure già istituite dall'UE sulle esportazioni di determinati beni e tecnologie a duplice uso nel luglio 2014.

dalla Commissione³². Ciò è importante per garantire l'effettiva attuazione delle misure in tutta l'UE³³.

Da un punto di vista tecnico e procedurale tali restrizioni sono paragonabili ai controlli sulle esportazioni di prodotti a duplice uso³⁴, anche se è importante osservare che il regime di sanzioni dell'UE e il quadro dell'UE in materia di controlli sulle esportazioni di prodotti a duplice uso sono strumenti distinti con basi giuridiche, obiettivi e norme decisionali diversi.

Le restrizioni all'esportazione previste dalle sanzioni dell'UE nei confronti della Russia hanno tuttavia confermato il potenziale dei controlli delle esportazioni quale strumento efficace per affrontare le sfide in materia di sicurezza cui fa fronte l'Unione, qualora siano attuati in modo rapido, uniforme e in coordinamento con i partner internazionali.

5. RISPOSTE PROPOSTE

Come previsto dalla strategia per la sicurezza economica, la necessità di un'azione più rapida e coordinata a livello dell'UE nel settore dei controlli delle esportazioni è diventata urgente, in quanto una moltiplicazione non coordinata dei controlli nazionali da parte degli Stati membri creerebbe scappatoie e comprometterebbe l'efficacia dei controlli sulle esportazioni e l'integrità del mercato unico. Tale rischio è più marcato nell'attuale contesto tecnologico in rapida evoluzione, in cui le divergenze tra gli Stati membri indebolirebbero la sicurezza economica dell'UE nel suo complesso³⁵.

Alla luce di quanto precede, la Commissione europea proporrà interventi sia a breve sia a medio termine in risposta alle citate preoccupazioni. L'AR/VP può fornire il suo contributo, se del caso, in relazione a eventuali questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune.

5.1. Garantire il proseguimento e il rafforzamento di controlli uniformi nell'UE

Nel breve termine la Commissione ritiene importante cercare soluzioni immediate per ampliare l'allegato I del regolamento dell'UE sui prodotti a duplice uso³⁶ al fine di includervi i prodotti per i quali, nell'ambito dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni, non sono stati adottati controlli a causa del blocco da parte di alcuni membri, in particolare la Russia, ma per

³² Il CRMS2 funge da punto di riferimento unico per consentire agli Stati membri di accedere alle informazioni pertinenti alla gestione dei rischi connessi all'attuazione delle sanzioni e alle minacce di elusione.

³³ Nel contesto del DUES (il sistema elettronico di cui all'articolo 23, paragrafo 6, del regolamento sui prodotti a duplice uso) gli Stati membri dell'UE hanno condiviso informazioni relative alle sanzioni per quanto riguarda non solo i dinieghi (come avviene a norma del regolamento sui prodotti a duplice uso), ma anche le autorizzazioni concesse per alcune esportazioni limitate verso la Russia. Tale attività è ulteriormente sostenuta dall'adozione della riforma doganale proposta dalla Commissione nel maggio 2023, che prevede l'istituzione di una nuova Autorità doganale e di un centro digitale che contribuiranno a migliorare l'approccio dell'UE alla gestione dei rischi.

³⁴ Ad esempio, l'allegato VII, parte A, del regolamento (UE) n. 833/2014 ("regolamento sulle sanzioni nei confronti della Russia"), che elenca i prodotti soggetti a restrizioni all'esportazione verso la Russia, segue una struttura simile a quella dell'allegato I del regolamento sui prodotti a duplice uso. Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 6, del regolamento sulle sanzioni nei confronti della Russia stabilisce che le norme e le procedure previste dal regolamento sui prodotti a duplice uso si applicano, mutatis mutandis, a tali restrizioni all'esportazione.

³⁵ Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla "Strategia europea per la sicurezza economica" (JOIN/2023/20 final).

³⁶ Contrariamente ai controlli nazionali effettuati dagli Stati membri, i prodotti di cui all'allegato I del regolamento sui prodotti a duplice uso sono sottoposti a controllo in modo uniforme e simultaneo da tutti gli Stati membri in applicazione dell'articolo 3 del regolamento sui prodotti a duplice uso.

i quali gli Stati membri si erano espressi favorevolmente nell'ambito di tali regimi. Questo obiettivo potrebbe essere conseguito attraverso una proposta mirata volta a introdurre tali controlli nell'attuale elenco di controllo dell'UE di cui all'allegato I del regolamento sui prodotti a duplice uso.

Le vie percorribili sono due. La prima è una proposta legislativa della Commissione nel quadro della procedura legislativa ordinaria volta a consentire un aggiornamento dell'allegato I, che dovrebbe essere adottata congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Una potenziale seconda via è un atto delegato della Commissione. Il regolamento sui prodotti a duplice uso delega alla Commissione la modifica del suo allegato I, purché siano soddisfatte le condizioni per il ricorso alla delega, in particolare la necessità che tale modifica rifletta gli impegni internazionali assunti dagli Stati membri in merito a questi nuovi prodotti. La Commissione può prendere in considerazione questa seconda via se in futuro gli Stati membri saranno in grado di confermare di aver assunto tali impegni a livello internazionale.

L'introduzione di nuovi prodotti da sottoporre ai controlli sulle esportazioni a norma dell'allegato I del regolamento sui prodotti a duplice uso eviterebbe le limitazioni dei controlli nazionali illustrate nella sezione 4.1. Consentirebbe l'esecuzione di controlli uniformi in tutti i 27 Stati membri, adottati contemporaneamente in tutte le lingue ufficiali dell'UE e resi pubblici. Questo insieme di controlli unici a livello di UE tutelerebbe il mercato interno e contribuirebbe a creare condizioni di parità tra gli esportatori dell'UE. Accrescerebbe inoltre l'efficacia dei controlli dell'UE e l'efficienza dei controlli in tutti gli Stati membri, ad esempio mediante un uso più efficiente delle risorse legislative e regolamentari negli Stati membri.

5.2. Creare un forum di coordinamento politico in materia di controlli sulle esportazioni

Alla luce delle crescenti pressioni geopolitiche di cui sopra, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero disporre di un forum per esaminare gli sviluppi all'opportuno alto livello onde favorire il raggiungimento di posizioni comuni dell'UE, tenere conto della dimensione del mercato unico degli sviluppi in materia di controlli sulle esportazioni e predisporre e coordinare l'azione a livello internazionale. Questa iniziativa potrebbe configurarsi come un forum sulla politica di controllo delle esportazioni.

5.3. Meccanismo per un migliore coordinamento dei nuovi elenchi nazionali di controllo

Sempre a breve termine, la Commissione ritiene fondamentale migliorare il coordinamento dei nuovi elenchi nazionali di controllo introdotti dagli Stati membri dell'UE, al fine di rispondere alle situazioni in cui gli Stati membri possono decidere di adottare elenchi nazionali di controllo per i prodotti che ritengono a rischio ma che non sono ancora sottoposti a controllo a livello multilaterale.

Prima della fine del suo mandato la Commissione intende adottare, come primo passo, una raccomandazione che proponga di rafforzare tale coordinamento. In base a tale raccomandazione gli Stati membri notificerebbero agli altri Stati membri e alla Commissione qualsiasi nuovo elenco nazionale di controllo prima dell'adozione e gli altri Stati membri avrebbero la possibilità di formulare osservazioni sull'elenco nazionale di controllo prospettato, qualora ritengano che l'elenco possa incidere sulla loro sicurezza pubblica, e di fornire informazioni pertinenti allo Stato membro che propone tali controlli. La Commissione sarebbe inoltre pronta a formulare osservazioni o ad adottare pareri qualora ritenga che il nuovo elenco

nazionale di controllo possa incidere sulla sicurezza pubblica di più di uno Stato membro o sull'interesse dell'Unione³⁷.

Questo approccio volontario volto a migliorare il coordinamento potrebbe aumentare la trasparenza in merito all'adozione di nuovi elenchi nazionali di controllo da parte degli Stati membri, agevolare il coordinamento dei controlli tra gli Stati membri a norma degli articoli 9 e 10 del regolamento sui prodotti a duplice uso e consentire alle autorità nazionali competenti di tenere conto dei rischi o degli effetti potenziali delle loro decisioni per gli altri Stati membri e per l'Unione.

5.4. Anticipare i tempi della valutazione del regolamento sui prodotti a duplice uso.

Nel regolamento sui prodotti a duplice è previsto che venga effettuata una valutazione dello stesso tra il 2026 e il 2028. Il rapido ritmo degli eventi susseguitisi negli ultimi tre anni induce tuttavia la Commissione a concludere che la valutazione dovrebbe essere anticipata al primo trimestre del 2025 per valutare le carenze in termini di efficacia ed efficienza, alcune delle quali sono state evidenziate nel presente Libro bianco, e, successivamente, formulare proposte per porvi rimedio.

Tale valutazione sarà sostenuta da uno studio completo nel 2024, ma potrà anche basarsi sui risultati della valutazione di una serie di tecnologie critiche per la sicurezza economica dell'UE, come annunciato in una raccomandazione della Commissione³⁸ adottata il 3 ottobre³⁹.

Tale valutazione, che sarà effettuata in consultazione con gli Stati membri e i portatori di interessi e sarà accompagnata da una consultazione pubblica, dovrebbe consentire ai portatori di interessi di individuare le carenze del quadro attuale in termini di efficacia ed efficienza e di proporre possibili soluzioni a tali carenze alla luce delle sfide individuate nel presente Libro bianco.

*

*

*

³⁷ Per la determinazione dell'interesse dell'Unione sarebbero prese in considerazione tutte le informazioni disponibili e valutati i vari interessi in gioco, considerati nel loro insieme, compresi gli interessi degli operatori economici dell'Unione, quali le industrie a monte e a valle, nonché i progetti o programmi di interesse per l'Unione ai sensi del regolamento (UE) 2019/452.

³⁸ Raccomandazione della Commissione, del 3 ottobre 2023, relativa ai settori tecnologici critici per la sicurezza economica dell'UE ai fini di un'ulteriore valutazione dei rischi con gli Stati membri (C(2023)6689).

³⁹ In linea con l'ambizione degli Stati membri di controllare più efficacemente l'esportazione di tecnologie. Cfr. ad esempio le dichiarazioni della segretaria di Stato francese per gli Affari europei, Laurence Boone, sulla necessità che l'UE completi la propria dottrina sulle tecnologie che intende esportare e sulle relative destinazioni, esposte presso l'Istituto Peterson il 28 marzo 2023 e disponibili all'indirizzo <https://www.pii.e.com/events/european-approach-economic-statecraft>.