

**SAVE THE DATE!**

Per approfondire i temi trattati dal nuovo decreto legislativo n. 221/2017 e discutere le novità del provvedimento e le implicazioni per gli operatori con le autorità competenti e gli autori del testo, Vi aspettiamo al convegno, da noi organizzato, per il 6 febbraio 2018 dalle ore 9.00 alle ore 13.15 a Milano presso lo STARHOTELS Rosa Grand (Piazza Fontana 3).

Per iscrizioni: <http://studiopadovan.com/convegno/>

Cari Amici,

**entra in vigore oggi, 1 febbraio 2018**, l'atteso **decreto legislativo** di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni europee **in tema di beni a duplice uso e sanzioni economiche** internazionali. Il decreto è stato infatti pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 17 gennaio 2018 con il numero [221/2017](#).

Numerosissime le novità ed anche le criticità e i dubbi interpretativi che nascono dalla lettura di questo importante e ambizioso testo. Per aiutarci a meglio comprendere come operare da oggi in poi, abbiamo chiamato a discuterne a **Milano il 6 febbraio a partire dalle ore 9 (fino alle 13.30 circa) all'hotel Rosa Grand di Piazza Fontana** gli autori del decreto, le autorità italiane ed europee e alcuni tra i maggiori esperti della materia.

In attesa di incontrarci tutti al convegno, presentiamo in questa Client Alert le principali novità contenute nel decreto e alcuni spunti critici e riflessioni.

Buona lettura.

❖ **Il contesto**

Il decreto legislativo, che si compone di 22 articoli, è stato adottato sulla base della legge 12 agosto 2016 n. 170 che ha delegato il Governo ad adeguare la normativa italiana alle disposizioni UE e internazionali in tema di materiali a duplice uso e sanzioni economiche, di commercio di strumenti di tortura e di esportazione di materiali proliferanti, nell'ottica della razionalizzazione della disciplina.

Il decreto vuole ricondurre a unità tre diverse normative:

- ✓ il decreto legislativo n. 96/2003 che recepiva le disposizioni del Regolamento CE n. 1334/2000 sul duplice uso (mai adeguato in seguito all'entrata in vigore del regolamento n. 428/2009 e successive modifiche);
- ✓ il decreto legislativo n. 11/2007 recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Regolamento CE n. 1236/2005 concernente il commercio di determinate merci che potrebbero essere usate per la pena di morte, la tortura o altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti; e
- ✓ il decreto legislativo n. 64/2009 che conteneva la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Regolamento CE n. 423/2007 concernente misure restrittive nei confronti dell'Iran (che era stato abrogato e sostituito dal Regolamento n. 267/2012, senza che la normativa italiana si fosse conformata).

Per maggiori informazioni,  
contattare:



**Avv. Marco Padovan**

[mpadovan@studiopadovan.com](mailto:mpadovan@studiopadovan.com)



**Avv. Marco Zinzani**

[mzinzani@studiopadovan.com](mailto:mzinzani@studiopadovan.com)



**Avv. Alessandro Guaiana**

[aguaiana@studiopadovan.com](mailto:aguaiana@studiopadovan.com)



**Avv. Valerio Picchiassi**

[vpicchiassi@studiopadovan.com](mailto:vpicchiassi@studiopadovan.com)



**Avv. Ilaria Anna Colussi**

[icolussi@studiopadovan.com](mailto:icolussi@studiopadovan.com)



**Dott.ssa Giulia Levi**

[glevi@studiopadovan.com](mailto:glevi@studiopadovan.com)



**Dott. Manuel Venuti**

[mvenuti@studiopadovan.com](mailto:mvenuti@studiopadovan.com)

Il decreto si propone dunque di adeguare l'ordinamento italiano a quello dell'Unione europea e internazionale, con riferimento ai Regolamenti n. 428/2009 e n. 1236/2005, nonché ai vari Regolamenti del Consiglio adottati ai sensi dell'art. 215 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ovvero i regolamenti che impongono misure restrittive contro Paesi terzi). Il decreto non si applica ai materiali d'armamento di cui alla Legge n. 185/1990 né ai prodotti a duplice uso che sono stati appositamente progettati o modificati per uso militare, in quanto riconducibili alla categoria dei materiali d'armamento. Il Governo, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, potrà emanare disposizioni correttive e integrative (ex art. 7, comma 3 della legge delega 170/2016). Riteniamo che il Governo farà uso di questa facoltà in quanto vediamo spazi di miglioramento ed integrazione.

#### ❖ **Questioni definitorie e controllo statale**

Nell'art. 2 sono precisate tutte le definizioni del decreto. Tra le più rilevanti vi sono le nozioni di:

- ✓ «prodotti a duplice uso» (nozione che include i software e le tecnologie che possono avere utilizzo sia civile sia militare di cui all'art. 2 n. 1 del Regolamento n. 428/2009 e di cui all'Allegato I del medesimo regolamento)
- ✓ «prodotti a duplice uso non listati» (una formulazione forse non felicissima, che si riferisce a beni non listati che possono essere sottoposti a restrizione, e diventano in tal modo duali, per effetto della c.d. clausola di "catch-all")
- ✓ «assistenza tecnica». In tal caso, il decreto sceglie di abbracciare (con un minimo adattamento) la definizione di cui al Regolamento n. 1236/2005, anziché quella del Regolamento 428/2009, intendendo per «assistenza tecnica» *«qualsiasi supporto tecnico di riparazione, perfezionamento, fabbricazione, assemblaggio, prova, manutenzione o altro servizio tecnico e che può assumere la forma, tra l'altro, di istruzione, pareri, formazione, trasmissione dell'apprendimento del funzionamento o delle competenze o servizi di consulenza, comprese le forme orali di assistenza»*. Da notare che potrebbe originarsi qualche difficoltà di coordinamento con la definizione di cui al Regolamento 428/2009, sulla quale sarà probabilmente necessario un chiarimento operativo da parte del Ministero, restando la definizione delle fattispecie controllate di competenza unionale.

È interessante osservare come l'art. 3 indichi come sottoposte a controllo statale diverse operazioni, quali l'esportazione, l'importazione, il trasferimento, l'intermediazione, il transito, l'assistenza tecnica, ampliando così lo spettro delle attività sottoposte a licenza rispetto al dettato del testo precedente che si riferiva solo all'esportazione e, tra le righe, all'assistenza tecnica.

Come già detto, il decreto è il primo sforzo del legislatore italiano di offrire un quadro chiaro e unitario di riferimento agli operatori. Un obiettivo ambizioso, che richiede ancora più di qualche aggiustamento, in quanto emergono anche ad una prima lettura alcune problematiche. Tra le altre, basti qui menzionare l'assenza di specifica normativa procedurale per l'autorizzazione all'importazione (nei casi in cui è richiesta) oppure la non sempre chiara regolamentazione delle procedure per l'autorizzazione dell'intermediazione e della prestazione di assistenza tecnica.

#### ❖ **Autorità competenti**

Viene confermata la suddivisione della competenza in materia di esportazione di materiali sensibili tra i Ministeri della Difesa e degli Affari Esteri (UAMA) per gli armamenti e il Ministero dello Sviluppo Economico per i beni duali. Ai sensi dell'art. 4, è anche ribadito che è la Direzione generale per la politica commerciale internazionale presso il MiSE (Divisione IV) l'autorità competente all'applicazione del decreto.

Come in precedenza, ex art. 5, è istituito un Comitato consultivo a cui partecipano 9 rappresentanti delle amministrazioni interessate e comprovati esperti tecnici, incaricato di fornire pareri obbligatori ma non vincolanti sulle istanze, fermo restando il potere decisionale finale del MiSE. La presidenza del Comitato passa dal MAECI al MiSE (Direttore per la politica commerciale internazionale). Non è chiaro (e sarà forse definito tramite atti o circolari interne) se, visto l'ampliamento di competenze del Comitato consultivo anche ai beni sottoposti alle misure restrittive, verrà ampliato pure lo spettro di competenze degli esperti tecnici presenti nel Comitato (in carica per 5 anni).

#### ❖ Procedimenti autorizzativi

Per la prima volta nel decreto vengono inserite specifiche autorizzazioni per il transito (art. 7), anche se con qualche imprecisione (ad esempio abbiamo qualche dubbio sull'applicabilità della normativa al caso dei beni duali non listati). Una novità è costituita dalla previsione di autorizzazione specifica individuale per i servizi di intermediazione per beni duali e soggetti al regolamento anti-tortura (l'intermediazione merita forse qualche riflessione in più con riferimento alle varie fattispecie cui può applicarsi e che non sono regolate dal decreto) e dalla previsione della cosiddetta «Licenza Zero», mutuata dall'esperienza tedesca. Ai sensi dell'art. 8, comma 5, si comprende che si tratti di una dichiarazione emanata dall'Autorità competente, su impulso dell'azienda interessata, tale da attestare che un determinato bene non è soggetto ad autorizzazione ed è liberamente esportabile. Non è chiaro tra l'altro (oltre alla procedura per chiederla ed ottenerla) se tale dichiarazione possa riguardare anche casi di assistenza tecnica e/o operazione di intermediazione. Si osserva che non esiste un dovere in capo all'autorità di esprimersi in tale senso ma una mera facoltà, per la quale il MiSE può avvalersi della valutazione del Comitato consultivo. La *ratio* alla base di tale licenza, sicuramente da condividere (infatti era una delle richieste anche nostre), mira a eliminare le aree di incertezza sempre più ampie che rendono costosa e complessa la gestione delle esportazioni per le imprese. Resta da capire se e quanto, concretamente, verrà richiesta questa licenza e quanto il Ministero potrà far fronte alle domande delle imprese, considerato l'organico ridotto della Direzione IV.

Con riguardo alla cosiddetta clausola di «*catch all*» (art. 9), che consente alle autorità italiane di assoggettare ad autorizzazione un bene che sarebbe di libera esportazione, sulla base del rischio di suo utilizzo a fini di proliferazione o per commettere violazioni di diritti umani (come previsto dagli articoli 4 e 8 del Reg. 428/2009), si osserva l'estensione della possibilità di «*catch all*» anche ai servizi di intermediazione.

È ribadito, come in precedenza, il dovere in capo all'esportatore di informare l'autorità competente circa i possibili casi di diversione, in tutto o in parte, dei beni a duplice uso non listati, per un utilizzo a scopi di proliferazione o in violazione dei diritti umani (art. 9, comma 7). Una novità è rappresentata dall'estensione di tale obbligo anche all'intermediario.

Più in dettaglio sulle diverse autorizzazioni:

a) Autorizzazione specifica individuale (art. 10), estesa a beni del regolamento anti-tortura, beni soggetti a misure restrittive unionali, beni in forma tangibile e intangibile e indirizzata a esportatori, intermediari e fornitori di assistenza tecnica. Manca il riferimento all'importazione. La sua durata non è più per un periodo di tempo determinato, ma è soggetta a periodo variabile tra sei mesi e due anni a discrezione del MiSE. Da notare che la proroga può essere rilasciata una sola volta.

Problematica la previsione di una conservazione dei documenti per un minimo di 3 anni, che mal si concilia con i termini di conservazione dei documenti indicati dal CSF per le transazioni finanziarie (10 anni), con i termini prescrizionali dei reati (molto più elevati) e con i termini di conservazione dei documenti dettati dalla normativa antiriciclaggio e fiscale (10 anni). Sono anche meglio individuati i documenti da presentare al MiSE.

b) Autorizzazione globale individuale (art. 11), di natura non occasionale per imprese che abbiano già ottenuto autorizzazioni per determinati beni e per uno o più utilizzatori finali o Paesi di destinazione specifici. Si prevede – a titolo di novità - che l'autorità competente rediga linee guida *ad hoc* (di cui non è ben chiaro se il contenuto sarà anche operativo) per selezionare i Paesi terzi che possano usufruire di questa autorizzazione. L'autorizzazione potrà avere una durata massima di 3 anni ed essere prorogata una sola volta. Non è chiara la *ratio* di questo limite alla proroga di questo tipo di autorizzazione, che è per sua natura duratura. Problematica e difficilmente configurabile la previsione di una autorizzazione globale individuale per beni sottoposti a *catch all*;

c) Autorizzazione generale dell'UE (art. 12), per la quale non è previsto un termine di scadenza: viene concessa in presenza delle condizioni e requisiti d'uso di cui ai regolamenti dual-use e anti-tortura e limitatamente ai materiali, agli scopi e ai Paesi di destinazione di cui ai suddetti regolamenti. Anche in tal caso, risulta problematica e difficilmente configurabile la previsione di una AGEU per beni sottoposti a *catch all* e mancano i riferimenti all'assistenza tecnica e all'intermediazione.

d) Autorizzazione generale nazionale (art. 13): essa riguarda beni e Paesi individuati dal MiSE con decreto apposito. Ancora una volta, non si fa menzione dell'assistenza tecnica e dell'intermediazione e appare difficile applicare tale autorizzazione a prodotti sottoposti a *catch all*.

L'art. 14 amplia le condizioni in presenza delle quali le autorizzazioni possono essere negate, annullate, revocate, modificate o sospese. Si noti che, per tutte le tipologie di autorizzazione, è statuito che in caso di mancata consegna al MiSE della documentazione comprovante la gestione della licenza *post* arrivo a destinazione della merce, la licenza potrà essere revocata. È evidente l'interesse a garantire un controllo «a tutto tondo» delle operazioni autorizzate, non solo nella fase iniziale di autorizzazione.

#### ❖ Ispezioni e sanzioni

L'attività ispettiva riconosciuta al MiSE, in collaborazione con gli organi preposti al controllo doganale, fiscale e valutario, nonché ai servizi di informazione per la sicurezza, è disciplinata dall'art. 17 che sostanzialmente riproduce i contenuti dell'art. 12 del decreto 96/2003, aggiungendo l'ipotesi di richiesta di documentazione giustificativa a riprova dell'arrivo a destinazione della merce, in funzione di un controllo non solo *ex ante* ma anche *ex post* delle movimentazioni.

Ai meccanismi sanzionatori sono dedicati gli ultimi articoli del decreto (artt. 18-21). Si segnala che, nonostante il tentativo di generare meccanismi di *auto-compliance* da parte degli operatori, si è mantenuto l'impianto sanzionatorio quasi esclusivamente penalistico, esteso ora anche alle esportazioni in forma intangibile, all'intermediazione, all'assistenza tecnica, alle operazioni in violazioni del regolamento anti-tortura e dei regolamenti unionali contenenti misure restrittive.

Come si noterà, vi è un ampliamento delle fattispecie, dovuta all'allargamento dei beni oggetto del presente decreto. Inoltre, si assiste in alcuni casi a un incremento quantitativo delle pene (e, in particolare, in alcuni casi, del massimo edittale). L'allargamento dei beni sottoposti a controllo nel presente decreto ci obbliga a far notare come il dettato normativo un po' troppo ampio e impreciso non consenta a pieno di differenziare la fattispecie punita con la reclusione soltanto da quella punita con la pena alternativa tra reclusione e multa. Sarebbe opportuna a nostro avviso una precisazione sul punto.

Da notare l'introduzione della confisca obbligatoria (anche se solo nel caso di beni duali, duali non listati e beni listati per effetto di misure restrittive UE, e non prevista per i casi di cui al regolamento anti-tortura) e la nuova introduzione della possibilità di confisca per equivalente.

Nella tabella di seguito abbiamo messo a confronto il decreto 96/2003 (ormai abrogato) e l'impianto sanzionatorio del nuovo decreto.

In particolare, in giallo abbiamo evidenziato le previsioni introdotte *ex novo* (in alcuni casi, aggiungendo certi dettagli alle previsioni già esistenti) e in azzurro i casi in cui le fattispecie coincidono ma vi è un incremento di pena.

Decreto legislativo 96/2003		Decreto legislativo 221/2017	
CONDOTTA	SANZIONE	CONDOTTA	SANZIONE
Esportazione di beni duali senza autorizzazione	Reclusione da 2 a 6 anni o multa da 25.000 a 250.000 euro	esportazione, <b>transito</b> , <b>trasferimento</b> , <b>intermediazione di beni duali e di beni in catch all senza autorizzazione</b>	Reclusione da 2 a 6 anni o multa da 25.000 a 250.000 euro
Esportazione di beni duali con autorizzazione ottenuta fornendo dichiarazioni o documentazioni false	Reclusione da 2 a 6 anni o multa da 25.000 a 250.000 euro	esportazione, <b>transito</b> , <b>trasferimento</b> , <b>intermediazione di beni duali e di beni in catch all</b> con autorizzazioni ottenute fornendo informazioni false	Reclusione da 2 a 6 anni o multa da 25.000 a 250.000 euro
Esportazione di beni duali in difformità dagli obblighi prescritti dalle autorizzazioni	reclusione da 1 a 4 anni o multa da 15.000 a 150.000 euro	esportazione, <b>transito</b> , <b>trasferimento</b> , <b>intermediazione di beni duali e di beni in catch all</b> in difformità delle autorizzazioni rilasciate	reclusione da 1 a 4 anni o multa da 15.000 a 150.000 euro
Trasferimento di progetti, design, formule, software e tecnologie a qualsiasi titolo riferibili allo sviluppo, produzione o utilizzazione dei beni di cui agli Allegati I e IV senza autorizzazione o fornendo dichiarazioni e documentazioni false	Reclusione fino a 2 anni o multa da 10.000 a 50.000 euro + sequestro del sito internet		
assistenza tecnica per operazioni di proliferazione di armi di massa	Reclusione da 2 a 4 anni <b>o multa da 15.000 a 150.000 euro</b>	assistenza tecnica per operazioni di proliferazione di armi di massa	Reclusione da 2 a 6 anni <b>o multa da 25.000 a 250.000 euro</b>
assistenza tecnica per fini militari diversi da quelli della proliferazione di massa e a favore di paesi soggetti ad embargo sulle armi	<b>Reclusione fino a 2 anni o multa da 10.000 a 50.000 euro</b>	assistenza tecnica per fini militari diversi da quelli della proliferazione di massa e a favore di paesi soggetti ad embargo sulle armi	<b>Reclusione da 1 a 4 anni o multa da 15.000 a 150.000 euro</b>
Esportazione di beni duali nel caso in cui si ometta di comunicare variazioni sui dati o di conservare i registri o di esibire documenti alle autorità competenti	multa tra 15.000 e 90.000 euro	Esportazione e <b>intermediazione</b> di beni duali nel caso in cui si ometta di comunicare variazioni sui dati o di conservare i registri o di esibire documenti alle autorità competenti	multa tra 15.000 e 90.000 euro
mancata <b>informativa</b> dell'esportatore all'autorità circa il possibile rischio di utilizzo del bene a duplice uso non listato a fini di proliferazione	arresto fino a 2 anni	mancata <b>informativa</b> dell'esportatore e dell' <b>intermediario</b> all'autorità circa il possibile rischio di utilizzo del bene a duplice uso non listato a fini di proliferazione <b>o per commettere violazioni di diritti umani</b>	arresto fino a 2 anni <b>o ammenda da 15.000 a 90.000 euro</b>
		esportazione, <b>importazione</b> , <b>transito</b> , <b>intermediazione</b> e assistenza tecnica di beni utilizzati a fini di tortura con autorizzazioni ottenute fornendo informazioni false	Reclusione da 2 a 6 anni o multa da 25.000 a 250.000 euro

		esportazione, importazione, transito, intermediazione e assistenza tecnica di beni utilizzati a fini di tortura in difformità delle autorizzazioni rilasciate	reclusione da 1 a 4 anni o multa da 15.000 a 150.000 euro
		esportazione, transito, importazione, intermediazione, assistenza tecnica di beni soggetti al regolamento anti-tortura, nel caso in cui si ometta di comunicare variazioni sui dati o di conservare i registri o di esibire documenti alle autorità competenti	multa tra 15.000 e 90.000 euro
		esportazione, intermediazione e assistenza tecnica di prodotti listati per effetto di misure restrittive UE senza la prescritta autorizzazione o fornendo informazioni false	Reclusione da 2 a 6 anni o multa da 25.000 a 250.000 euro
		esportazione, intermediazione e assistenza tecnica di prodotti listati per effetto di misure restrittive UE che prevedano un divieto assoluto di movimentare quei beni	Reclusione da 2 a 6 anni
		esportazione, intermediazione e assistenza tecnica di prodotti listati per effetto di misure restrittive UE in difformità delle autorizzazioni rilasciate	Reclusione da 1 a 4 anni o multa da 15.000 a 150.000 euro
	Con sentenza di condanna o con decisione ex art. 444 c.p.p. per reati di esportazione di beni duali senza autorizzazione o con autorizzazione ottenuta fornendo dichiarazioni o documentazioni false o esportazione in difformità dagli obblighi prescritti dalle autorizzazioni: confisca dei beni oggetto delle operazioni		confisca obbligatoria dei beni duali e di beni in <i>catch all</i> illecitamente esportati o oggetto di assistenza tecnica o di intermediazione o transito con possibilità della confisca per equivalente dei beni dell'autore del reato
			confisca obbligatoria dei prodotti listati per effetto di misure restrittive UE illecitamente esportati o oggetto di assistenza tecnica o di intermediazione con possibilità della confisca per equivalente dei beni dell'autore del reato

## ❖ Conclusioni

Come detto, un intervento legislativo ambizioso e per certi aspetti coraggioso, ancora però incompleto e meritevole di numerosi aggiustamenti tecnici che confidiamo verranno effettuati in sede di correttivo, cui noi, come tutta la comunità degli esportatori e dei consulenti all'esportazione italiani saremo ben lieti di collaborare.

Per il momento attendiamo di sederci al tavolo con le autorità martedì 6 febbraio a Milano per cominciare a parlarne.

A seguito del convegno cercheremo di distribuire una guida ragionata al decreto rendendoci disponibili per ogni precisazione.

A presto.