

Studi e ricerche
N. 5/2010



**AGENZIA
DELLE
DOGANE**



IAN ANTHONY, SIBYLLE BAUER, ANNA WETTER

I CONTROLLI SUI TRASFERIMENTI INTERNAZIONALI RILEVANTI AI FINI DELLA SICUREZZA NEL 2007

Ufficio Centrale Antifrode - Ufficio Studi economico-fiscali

I controlli sui trasferimenti internazionali rilevanti ai fini della sicurezza nel 2007

di IAN ANTHONY, SIBYLLE BAUER e ANNA WETTER

Traduzione dall'inglese di Francesca Antonini

Titolo originale: Controls on security-related international transfers

Tratto da: SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmament and International Security (Oxford University Press: Oxford, 2008)

© Stockholm International Peace Research Institute 2008

Internet URL: <http://www.sipri.org>

Sommario

I. Introduzione.....	1
II. Sviluppi nell’ambito dei regimi multilaterali di controllo alle esportazioni	1
Il Gruppo Australia (AG).....	3
Il Gruppo di fornitori nucleari (NSG).....	4
L’Accordo di Wassenaar (WA)	6
Il regime di controllo delle tecnologie missilistiche (MTCR).....	9
<i>L’MTCR e gli sviluppi missilistici regionali</i>	9
<i>L’MTCR ed altri meccanismi di controllo dei missili</i>	11
III. Le misure dell’Unione europea dal lato dell’offerta.....	13
Attuazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza ONU nella legislazione UE.....	14
La disciplina dei trasferimenti di armi intra-UE	16
Il nuovo Codice doganale UE	18
IV. Il ruolo delle attività inquirenti e giudiziarie per l’efficacia repressiva dei controlli delle esportazioni di beni a duplice uso.....	21
V. Conclusioni	24

I. Introduzione

I controlli alle esportazioni sono misure preventive volte a cercare di garantire che i beni esportati non contribuiscano ad attività, in altri paesi, che il paese esportatore ritiene illecite o potenzialmente pericolose. Storicamente, i beni per la difesa, vale a dire quei beni specificatamente progettati, sviluppati o modificati per uso militare, sono stati di solito soggetti ad attento controllo. Tuttavia, di recente i controlli alle esportazioni sono stati estesi anche a molti beni a duplice uso, vale a dire quei beni che non sono stati né specificatamente progettati né messi a punto per applicazioni militari ma che possono essere utilizzati in programmi di armamento. Molti paesi hanno aggiornato le rispettive normative sui controlli alle esportazioni negli anni '90, in seguito alla scoperta che l'Iraq ed altri paesi avevano sostenuto programmi clandestini di armamento, mediante l'acquisto di apparecchiature, materiali e tecnologie a duplice uso. Per garantire l'applicazione di tali normative è necessaria la partecipazione attiva, competente e cooperativa di una serie di soggetti nazionali, fra i quali i servizi doganali, di polizia, di intelligence e giudiziari, nonché una congrua base giuridica che preveda sanzioni nel caso di violazioni nell'ambito dei controlli alle esportazioni.

Il presente capitolo evidenzia le iniziative intraprese dai regimi di cooperazione multilaterale, dall'Unione Europea (UE) e dalle Nazioni Unite per controllare i trasferimenti internazionali di beni suscettibili di impieghi di proliferazione, mediante lo sviluppo, l'applicazione e il rispetto delle leggi sui controlli delle esportazioni. La Sezione II prende in esame i recenti sviluppi nell'ambito degli accordi di cooperazione multilaterale volti a migliorare l'efficacia dei controlli nazionali all'esportazione dei paesi partecipanti. La Sezione III tratta delle novità nelle politiche sui controlli delle esportazioni dell'UE, relativamente ai beni per la difesa ed ai beni a doppio uso. La Sezione IV prende in esame le attività inquirenti e giudiziarie nei casi di sospette violazioni delle leggi sui controlli delle esportazioni. Le conclusioni sono presentate nella Sezione V.

II. Sviluppi nell'ambito dei regimi multilaterali di controllo alle esportazioni

Quattro regimi multilaterali informali di cooperazione hanno operato nei rispettivi settori per rafforzare la cooperazione in materia di controlli delle esportazioni nel 2007: il Gruppo Australia

Tabella 11.1 Membri dei regimi multilaterali di controllo dei trasferimenti di armamenti e tecnologie, al 1° gennaio 2008

Stato	Comitato Zangeer 1974	NSG 1978	Gruppo Australia 1985	MTCR 1987	Accordo di Wassenaar 1996
Argentina	x	x	x	x	x
Australia	x	x	x	x	x
Austria	x	x	x	x	x
Belgio	x	x	x	x	x
Bielorussia		x			
Brasile		x		x	
Bulgaria	x	x	x	x	x
Canada	x	x	x	x	x
Cina	x	x			
Cipro		x			
Corea del Sud	x	x	x		x
Croazia	x	x	x*		x
Danimarca	x	x	x	x	x
Estonia		x	x		x
Finlandia	x	x	x	x	x
Francia	x	x	x	x	x
Germania	x	x	x	x	x
Grecia	x	x	x	x	x
Irlanda	x	x	x	x	x
Islanda			x	x	
Italia	x	x	x	x	x
Giappone	x	x	x	x	x
Kazakhstan		x			
Lettonia		x	x		x
Lituania		x	x		x
Lussemburgo	x	x	x	x	x
Malta		x	x	x	x
Norvegia	x	x	x	x	x
Nuova Zelanda		x	x	x	x
Paesi Bassi	x	x	x		x
Polonia	x	x	x	x	x
Portogallo	x	x	x	x	x
Repubblica ceca	x	x	x	x	x
Regno Unito	x	x	x	x	x
Romania	x	x	x		x
Russia	x	x		x	x
Slovacchia	x	x	x		x
Slovenia	x	x	x		x
Spagna	x	x		x	x
Sudafrica	x	x	x	x	x
Svezia	x	x	x	x	x
Svizzera	x	x	x	x	x
Turchia	x	x	x	x	x
Ucraina	x	x	x	x	x
Ungheria	x	x	x	x	x
USA	x	x	x	x	x
Commissione europea	o	o	o	o	o
Totale membri	36	45	41	34	40

NSG = Gruppo fornitori nucleari; MTCR = Regime di controllo della tecnologia missilistica; o = osservatore; x = membro o partecipante; * = divenuto membro o partecipante nel 2007

Nota: Gli anni nelle intestazioni delle colonne indicano quando ogni regime di controllo delle esportazioni è stato formalmente istituito, anche se è possibile che i gruppi si siano incontrati prima in via informale.

(Australia Group - AG), il Gruppo di fornitori nucleari (Nuclear Suppliers Group - NSG), l'Accordo di Wassenaar sui controlli delle esportazioni di armi convenzionali e di beni e tecnologie a duplice uso (Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies - WA) ed il Regime di controllo delle tecnologie missilistiche (Missile Technology Control Regime - MTCR). Gli Stati partecipanti a tali regimi di cooperazione ed al Comitato Zangger figurano nella tabella 11.1.¹ Oltre allo scambio di informazioni, tutti e quattro gli accordi multilaterali promuovono iniziative di apertura e dialogo con i paesi non partecipanti, sottolineando l'importanza di una maggiore trasparenza e di controlli moderni ed efficaci. Tali iniziative possono aiutare gli Stati non partecipanti ad applicare le linee guida, le liste di controllo, le norme e le procedure elaborate dai membri dei vari regimi.

Il Gruppo Australia (AG)

L'AG è stato istituito nel 1985, alla luce delle preoccupazioni internazionali sull'uso delle armi chimiche nella guerra Iran-Iraq degli anni 1980-1988. Inizialmente, i membri hanno cooperato per mantenere e sviluppare i rispettivi controlli nazionali alle esportazioni di prodotti chimici suscettibili di essere utilizzati in programmi d'armamento o deviati verso di essi. Oggi, gli Stati partecipanti cercano di prevenire la fornitura intenzionale o involontaria di materiali o apparecchiature ai programmi d'armamento chimico o biologico, condividendo informazioni sui casi di proliferazione e sulle strategie per gestirli.²

Traendo spunto dai casi di proliferazione precedenti e dalle evoluzioni di scienza e tecnologia in tale ambito, è possibile procedere alla revisione degli elenchi di prodotti soggetti ai controlli nazionali all'esportazione da parte dei membri dell'AG. Ad esempio, nel 2007 i membri del Gruppo Australia hanno deciso di prestare particolare attenzione agli agenti biologici sintetici. A seguito di tale decisione, l'AG ha deciso di modificare il proprio elenco di agenti patogeni di origine animale per rendere chiara l'inclusione dei controlli sul *Mycoplasma mycoides*, un batterio che causa nei bovini una grave e contagiosa malattia respiratoria.³ Poiché la sequenza del genoma

¹ I partecipanti al Comitato Zangger intendono prendere in considerazione l'effetto delle 'evoluzioni degli aspetti relativi alla sicurezza' sul Trattato del 1968 sulla non proliferazione delle armi nucleari (Trattato di non proliferazione, NPT) e di 'adeguare le condizioni ed i criteri dei controlli delle esportazioni' in conseguenza, sebbene ciò non faccia ufficialmente parte del regime NPT.

² Si veda sito web dell'AG <http://www.australiagroup.net/>

³ Gruppo Australia, 'Comunicato media: Plenaria Gruppo Australia 2007', comunicato stampa, Parigi, 12-15 giugno 2007, http://www.australiagroup.net/en/agm_2007.htm/

del batterio era stata individuata, l'AG riteneva che il *M. mycoides* avrebbe potuto essere riprodotto sinteticamente e presentare un potenziale rischio di proliferazione.⁴

Il Gruppo di fornitori nucleari (NSG)

L'obiettivo dell'NSG, creato nel 1975, è prevenire la proliferazione delle armi nucleari mediante i controlli alle esportazioni di materiale, apparecchiature, software e tecnologie nucleari e apparentate.⁵ I controlli alle esportazioni, che vengono applicati dagli Stati partecipanti mediante la legislazione e le procedure nazionali, non sono volti ad impedire od ostacolare la cooperazione internazionale sugli usi pacifici dell'energia nucleare. Gli Stati partecipanti all'NSG si scambiano informazioni relative ai casi in cui le rispettive autorità negano le licenze all'esportazione di beni nucleari o di utilizzo nucleare a duplice uso per ragioni connesse alle linee guida NSG, e ciò, a sua volta, aiuta i paesi nella valutazione delle domande di licenza all'esportazione.⁶

Nel 2007, lo scambio di informazioni sulle possibilità correnti di proliferazione nell'ambito dell'NSG includeva l'applicazione di due risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'ONU sull'Iran. Nella Risoluzione 1737, il Consiglio di Sicurezza ha deciso che tutti gli Stati avrebbero dovuto bloccare l'accesso iraniano alle apparecchiature e alle tecnologie nel caso in cui tali beni avrebbero potuto contribuire ad attività connesse all'arricchimento dell'uranio, al riprocessamento delle scorie nucleari o all'acqua pesante.⁷ La Risoluzione stabilisce altresì che gli Stati devono congelare i fondi e i beni finanziari di un elenco prestabilito di enti iraniani e soggetti associati ad attività potenzialmente connesse alla proliferazione. Nel marzo 2007, tale lista è stata aggiornata dalla Risoluzione 1747.⁸

L'Iran dipende dagli scambi commerciali internazionali per rifornire di apparecchiature, tecnologie e materiali le proprie industrie nucleari e collegate. Inoltre, l'Iran ha cercato di acquistare beni a duplice uso per sostenere le proprie industrie meccanica e petrolchimica nonché per l'uso nella ricerca minerale, nell'università e in centri di ricerca tecnici specializzati. Tali beni possono

⁴ La malattia, che è endemica nella maggior parte dell'Africa ed un problema per l'agricoltura in alcune zone dell'Asia, si è manifestata nei bovini nell'ultimo decennio in Italia, Portogallo e Spagna. Informazioni supplementari sono consultabili nella banca dati online dell'Istituto europeo di bioinformatica del Laboratorio europeo di biologia molecolare, <http://www.ebi.ac.uk/>

⁵ Sull'NSG si veda Anthony, I., Ahloström, C. e Fedchenko, V., *Riforma dei controlli delle esportazioni nucleari: il futuro del Gruppo di fornitori nucleari*, Rapporto di ricerca SIPRI n° 22 (Oxford University Press: Oxford, 2007); si veda anche il sito web dell'NSG: <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/>

⁶ Per le linee guida NSG sui trasferimenti di prodotti nucleari e di apparecchiature, materiali, software e relative tecnologie di derivazione nucleare a duplice uso, si veda <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/guide.htm>

⁷ Risoluzione 1737 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, 23 dic. 2006. La Risoluzione ha altresì stabilito che gli Stati devono bloccare l'accesso ai beni che potrebbero concorrere allo sviluppo di sistemi di lancio delle armi nucleari (si veda qui di seguito).

⁸ Risoluzione 1747 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, 24 mar. 2007.

essere legalmente forniti all'Iran (che è parte del Trattato di non proliferazione del 1968, NPT) a fini legittimi e pacifici, incluso l'uso nell'industria nucleare. Tuttavia, tali trasferimenti devono essere autorizzati e le valutazioni delle istanze dipendono dall'accesso alle informazioni che consentono alle autorità nazionali di esportazione di determinare (a) la destinazione finale del bene richiesto e (b) il rischio che il bene sia deviato verso una destinazione finale d'uso illegittima. Sulla base degli interventi dell'NSG, l'esportazione di beni a duplice uso verso l'Iran sarebbe stata negata in 75 occasioni fra il 2002 ed il 2007.⁹

È un principio fondamentale dell'NSG che i fornitori debbano autorizzare soltanto i trasferimenti di beni inclusi nelle liste di controllo quando sono certi che i trasferimenti non contribuiranno alla proliferazione delle armi o di altri ordigni nucleari. Secondo le linee guida NSG, i fornitori devono trasferire beni inclusi nelle liste di controllo a uno Stato non dotato di armamento nucleare soltanto dopo che lo Stato importatore ha fatto entrare in vigore un accordo con l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (IAEA) in cui si richiede l'applicazione delle misure di salvaguardia su tutto il materiale fissile e fissionabile nelle attività pacifiche correnti e future di tale Stato. Inoltre, l'NSG richiede che lo Stato importatore applichi le salvaguardie IAEA complete, prima che siano conclusi nuovi accordi sulle forniture nucleari.¹⁰

L'India ha posto un problema specifico all'applicazione delle linee guida NSG. Poiché l'India è un paese dotato di armamento nucleare ma non è uno Stato militarmente nucleare da un punto di vista giuridico nell'ambito del Trattato di non proliferazione, il trasferimento di beni delle liste di controllo all'India non è contemplato nelle linee guida NSG. Poiché le disposizioni dell'NPT non consentono la cooperazione con il programma nucleare militare dell'India, le linee guida NSG sulle esportazioni di beni nucleari e di derivazione nucleare a duplice uso dovrebbero essere modificate per consentire la cooperazione nel settore civile con l'India oppure per concedere una sorta di deroga da diverse disposizioni.

Alla luce dell'impegno ad ampliare le attività bilaterali nel settore dell'energia nucleare ad uso civile contenuto nell'Iniziativa di cooperazione nucleare civile (CNCI) fra India ed USA del luglio 2005, gli Stati Uniti hanno diffuso una bozza di 'pre-decisione' sul modo in cui facilitare la cooperazione nucleare civile prima della riunione plenaria dell'NSG del 2006.¹¹ La questione, tuttavia, non è stata presentata formalmente alla riunione e, al tempo, non è stata presa nessuna decisione sul modo in cui procedere. I funzionari del Governo indiano avrebbero organizzato

⁹ Hoge, W., 'All'Iran è stato bloccato l'acquisto di materiali nucleari almeno 75 volte, sostiene il Gruppo' *New York Times*, 16 nov. 2007.

¹⁰ Le salvaguardie complete si basano su una combinazione di contabilità del materiale nucleare, integrata da tecniche di contenimento e sorveglianza, quali i sigilli a prova di scasso e le telecamere che l'IAEA installa presso le strutture interessate per monitorare le attività in modo continuativo.

¹¹ Vishwanathan, A., *Il Gruppo di fornitori nucleari ed il patto nucleare India-USA*, Commenti strategici IDSA (Istituto per gli studi e le analisi per la difesa: Nuova Delhi, 26 sett. 2007).

briefing non ufficiali per gli Stati membri dell'NSG ai margini della riunione plenaria del 2007. Un inviato speciale del Primo Ministro indiano Shyam Saran ha visitato alcuni degli Stati partecipanti NSG nel corso del 2007 per cercare di ottenere il loro appoggio.¹² Gli USA hanno convocato una riunione speciale degli Stati partecipanti NSG nel settembre 2007 per fare un briefing sullo stato di diversi elementi del CNCI.¹³ Alcuni Stati partecipanti NSG si sarebbero opposti a qualsiasi decisione dell'NSG fino all'accordo bilaterale sulle misure di protezione stipulato fra l'India e l'IAEA.¹⁴ A gennaio del 2008, l'NSG non aveva preso posizione né sulla necessità né sull'eventuale forma di un suo rapporto con l'India ma sembra abbia discusso delle condizioni che avrebbero potuto accompagnare una modifica delle linee guida.¹⁵

Da quando il CNCI è stato annunciato nel 2005, diversi paesi hanno esaminato la cooperazione nucleare civile con l'India, inclusi Australia, Francia e Russia. Nell'agosto 2007, il Primo Ministro australiano John Howard, ha informato il Primo Ministro indiano Manmohan Singh, che l'Australia desiderava avviare un dibattito sulla fornitura di uranio naturale all'India.¹⁶ In seguito all'elezione, nel dicembre 2007, di Kevin Rudd in qualità di Primo Ministro australiano, il nuovo Ministro degli Esteri australiano Stephen Smith ha ribaltato tale decisione, facendo riferimento "all'impegno di vecchia data del Partito laburista australiano in base al quale non autorizziamo l'esportazione di uranio a paesi che non sono parti contraenti del Trattato di non proliferazione nucleare".¹⁷

L'Accordo di Wassenaar (WA)

L'Accordo sottostante al WA è stato raggiunto nel 1995, durante una riunione a Wassenaar, Paesi Bassi. L'obiettivo del WA è promuovere la trasparenza e lo scambio di informazioni e opinioni sui trasferimenti di una determinata categoria di beni. Il WA promuove una maggiore responsabilità nei

¹² "L'Ue dice di « sorvegliare » le trattative dell'India con l'ente nucleare ONU", Agenzia di stampa PTI, 26 nov. 2007.

¹³ Sul CNCI si veda Dipartimento di Stato USA, Joint Statement (dichiarazione congiunta) del Presidente George W. Bush e del Primo Ministro Manmohan Singh, Washington DC, 18 luglio 2005, <http://www.state.gov/p/sca/rls/pr/2005/49763.htm>; Ahloström C., 'Aspetti legali/giuridici dell'Iniziativa di cooperazione nucleare civile India-USA', *Annuario 2006 SIPRI: Armamenti, disarmo e sicurezza internazionale* (Oxford University Press: Oxford, 2006) pp. 669-85.

¹⁴ Hibbs, M., 'L'approvazione nel 2007 del patto USA-India potrebbe essere imperniata sulle misure di protezione Infirc-66', *Nuclear Fuel*, vol. 32, n° 21 (8 ott. 2007), pp-4-5. Dibattito sull'accordo bilaterale relativo alle misure di protezione avviato nel nov. 2007. Agenzia internazionale per l'energia atomica. 'L'IAEA e l'India avvieranno consultazioni per l'accordo sulle misure di protezione specifiche per l'India', comunicato stampa, 21 nov. 2007.

¹⁵ Hibbs, M., 'L'NSG prepara una serie di condizioni specifiche per elevare sanzioni contro l'India', *Nuclear Fuel*, vo. 33, n° 2 (14 gen. 2008), pp. 1, 10.

¹⁶ Alta Commissione dell'India in Australia, 'In risposta ad una questione relativa alla telefonata del Primo Ministro australiano al PM', 16 agosto 2007, http://www.hcindia-au.org/pr_132.html/

¹⁷ Bowden, R., 'L'Australia impedisce la vendita di uranio all'India', *Worldpress.org*, 20 gen. 2008, <http://www.worldpress.org/Asia/3047.cfm/>

trasferimenti di armi convenzionali e dei relativi beni e tecnologie a duplice uso e cerca di prevenire ‘accumuli destabilizzanti’ di tali beni.¹⁸

Ogni quattro anni il WA effettua una revisione e valutazione della propria performance globale. Per la terza valutazione del WA nel 2007, sono stati creati gruppi di lavoro nei seguenti settori: migliori pratiche relative ai regolamenti sui controlli delle esportazioni, sistemi di controllo delle riesportazioni di armi convenzionali, trasparenza e apertura e dialogo con i paesi non membri. Gli organismi dipendenti dal WA (il Gruppo di lavoro generale, il Gruppo di esperti, e la Riunione dei funzionari per le autorizzazioni ed il controllo e la vigilanza) si sono riuniti durante l’anno per scambiarsi informazioni e preparare decisioni prima della riunione plenaria del dicembre 2007.¹⁹ La riunione ha deciso di continuare a condurre l’apertura verso gli Stati non partecipanti attraverso il dialogo con essi e con le organizzazioni internazionali per promuovere le pratiche migliori relative ai controlli delle esportazioni, fra cui i sistemi di difesa aerea portatili (MANPADS); tuttavia, non è stato possibile raggiungere alcun accordo sull’estensione dell’adesione.

Gli Stati partecipanti al WA hanno apportato modifiche alle liste di controllo delle esportazioni, concentrandosi in particolare sui dispositivi utilizzati per innescare le esplosioni e sulle apparecchiature per il disinnescamento di ordigni esplosivi improvvisati (IEDs). Per la prima volta, il WA ha altresì intrapreso un’importante revisione editoriale della lista di controllo. Sono state apportate pressappoco 2500 modifiche editoriali per rendere la lista più coerente e di più facile utilizzo da parte delle autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni e del settore industriale; le modifiche non incidono materialmente sull’ambito dei controlli.²⁰ Il Gruppo di esperti e il MTCR, vista la sovrapposizione fra le liste dei regimi, hanno avviato un dialogo nel 2007 per elaborare un’interpretazione comune della terminologia e dei parametri tecnici su alcune apparecchiature di navigazione.

La riunione plenaria del WA ha approvato le modifiche degli elementi per i controlli delle esportazioni di MANPADS risalenti al 2003.²¹ Le modifiche hanno intensificato il dibattito sulle apparecchiature di produzione e di addestramento, e hanno introdotto i requisiti necessari per garantire la destinazione d’uso finale e la possibilità di verifiche post-spedizione nei paesi destinatari. E’ stata altresì aggiunta la clausola che gli Stati non partecipanti potrebbero ricevere supporto tecnico e specialistico per elaborare ed implementare la loro legislazione per controllare i

¹⁸ Si veda il sito web del WA <http://www.wassenaar.org/index.html/>

¹⁹ Accordo di Wassenaar, ‘Dichiarazione pubblica riunione plenaria 2007 dell’Accordo di Wassenaar sui controlli delle esportazioni di armi convenzionali e di prodotti e tecnologie a duplice uso’, Vienna, 6 dic. 2007. Tutti i documenti pubblici del WA sono disponibili all’indirizzo <http://www.wassenaar.org/>

²⁰ Si veda <http://www.wassenaar.org/controllists/index.html/> per le liste di controllo aggiornate e per un riepilogo delle modifiche adottate nella riunione plenaria del dicembre 2007.

²¹ Accordo di Wassenaar, ‘Elementi per i controlli delle esportazioni di sistemi di difesa aerea portatili (MANPADS)’, Vienna, dic. 2007, <http://www.wassenaar.org/publicdocuments/index.html/>

trasferimenti di MANPADS. Le ‘Migliori pratiche per le esportazioni di armi leggere’ del 2002 sono state anch’esse modificate ‘per allinearle alla definizione utilizzata dall’ONU nel 2005 sulla marcatura e tracciatura delle armi leggere e di piccolo calibro’.²²

La sessione plenaria ha altresì approvato due nuovi documenti: ‘Dichiarazione di intesa sull’implementazione dei controlli sulla destinazione d’uso dei beni a duplice uso’ e ‘Pratiche migliori per evitare i trasferimenti destabilizzanti di armi leggere (SALW) con trasporto aereo’.²³ La dichiarazione sulla destinazione d’uso raccomanda che sia le rispettive autorità competenti sia l’esportatore applichino i principi di gestione dei rischi alle tre fasi dei controlli sulla destinazione d’uso.²⁴ Per le autorità competenti si tratta di un approccio basato sui rischi durante la fase pre-autorizzazione (per es. sensibilizzando il settore industriale), la procedura di concessione della licenza (per es. verifiche sulla credibilità, consultazioni inter-agenzia) e dopo che la licenza è stata concessa (per es. scambio di informazioni fra governi, ‘sanzioni proporzionate e dissuasive’ per scoraggiare le violazioni, monitoraggio degli obblighi inerenti la destinazione finale d’uso, controlli e rapporti post-spedizione). Dal punto di vista dell’esportatore, le responsabilità durante le tre fasi includono: programmi interni di rispetto delle procedure, disposizioni di sicurezza fisica e tecnica e uno scambio di informazioni a doppio senso con le autorità sui contatti degli utilizzatori finali e delle imprese sensibili, la presentazione di documenti adeguati e di ulteriori spiegazioni durante la procedura di rilascio della licenza, controlli sulla contabilità e post-spedizioni una volta che il trasferimento è completato. Il documento relativo alle pratiche migliori contiene una serie di misure da adottare a livello nazionale per evitare trasporti potenzialmente pericolosi ed illeciti di SALW da parte di soggetti non statali e per sostenere l’attività dei funzionari antifrode. Tali misure prevedono l’indicazione di determinati dettagli del trasporto, prima della concessione dell’autorizzazione di esportazione, che potrebbero essere a loro volta utilizzati in un procedimento giudiziario in caso di inosservanza di tali condizioni, nonché lo scambio di informazioni che potrebbe confluire in una valutazione dei rischi nazionale nelle procedure di concessione delle autorizzazioni e di controllo e vigilanza.

²² Accordo di Wassenaar, ‘Linee guida aggiornate sulle pratiche migliori per le esportazioni di armi leggere e di piccolo calibro (SALW)’, Vienna, dic. 2007, <http://www.wassenaar.org/publicdocuments/index.html/>

²³ Accordo di Wassenaar, ‘Dichiarazione di intesa sull’implementazione dei controlli sulla destinazione finale dei beni a duplice uso’, Vienna, dic. 2007, <http://www.wassenaar.org/publicdocuments/index.html/>; e Accordo di Wassenaar, ‘Pratiche migliori per evitare i trasferimenti destabilizzanti di armi leggere e di piccolo calibro (SALW) con trasporto aereo’, Vienna, dic. 2007, <http://www.wassenaar.org/publicdocuments/index.html/>

²⁴ Il termine ‘esportatore’ si riferisce alla persona fisica o giuridica che ha l’autorità di determinare e controllare l’invio di beni al di fuori della giurisdizione territoriale o del confine doganale di uno Stato. Per un glossario di termini utilizzati in questo capitolo si veda Progetto di non proliferazione e di controllo delle esportazioni SIPRI, ‘Glossario dei termini utilizzati nel controllo delle esportazioni di armi e di beni a duplice uso’. <http://www.sipri.org/contents/expcon/eglossa.html>

Il regime di controllo delle tecnologie missilistiche (MTCR)

Istituito nel 1987, l'MTCR è un accordo informale nell'ambito del quale i paesi che condividono l'obiettivo della non proliferazione dei sistemi di lancio senza pilota di armi nucleari, biologiche o chimiche cooperano per scambiare informazioni e coordinare i rispettivi processi nazionali di concessione delle licenze di esportazione.²⁵

L'MTCR svolge attività di apertura e dialogo (outreach) per informare gli Stati non partecipanti sulle attività del regime e fornire assistenza pratica sulle iniziative volte ad evitare la proliferazione dei sistemi missilistici. Nella riunione plenaria dell'inizio di novembre 2007, i partner dell'MTCR hanno proposto assistenza a Bielorussia, Cina, Croazia, Egitto, Giordania, India, Israele, Kazakistan, Libia, Panama, Singapore, Siria, Emirati Arabi Uniti e Yemen e hanno deciso che avrebbero continuato a spiegare la logica soggiacente alle modifiche della lista dei prodotti controllati durante le riunioni di apertura e dialogo con i paesi non partecipanti. L'MTCR ha preso in considerazione nuove richieste di adesione da diversi paesi, sebbene nessuna di tali richieste sia stata accettata; esse vengono valutate caso per caso e su basi politiche e tecniche.²⁶ L'MTCR deve ancora prendere in considerazione la proposta della Russia di una revisione globale dell'attività del regime, in attesa di conoscere i dettagli dell'ambito di tale revisione.

La banca dati del punto di contatto elettronico (ePOC), che i partner MTCR utilizzano per facilitare lo scambio di documenti in sicurezza e notificarsi reciprocamente il diniego di una autorizzazione di esportazione, è stata ulteriormente sviluppata nel 2007. Le revisioni consentiranno ai partner di rinnovare le notifiche on line con la data del rinnovo più recente che figura, con la relativa notifica, nella banca dati. La banca dati ePOC consentirà altresì di risalire ai dinieghi revocati fino a cinque anni dopo la revoca.

L'MTCR e gli sviluppi missilistici regionali

I partner MTCR hanno richiamato l'attenzione sul numero significativo di test missilistici balistici che sono stati recentemente effettuati da India, Iran, Corea del Nord, e Pakistan.²⁷ Durante lo scambio di informazioni nella riunione plenaria, i partner MTCR hanno espresso preoccupazione

²⁵ Si veda il sito dell'MTCR: <http://www.mtcr.info/>

²⁶ Cina, Croazia, Cipro, Estonia, Kazakistan, Lettonia, Libia, Lituania, Malta, Romania, Slovacchia e Slovenia hanno chiesto di partecipare all'MTCR.

²⁷ Si veda Anthony, I. e Bauer, S., 'Controlli sui trasferimenti internazionali inerenti la sicurezza', *Annuario SIPRI 2007: Armamenti, disarmo e sicurezza internazionale* (Oxford University Press: Oxford, 2007), p.645.

circa gli sviluppi missilistici regionali, in particolare in Iran e Corea del Nord.²⁸ L'Iran ha continuato a testare missili balistici durante il 2007 e, a novembre, il Ministro iraniano della Difesa, Mostafa Mohammad Najjar, ha fatto riferimento al lancio di prova di un missile con gittata di 2000 chilometri che ha chiamato "Ashura", che sarebbe stato messo a punto e prodotto dal Ministero della Difesa iraniano.²⁹ I funzionari USA hanno poi informato il Generale Yury Baluyevsky, Capo di Stato maggiore delle Forze armate russe, che il 20 novembre era stato effettuato un test missilistico iraniano.³⁰ I partner MTCR hanno sottolineato la necessità di sostenere l'attuazione delle decisioni del Consiglio di Sicurezza ONU. La riunione plenaria ha reiterato il proprio sostegno alla Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza ONU, in cui si dichiara che la proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD) e dei loro mezzi di lancio è una minaccia per la pace e la sicurezza internazionali e obbliga tutti gli Stati membri dell'ONU a effettuare controlli efficaci delle esportazioni di tali armi e dei relativi materiali.³¹ I partner hanno anche rilevato la pertinenza diretta di una serie di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza ONU (in particolare, le Risoluzioni 1718, 1737 e 1747, si veda qui di seguito) con i controlli alle esportazioni dell'MTCR, e hanno espresso la propria determinazione ad implementare tali Risoluzioni.

La Risoluzione 1718 del Consiglio di Sicurezza ONU è stata concordata dopo il test di un ordigno nucleare da parte della Corea del Nord nell'ottobre 2006.³² La Risoluzione impone agli Stati membri dell'ONU di 'evitare la fornitura, la vendita ed il trasferimento diretti o indiretti alla Corea del Nord, attraverso i propri territori o da parte dei propri cittadini, oppure utilizzando navi o aeromobili battenti la propria bandiera, e originari o meno dei propri territori' di determinati beni. I beni soggetti ad embargo includono i missili e i sistemi missilistici 'definiti ai fini del Registro delle armi convenzionali delle Nazioni Unite' nonché 'i beni, materiali, le apparecchiature, i prodotti e le tecnologie supplementari', determinati da un comitato del Consiglio di Sicurezza istituito appositamente per sovrintendere all'attuazione della Risoluzione.³³

Sebbene l'ONU non abbia imposto un embargo sulle armi all'Iran, entrambe le Risoluzioni 1737 e 1747 contengono alcune disposizioni che hanno pertinenza diretta con i controlli alle esportazioni riguardanti i missili. La Risoluzione 1737 del Consiglio di Sicurezza ONU, adottata nel

²⁸ 'Dichiarazione di apertura da parte del Segretario Generale per gli Affari europei, Sig. Dimitrios K. Katsoudas', 22^a riunione plenaria MTCR, Atene, 7 nov. 2007, http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/Articles/en-US/141107_F1551.htm/

²⁹ Nuovo missile balistico iraniano « Ashura », Agenzia France-Presse, 27 nov. 2007.

³⁰ 'Il Generale russo dichiara che non esistono prove che l'Iran abbia testato un nuovo missile', ITAR-TASS 7 dic. 2007.

³¹ Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza ONU, 28 apr. 2004; Anthony, I., 'Ridurre i rischi per la sicurezza, controllando il possesso e l'uso di materiali ad uso civile', *Annuario 2007 SIPRI* (nota 29); e Ahlström, C., 'Risoluzione 1540 del Consiglio di Sicurezza ONU: non proliferazione mediante la legislazione internazionale', *Annuario SIPRI 2007* (nota 29).

³² Risoluzione 1718 del Consiglio di Sicurezza ONU, 14 ott. 2006

³³ La lista di beni può essere consultato sul sito web del Comitato al seguente indirizzo <http://www.un.org/sc/committees/1718/>

dicembre 2006, prevede che gli Stati membri forniscano i beni elencati nel documento del Consiglio di Sicurezza ONU S/2006/815 all'Iran soltanto in situazioni specifiche.³⁴ Tale documento contiene una lista di beni, materiali, apparecchiature, prodotti e tecnologie relativi ai programmi missilistici balistici, ricavata direttamente dalla lista di controllo MTCR. Il trasferimento dei beni elencati all'Iran è proibito se le autorità dello Stato esportatore ritengono che esso potrebbe contribuire allo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari.

In tutti gli altri casi, l'esportazione dei beni elencati dovrebbe avvenire unicamente a tre condizioni. Primo, le autorità dello Stato esportatore devono applicare le linee guida stabilite in un altro documento del Consiglio di Sicurezza, il doc. S/2006/985, che contiene le linee guida MTCR.³⁵ Secondo, le autorità dello Stato di esportazione devono ottenere e trovarsi nella posizione di esercitare efficacemente il diritto a verificare l'utente finale e il luogo della destinazione d'uso finale di tutti i beni forniti. Terzo, le autorità devono dare notifica al Comitato del Consiglio di Sicurezza ONU competente entro 10 giorni dalla fornitura, vendita o trasferimento.

La Risoluzione 1747 amplifica la Risoluzione 1737 e sollecita tutti gli Stati a 'vigilare e contenere la fornitura, la vendita ed il trasferimento diretti o indiretti dai propri territori o da parte dei propri cittadini o utilizzando le navi o gli aeromobili battenti la propria bandiera' verso l'Iran dei beni, missili o sistemi missilistici definiti ai fini del Registro delle armi convenzionali ONU (UNROCA). Analoghi vigilanza e contenimento dovrebbero essere altresì dimostrati rispetto alla 'assistenza tecnica o formazione/addestramento, all'assistenza finanziaria, agli investimenti, all'intermediazione o altri servizi, ed al trasferimento di risorse o servizi finanziari, relativi alla fornitura, alla vendita, al trasferimento, alla fabbricazione o all'uso di tali beni'.³⁶

L'MTCR ed altri meccanismi di controllo dei missili

L'Alto Rappresentante ONU per il disarmo, Serge Duarte, è giunto alla conclusione che la produzione e la proliferazione dei sistemi di lancio 'restano problemi difficili, e non esiste un

³⁴ Nazioni Unite, Lista di beni, materiali, apparecchiature, prodotti e tecnologie relativi ai programmi missilistici balistici, allegata al documento S/2006/815, 13 ott. 2006.

³⁵ Nazioni Unite, Linee guida per i trasferimenti sensibili di prodotti missilistici, allegato al documento S/2006/985, 15 dic. 2006.

³⁶ L'UNROCA definisce i missili come '(a) razzi teleguidati o senza guida, missili balistici o cruise, capaci di lanciare una testata o arma di distruzione fino ad un raggio di almeno 25 chilometri, e mezzi progettati o modificati specificatamente per lanciare tali missili o razzi...tale subcategoria include i veicoli pilotati a distanza aventi le suindicate caratteristiche per i missili ma non include i missili terra-aria, (b) Sistemi di difesa aerea portatili (MANPADS).' Registro delle armi convenzionali delle Nazioni Unite, *Opuscolo informativo 2007* (Dipartimento per il disarmo ONU: New York, 2007), <http://disarmament.un.org/cab/register.html>, p.6.

trattato multilaterale sui missili, né se ne preannuncia uno'.³⁷ Nell'ottobre 2007, la Russia e gli USA hanno diramato una dichiarazione congiunta sul Trattato sull'eliminazione dei missili a media e a corta gittata (Trattato INF) al Primo Comitato dell'Assemblea Generale ONU sul disarmo e sulla sicurezza internazionale. La dichiarazione sollecita tutti i paesi interessati a 'discutere della possibilità di conferire un carattere mondiale a tale importante regime mediante la rinuncia ai missili balistici lanciati da terra ed ai missili cruise con gittata fra i 500 ed i 5500 chilometri, giungendo pertanto alla distruzione di tali missili ed alla cessazione dei programmi associati'.³⁸ La Russia ha introdotto un'analogia proposta alla riunione dei ministri degli esteri dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), nel novembre 2007. La Russia sperava che si sarebbe trattato di una proposta congiunta con gli USA, ma gli USA non hanno ritenuto di appoggiare il dibattito relativo a un trattato sui missili in un Forum regionale europeo. Una volta introdotta, la proposta non ha ottenuto il sostegno di tutti i ministri degli esteri OSCE.³⁹

Il Codice di condotta contro la proliferazione dei missili balistici de L'Aia (HCOC), che è stato aperto alla firma a L'Aia nel novembre 2002, è stato elaborato dagli Stati partecipanti MTCR.⁴⁰ L'HCOC contiene misure che puntano ad incrementare la trasparenza e a rafforzare la fiducia al fine di ridurre la diffidenza, spiegando il modo in cui le tecnologie missilistiche vengono applicate dagli Stati con programmi missilistici legittimi. Tali misure includono le notifiche pre-lancio, che contengono informazioni preliminari su razzi, missili balistici e veicoli di lancio spaziali, e dichiarazioni annuali sulle relative politiche nazionali. Quando l'HCOC è stato varato, 93 paesi vi hanno aderito come Stati firmatari. A dicembre 2007, il numero di Stati firmatari era salito a 127.⁴¹

Il livello di raggiungimento degli obiettivi da parte dell'HCOC è difficile da determinare e, paradossalmente visto il suo impegno per la trasparenza, le informazioni pubbliche sulle attività dell'HCOC sono scarse. L'aumento dell'adesione ha ampiamente rispecchiato le decisioni di paesi

³⁷ Duarte, S., 'Stato dell'arte nel settore del controllo degli armamenti e del disarmo e sul ruolo delle rispettive organizzazioni', Dichiarazione dinanzi alla Prima Commissione dell'Assemblea Generale ONU; 8 ott. 2007. Dal novembre 2000, l'Assemblea Generale ONU ha ingaggiato un panel di esperti del governo per esaminare 'la questione dei missili in tutti i suoi aspetti'. Nel 2002, il panel ha prodotto il suo primo rapporto che non conteneva proposte attuabili a parte una raccomandazione a continuare i dibattiti. Successivamente, all'interno del gruppo, non è stato possibile conseguire il consenso necessario per produrre ulteriori rapporti.

³⁸ Nazioni Unite, Dichiarazione congiunta Stati Uniti-Russia sul Trattato sull'eliminazione dei missili a media e corta gittata, A/C.1/62/3, 1 nov. 2007.

³⁹ 'Non appare chiara la posizione USA rispetto a rendere universale il Trattato INF – Lavrov', ITAR-TASS, 5 dic. 2007.

⁴⁰ Alla riunione plenaria dell'MTCR nel 1999 a Noordwijk, Paesi Bassi, gli Stati partecipanti sono stati concordi nel riconoscere che sarebbero state necessarie iniziative supplementari per controllare la proliferazione missilistica oltre al coordinamento dei controlli delle esportazioni. Durante i dibattiti nel 2000, è emerso che gli Stati partecipanti preferivano cercare un processo relativamente rapido che conducesse ad un codice di condotta politico piuttosto che ad un accordo giuridico. Entro il 2001, gli Stati partecipanti hanno concordato il testo di un progetto di codice di condotta e hanno cominciato a discuterlo con gli Stati non MTCR.

⁴¹ Per l'elenco di Stati firmatari, si veda l'allegato B di questo volume.

che non dispongono di programmi di missili balistici.⁴² La maggioranza dei paesi con nuovi programmi di missili balistici, come la Cina, l'India ed il Pakistan, ha rifiutato di partecipare – sebbene la Cina desideri mantenere l'impegno e lo scambio di informazioni con i membri HCOC senza sottoscrivere il Codice.⁴³ I rapporti pubblici suggeriscono che un numero significativo di Stati che sottoscrivono l'HCOC non presenta le dichiarazioni annuali sulle rispettive politiche relative ai missili balistici ed ai veicoli di lancio spaziali.⁴⁴ In molti casi, gli Stati interessati non avrebbero nulla da segnalare e sarebbero riluttanti a sostenere il costo della presentazione di rapporti in bianco o 'nulli'.

III. Le misure dell'Unione europea dal lato dell'offerta

Durante il 2007, il complesso sistema che l'Unione europea ha sviluppato per controllare le esportazioni di beni ad uso militare e a duplice uso ha continuato ad evolversi. Nel dicembre 2006, la Commissione europea ha proposto la revisione del regime dei controlli alle esportazioni di beni a duplice uso dell'UE, incluse modifiche alla normativa.⁴⁵ Sebbene gli Stati membri abbiano preso in considerazione le proposte, nel 2007 non è stato raggiunto alcun accordo sul modo in cui modificare il sistema corrente.

Nel valutare le autorizzazioni di esportazione nazionali, gli Stati membri UE prendono in considerazione gli otto criteri del Codice di condotta sulle esportazioni di armi, che prevede, fra l'altro, l'obbligo di segnalazione, lo scambio di informazioni e la consultazione.⁴⁶

Il Gruppo di lavoro del Consiglio UE sulle esportazioni di armi convenzionali (COARM) ha un ruolo centrale nella facilitazione del dibattito sulle questioni inerenti il trasferimento di armi all'interno dell'UE. Il COARM pubblica una guida utenti, volta a coadiuvare gli Stati membri nell'applicazione del Codice di condotta, che contiene le linee guida sulle pratiche migliori per

⁴² Ministero degli affari esteri delle Filippine, 'Le Filippine concludono una presidenza produttiva del Codice di Condotta di L'Aia (HCOC) contro la proliferazione dei missili balistici', comunicato stampa SFA-AGR-540-06, 27 giugno 2006.

⁴³ Ministero degli affari esteri cinese, 'Il Codice di condotta di L'Aia contro la proliferazione dei missili balistici (HCOC), comunicato stampa, 21 maggio 2007 <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjzb/zzjg/jks/kjlc/wkdd/t410752.htm>

⁴⁴ Keobane, D., 'Sfide nell'ambito della non proliferazione dei missili – approcci multilaterali : il Codice di condotta di L'Aia contro la proliferazione dei missili balistici', rapporto sulla Conferenza internazionale organizzata dall'Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza, Vienna, 30 maggio 2007.

⁴⁵ Commissione europea, Proposta di Regolamento del Consiglio del Consiglio che istituisce un regime comunitario per il controllo delle esportazioni di beni e tecnologie a duplice uso, COM(2006) 829 finale, Bruxelles 18 dic. 2006.

⁴⁶ Consiglio dell'Unione europea, Codice di condotta sulle esportazioni di armamenti Ue, 8675/2/98 Rev. 2, Bruxelles, 5 giugno 1998. Sulle ripercussioni che ha avuto il Codice nei primi 10 anni, si veda Bromley, M., *L'impatto sulla politica interna del Codice di condotta sulle esportazioni di armi: la Repubblica ceca, i Paesi Bassi e la Spagna*, Documento politico SIPRI n° 21 (SIPRI: Stoccolma, apr. 2008).

l'interpretazione dei criteri del Codice. Nel 2007, il COARM ha pubblicato le linee guida sulle pratiche migliori per i restanti tre degli otto criteri.⁴⁷

Il COARM ha altresì aggiunto alla guida per gli utenti un capitolo sui controlli post-spedizione, che incoraggia lo scambio di informazioni sulle misure nazionali che gli Stati membri utilizzano al fine di garantire il rispetto degli accordi sulla destinazione d'uso. La guida per gli utenti raccomanda anche che gli Stati membri si informino l'un l'altro nel caso di diniego delle istanze di registrazione di intermediazioni.

Attuazione delle sanzioni del Consiglio di sicurezza ONU nella legislazione UE

Come indicato nella sezione II, il Consiglio di sicurezza ONU ha adottato diverse risoluzioni che limitano o proibiscono i trasferimenti di una serie di beni all'Iran, fra cui la Risoluzione 1737 del Consiglio di sicurezza ONU. L'Articolo 8 del Regolamento del Consiglio UE 1334/2000 – la legislazione primaria che disciplina l'esportazione dei beni a duplice uso dall'UE – sottolinea che nel prendere le decisioni relative alle autorizzazioni, gli Stati membri devono prendere in considerazione i propri obblighi rispetto alle sanzioni imposte da una risoluzione vincolante del Consiglio di sicurezza ONU.⁴⁸ Tuttavia, l'Articolo 3 chiarisce che la legge non si applica ai beni che transitano soltanto attraverso l'UE e non istituisce alcun obbligo di autorizzazione per i beni in transito o trasbordo verso l'Iran. L'Articolo 3 chiarisce anche che il regolamento non si applica ai trasferimenti di tecnologie che avvengono mediante contatti fra le persone - all'interno dell'UE durante le visite di cittadini esteri oppure al di fuori dell'UE durante le visite di cittadini UE verso altri paesi.⁴⁹ Pertanto, il Regolamento 1334/2000 non può di per sé costituire una base adeguata per l'attuazione delle decisioni ONU.⁵⁰ In generale, gli Stati membri hanno adottato la prassi di dichiarare innanzitutto le misure necessarie per conseguire gli obiettivi di una risoluzione ONU nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune dell'UE, solitamente sotto forma di

⁴⁷ Consiglio dell'Unione europea, 'Guida per l'utente sul Codice di condotta dell'Unione europea sulle esportazioni di armi', Rev. 1, Bruxelles, 3 luglio 2007. Le nuove aggiunte riguardavano il criterio 1, relativo agli Stati membri, ed il criterio 6, sulla posizione del paese acquirente rispetto al terrorismo.

⁴⁸ Regolamento del Consiglio (CE) n° 1334/2000 del 22 giugno 2000 che istituisce un regime comunitario per il controllo delle esportazioni dei beni e delle tecnologie a duplice uso, *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, L159 (30 giugno 2000), p.5.

⁴⁹ Poiché non esiste una legislazione primaria a livello europeo, gli Stati membri Ue hanno deciso che controlleranno tali trasferimenti attraverso le legislazioni nazionali. A tale fine, il Consiglio ha adottato la l'Azione comune del Consiglio del 22 giugno 2000 sul controllo dell'assistenza tecnica relativa ad alcune destinazioni d'uso militari (2000/401/PESC), *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, L159 (30 giugno 2000), pp. 216-17.

⁵⁰ Una delle proposte avanzate dalla Commissione europea creerebbe una base giuridica per controllare i beni in transito attraverso l'Ue, una modifica che risulta essere necessaria anche per allineare la legislazione Ue ai requisiti imposti dalla Risoluzione 1540 del Consiglio di sicurezza ONU.

posizione comune. Un Regolamento del Consiglio fornirà, poi, la base per poter intervenire ed interrompere o ridurre le relazioni economiche o finanziarie con il paese in questione.

Nel febbraio 2007, il Consiglio UE ha adottato una posizione comune, identificando le particolari misure restrittive da applicare all'Iran al fine di conseguire gli obiettivi della Risoluzione 1737 del Consiglio di sicurezza ONU.⁵¹ Nell'aprile 2007, il Regolamento 423/2007, relativo alle misure restrittive contro l'Iran, ha reso legge tali disposizioni che sono, pertanto, divenute vincolanti per tutti gli Stati membri UE.⁵² Il Regolamento 423/2007 proibisce la fornitura all'Iran di tutti i prodotti e le tecnologie elencati in un allegato del Regolamento; tale allegato è identico alle liste NSG e MTCR. Il Regolamento conferisce inoltre l'autorità legale di bloccare tali beni in transito attraverso l'UE e di controllare l'assistenza tecnica e i servizi non contemplati dal Regolamento 1334/2000. Inoltre, il Regolamento definisce una lista di prodotti e tecnologie che solitamente non vengono controllati ma che potrebbero contribuire ad attività connesse all'arricchimento, al riprocessamento e all'acqua pesante, per lo sviluppo di sistemi di lancio di armi nucleari, oppure per la prosecuzione di attività in altri ambiti sui quali l'IAEA ha espresso preoccupazione o che ha identificato come in sospeso.⁵³ Il Regolamento prevede che gli esportatori chiedano l'autorizzazione prima di esportare tali beni, che sono elencati in un allegato separato dell'atto normativo UE.⁵⁴ In tal modo, l'UE ha ampliato la portata delle misure restrittive oltre a quelle necessarie per attuare le decisioni ONU.

Contrariamente alle esportazioni di beni a duplice uso, le esportazioni di prodotti militari sono controllate dalla legislazione nazionale degli Stati membri e non dal diritto europeo. Mentre molti beni a duplice uso di tipo missilistico sono controllati dal Regolamento 1334/2000, i missili stessi non lo sono. I missili e i razzi, così come i componenti specificatamente progettati per loro, figurano nell'elenco nazionale delle munizioni che fa parte della legge sul controllo delle esportazioni di armi in ogni Stato membro. Nel febbraio 2007, l'UE ha proibito l'esportazione di missili e razzi verso l'Iran.⁵⁵ Le misure successive concordate dall'UE vanno oltre le decisioni prese dal Consiglio di sicurezza ONU in relazione alle armi convenzionali. Atteso che il Consiglio di sicurezza ONU ha sollecitato gli Stati ad esercitare vigilanza e contenimento nella fornitura di armi convenzionali all'Iran, nell'aprile 2007 l'UE ha proibito il trasferimento, la vendita o la fornitura

⁵¹ Posizione comune del Consiglio 2007/140/PESC del 27 febbraio 2007 relativa alle misure restrittive contro l'Iran, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L61 (28 febb. 2007), pp. 49-55.

⁵² Regolamento del Consiglio (CE) n° 423/2007 del 19 aprile 2007, relativo alle misure restrittive contro l'Iran, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L103 (20 apr. 2007), pp. 1-23. Tale Regolamento è stato successivamente emendato ed aggiornato dal Regolamento del Consiglio (CE) n° 618/2007 del 5 giugno 2007 che emenda il Regolamento (CE) n° 423/2007, relativo alle misure restrittive contro l'Iran, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L143 (6 giugno 2007), pp. 1-2.

⁵³ Come previsto dalla prefazione, paragrafo 5, della Posizione comune del Consiglio 2007/1740/PESC (nota 53).

⁵⁴ Regolamento del Consiglio n° 423/2007 (nota 52), Articolo 3.

⁵⁵ Posizione comune del Consiglio 2007/140/PESC (nota 53).

all'Iran di 'armi e relativo materiale di tutti i tipi, incluse le armi e le munizioni, i veicoli e le attrezzature militari e paramilitari, e i relativi pezzi di ricambio'.⁵⁶

La disciplina dei trasferimenti di armi intra-UE

Come rilevato in precedenza, mentre l'esportazione di beni a duplice uso viene controllata da un unico atto normativo UE, le esportazioni di articoli e servizi militari sono controllate da legislazioni separate in ciascuno dei 27 Stati membri UE. Inoltre, poiché i beni militari non fanno parte del mercato unico europeo, gli Stati membri applicano le rispettive normative nazionali quando si vendono armi l'uno all'altro. Sebbene gli Stati membri applichino i criteri comuni indicati nel Codice di condotta sulle esportazioni di armi nel valutare le istanze di esportazione di articoli militari, la possibilità interpretative esistenti danno ancora luogo a differenze di approccio a livello nazionale. Attraverso la cooperazione e le segnalazioni (inclusi la notifica del diniego e le consultazioni regolari), l'UE ha promosso una maggiore convergenza fra le autorità nazionali nell'applicazione delle politiche relative all'esportazione di prodotti di tipo militare ai paesi terzi.⁵⁷

Nel dicembre 2007, la Commissione europea ha proposto una direttiva volta a semplificare le procedure di rilascio delle autorizzazioni per i trasferimenti di alcuni beni all'interno dell'UE.⁵⁸ La proposta conteneva due elementi principali. Primo, gli Stati membri avrebbero dovuto concedere autorizzazioni generali e globali per i trasferimenti intra-UE di determinati beni. La concessione di autorizzazioni singole non sarebbe stata proibita ma sarebbe stata un fatto eccezionale. Secondo, gli Stati membri sarebbero stati obbligati a creare autorizzazioni generali per i trasferimenti di prodotti di tipo militare ai governi in qualsiasi altro Stato membro e per i trasferimenti a destinatari in altri Stati membri certificati secondo i criteri comuni da indicarsi nella legislazione.

Un altro aspetto significativo della legislazione proposta riguarda la creazione di una lista concordata di munizioni a esportazione controllata. Tutti gli Stati membri UE si sono impegnati politicamente a controllare una lista di beni basata sulla Lista di munizioni compilata nell'ambito dell'Accordo di Wassenaar.⁵⁹ Tale lista è stata adottata dall'UE quale lista di riferimento –

⁵⁶ Posizione comune del Consiglio 2007/246/PESC del 23 aprile 2007 che emenda la Posizione comune 2007/140/PESC relativa alle misure restrittive contro l'Iran, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L106 (24 apr. 2007), pp. 67-75.

⁵⁷ Nella terminologia Ue, un 'paese terzo' è qualsiasi paese non membro dell'Ue.

⁵⁸ Commissione europea, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla semplificazione dei termini e delle condizioni relativi ai trasferimenti di prodotti per la difesa all'interno della Comunità, COM(2007) 765 finale, Bruxelles, 5 dic. 2007.

⁵⁹ Soltanto uno Stato membro Ue (Cipro) non partecipa al WA. Tuttavia, poiché l'Ue l'ha adottata quale lista di riferimento, Cipro è vincolato politicamente a controllare i beni della Lista di munizioni di WA attraverso la propria legislazione nazionale. La lista Ue, che viene sottoposta a revisione per rispecchiare i cambiamenti concordati

denominata Lista militare comune dell'Unione europea – alla quale gli Stati membri applicano il Codice di condotta. Gli Stati membri non hanno un approccio armonizzato per l'inserimento dei beni indicati nella Lista militare comune nella normativa nazionale. In alcuni casi, la lista viene adottata come lista di controllo nazionale senza modifiche. In altri casi, i beni elencati vengono riadattati in una lista di controllo nazionale già esistente che è fatta su misura per le linee guida nazionali e i sistemi di concessione delle autorizzazioni. Operare con la Lista militare comune per alcune transazioni e con una lista di controllo nazionale per altre potrebbe minare l'obiettivo di semplificare i regolamenti e ridurre i costi delle transazioni per le società esportatrici. Se approvata, la legislazione renderebbe la Lista militare comune l'unica lista di prodotti per la difesa legalmente vincolante, che sostituirebbe le attuali liste nazionali in caso di trasferimenti intra-UE. Inoltre, la Commissione europea ha proposto di applicare la legislazione a tutti i prodotti di tipo militare che corrispondono a quelli figuranti nella Lista militare comune, incluso il trasferimento, la manutenzione e la riparazione di sottosistemi, componenti, pezzi di ricambio e tecnologie.

La proposta della Commissione riconosce che per alleggerire i controlli sui trasferimenti intra-UE, è necessario che gli Stati membri siano convinti che non ci sarà un ri-trasferimento che non sia stato approvato dallo Stato membro originario. Per fare fronte a tale problema, la proposta raccomanda un sistema di certificazione secondo il quale agli Stati membri sarebbe richiesto di certificare le società che desiderano fare uso di autorizzazioni generali conformemente a requisiti comuni. All'atto della richiesta di un'autorizzazione di esportazione, le società certificate dovrebbero confermare alle rispettive autorità nazionali che sono consapevoli e rispettano le limitazioni all'esportazione emesse dagli Stati membri originari. L'inserimento della certificazione delle imprese e un maggiore scambio di informazioni fra i funzionari addetti all'emissione delle autorizzazioni e il settore industriale aggiungerebbero una nuova dimensione al processo di convergenza dei controlli nazionali delle esportazioni.

Tali proposte sono volte a migliorare la situazione di ciò che è stato definito dalla Commissione e dall'Agenzia di difesa europea come un'industria di difesa europea frammentaria. Le misure di semplificazione sono state discusse anche negli anni 90 ma senza esito positivo, non ultimo a causa del timore degli Stati membri UE che esse avrebbero violato il loro potere di sovranità sulla produzione e sul commercio di armi, timore che emerge nuovamente nel corso degli attuali dibattiti.⁶⁰ Se adottata, la legislazione rappresenterebbe un cambiamento significativo nel controllo delle esportazioni UE.

nell'Accordo di Wassenaar, è stata aggiornata nel marzo 2007. Lista militare comune dell'Unione europea, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L88 (29 mar. 2007), pp. 58-89.

⁶⁰ Si veda, per es., il Nono rapporto annuale conformemente alla Disposizione operativa 8 del Codice di condotta sulle esportazioni di armi dell'Unione europea, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, C253 (26 ott. 2007), p. 3.

Il nuovo Codice doganale UE

Dall'ottobre 1992, l'importazione e l'esportazione verso/da l'UE è disciplinata dal Codice doganale comunitario.⁶¹ A seguito degli attentati terroristici sulla rete ferroviaria di Madrid nel marzo 2004, il Consiglio europeo ha emesso la Dichiarazione sulla lotta al terrorismo.⁶² Un aspetto di rilevanza doganale della dichiarazione era l'impegno di proteggere la sicurezza dei trasporti internazionali ed assicurare sistemi efficaci di controllo alle frontiere. Tale impegno ha aggiunto un elemento maggiore di sicurezza pubblica all'attività doganale dell'UE e ha comportato la revisione della legislazione primaria che disciplina le procedure doganali.

Nell'aprile 2005, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno apportato emendamenti al Codice doganale inerenti la sicurezza.⁶³ Gli emendamenti constavano di tre elementi principali. Primo, è stato creato lo status di Operatore economico autorizzato (AEO). Secondo, è stato indicato un approccio comune in relazione alla valutazione dei rischi di beni di potenziale rilevanza dal punto di vista della sicurezza. Terzo, è stato introdotto il requisito della notifica pre-partenza e pre-arrivo delle merci alla frontiera presso il confine doganale dell'UE. Gli emendamenti hanno stabilito altresì il calendario dell'inserimento di tale rafforzamento della sicurezza nel Codice doganale, con l'introduzione di alcuni degli elementi chiave programmata entro la fine del 2008 e dei restanti elementi entro luglio 2009. Nel dicembre 2006, la Commissione ha pubblicato dettagliati regolamenti di attuazione.⁶⁴

Le imprese coinvolte nella catena logistica internazionale possono richiedere ai servizi doganali nazionali lo status di Operatore economico autorizzato, che verrà loro assegnato se le autorità nazionali certificano il possesso dei requisiti previsti.⁶⁵ Le imprese decidono se richiedere lo status di AEO, e decidono se limitare le proprie attività commerciali ai partner che hanno ottenuto lo status AEO. Le autorità doganali negli Stati membri UE valutano le richieste AEO

⁶¹ Regolamento del Consiglio (CEE) n° 2913/92 del 12 ottobre 1992 che istituisce il Codice doganale comunitario, *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, L302 (19 ott. 1992), p. 1.

⁶² Consiglio europeo, 'Dichiarazione sulla lotta al terrorismo', Bruxelles, 25 marzo 2004, http://www.eu.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/79637.pdf

⁶³ Regolamento (CE) n° 648/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 aprile 2005 che emenda il Regolamento del consiglio (CEE) n° 2913/92 che istituisce il Codice doganale comunitario, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L117 (4 maggio 2005), pp. 13-19.

⁶⁴ Regolamento del Consiglio (CE) n° 1875/2006 del 18 dicembre 2006 che emenda il Regolamento (CEE) n° 2454/93 che fissa le disposizioni di attuazione del Regolamento del Consiglio (CEE) n° 2913/92 che istituisce il Codice doganale comunitario, *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, L360 (19 dic. 2006), pp 64-125.

⁶⁵ Un operatore economico è una società o un privato coinvolto in attività contemplate dalla legislazione doganale. I produttori, gli esportatori, gli speditori, i depositari, gli spedizionieri ed i trasportatori sono tutti esempi di operatori economici.

utilizzando standard e criteri stabiliti a livello europeo.⁶⁶ Una volta assegnato, lo status di AEO viene riconosciuto dalle autorità doganali nazionali di tutta l'UE. Le imprese che ricevono il certificato AEO sono considerate dalle autorità affidabili nell'espletare le operazioni di tipo doganale e, pertanto, hanno il diritto di godere di alcuni benefici. I benefici includono le procedure semplificate per lo sdoganamento della merce per l'importazione e l'esportazione, minori controlli documentali e fisici sulle merci, e uno status preferenziale rispetto alle ispezioni presso i locali ai fini della verifica della sicurezza. Il programma di certificazione ha iniziato ad entrare in vigore nel gennaio 2008.

Contemperare la facilitazione degli scambi commerciali con l'osservanza delle regole è un problema generale delle autorità doganali in tutto il mondo. L'aumento del volume degli scambi internazionali associato alla necessità di restare competitivi sul mercato mondiale, ha messo sotto pressione gli operatori che gestiscono i porti marittimi, gli aeroporti e i nodi terrestri per fare muovere le merci più rapidamente lungo la catena logistica. Tali fattori spiegano in parte l'esigua percentuale di spedizioni che viene sottoposta a visite fisiche dalle Autorità doganali. Le Autorità doganali mirano a controllare determinate spedizioni selezionate in base all'esito della valutazione dei rischi che un determinato carico presenta. Le ispezioni mirate sono impiegate da tempo per garantire l'applicazione della normativa relativa, ad esempio, alla tutela delle specie animali e vegetali in via di estinzione, ma solo più recentemente per la lotta al terrorismo e la non proliferazione.

Nel 2003, l'UE ha messo a punto un'azione pilota per armonizzare la valutazione dei rischi. Sono stati, pertanto, elaborati un elenco completo di indicatori di rischio e una lista di domande dettagliate per settori di rischio distinti, da utilizzarsi per misurare il rischio che una determinata spedizione possa non essere conforme alla legislazione UE.⁶⁷ Le informazioni relative alle merci che vengono spedite in o dall'UE vengono raffrontate con i profili di rischio per luoghi, prodotti e operatori, stilati a livello nazionale utilizzando criteri uniformi. Tale attività ha dato luogo all'introduzione dell'obbligo di sottoporre a una valutazione comune dei rischi tutte le merci che entrano od escono dall'UE entro luglio 2009.⁶⁸ Il sistema di valutazione dei rischi elaborato è uno strumento prezioso che, tuttavia, non sostituisce la necessità di disporre di funzionari doganali ben formati e motivati. Infatti, sebbene sia il sistema a selezionare una determinata spedizione, la decisione di effettuare la visita spetta al funzionario doganale e non è automatica. Al fine di evitare

⁶⁶ I criteri includono la documentazione di conformità (compliance), l'esistenza di un sistema di gestione documentale, la solvibilità finanziaria dell'operatore, ed i criteri di sicurezza fisica (inclusi il controllo agli accessi, il contenimento fisico) utilizzati dall'operatore.

⁶⁷ Commissione europea, 'Quadro standardizzato per la gestione dei rischi nell'Amministrazione doganale dell'Ue', 17 nov. 2004, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_control/risk_management/customs_eu/index_en.htm

⁶⁸ Regolamento (CE) n° 648/2005 (nota 66).

potenziali distorsioni dovute a livelli diversi di implementazione nazionale, il Codice doganale stabilisce che, qualora l'analisi dei rischi dia esito positivo, le Autorità nazionali UE devono applicare un livello equivalente di controlli preventivi.⁶⁹

Il sistema di valutazione dei rischi è possibile in virtù della decisione del 2005 che ha previsto la notifica pre-arrivo e pre-partenza delle merci.⁷⁰ Tale decisione, che sarà completamente attuata nel 2009, renderà obbligatoria la notifica preventiva dell'entrata e dell'uscita della merce, pena l'impossibilità di caricare la merce o il blocco della stessa alla frontiera qualora gli operatori non presentino le necessarie informazioni.

In termini pratici, il sistema di sicurezza deve avvalersi di supporti di IT, e, a tal fine, le Autorità doganali degli Stati membri stanno lavorando su un progetto di dogana elettronica. Attualmente, tutti i servizi doganali dell'UE possono scambiarsi informazioni per via elettronica. L'obiettivo finale del progetto è che le Autorità saranno in grado di scambiarsi informazioni in tempo reale fra gli uffici coinvolti in una procedura specifica, piuttosto che fra sedi centrali.⁷¹

Mentre tali modifiche sono necessarie per attuare le revisioni del Codice doganale comunitario, il nuovo sistema coadiuverà l'UE ad adempiere i suoi obblighi internazionali. Per esempio, il nuovo Codice doganale consentirà all'UE di ottemperare al Quadro delle norme SAFE dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD), che tutti gli Stati membri UE si sono impegnati politicamente a sostenere.⁷² Quale centro del commercio mondiale, l'UE è fortemente interessata a garantire che i controlli frontalieri non comportino complicazioni inutili nelle transazioni con i maggiori partner commerciali. L'UE ha iniziato a discutere il modo in cui il Codice doganale può essere armonizzato con i sistemi utilizzati negli USA, che possiedono alcune caratteristiche e obiettivi analoghi - in particolare la Partnership Commercio-Dogane USA contro il terrorismo (US-CTPAT) -, e ha aperto il dialogo sulle questioni doganali con la Cina.⁷³

⁶⁹ Regolamento della Commissione (CE) n° 1875/2006 (nota 67).

⁷⁰ Regolamento (CE) n° 648/2005 (nota 66).

⁷¹ Commissione europea, 'Dogana elettronica', 7 dic. 2005,

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/e-customs_initiative/index_en.htm

⁷² Organizzazione mondiale delle dogane, Quadro delle norme SAFE dell'OMD, giugno 2007,

<http://www.wcoomd.org/home.htm/>

⁷³ Nel gennaio 2007, l'Ue e gli USA hanno istituito un gruppo di lavoro di esperti doganali per valutare il modo in cui conseguire il reciproco riconoscimento dei rispettivi programmi di partnership commerciale. Commissione europea, 'Dogane e sicurezza', 5 mar. 2008,

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/customs_security/index_en.htm

IV. Il ruolo delle attività inquirenti e giudiziarie per l'efficacia repressiva dei controlli delle esportazioni di beni a duplice uso.

Ogni anno, migliaia di beni a duplice uso sono oggetto di transazioni commerciali su scala internazionale. Generalmente, la maggior parte degli esportatori condivide gli obiettivi dei controlli alle esportazioni, quali la prevenzione della proliferazione delle armi nucleari, biologiche e chimiche e dei relativi sistemi missilistici. Di solito, nell'ambito dei controlli delle esportazioni l'accento viene posto sulle tecniche di cui gli esportatori possono avvalersi per evitare l'esportazione non autorizzata dei beni figuranti nelle liste di controllo. Teoricamente, le agenzie preposte ai controlli delle esportazioni operano con gli esportatori per ridurre il rischio di violazioni commesse per negligenza o incomprensioni. Infatti, le autorità possono, ad esempio, aiutare gli esportatori, consigliandoli sulla corretta classificazione dei prodotti, sul modo in cui vagliare i potenziali clienti ed evidenziando indicatori che suggeriscono i rischi connessi a una destinazione doganale d'uso, un utilizzatore finale e un luogo di destinazione determinati.

Tuttavia, i beni a duplice uso vengono talvolta trasferiti senza l'autorizzazione prevista. È tipico che i 'proliferatori' cerchino di acquisire armi utilizzando rotte commerciali usuali e dissimulando la reale destinazione d'uso e il reale utilizzatore finale. Ad esempio, il Giappone ha leggi moderne e complete per controllare le esportazioni di beni a duplice uso. Ciononostante, nel giugno 2007, quattro dirigenti della Mitutoyo Corporation sono stati condannati per esportazioni illegali di strumenti di precisione che misurano gli oggetti in tre dimensioni. Nel 2003, gli ispettori dell'IAEA avevano rinvenuto una delle macchine della Mitutoyo presso uno stabilimento di tipo nucleare in Libia ed avevano fatto scattare un'indagine sulle esportazioni della società da parte degli inquirenti giapponesi. Tale indagine si è conclusa con l'imputazione che la Mitutoyo aveva esportato cinque macchine in Malesia e Singapore senza la prevista autorizzazione, come ammesso dalla società stessa.⁷⁴

Diverse iniziative internazionali recenti hanno sottolineato il ruolo del diritto penale nel rendere efficaci i controlli delle esportazioni. Per esempio, l'Iniziativa per la sicurezza contro la proliferazione (PSI) condotta dagli USA incoraggia l'uso attivo delle procedure di controllo e contrasto e di giustizia penale per fare fronte al traffico illecito di beni a rischio di proliferazione. Inoltre, molti dei regimi multilaterali di controllo delle esportazioni hanno anch'essi iniziato a prestare maggiore attenzione agli aspetti repressivi in generale, incluse le sanzioni penali.⁷⁵ La

⁷⁴ Hongo, J., 'I dirigenti della Mitutoyo ricevono la condizionale', *Japan Times*, 26 giugno 2007.

⁷⁵ Sul potenziale ampliamento del ruolo per la PSI e la discussione sull'approccio repressivo nei regimi multilaterali si vedano Anthony e Bauer (nota 29), pp. 647-51. Sulla PSI si vedano anche Ahlström, C., 'L'Iniziativa sulla sicurezza contro la proliferazione: aspetti di diritto internazionale della Dichiarazione sui principi di interdizione', *Annuario SIPRI 2005: Armamenti, disarmo e sicurezza internazionale* (Oxford University Press: Oxford, 2005).

Risoluzione 1540 del Consiglio di sicurezza dell'ONU dell'aprile 2004 stabilisce che gli Stati devono stabilire ed applicare 'congrue sanzioni penali o civili' per le violazioni delle leggi e dei regolamenti in materia di controlli delle esportazioni.⁷⁶ Il Regolamento 1334/2000 del Consiglio UE stabilisce che gli Stati membri devono fissare le sanzioni applicabili alle violazioni delle leggi e dei regolamenti sui controlli delle esportazioni di beni a duplice uso e statuisce che le sanzioni devono essere 'efficaci, proporzionate e dissuasive'.⁷⁷

Il diritto penale potrebbe infatti sostenere l'efficacia repressiva dei controlli alle esportazioni mediante misure generali di prevenzione (vale a dire, scoraggiando le violazioni della legge con un sistema esemplare di sanzioni) oppure mediante misure speciali di prevenzione (vale a dire, impedendo a un singolo trasgressore di commettere ulteriori reati mediante, ad esempio, la reclusione). Tuttavia, l'enfasi attribuita a tali ipotesi giuridiche nel ventaglio globale delle opzioni repressive non è condivisa. Dai dibattiti che hanno avuto luogo in Europa è emerso che stabilire se le sanzioni hanno o meno una funzione deterrente in generale è una questione controversa e perlopiù determinata dalla legislazione nazionale (piuttosto che europea) che rispecchia le tradizioni relative alle leggi penali nazionali.

Sebbene il Regolamento 1334/2000 lasci la questione delle sanzioni specifiche alla discrezionalità esclusiva degli Stati membri, la Commissione europea ha proposto una revisione che prevede che gli Stati membri optino per le sanzioni penali nel caso di comprovati reati gravi rilevati nell'ambito dei controlli delle esportazioni e concordino una sanzione penale minima comune.⁷⁸ Nel 2005 e 2006, l'UE ha raccolto informazioni (a) sulle disposizioni in materia di controlli delle esportazioni in vigore negli Stati membri, (b) sui pareri degli Stati circa l'opportunità o meno di armonizzare le sanzioni (amministrative e penali) all'interno dell'UE, e (c) sul tipo di sanzioni attualmente applicabili negli Stati per la violazione delle leggi sui controlli delle esportazioni e che potrebbero essere soggette ad armonizzazione UE. I risultati hanno evidenziato differenze di gestione dei reati a livello nazionale. Una maggioranza di Stati membri ha risposto manifestando riluttanza ad armonizzare le sanzioni.⁷⁹

Negli Stati membri UE, esiste un divario evidente fra il numero di attività illegali sospettate e il numero di procedimenti giudiziari. Dai dibattiti è emerso che alcuni Stati membri tendono ad

⁷⁶ Le sanzioni amministrative sono, ad esempio, le sanzioni finanziarie, la perdita delle autorizzazioni di esportazione, la perdita del diritto di godere di alcuni privilegi (per es. le procedure semplificate) e la perdita dei diritti di proprietà attraverso la confisca. Le sanzioni penali sono, ad esempio, le multe, la reclusione, e le condanne con sospensione della pena.

⁷⁷ Sull'implicazione delle sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive si veda per es.: Corte di Giustizia delle Comunità europee, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica ellenica*, 'Mancato adempimento degli obblighi da parte di uno Stato membro: mancata determinazione e messa a disposizione delle risorse proprie comunitarie', Causa 68/88, 21 sett. 1989.

⁷⁸ Commissione europea (nota 45).

⁷⁹ Per es., la sanzione massima per una violazione seria della normativa sui controlli delle esportazioni può comportare 15 anni di prigione in Germania e Ungheria mentre l'Irlanda applica una sanzione massima di 12 mesi di prigione.

evitare di portare i reati sospettati dinanzi al tribunale, probabilmente per proteggere le proprie industrie di beni a duplice uso. La maggioranza di Stati membri ha un'esperienza molto limitata o nulla di procedimenti giudiziari in casi relativi ai controlli delle esportazioni.⁸⁰ Le leggi nazionali divergono anche sulla questione di determinare quali soggetti sono da ritenersi responsabili ai sensi della legislazione sui controlli delle esportazioni UE. La legislazione nazionale degli Stati membri deve ritenere responsabile soltanto l'effettivo esportatore. Tuttavia, prendendo atto che soggetti diversi dagli esportatori potrebbero essere responsabili della diffusione di armi di distruzione di massa, la Germania ha compiuto un ulteriore passo per includere la responsabilità degli intermediari e degli speditori di beni a duplice uso nella propria legislazione nazionale.⁸¹ Per contro, il Regno Unito permane riluttante a rendere gli altri soggetti coinvolti nel circuito dell'esportazione responsabili ai sensi della propria legislazione sui controlli delle esportazioni. Oltre alla legislazione sui controlli delle esportazioni, la maggioranza degli Stati dispone di leggi che contemplano tali soggetti. Tuttavia, gli inquirenti ed i magistrati devono conoscere bene le questioni inerenti i controlli delle esportazioni per potere applicare tale legislazione e trattare con efficacia le esportazioni illegali sospette di beni a duplice uso.

Oltre alla molteplicità di azioni giudiziarie e sanzioni applicabili negli Stati membri, esistono anche discrepanze di carattere prettamente giudiziario. Alcuni Stati membri utilizzano un sistema in base al quale i magistrati hanno sempre il dovere di perseguire a termini di legge mentre altri sistemi prevedono che i magistrati debbano valutare l'interesse pubblico prima di procedere in giudizio. In pratica, esiste il rischio che le decisioni relative ai processi siano determinate da aspetti legati principalmente al tempo e alle risorse. La natura complessa e tecnica della legislazione relativa ai controlli delle esportazioni potrebbe anche scoraggiare l'azione di un magistrato che abbia la discrezionalità di presentare o meno un'accusa contro qualcuno.

Nella maggioranza degli Stati membri UE, allorché un sospetto deve essere condannato per un grave reato relativo ai controlli delle esportazioni, il magistrato deve solitamente provare che il sospettato, almeno passivamente, ha confermato che i prodotti esportati erano destinati ad usi proliferativi di armi di distruzione di massa. Se l'intenzione non può essere dimostrata, il magistrato può optare per la legislazione secondaria, facendo riferimento alla presentazione di documenti falsi all'autorità preposta all'emissione delle autorizzazioni. Tuttavia, è probabile che atti di tale genere

⁸⁰ Comprendendo la necessità di coordinamento e scambio di esperienze nella maggioranza degli Stati membri, la Direzione generale per la giustizia, la libertà e la sicurezza della Commissione europea ha promosso un seminario sull'individuazione ed il perseguimento dei reati relativi all'esportazione illegale di beni a duplice uso a Stoccolma il 10-12 sett. 2007. Il seminario è stato co-organizzato da SIPRI e dalla Procura per la sicurezza nazionale svedese. Setter, A., *L'applicazione della normativa dell'Unione europea in materia di esportazioni di beni a duplice uso*, Rapporto di ricerca SIPRI n° 24 (Oxford University Press: Oxford, 2008).

⁸¹ La legge sul commercio ed i pagamenti esteri (Außenwirtschaftsgesetz, AWG) del 28 apr. 1961, articolo 34, emendata dalla legge del 28 mar. 2006.

siano considerati da un tribunale come reati di tipo tecnico e, pertanto, puniti con sanzioni lievi. Per provare l'intenzionalità è necessario raccogliere prove adeguate e sufficienti. I servizi di intelligence hanno spesso un ruolo centrale nel rilevare reati connessi alle esportazioni, ma le informazioni che posseggono potrebbero non essere a disposizione degli inquirenti e dei magistrati quali prove durante i processi.⁸² Al contrario di ciò che avviene con le esportazioni non autorizzate di beni a duplice uso alle quali viene prestata un'attenzione assai limitata in molti Stati, al traffico illecito di materiale nucleare e radioattivo viene data una priorità elevata sia dalle autorità di controllo e di contrasto che dai media.⁸³

V. Conclusioni

Il ruolo dei controlli alle esportazioni nel sostenere l'implementazione dei principali trattati multilaterali sulla non proliferazione è ora integrato dal ruolo importante che essi hanno nell'attuare le decisioni dell'ONU. Una sfida chiave per le autorità preposte al controllo delle esportazioni è stabilire come attuare e rendere efficaci le sanzioni generali esistenti nell'ambito dei controlli alle esportazioni e della non proliferazione (incluse le sanzioni pecuniarie). Ciò, infatti, richiede l'adattamento delle basi giuridiche e ed una riconsiderazione degli assetti e delle procedure istituzionali. La Risoluzione 1540 del Consiglio di sicurezza dell'ONU stabilisce che tutti gli Stati membri dell'ONU devono applicare sanzioni efficaci in caso di violazioni connesse ai controlli delle esportazioni di beni a duplice uso, ma il dibattito per stabilire in cosa consistano tali sanzioni deve ancora avere luogo. L'UE ha avviato un dibattito per definire quali siano le sanzioni dissuasive, efficaci e proporzionate nei controlli delle esportazioni.

La maggioranza degli esportatori comprende gli obiettivi soggiacenti ai controlli alle esportazioni e vi si vuole conformare. Tuttavia, i casi comprovati di esportazione di beni controllati senza autorizzazione sottolineano che la *compliance* volontaria ai controlli alle esportazioni non può essere data per scontata da parte di tutti gli esportatori. È necessario disporre di meccanismi per rendere efficaci i controlli. Si è preso atto di recente della necessità di conferire alle autorità di controllo e contrasto, e in particolare alle dogane, un ruolo maggiore nel provvedere sicurezza, e ciò si rispecchia anche nelle recenti iniziative in ambito UE, ONU, OMD e a livello nazionale.

⁸² Gli interessi dei servizi di intelligence e delle autorità di controllo e contrasto potrebbero non essere allineati. Per es., un servizio di intelligence potrebbe preferire utilizzare le informazioni per capire meglio le attività di proliferazione di un determinato paese piuttosto che perseguire penalmente un commerciante o intermediario di beni a duplice uso.

⁸³ Sul traffico illecito di materiale nucleare ed altro materiale radioattivo, si veda anche: Agenzia internazionale per l'energia atomica (IAEA), *Lotta al traffico illecito di materiale nucleare ed altro materiale radioattivo*, Serie sulla sicurezza nucleare IAEA n° 6 (IAEA: Vienna, 2007).

Tuttavia, tale ruolo deve essere ancora pienamente riconosciuto e sostenuto mediante l'assegnazione del personale e dei fondi necessari, nonché sostenuto alla base mediante strategie, norme e procedure adeguate.

La prevenzione è l'obiettivo principe, nel senso che le funzioni di controllo e contrasto quali la scoperta e l'interdizione sono componenti chiave delle attività di applicazione della normativa per prevenire le esportazioni non autorizzate. La distribuzione organizzativa dei poteri giuridici per svolgere tali funzioni e la loro attuazione sono variabili, mentre le autorità coinvolte sono solitamente le dogane, la polizia di frontiera e altre forze di polizia, e i servizi di intelligence. Anche la società civile ha un ruolo nel raccogliere e distribuire le informazioni su possibili violazioni delle leggi relative ai controlli delle esportazioni. Oltre alle funzioni di vigilanza sull'applicazione della normativa, i magistrati svolgono un ruolo importante nel rendere efficaci le leggi relative ai controlli alle esportazioni, portando i trasgressori dinanzi al tribunale. La cooperazione fra tutti i soggetti menzionati è essenziale per il successo delle azioni preventive. Tuttavia, sia la prevenzione che il contrasto e la repressione, per essere efficaci, necessitano innanzitutto di un sistema di controlli delle esportazioni basato su un mandato politico-strategico, su procedure e divisioni di responsabilità chiare, su una solida base giuridica, e su una memoria istituzionale; il tutto concepito su misura, in relazione alla situazione specifica di ogni paese.