

Normoregolamentazione europea dei prodotti a duplice uso e problematiche di diritto internazionale

Autore: Patron Alberto

In: Diritto civile e commerciale

In via generale diremo che i prodotti a duplice uso (dual use) sono prodotti, inclusi firmware, software e le svariate tecnologie avanzate, che possono avere un utilizzo sia in ambito civile sia in quello prettamente militare. Essi comprendono tutti i beni che possono avere sia un utilizzo non esplosivo sia un qualche impiego nella fabbricazione di armi nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari. L'esportazione di un prodotto a duplice uso dall'Unione europea (UE) in qualsiasi paese terzo, è subordinata ad un'autorizzazione all'esportazione.

L'Allegato I del Regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, del 5 Maggio 2009 (che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso), fornisce un elenco di prodotti a duplice uso che richiedono tale autorizzazione. L'esportazione di prodotti a duplice uso non compresi nell'elenco di cui all'Allegato I è anche subordinata ad un'autorizzazione nel caso in cui l'esportatore sia stato informato dalle competenti autorità del paese dell'UE in cui egli è stabilito che detti prodotti sono o possono essere destinati, in tutto o in parte, ad una utilizzazione collegata: allo sviluppo, alla produzione, alla movimentazione, al funzionamento, alla manutenzione, alla conservazione, all'individuazione, all'identificazione o alla disseminazione di armi chimiche, biologiche o nucleari o di altri congegni esplosivi nucleari; oppure allo sviluppo, alla produzione, alla manutenzione o alla conservazione di missili che possano essere utilizzati come vettori di tali armi.

L'autorizzazione è altresì necessaria per l'esportazione di prodotti a duplice uso non compresi nell'elenco di cui all'Allegato I di questo regolamento qualora l'esportatore sia stato informato dalle autorità nazionali dei paesi dell'UE competenti che detti prodotti sono o possono essere destinati: a scopi militari e il paese acquirente o il paese di destinazione siano soggetti ad un embargo sugli armamenti; oppure ad essere utilizzati come parti o componenti di prodotti militari che sono stati esportati dall'UE senza autorizzazione

o in violazione dell'autorizzazione.

Un esportatore, se sa che i prodotti in questione, non compresi nell'elenco di cui all'Allegato I, sono destinati ad una qualsiasi delle utilizzazioni sopra elencate, deve informare le competenti autorità nazionali che decideranno se è necessaria un'autorizzazione per l'esportazione in questione ([1]). I servizi di intermediazione relativi a prodotti compresi nell'elenco di cui all'Allegato I sono parimenti subordinati alla presentazione di autorizzazioni nel caso in cui l'intermediario sia stato informato dalle competenti autorità nazionali dei paesi dell'UE che i prodotti in questione sono o possono essere destinati allo sviluppo di armi di distruzione di massa o dei loro vettori. Un intermediario, se ha conoscenza che i prodotti sono o possono essere destinati a queste utilizzazioni, deve informarne le autorità nazionali. Tali controlli di intermediazione possono essere estesi ai sensi delle disposizioni nazionali anche per coprire altre situazioni.

Le autorità competenti degli Stati membri possono vietare il transito di prodotti a duplice uso non comunitari compresi nell'elenco di cui all'Allegato I nel caso in cui i prodotti siano o possano essere destinati, in tutto o in parte, allo sviluppo delle armi di distruzione di massa o dei loro vettori.

Questi controlli dei transiti possono essere estesi ai sensi delle disposizioni nazionali anche per coprire altre situazioni.

Per motivi di sicurezza pubblica o di rispetto dei diritti dell'uomo, un paese dell'UE può introdurre delle disposizioni nazionali ulteriori per vietare o imporre un requisito di autorizzazione per i prodotti a duplice uso non compresi nell'elenco di cui all'Allegato I. L'Allegato II del citato regolamento istituisce un'autorizzazione generale di esportazione dell'UE per talune esportazioni. Per tutte le altre operazioni di esportazione per cui è richiesta un'autorizzazione ai sensi del presente regolamento, tale autorizzazione sarà concessa dalle autorità competenti dello Stato membro in cui è stabilito l'esportatore.

Ai sensi del regolamento, le autorizzazioni di servizi di intermediazione sono concesse dalle autorità nazionali competenti degli Stati membri in cui l'intermediario è residente o stabilito.

Tali autorizzazioni sono concesse per una determinata quantità di prodotti specifici circolanti tra due o più paesi terzi. Tutte le autorizzazioni, sia per le esportazioni che per i servizi di intermediazione, sono valide in tutta l'UE. Per proteggere gli interessi vitali in materia di sicurezza, un paese dell'UE, può chiedere ad un altro paese dell'UE di non concedere l'autorizzazione di esportazione, oppure, qualora l'autorizzazione sia stata già concessa, chiederne l'annullamento, la sospensione, la modifica o la revoca.

Ai sensi del regolamento, le autorità competenti di un paese dell'UE possono negare di concedere l'autorizzazione di esportazione e annullare, sospendere, modificare o revocare un'autorizzazione all'esportazione già concessa. In questo caso, o qualora essi decidano di proibire un transito di prodotti a duplice uso compresi nell'elenco di cui all'Allegato I, essi devono informare la Commissione e le competenti autorità degli altri paesi dell'UE. Prima di concedere un'autorizzazione di esportazione o di intermediazione, o decidere in merito ad un transito, un paese dell'UE deve verificare se simili transazioni sono state negate da altri paesi dell'UE. Se tali transazioni esistono, allora i paesi dell'UE interessati devono consultarsi tra di loro.

Gli esportatori e gli intermediari di prodotti a duplice uso devono tenere dettagliati registri o una documentazione delle loro esportazioni e dei loro servizi di intermediazione. Anche il trasferimento tra paesi dell'UE di prodotti a duplice uso compresi nell'elenco di cui all'Allegato IV è subordinato ad un'autorizzazione secondo il presente regolamento. I paesi dell'UE possono attuare disposizioni nazionali ulteriori estendendo i controlli sul trasferimento di alcuni prodotti all'interno dell'UE.

Il regolamento istituisce un gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso presieduto da un rappresentante della Commissione e composto di un rappresentante nominato da ciascun Stato membro. Il gruppo di coordinamento esamina tutte le questioni riguardanti l'applicazione del presente regolamento, sollevate dal presidente o dal rappresentante di uno Stato membro.

La Commissione presenta al Parlamento europeo una relazione annuale sulle attività, le analisi e le consultazioni del gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso.

Come visto, quindi il termine dual use (duplice uso) identifica quei beni e quelle tecnologie che, pur essendo principalmente utilizzati per scopi civili, sono passibili di un utilizzo nella fabbricazione - sviluppo - manutenzione di armi chimiche, biologiche o nucleari. In ragione della valenza strategica di questi beni, il loro trasferimento internazionale è controllato e soggetto a procedure particolarmente restrittive previste da diversi accordi internazionali di non proliferazione.

Questi beni a duplice uso, prima della rifusione del nuovo Regolamento 428 del 2009, originariamente, erano elencati e descritti con dettagliate specifiche tecniche nell'allegato I del regolamento comunitario 1334/2000 (modificato inizialmente con il regolamento 1183/2007) con il quale è stato istituito un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso. Tale lista di controllo integrata riportava tutti i prodotti e le tecnologie il cui trasferimento internazionale era soggetto a un regime di controllo in virtù dei diversi accordi multilaterali di non proliferazione stipulati dagli stati membri.

Il principio generale della normativa comunitaria in ogni caso, come mantenuto nelle varie novellazioni legislative è il seguente: l'esportazione dei prodotti a duplice uso compresi nell'elenco di cui al regolamento 1183/2007 è subordinata ad autorizzazione da parte dell'autorità nazionale competente (per l'Italia il Ministero dello Sviluppo Economico, direzione generale per la politica commerciale).

Da considerare il risvolto sanzionatorio: l'esportazione di beni a duplice uso senza la prescritta autorizzazione ovvero con autorizzazione ottenuta fornendo dichiarazioni o documentazione false, è punito: con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 25.000 a 250.000 euro (comma 1 dell'art. 16 del D.Lgs 9 aprile 2003 n. 96). Per quanto sopra, le aziende esportatrici di beni con possibile carattere duale dovrebbero svolgere un'analisi attenta dei propri prodotti e dell'eventuale corrispondenza degli stessi con quelli elencati nel regolamento 1183/2007.

L'analisi va effettuata preventivamente rispetto alla conclusione dei contratti di vendita nei confronti dei clienti esteri, poiché l'eventuale procedimento autorizzativo potrebbe far ritardare anche di alcuni mesi il momento della spedizione, costituendo possibile inadempienza contrattuale o, ancor peggio, determinando un superamento della "last date of shipment" (ultima data utile per effettuare la spedizione) prevista nella lettera di credito.

Andando ad approfondire ora l'aspetto doganale del regime di controllo dual use evidenzieremo che la normativa dual use ha la sua traduzione nella prassi doganale al momento della compilazione, da parte dello spedizioniere, della casella 44 del DAU (dichiarazione doganale).

Per numerose voci doganali, nelle quali potrebbero essere classificati beni dual use, è infatti prevista l'indicazione in casella 44 del DAU degli estremi del documento di autorizzazione ovvero, nel caso di beni di libera esportazione, del codice di esonero Y901 con il quale si dichiara che il prodotto non rientra fra quelli elencati già nel regolamento 1183/2007.

È evidente che lo spedizioniere responsabile della compilazione del DAU potrà indicare il codice Y901 solo sulla base di una dichiarazione di esonero dell'azienda che potrà essere: inserita nella documentazione commerciale (fattura, fattura pro forma), ovvero su documento consegnato a parte. Proprio per tale ragione, recentemente, gli spedizionieri hanno recapitato alle aziende esportatrici delle dichiarazioni da sottoscrivere simili a quella che segue: "Si dichiara sotto la nostra responsabilità che la merce in oggetto non è compresa nell'elenco di beni a duplice uso di cui al Reg. CEE n. 1334/2000", oggi aggiornata in "Il sottoscritto in qualità di dichiara sotto la propria personale responsabilità che la merce riferita alla documentazione in oggetto non rientra nell'elenco dei beni come da regolamento CE n. 428/2009 del Consiglio del 5 maggio 2009 e successive modifiche, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso (Dual Use) ed è pertanto destinata ad uso civile" ([2]).

Una semplice verifica della propria voce doganale nella sezione Taric (Tariffa Integrata Comunitaria) del sito istituzionale dell'Agenzia delle Dogane può

dare utili informazioni in merito alla possibile presenza del nostro prodotto negli elenchi dei beni a duplice uso ([3]).

Nel caso in cui l'esportazione venga curata da un'azienda puramente commerciale (società di trading), non responsabile pertanto della fabbricazione dei beni esportati, sarà cura della stessa informarsi presso il proprio fornitore in merito alla libera esportabilità dei beni richiedendo eventualmente una dichiarazione sottoscritta dal legale rappresentante dell'azienda fornitrice.

Stesso comportamento dovrà essere tenuto da un'azienda che produce beni i cui componenti principali vengono acquistati da aziende terze e potrebbero essere dual use.

In tal caso è infatti opportuno richiedere ai fornitori delle dichiarazioni di esonero da tenere agli atti in caso di eventuali contestazioni[4]. Una volta appurato che il prodotto esportato non ha le caratteristiche tecniche riportate sopra, sarà possibile dichiarare il prodotto "di libera esportazione" e quindi il dichiarante doganale/spedizioniere che rappresenta l'azienda presso l'autorità doganale potrà indicare alla casella 44 del DAU il codice di esonero Y901.

Le incalzanti necessità di modifica ed aggiornamento della normativa nel settore dopo il citato 2009 hanno ulteriormente apportato estensioni regolamentari, per venire incontro ad alcune esigenze operative delle aziende, prima con il Regolamento (CE) 1232/2011 e più recentemente con il Regolamento (CE) 388/2012 si è andati a ritoccare l'Allegato I del Regolamento (CE) 428/2009, ossia la lista di controllo dei beni duali soggetti ai controlli all'esportazione mediante preventiva autorizzazione.

Con questo regolamento il legislatore ha agito su due fronti: da una parte sono state riviste alcune definizioni tecniche con l'intento di rendere la normativa più chiara agli operatori, dall'altra sono stati rivisti alcuni parametri di controllo così da allineare il testo con la naturale evoluzione tecnologica delle merci in questione.

Nel contempo si inseriranno o rimuoveranno alcuni elementi dalla lista di controllo per ottemperare alle modifiche concordate nell'ambito del gruppo Australia (forum informale di paesi che ha l'obiettivo di armonizzare l'export control per armi chimiche, biologiche e tossine), del gruppo dei fornitori nucleari, del regime di non proliferazione nel settore missilistico e dell'intesa di Wassenaar (accordo internazionale sull'armonizzazione dell'export control per materiale dual use e bellico).

Le modifiche coprono le categorie dalla 1 alla 9, ad esclusione della categoria 0 "Materiali nucleari, impianti e apparecchiature". Nessun tipo di intervento è stato fatto sull'elenco di beni duali per cui è necessaria un'autorizzazione governativa anche per gli scambi intracomunitari (Allegato IV).

[1] Il codice doganale all'art. 5, punto 7) del Reg. UE n. 952/2013 incardina una importante ed ulteriore funzione in capo alla Dogana, oltre a quelle di mera esazione fiscale, attuata con la riscossione dei dazi e diritti doganali; la nuova funzione svolta, che chiameremo "estensione qualificante" è volta al controllo della sicurezza e tutela della collettività. La normativa internazionale definisce il "rischio" come la probabilità che si verifichi un evento, e il suo eventuale impatto, in relazione all'entrata, all'uscita, al transito, alla circolazione o all'uso finale di merci circolanti tra il territorio doganale dell'Unione e paesi o territori non facenti parte di tale territorio o in relazione alla presenza nel territorio doganale dell'Unione di merci non unionali, che: a) impedirebbe la corretta applicazione di misure unionali o nazionali; b) comprometterebbe gli interessi finanziari dell'Unione dei suoi Stati membri; oppure c) costituirebbe una minaccia per la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti, per la salute umana, animale o vegetale, per l'ambiente o per la collettività. Tale ruolo di risk management ovvero di identificazione sistematica delle situazioni di rischio nonché attuazione di tutte le misure necessarie per limitarne l'esposizione rappresenta un elemento egreggiante che pochissime altre normative statuali internazionali presentano.

Ricordiamo che i Funzionari Doganali ovvero Ufficiali di Polizia Giudiziaria ai sensi degli art. 55 e 57 c.p.p., agiscono sulla base degli art. 347 / 357 c.p.p. ed hanno l'obbligo di riferire la notizia criminis all'Autorità Giudiziaria (Procura della Repubblica competente), e procedere al sequestro di iniziativa ex art. 354 c.p.p. Un importante ulteriore supporto all'Agenzia delle Dogane per il controllo dei beni dual use è dato dalla banca dati denominata "Base Dati Dinieghi", implementata all'interno del sistema informativo AIDA (Automazione Integrata Dogane Accise, operativo dal 10 novembre 2003). Si tratta di un elenco continuamente aggiornato degli enti/ditte destinatarie o intermediarie per le quali esiste un diniego di esportazione di prodotti potenzialmente dual use, ovvero oggetto di clausola catch all (notifica all'esportatore ed alle autorità doganali che l'operazione in questione non è più libera ma soggetta ad autorizzazione preventiva, disposizione questa che ha una validità di 3 anni, e si estende a tutte le esportazioni effettuate dallo stesso soggetto e che si riferiscano alla stessa merce e

medesimo destinatario), verso paesi a rischio bellico e/o terroristico. Tale banca dati contiene informazioni estremamente riservate, a cui solo pochi funzionari preposti sono autorizzati all'accesso ed al trattamento dei dati.

[2] Altre utili dichiarazioni in relazione alle tipologie merceologiche previste dalla normativa sono: Beni culturali (Regolamento CE n. 116/2009) "Il sottoscritto in qualità di dichiara sotto la propria personale responsabilità che la merce riferita alla documentazione in oggetto non rientra nell'elenco dei beni come da regolamento CE n. 116/2009 del Consiglio del 18 dicembre 2008 relativo alle esportazioni di beni culturali". Merci che potrebbero essere utilizzate per infliggere trattamenti crudeli (Regolamento CE n. 1236/2005): "Il sottoscritto in qualità di dichiara sotto la propria personale responsabilità che la merce riferita alla documentazione in oggetto non rientra nell'elenco dei beni come da regolamento CE n. 1236/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 relativo al commercio di determinate merci che potrebbero essere utilizzate per la pena di morte, per la tortura o per altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti". Specie minacciate di estinzione, flora e fauna (Convenzione di Washington (C.I.T.E.S) e Regolamento CE 338/97): "Il sottoscritto in qualità di dichiara sotto la propria personale responsabilità che la merce riferita alla documentazione in oggetto non rientra tra quelle protette dalla Convenzione di Washington, come da regolamento CE n. 338/97 del Consiglio del 9 dicembre 1996 e successive modifiche, relativo alla protezione di specie della flora e fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio". Pellicce di cane/gatto (Regolamento CE 1523/2007): "Il

sottoscritto in qualità di dichiara sotto la propria personale responsabilità che la merce riferita alla documentazione in oggetto non contiene pelliccia di cane e di gatto in conformità al regolamento CE n. 1523/2007". Merci di origine preferenziale: per esportazioni di merci prodotte nella Comunità Europea e che rispondono alle norme di origine preferenziale, occorre aggiungere una delle seguenti dichiarazioni, a seconda se trattasi di Merci con valore fino a 6.000 Euro: "L'esportatore delle merci contemplate nel presente documento dichiara che, salvo indicazione contraria, le merci sono di origine preferenziale.....(riportare l'origine dei prodotti)", questa dichiarazione deve essere sempre inclusa anche in fattura. Per Merci con valore superiore ai 6.000 Euro è necessario che l'esportatore dia mandato a UPS di richiedere il rilascio del certificato EUR 1 (o EUR / MED): "Con la presente conferiamo mandato alla società UPS Italia srl di richiedere alla Dogana di competenza il rilascio del certificato di circolazione EUR 1 (ovvero EUR-MED) e a sottoscriverlo per nostro conto. Si dichiara che le merci riferite alla presente fattura nr del.....sono prodotte in e rispondono alle norme di origine preferenziale. Ci si impegna, inoltre, a fornire, in qualsiasi momento, tutte le informazioni e i documenti necessari ai fini del rilascio del certificato richiesto". Per Merci con destinazione Turchia e valore superiore ai 100 Euro è necessario che l'esportatore dia mandato a UPS di richiedere il rilascio del certificato A.TR.: "Con la presente conferiamo mandato alla società UPS Italia srl di richiedere alla Dogana di competenza il rilascio del certificato di circolazione A.TR. e a sottoscriverlo per nostro conto. Si dichiara che le merci riferite alla presente fattura nr..... del.....sono prodotte in..... Ci si impegna, inoltre, a fornire, in qualsiasi momento, tutte le informazioni e i documenti necessari ai fini del rilascio del certificato richiesto".

[3] La Taric è un pratico strumento d'informazione per gli operatori e gli uffici interessati agli scambi commerciali internazionali, contenente la raccolta delle disposizioni, degli obblighi e delle fiscalità, cui sono assoggettate le merci all'introduzione sul territorio doganale della Comunità (immissione in libera pratica o importazione nonché esportazione e scambi intracomunitari), della legislazione tariffaria e commerciale comunitaria e nazionale. L'aggiornamento delle informazioni è effettuato quotidianamente dai Servizi della Commissione, per garantire l'uniformità di applicazione delle misure tariffarie in tutto il territorio doganale della Comunità. L'integrazione delle misure nazionali è curata dall'Agenzia delle dogane, attraverso l'Area Gestione Tributi e Rapporti con gli Utenti e nello specifico l'Ufficio per la Tariffa doganale, per i dazi e per i regimi dei prodotti agricoli. A supplemento di quanto divulgato con la Taric, il predetto ufficio predispone, ove necessario, delle comunicazioni relative alla Politica Agricola Comune ed alle modifiche tariffarie. Tuttavia la tariffa doganale d'uso integrata, in quanto strumento d'informazione,

non ha valore legale ed in caso di contestazioni o dubbi occorre fare riferimento alle fonti normative. In particolare per quanto riguarda la nomenclatura ed i dazi: il Regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio del 23 luglio 1987 e successive modificazioni, relativo alla Nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune; i regolamenti comunitari relativi alla Politica Agricola Comune ed ai particolari regimi tariffari.

Per quanto riguarda l'Imposta sul valore aggiunto il riferimento è sempre quello del DPR n.633 del 26 Ottobre 1972 e successive modificazioni, con riferimento ad accise e altri tributi. Operativamente a tal fine si può accedere alla Taric e cliccare "consultazione" e poi "nomenclature" (in alto a sinistra), scegliere "Taric / Visualizza" dal menu a tendina, inserire la voce doganale del prodotto, selezionare quindi "misure per paese" e scegliere il paese di destinazione. Nelle "condizioni" potrebbe essere indicato: "autorizzazione all'esportazione dual use" (tale indicazione è presente solo nel caso in cui la voce doganale del prodotto possa ricomprendere beni a duplice uso). In tal caso sarà opportuno approfondire l'analisi delle specifiche tecniche del proprio prodotto in modo da escludere che esso rientri nella lista di controllo dual use. L'approfondimento dovrà essere effettuato sottoponendo all'ufficio tecnico dell'azienda l'allegato presente nel regolamento comunitario 1183/2007 (l'allegato è sottoposto ad aggiornamento regolare ed è quindi opportuno monitorarne costantemente l'evoluzione) in modo da confrontare le specifiche tecniche del prodotto esportato con quelle dei prodotti dual use.

[4] Esempio di verifica dual use: esportazione di tubi saldati di acciai legati classificati alla Voce Doganale 73065080. La verifica del database Taric individua tale voce come un potenziale dual use. L'analisi del regolamento 1183/2007 evidenzia i tubi con le caratteristiche che seguono quali beni a duplice uso (quello che segue è un estratto dell'allegato presente nel regolamento 1183/2007): "Tubazioni a pareti multiple che incorporano una porta di rivelazione delle perdite, aventi tutte le superfici in diretto contatto con le sostanze chimiche contenute o da trattare costruite con uno dei materiali seguenti: leghe contenenti in peso più del 25% di nichelio e 20% di cromo, fluoropolimeri, vetro (compresi i rivestimenti vetrificati o smaltati o rivestiti in vetro), grafite o "carbonio grafite", nichelio o leghe contenenti in peso più del 40% di nichelio, tantalio o leghe di tantalio, titanio o leghe di titanio, zirconio o leghe di zirconio, niobio (columbiom) o leghe di niobio".

<https://www.diritto.it/normoregolamentazione-europea-dei-prodotti-a-duplice-uso-e-problematiche-di-diritto-internazionale/>