

NUOVO DECRETO LEGISLATIVO SUL DUPLICE USO E SULLE SANZIONI ECONOMICHE

di Marco Padovan e Ilaria Anna Colussi



Libertà degli scambi e duplice uso

Uno dei principi cardine del diritto internazionale è quello della libertà di commercio. Anche a livello dell'**Unione europea** (UE), la politica commerciale comune si radica nell'interesse alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali e alla **riduzione delle barriere doganali** e di altro tipo. Tuttavia, per certi prodotti considerati di valenza strategica, compresi i materiali di armamento e i prodotti aventi un possibile **duplice uso** (*dual use*), civile e militare, risulta di fondamentale importanza tracciarne e **controllarne il percorso**. Alla complessa materia dell'*export control* (ovvero, restrizioni ai trasferimenti di certi beni), si aggiungono le **sanzioni economiche** (internazionali, dell'UE e statunitensi), che costituiscono uno strumento di politica estera a cui le autorità fanno sempre più ricorso, sia contro Governi di Paesi terzi, sia contro entità non statali e persone fisiche o giuridiche. Le sanzioni impediscono, in alcuni casi, il flusso di beni verso certe destinazioni, in altri le transazioni verso certi soggetti.

Decreto legislativo n. 221/2017: un atteso punto di riferimento

Il quadro normativo italiano in materia di *export control* e sanzioni era frammentato fino al 1 febbraio 2018, quando è entrato in vigore l'atteso Decreto legislativo n. 221/2017, che ha **adeguato la normativa nazionale alle disposizioni europee** in tema di beni a duplice uso e sanzioni economiche internazionali, aggiungendo anche il riferimento alla disciplina dei beni che potrebbero essere usati a fini di tortura.

Il testo rappresenta un significativo sforzo del legislatore italiano di offrire un quadro chiaro e unitario di riferimento agli operatori, anche se permangono alcune criticità e dubbi interpretativi, a cui il Governo cercherà di ovviare tramite disposizioni correttive e integrative, da emanare entro 24 mesi dall'entrata in vigore.

Il decreto **razionalizza** la disciplina e riconduce 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 (abrogato e sostituito dal Regolamento n. 267/2012, senza che la normativa italiana si fosse conformata).

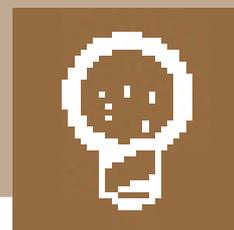
Il Legislatore intende anche **adeguare l'ordinamento italiano ai** vari Regolamenti del Consiglio adottati ai sensi dell'art. 215 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ovvero i **Regolamenti che impongono misure restrittive contro Paesi terzi**.

Si noti che restano in vita il Regio Decreto legge del 14 novembre 1926, n. 1923, in tema di contrabbando economico, e il Decreto legislativo n. 109/2007, che vieta la messa a disposizione, diretta o indiretta, di fondi o risorse economiche a favore di soggetti designati.

Definizioni e controllo statale

Tra le più rilevanti definizioni indicate nell'art. 2 del Decreto n. 221/2017 vi sono le nozioni di:

- **prodotti a duplice uso non listati**: una formulazione non felicissima, che si riferisce a beni non listati che possono essere sottoposti a restrizione e diventano duali, per effetto della c.d. clausola di "catch-all";



- **assistenza tecnica:** in tal caso, il Decreto sceglie di abbracciare la definizione di cui al Regolamento n. 1236/2005, anziché quella del Regolamento n. 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”*. Potrebbe originarsi qualche difficoltà di coordinamento con la definizione di cui al Regolamento n. 428/2009, sulla quale sarà probabilmente necessario un chiarimento operativo da parte del Ministero.

È interessante osservare che 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. **Manca**, comunque, una specifica **normativa procedurale per l'autorizzazione all'importazione** (nei casi in cui è richiesta) e non risulta sempre chiara la regolamentazione delle procedure per l'autorizzazione dell'intermediazione e della prestazione di assistenza tecnica.

Autorità competenti

Il Decreto conferma la suddivisione della competenza in materia di esportazione di materiali sensibili tra i **Ministeri della Difesa e degli Affari Esteri** (UAMA - Autorità per le Autorizzazioni dei Materiali di armamento) **per gli armamenti** e il **Ministero dello Sviluppo Economico** (MiSE) **per i beni duali**. Ai sensi dell'art. 4, si ribadisce che l'autorità competente all'applicazione del Decreto è la Direzione generale per la politica commerciale internazionale presso il MiSE (Divisione IV).

Come in precedenza, è istituito un **Comitato consultivo** incaricato di fornire pareri obbligatori - ma non vincolanti - sulle istanze, fermo restando il potere decisionale finale del MiSE. La presidenza del Comitato passa dal Ministero degli Esteri al MiSE (Direttore per la politica commerciale internazionale). 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.

Procedimenti autorizzativi

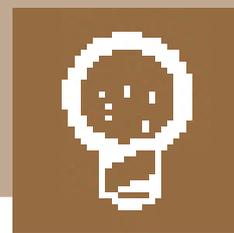
Per la prima volta, nel Decreto vengono inserite specifiche **autorizzazioni per il transito** (art. 7), anche se con qualche imprecisione; sorge, infatti, qualche dubbio sull'applicabilità della normativa ai beni duali non listati. Una novità è costituita dalla previsione di **autorizzazione specifica** individuale **per i servizi di intermediazione per beni duali** e soggetti al Regolamento **anti-tortura** 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, oltre alla procedura per chiedere ed ottenere la dichiarazione, se essa possa riguardare anche casi di assistenza tecnica e/o operazione di intermediazione. Non esiste un dovere in capo all'autorità di esprimersi in tale senso, ma una mera facoltà, e 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**.

Vediamo più in dettaglio le diverse autorizzazioni:

1. **Autorizzazione specifica individuale** (art. 10): essa è estesa a tutti i beni di cui al Decreto e ai vari tipi di operazione, a parte il mancato 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. La proroga può essere rilasciata una sola volta. È 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 (Comitato di Sicurezza Finanziaria) per le transazioni finanziarie (10 anni), con i termini prescizionali dei reati (molto più elevati) e con i termini di conservazione dei documenti dettati dalla normativa antiriciclaggio e fiscale (10 anni);



- 2. Autorizzazione globale individuale** (art. 11): 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;
- 3. Autorizzazione generale dell'UE** (art. 12): per la quale non è previsto un termine di scadenza, estesa a tutti i beni di cui al decreto;
- 4. Autorizzazione generale nazionale** (art. 13): essa riguarda beni e Paesi individuati dal MiSE con Decreto apposito.

Per le autorizzazioni globali individuali, generali dell'UE e generali nazionali, appare problematica e difficilmente configurabile la previsione di autorizzazione per beni sottoposti a "catch-all". Nelle autorizzazioni generali, manca la menzione all'assistenza tecnica e all'intermediazione.

Ispezioni e sanzioni

L'**attività ispettiva del MiSE**, in collaborazione con gli organi preposti al controllo doganale, fiscale e valutario, nonché ai servizi di informazione per la sicurezza, è **estesa** all'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, pena la revoca delle autorizzazioni.

Ai meccanismi sanzionatori sono dedicati gli ultimi articoli del decreto (artt. 18-21). 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 violazione del

regolamento anti-tortura e dei regolamenti dell'UE contenenti misure restrittive.

Vi è un **ampliamento delle fattispecie**, dovuta all'allargamento dei beni oggetto del presente Decreto. Si assiste, inoltre, in alcuni casi a un **incremento quantitativo delle pene** (e, in alcuni casi, del massimo edittale).

È degna di nota 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**.

Come anticipato nell'introduzione, il Decreto n. 221/2017 non abroga le sanzioni previste dal Regio Decreto legge n. 1923/1926, ovvero sanzioni amministrative pecuniarie per l'ipotesi di infrazione ai divieti di importazione e di esportazione (sanzione non inferiore a Euro 413,00 e non superiore a Euro 2.479,00, oltre la confisca della merce).

Inoltre, ai casi di violazione del divieto di messa a disposizione di fondi e risorse economiche a favore di soggetti designati da regolamenti EU e/o sanzioni internazionali, si applica il Decreto legislativo n. 109/2007, che prevede sanzioni amministrative pecuniarie da Euro 5.000,00 a Euro 500.000,00, salvo che il fatto costituisca reato.

Conclusioni

Il Decreto legislativo n. 221/2017 costituisce senza dubbio un intervento legislativo ambizioso e per certi aspetti coraggioso, assemblando in un unico testo la disciplina dell'*export control* e delle sanzioni economiche. Rimarchevoli sono la razionalizzazione e sistematizzazione della materia, l'introduzione della "licenza zero" e la previsione di tempistiche più definite per le autorizzazioni. Permangono, comunque, alcune carenze e la necessità di aggiustamenti tecnici che confidiamo verranno effettuati in sede di correttivo.

Marco Padovan: Avvocato, ha fondato nel 2002 lo Studio Legale Padovan di Milano, dopo una lunga carriera alla Banca Europea per gli Investimenti di Lussemburgo e alla Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo di Londra. Il suo studio si occupa di *export control* e di sanzioni economiche per le imprese che operano in mercati particolarmente complessi.

Ilaria Anna Colussi: Avvocato, dopo un'esperienza presso il Mediatore Europeo a Bruxelles e come ricercatrice post-dottorale all'Université de Liège (Belgio), collabora con lo Studio Legale Padovan dal 2017, occupandosi di *export control* e sanzioni economiche.