



L'UE tra sicurezza militare e sicurezza economica: ruolo, limiti e potenzialità della disciplina UE sul controllo alle esportazioni dei beni a duplice uso

Chiara Cellerino*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La limitata partecipazione dell'Unione europea al quadro giuridico multilaterale in materia di controlli alle esportazioni. – 3. L'origine e l'evoluzione del quadro giuridico UE in materia di controllo alle esportazioni dei beni *dual-use*. – 4. La disciplina materiale del regolamento 821/2024: tra vincoli internazionali e competenze nazionali. – 5. Il controllo dell'esportazione di "tecnologie emergenti" nella riforma del 2021. – 6. Le proposte della Commissione nel Libro bianco sul controllo delle esportazioni e la reazione del Consiglio europeo. – 7. La difficile costruzione di una politica UE di controllo delle esportazioni e il ruolo del principio di leale collaborazione.

1. Introduzione

La *governance* internazionale dei controlli all'esportazione di beni a duplice uso è tradizionalmente rivolta a gestire la minaccia alla sicurezza rappresentata dal rischio di natura militare, in particolare al fine di evitare che alcuni beni e tecnologie, aventi un utilizzo sia civile

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Genova.

sia militare, finiscano nelle cd. “mani sbagliate”, con connessi rischi alla pace e alla sicurezza internazionale¹.

Questo è ancora oggi l’obiettivo prevalente della disciplina UE in questo settore, che resta fortemente ancorata ai meccanismi di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso previsti a livello multilaterale (*infra*, parr. 2 e 3)². Il controllo dell’esportazione di questi beni è poi per l’Unione anche uno strumento di reazione a situazioni specifiche, come dimostrano molte misure restrittive adottate nei confronti della Federazione Russa, in occasione dell’invasione dell’Ucraina, che prevedono, proprio e anche, divieti all’esportazione di armi e beni a duplice uso verso questo Paese, fondati su atti di politica estera e sicurezza comune (PESC)³.

¹ Cfr., tra agli altri, K. M. MEESSEN (ed.), *International Law of Export Control, Jurisdictional Issues*, London, 1992; A. IDIART, Y. AUBIN, *Export Control Law and Regulations Handbook*, New York, 2011; D. STEFOUDI, *Export Control and Dual-use of Space Technology: Legal and Policy Considerations*, Leiden, 2016; D. TAMADA, P. ACHILLEAS, *Theory and Practice of Export Control. Balancing International Security and International Economic Relations*, Singapore, 2017; J. HELFERICH, *Arms Export Controls Under Siege of Globalisation*, Baden-Baden, 2020; B. SEYOUM, *Export Controls and International Business: A Study with Special Emphasis on Dual-Use Export Controls and Their Impact on Firms in the US*, in *Jour. Econ. Issues*, 2017, p. 45 ss.; M. KANETAKE, *Balancing Innovation, Development and Security: Dual-use Concepts in Export Control Laws*, in N. CRAIK, C. JEFFERIES, S. SECK, T. STEPHENS (eds.), *Global Environmental Change and Innovation in International Law*, Cambridge, 2018, p. 180 ss.; con riferimento alla normativa UE, v. D. BALIANI, *Il regime comunitario dei controlli sulle esportazioni di beni a doppio uso*, in *DUE*, 2002, p. 265 ss.; A. SANTINI, *Disciplina delle esportazioni di beni a duplice uso: misure nazionali e regolamentazione comunitaria*, in *DCSI*, 1996, p. 509 ss.; P. KOUTRAKOS, *Export of Dual-Use Goods under the Law of the European Union*, in *ELR*, 1998, p. 235 ss.; A. WETTER, *Enforcing European Union Law on Exports of Dual-Use Goods*, Oxford, 2009; G. MICARA, *Current Features of the European Union Regime for Export Control of Dual-use Goods*, in *JCMS*, 2012, p. 578 ss.; A. DASHWOOD, *Dual-use Goods: (Mis)Understanding Werner and Leifer*, in A. ARNULL, P. ECKHOUT, T. TRIDIMAS (eds.), *Continuity and Change in EU Law. Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford, 2008, p. 354; C. CELLERINO, *I beni a duplice uso e la dual-use technology*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell’Unione europea*, Milano, 2023, p. 313 ss.; F. VISMARA, *Controlli all’esportazione sui beni dual use nel regolamento (UE) 2021/821 del 20 maggio 2021 e misure successive*, in *DUE*, 2022, p. 143 ss.; ID., *Il commercio dei prodotti a duplice uso nel diritto dell’Unione europea*, Torino, 2025.

² Comunicazione della Commissione, del 24 aprile 2014, Revisione della politica di controllo delle esportazioni: garantire la sicurezza e la competitività in un mondo che cambia, COM (2014) 244final, ove si osserva il continuo sviluppo di capacità in termini di proliferazione da parte di Stati terzi.

³ Inoltre, la Federazione Russa è stata da ultimo rimossa dai Paesi destinatari di

Al tempo stesso tempo, e più di recente, il controllo delle esportazioni sta diventando, unitamente al controllo sugli investimenti in entrata e in uscita, uno dei principali strumenti giuridici attraverso i quali si consuma la contrapposizione tra potenze per il dominio tecnologico globale. Oggi, infatti, il mantenimento della supremazia tecnologica si realizza anche attraverso il controllo delle esportazioni sulle tecnologie c.d. emergenti, a prescindere dal loro potenziale militare, e quindi dalla loro pertinenza alla nozione comunemente accolta di “bene a duplice uso”⁴. Basti al riguardo considerare che, negli Stati Uniti, il controllo delle esportazioni viene vieppiù utilizzato per escludere alcune industrie straniere dall’accesso a «tecnologie di base emergenti», considerate «essenziali per la sicurezza nazionale», onde rafforzare e proteggere la supremazia dell’industria tecnologica statunitense rispetto a quella di economie concorrenti, come quella cinese⁵. È evidente, così, che la disciplina di cui trattasi viene piegata a finalità nuove, con relativo ampliamento del suo ambito di applicazione a prodotti anche diversi, considerati “strategici” per motivi differenti. Non è peraltro escluso che tali nuove tecnologie mantengano una relazione, più o meno diretta, con il rischio di natura militare, vista la

autorizzazioni generali di esportazione ai sensi della rilevante disciplina UE. Cfr. regolamento delegato (UE) 2022/699 della Commissione, del 3 maggio 2022, che modifica il regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio escludendo la Russia come destinazione dall’ambito di applicazione delle autorizzazioni generali di esportazione dell’Unione. Sulle misure restrittive contro la Federazione Russa, si veda la sintesi disponibile al seguente link: www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:25_2.

⁴ Cfr., ad esempio, regolamento (UE) 2021/821, del 20 maggio 2021, che istituisce un regime dell’Unione europea di controllo delle esportazioni, dell’intermediazione, dell’assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso, in GU L, n. 206, del 11 giugno 2021, 1, art. 2, ai sensi del quale sono definiti beni a duplice uso «i prodotti, inclusi il software e le tecnologie, che possono avere un utilizzo sia civile sia militare».

⁵ Cfr. C. WHANG, *The Diverging Paths: Changes in Dual-use Export Control Regime for the United States and the European Union and Its Implications*, in *Society of International Economic Law (SIEL)*, Sixth Biennial Conference, 2018, www.ssrn.com; H. ALAVI, T. KHAMICHONAK, *EU and US Export Control Regimes for Dual Use Goods: An Overview of Existing Frameworks*, in *Romanian Journal of European Affairs*, 2017, p. 59 ss.; T. GEHRKE, J. RINGHOF, *The power of control: how the EU can shape the new era of strategic export restrictions*, in *Policy Brief, European Council of Foreign Relations*, 2023; v. anche, in tema, M. P. MARIANI, *I controlli delle esportazioni in situazioni di emergenza: il caso dei vaccini*, in *DCI*, 2022, p. 109 ss.

distinzione sempre più sfumata tra beni civili e beni militari⁶.

Tale evoluzione ha contribuito a determinare una progressiva divergenza delle legislazioni nazionali e regionali in questa materia. Infatti, le finalità politiche poste alla base delle discipline internazionali non sono più del tutto condivise ed omogenee tra gli attori coinvolti, con conseguente erosione dei meccanismi multilaterali e dello stesso consenso internazionale relativo alla loro utilità quali strumenti di non proliferazione. La guerra tra Russia e Ucraina ha ulteriormente esacerbato la situazione, portando la Federazione Russa ad opporsi in alcuni casi all’aggiornamento delle liste di beni a duplice uso soggette a controlli in base ai regimi multilaterali cui essa partecipa⁷.

A livello europeo, nonostante la presenza di una disciplina *prima facie* uniforme del regime di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso, basata sul regolamento 821/2021 che istituisce un regime dell’Unione di controllo delle esportazioni, dell’intermediazione, dell’assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di tali prodotti (in appresso, anche “regolamento dual-use”), si è invero assistito ad un approccio piuttosto frammentario da parte degli Stati membri, soprattutto con riferimento al più recente fenomeno del controllo delle esportazioni di tecnologie emergenti. Ad oggi, infatti, gli Stati membri hanno reagito “in ordine sparso” alle nuove sollecitazioni derivanti dalle tensioni internazionali, senza previo coordinamento, adottando talvolta misure unilaterali, anche su pressione di partner stranieri⁸. Se ciò ha consentito di aggirare il blocco dei sistemi multilaterali e di reagire più tempestivamente alle nuove esigenze di sicurezza (non solo militare) dei nostri tempi, questo modo di procedere pregiudica la coerenza della politica comune delle esportazioni e l’equilibrio del

⁶ Si consideri, ad esempio, che la Cina persegue da alcuni anni la propria strategia di ammodernamento militare *inter alia* attraverso la politica del “made in China 2025”, con la quale si pone obiettivi elevati di produzione interna di nuove tecnologie, incluse quelle informatiche, incentivando la c.d. “fusione” dell’industria civile e militare. Cfr. K. HEEJIN, *Global Export Controls of Cyber Surveillance Technology and the Disrupted Triangular Dialogue*, in *ICLQ*, 2021, p. 379 ss.

⁷ Commissione europea, 24 gennaio 2024, *Libro Bianco sui controlli alle esportazioni* (COM (2024) 25final).

⁸ *Ibidem*, ove si riportano, ad esempio, le misure adottate in tal senso da Olanda, Spagna e Finlandia su alcune tecnologie emergenti. Sul caso olandese, v. anche S. POLI, *Reinforcing Europe’s Technological Sovereignty Through Trade Measures*, in *EP*, 2022, p. 430, spec. p. 441 ss.

mercato interno. Inoltre, gli stessi interessi strategici che gli Stati membri intendono tutelare attraverso l'imposizione dei controlli nazionali unilaterali rischiano di subire un pregiudizio dalla mancanza di coordinamento tra gli Stati membri. Infatti, nel contesto del mercato interno, anche le misure nazionali più rigorose sono aggirabili attraverso fenomeni di cd. "triangolazione" delle esportazioni, che consentono all'esportatore di avvalersi degli ordinamenti giuridici dei paesi membri con misure meno restrittive, con conseguente deviazione dei flussi degli scambi intra-comunitari diretti ai Paesi terzi.

In questo scenario di riferimento, pare legittimo chiedersi se il quadro giuridico europeo di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso sia idoneo ad assolvere alle funzioni composite che tale disciplina è chiamata a svolgere nel quadro geopolitico attuale, assicurando un'azione europea unitaria, coerente e credibile sul piano internazionale, soprattutto in chiave di assicurare la sicurezza militare ed economica dell'intero "blocco". Per provare a rispondere a tale quesito, si ricostruiranno nei seguenti paragrafi i principali aspetti della governance internazionale ed europea del settore, tenendo conto delle modifiche apportate dalla riforma del regolamento *dual-use* del 2021 e delle proposte più recenti di rafforzamento ulteriore del sistema, onde individuarne i limiti e le potenzialità, anche alla luce della ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri.

2. La limitata partecipazione dell'Unione europea al quadro giuridico multilaterale in materia di controlli alle esportazioni

È noto che, a partire dall'inizio della guerra fredda, si è sviluppata una rete di sistemi multilaterali finalizzati a realizzare un controllo condiviso delle esportazioni dei beni a duplice uso. Più precisamente, oggi, tali sistemi sono costituiti principalmente dall'Intesa di Wassenaar, succeduta nel 1996 al precedente Comitato di coordinamento per i controlli multilaterali delle esportazioni (*Coordinating Committee for Multilateral Export Control – COCOM*)⁹,

⁹ Storicamente, gli Stati Uniti ed alcuni Paesi occidentali avevano creato, a sostegno degli obiettivi della NATO, il Comitato di coordinamento per i controlli multilaterali delle esportazioni (*Coordinating Committee for Multilateral Export Control –*

il Gruppo Australia (*Australia Group*), il Regime di controllo delle tecnologie missilistiche (*Missile Technology Control Regime*), il Gruppo dei fornitori nucleari (*Nuclear Suppliers Group*). Gli impegni assunti dagli Stati in tali contesti non hanno natura vincolante, ma godono di un elevato grado di applicazione, in ragione della rilevanza degli interessi che perseguono.

Esistono poi, sempre a livello interazionale, una serie di altre fonti di natura vincolante, che impongono agli Stati obblighi in materia di non proliferazione e controllo delle armi e dei beni connessi, quali la risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1540 del 28 aprile 2004, in forza della quale gli Stati devono adottare e applicare misure efficaci per istituire controlli volti a prevenire la proliferazione di armi nucleari, chimiche e biologiche e dei loro vettori, introducendo anche controlli sui materiali, le apparecchiature e le tecnologie connessi; la Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, della produzione, dell’immagazzinaggio e dell’uso di armi chimiche e sulla loro distruzione del 13 gennaio 1993 (“Convenzione sulle armi chimiche”) e la Convenzione sull’interdizione della messa a punto, produzione e immagazzinamento delle armi batteriologiche (biologiche) e tossiniche e sulla loro distruzione del 10 aprile 1972 (“Convenzione sulle armi biologiche e tossiche”).

La partecipazione dell’Unione a tali convenzioni e sistemi multilaterali è tuttavia molto limitata. Infatti, sono perlopiù gli Stati membri, e nemmeno tutti in modo omogeneo, che vi prendono parte¹⁰. L’UE è solo parte del Gruppo Australia, e detiene lo *status* di osservatore nel Regime di controllo sulle tecnologie missilistiche. Inoltre, stando a quanto riportato dalla stessa Commissione europea nel Libro Bianco sui controlli alle esportazioni del gennaio 2024¹¹, gli Stati membri non coordinano preventivamente le rispettive posizioni in

COCOM), quale foro di coordinamento per l’individuazione di una lista di beni militari e a duplice uso la cui esportazione verso l’Unione sovietica era vietata. Le funzioni dell’ex *COCOM* si sono oggi trasferite in capo all’Intesa di Wassenaar, che ha abbandonato la connotazione “anti-sovietica” del suo predecessore, coinvolgendo 42 Stati, inclusa la Federazione Russa.

¹⁰ Al momento, non sono parti del regime di non proliferazione nel settore missilistico i seguenti Paesi membri: Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Romania, Slovenia e Slovacchia. Cipro non è nemmeno parte dell’intesa di Wassenaar.

¹¹ COM (2024) 25final, cit.

questi contesti. Ciò lascia sorpresi se si pensa agli obblighi che, per consolidata giurisprudenza della Corte, il principio di leale collaborazione tradizionalmente impone alla condotta degli Stati membri nelle relazioni internazionali, allorché essa verta su materie che sono oggetto di competenza UE, tanto più nell'ambito di una competenza esclusiva *a priori* come quella della politica commerciale, anche laddove l'Unione non possa essere parte formale dei sistemi multilaterali in questione¹².

Benché generalmente anomala, la mancanza di coordinamento preventivo delle posizioni in seno ai gruppi multilaterali di cui trattasi potrebbe in parte spiegarsi con il fatto che le scelte operate in tali contesti dagli Stati membri, ancorché realizzate attraverso strumenti di politica commerciale (segnatamente, il controllo delle esportazioni), perseguono invero obiettivi di sicurezza nazionale che, come noto, restano riservati dai Trattati all'esclusiva competenza degli Stati ai sensi dell'art. 4.2 TUE¹³. La competenza nazionale sulle misure in questione, spesso ribadita nei documenti ufficiali¹⁴, emerge, come si cercherà di dimostrare nel prosieguo, anche dalla stessa disciplina di diritto derivato di cui al menzionato regolamento *dual-use*, il quale, pur fondato sulla base giuridica dell'art. 207 TFUE, riflette invero competenze ripartite su vari livelli tra Unione europea e Stati membri. Per meglio illustrare questo aspetto, pare utile prendere in esame, nel successivo paragrafo, le origini della disciplina UE in materia di

¹² Cfr. per tutte, Corte giust. 12 febbraio 2009, C-45/07, *Commissione/Grecia*, punti 30-31; sul rapporto tra competenze interne ed esterne, si veda anche Corte giust. 5 dicembre 2017, C-600/14, *Germania/Consiglio*. In tema, sia consentito il rinvio a C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea, fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015, p. 209 ss.; si vedano anche, *ex pluribus*, F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea, studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 221 ss.; M. CREMONA, *Defending the Community Interest: The Duties of Cooperation and Compliance*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (eds.), *EU Foreign Relations Law, Constitutional Fundamentals*, Oxford, 2008, p. 125 ss.; E. NEFRAMI, *The Duty of Loyalty: Rethinking Its Scope Through Its Application in the Field of External Relations*, in *CMLR*, 2010, p. 323 ss.; A. DELGADO CASTELEIRO, J. LARIK, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, in *ELR*, 2011, p. 524 ss.

¹³ Significativa, al riguardo, l'interpretazione della disposizione in questione in Corte giust. 15 luglio 2021, C-742/19, *Ministrstvo za obrambo*.

¹⁴ Si vedano, ad esempio, da ultimo, le conclusioni del Consiglio europeo sul Libro bianco sul controllo all'esportazione, 30 maggio 2024, punto 5.

controlli all’esportazione dei beni a duplice uso e le vicende relative all’individuazione della sua base giuridica.

3. *L’origine e l’evoluzione del quadro giuridico UE in materia di controllo alle esportazioni dei beni dual-use*

Sino all’inizio degli anni ‘90, il controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso era regolato dalle legislazioni nazionali degli Stati membri, le quali prevedevano diversi livelli di restrizioni. Esse si applicavano anche negli scambi tra Stati membri, principalmente al fine di contrastare i fenomeni di c.d. “triangolazione”, consistenti in particolare in deviazioni di traffico verso Paesi UE ove vigevano controlli meno rigorosi, ai fini dell’esportazione dei beni a duplice uso verso destinazioni extra-UE considerate sensibili.

Le problematiche che ne scaturivano sono ben illustrate dalle vicende del caso *Aimé Richardt*, relativo al transito sul territorio del Granducato di Lussemburgo di una partita di merci considerate strategiche, provenienti dalla Francia (ove erano state immesse in libera pratica, a seguito di importazione dagli Stati Uniti) e dirette in Unione Sovietica. In Francia erano state regolarmente effettuate le formalità necessarie all’esportazione delle merci a Mosca per via aerea, in base alla disciplina di cui all’allora vigente regolamento 222/77 relativo al transito comunitario¹⁵. Tuttavia, a causa dell’annullamento del volo, la compagnia aerea procedeva al loro trasferimento per autocarro verso l’aeroporto lussemburghese, ove le stesse erano sottoposte a sequestro per violazione della normativa nazionale che richiedeva, per tale tipologia di merci dirette in Unione Sovietica, una speciale licenza di transito.

La Corte di giustizia, investita della questione relativa alla compatibilità della predetta disciplina nazionale con le norme e i principi dell’unione doganale, affermava che, nonostante il regime del transito comunitario si applicasse a tutti i movimenti di merci all’interno dell’allora Comunità, indipendentemente dalla eventuale natura strategica delle stesse, gli Stati membri potevano controllare le

¹⁵ Oggi confluita nel regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell’Unione.

merci in transito, se tale controllo era giustificato dalla tutela della sicurezza nazionale sia interna sia esterna. Al riguardo, la Corte non esitava a riconoscere che «le importazioni, le esportazioni e il transito di merci utilizzabili a fini strategici possono incidere sulla pubblica sicurezza di uno Stato membro, che esso ha pertanto il diritto di tutelare», in base alle eccezioni previste all'odierno art. 36 TFUE, a condizione che le misure adottate siano proporzionate allo scopo¹⁶.

È evidente, così, che tali controlli, rappresentando una deroga al regime di diritto comune, potevano eccezionalmente essere imposti dagli Stati membri nell'esercizio delle proprie funzioni di tutela della sicurezza nazionale e nei limiti previsti dai Trattati. Al tempo stesso, soprattutto se imposti negli scambi tra Stati membri, essi pregiudicavano la piena realizzazione del mercato interno e dell'unione doganale. Di qui, la proposta della Commissione di adottare il previgente regolamento CE n. 3381/94 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di beni a duplice uso, con lo scopo di liberalizzare la circolazione dei beni a duplice uso all'interno dell'allora Comunità e istituire un (embrione di) meccanismo uniforme per il rilascio delle autorizzazioni all'esportazione, basato su criteri analoghi a quelli previsti per le esportazioni di armi¹⁷, sancendo al contempo un principio di mutuo riconoscimento delle licenze di esportazione rilasciate dagli Stati membri¹⁸.

Tale iniziale tentativo di regolazione, oltre a prevedere una disciplina ancora vaga e incompleta, era basato su una rigorosa distinzione tra competenze, rispettivamente, di Politica commerciale e di PESC. Esso rimetteva infatti la definizione dell'elenco dei beni, delle destinazioni, e delle linee di indirizzo per l'applicazione dei criteri di rilascio delle autorizzazioni ad un atto separato, adottato, appunto, in seno alla PESC,

¹⁶ Corte giust. 4 ottobre 1991, C-367/89, *Richardt*, punto 22.

¹⁷ Posizione comune 2008/944/PESC, dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari Posizione comune.

¹⁸ Cfr. proposta di regolamento (CEE) del Consiglio, del 13 agosto 1992, relativo al controllo all'esportazione di beni e tecnologie a duplice uso nonché di prodotti e tecnologie nucleari, COM (92) 317final, e, quindi, regolamento (CE) n. 3381/94 del Consiglio, del 19 dicembre 1994, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di beni a duplice uso.

ossia la decisione 94/942/PESC¹⁹. Il menzionato “sdoppiamento” delle fonti bene illustrava la natura “ibrida” delle competenze esercitate dall'Unione in questo settore. Esso poneva tuttavia indubbe questioni di complessità della disciplina, di coerenza con la competenza esclusiva in materia di politica commerciale comune e di “giustiziabilità” della condotta degli Stati membri. A ciò si aggiunga che l'eventuale aggiornamento dei criteri e dell'elenco dei beni sottoposti a controllo restava sottoposto ad una decisione all'unanimità degli Stati membri.

Tanto è vero che l'assetto normativo così articolato è stato successivamente abbandonato, a favore dell'individuazione di un unico strumento normativo, radicato nella competenza esclusiva dell'Unione in materia commerciale. Ciò, in particolare, è stato la conseguenza di una giurisprudenza della Corte di giustizia, inaugurata nelle cause congiunte *Werner e Leifer*. In tale occasione, nel contesto dell'esame di compatibilità di misure nazionali restrittive delle esportazioni di beni a duplice uso con la disciplina UE sulle esportazioni, la Corte ha affermato che *«un provvedimento che abbia l'effetto di impedire o restringere l'esportazione di determinati prodotti, quale quello descritto nella questione pregiudiziale, non può essere escluso dall'ambito della politica commerciale comune per il fatto che esso mira a raggiungere obiettivi di politica estera e di sicurezza. Invero, l'obiettivo specifico della politica commerciale, che riguarda gli scambi con i paesi terzi e si fonda... sulla nozione di politica comune, implica che uno Stato membro non possa restringerne la portata stabilendo a suo arbitrio, alla luce delle proprie esigenze di politica estera o di sicurezza, se un provvedimento rientri nella sfera dell'art. [207 TFUE]»*. Ne consegue che un provvedimento nazionale restrittivo delle esportazioni di un bene a duplice uso può essere ritenuto legittimo non in quanto sottratto di per sé all'ambito di applicazione delle misure di politica commerciale comune, ma solo allorché sia eccezionalmente giustificato dalla tutela della sicurezza nazionale, quale deroga consentita dallo stesso diritto comunitario²⁰.

¹⁹ Decisione 94/952/PESC del Consiglio, del 19 dicembre 1994, relativa all'azione comune, adottata dal Consiglio in base all'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea, riguardante il controllo delle esportazioni di beni a duplice uso.

²⁰ Corte giust. 17 ottobre 1995, C-70/94, *Werner/Bundesrepublik Deutschland*; Corte giust. 17 ottobre 1995, C-83/94, *Leifer e a.*, punto 10 ss. (enfasi aggiunta). Analoghe

Le istituzioni e gli Stati membri hanno interpretato la predetta giurisprudenza come un'indicazione dell'estensione particolarmente ampia dell'ambito di applicazione della politica commerciale, che sarebbe tale, cioè, da assorbire interamente anche la disciplina di controllo delle esportazioni dei beni in questione. In realtà, come è stato autorevolmente osservato, questa interpretazione fu probabilmente in parte fuorviante, poiché il sopra citato passaggio della motivazione in *Werner e Leifer* aveva verosimilmente il più limitato obiettivo di affermare l'obbligo degli Stati membri di agire in conformità al diritto UE anche quando esercitano competenze nazionali in materia di politica estera e di sicurezza²¹. Si trattava, in altre parole, di cogliere la differenza tra l'ambito di applicazione del diritto UE e la competenza dell'Unione²².

questioni sono state affrontate nella successiva sentenza relativa al caso *Centro-Com*, ove i provvedimenti nazionali di congelamento dei fondi di Serbia e del Montenegro detenuti nelle banche nel Regno Unito sono stati ritenuti in conflitto con le misure europee adottate nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia, in quanto ostativi del pagamento delle operazioni di esportazione di prodotti medicinali verso tale Paese, autorizzati in particolare dall'Italia, sulla base dalla normativa UE che li consentiva (in deroga, peraltro, al regime generale di embargo stabilito a livello internazionale). Il Regno Unito non poteva infatti invocare la propria competenza in materia di politica estera per sottrarsi agli obblighi di ottemperanza alle rilevanti disposizioni di diritto UE, adottate, in allora, nell'ambito della politica commerciale comune, v. Corte giust. 14 gennaio 1997, C-124/95, *The Queen ex parte: Centro-Com/HM Treasury e Bank of England*.

²¹ A. DASHWOOD, *op. cit.*

²² Sulla distinzione tra gli anolghi concetti di “compliance” e “competence”, C. HILLION, *ERTA, ECHR and Open Skies – laying the grounds of the EU system of external relations*, in L. AZOULAI, M. MADURO (eds.), *The Past and Future of EU law - The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, London, 2010, p. 224 ss. Si vedano anche, in generale su questi aspetti, L. AZOULAI, *La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de Justice de l'Union européenne*, in E. NEFRAMI (sous la direction de), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Brussels, 2013, p. 341 ss.; L. BOUCON, *EU Law and Retained Powers of Member States*, in L. AZOULAI (ed.), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, 2014; B. DE WITTE, *Exclusive Member States Competences — Is There Such a Thing?*, in S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The Division of Competences between the EU and the Member States*, London, 2017, p. 59 ss.; G. DI FEDERICO, *L'identità costituzionale degli Stati membri nel Diritto dell'Unione europea. Natura e portata dell'art. 4, par. 3, TUE*, Napoli, 2017, p. 66 ss.; M. E. BARTOLONI, *Ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali. Una questione aperta*, Napoli, 2018, p. 120 ss.; P. DE PASQUALE, *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *DPCE*, 2019, p. 5 ss.

Ad ogni modo, proprio sulla base della menzionata giurisprudenza della Corte, la disciplina comunitaria dei controlli alle esportazioni dei beni a duplice uso è stata riformata e ricondotta, come sopra accennato, sotto un unico strumento normativo fondato sulla competenza esclusiva in materia di politica commerciale comune, oggi rifuso nel già menzionato regolamento 821/2021. All'interno del regolamento sono stati incorporati anche gli elenchi e criteri di cui alla previgente, e sopra ricordata, decisione 94/942/PESC²³. L'anomalia della base giuridica così individuata, tuttavia, pare in qualche modo continuare a riflettersi nel dispiegarsi della disciplina materiale del regolamento.

4. La disciplina materiale del regolamento 821/2021: tra vincoli internazionali e competenze nazionali

Il regolamento *dual-use* articola la sua disciplina in modo tale da preservare, in buona parte, le competenze nazionali che, *prima facie*, risultano in esso assorbite. In via generale, infatti, lungi dal costituire un sistema centralizzato di controllo, il regolamento stabilisce la cornice normativa comune all'interno della quale si devono attuare le politiche nazionali relative al trasferimento dei beni a duplice uso tra Stati membri e all'esportazione degli stessi verso Stati terzi²⁴. Il regime si caratterizza per due principali livelli di governance: quello europeo e quello nazionale. Infatti, la lista dei beni a duplice uso sottoposti alla disciplina comune, le tipologie di licenza, così come i criteri e gli obiettivi cui i controlli devono ispirarsi, sono definiti a livello UE e,

²³ Si trattò, originariamente, del regolamento 1334/2000 del Consiglio, del 22 giugno 2000, che istituisce un regime comunitario di controllo alle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso, al quale si accompagnò l'azione comune 2000/401/PESC del Consiglio, del 22 giugno 2000, relativa al controllo dell'assistenza tecnica riguardante taluni fini militari. Tali strumenti furono poi sostituiti dal regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio, del 5 maggio 2009, che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell'intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso (rifusione), il quale è oggi rifuso, in ragione delle molte modifiche nel frattempo intervenute, nel già citato regolamento 821/2021 che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso.

²⁴ I trasferimenti intra-UE, ai sensi dell'art. 11 del regolamento, sono tendenzialmente liberalizzati, salvo poche eccezioni quali, ad esempio, i beni di cui all'Allegato 4 del regolamento.

segnatamente, dallo stesso regolamento. Invece, resta responsabilità delle autorità nazionali competenti l'effettuazione dei controlli e l'assunzione delle rilevanti decisioni in ordine alle licenze di esportazione, l'eventuale applicazione di sanzioni nei confronti dei soggetti che violano la normativa rilevante nonché, soprattutto, la previsione di ulteriori categorie di beni da sottoporre a controlli nazionali.

In base all'art. 3 del regolamento, sono sottoposti a controllo le esportazioni verso Paesi terzi dei beni indicati nell'Allegato I²⁵. Preme qui sottolineare che la lista di cui al predetto Allegato I non è altro che la trasposizione a livello UE degli impegni che gli Stati membri concordano a livello internazionale, nel contesto dei sistemi multilaterali dei quali si è detto *supra*, § 2. In altre parole, quindi, il citato Allegato I pare costituire l'"appropriazione", da parte dell'ordinamento giuridico dell'Unione, di soluzioni cui sono pervenuti gli Stati membri (o almeno parte di essi), nell'ambito delle relative relazioni internazionali. Vero è che, in base all'art. 17 dello stesso regolamento, la modifica del menzionato Allegato I può avvenire da parte delle istituzioni UE anche a prescindere dall'evoluzione delle liste multilaterali. Tuttavia, allorché la modifica proposta recepisca impegni concordati a livello internazionale, essa può avvenire con semplice atto delegato della Commissione, mentre, se la modifica proposta si discosta dalla disciplina multilaterale, essa richiede il ricorso alla procedura legislativa ordinaria. Non è peraltro un caso che ad oggi ciò non sia mai avvenuto. Tradizionalmente, infatti, gli Stati membri sono poco propensi a "disancorare" il sistema UE di controlli all'esportazione dei beni a duplice uso da quello multilaterale, *inter alia* per l'impatto negativo che ciò avrebbe sulla competitività globale dell'industria

²⁵ Tali beni sono suddivisi in 10 categorie (dalla 0 alla 9): materiali nucleari, impianti e apparecchiature; materiali speciali e relative apparecchiature; lavorazione dei materiali; materiali elettronici; calcolatori; telecomunicazioni e sicurezza delle informazioni; sensori e laser; materiale avionico e di navigazione; sistemi, apparecchiature e materiali marini; sistemi e apparecchiature aerospaziali e di propulsione. Devono essere sottoposte a licenza anche le attività di intermediazione e assistenza tecnica relative ai prodotti di cui all'Allegato I, se tali prodotti sono o possono essere destinati in tutto o in parte alle finalità sensibili, di cui all'art. 4.1 del regolamento.

europea di produzione di questi beni²⁶. Il sistema risulta quindi piuttosto rigido e rende complessa l’assunzione a livello UE di decisioni autonome in ordine all’istituzione di nuovi controlli uniformi in tutti gli Stati membri, se non in attuazione degli impegni internazionali.

Per contro, gli Stati membri restano liberi di decidere se sottoporre a licenza, sulla base di disposizioni nazionali, l’esportazione di alcuni prodotti non compresi nell’Allegato I, qualora essi risultino destinati in tutto o in parte ad uno degli usi sensibili di cui all’art. 4.1 del regolamento, segnatamente: a) uso connesso alla produzione, funzionamento, manutenzione, individuazione o movimentazione di armi di distruzione di massa o relativi missili vettori; b) scopo militare, se il Paese acquirente o di destinazione è soggetto ad embargo sugli armamenti; c) uso come parti o componenti di prodotti militari, i quali siano già stati esportati in violazione delle pertinenti disposizioni nazionali. Si tratta di una clausola omnicomprensiva (c.d. *catch all-clause*), avente la funzione di consentire agli Stati membri di intercettare e controllare rischi di natura militare legati all’esportazione di qualunque bene non elencato, nel pieno esercizio delle proprie competenze sovrane e, generalmente, sulla base di un rapporto diretto con gli esportatori. In questo caso, gli Stati membri danno comunicazione delle misure adottate agli altri Stati membri e alla Commissione, i quali ne tengono debito conto.

5. Il controllo dell’esportazione di “tecnologie emergenti” nella riforma del 2021

La cornice normativa qui esaminata si è nel tempo evoluta, onde in qualche modo rispondere all’esigenza di un impiego dello strumento del controllo delle esportazioni anche per finalità ulteriori rispetto a quelle tradizionali. Ciò è avvenuto attraverso la previsione, a partire dal 2021, di nuovi fondamenti normativi atti a giustificare l’applicazione di controlli nazionali alle esportazioni da parte degli Stati membri con riferimento a: i) le tecnologie di sorveglianza di massa che possono essere destinate a un uso connesso alla repressione interna e/o

²⁶ Cfr. da ultimo conclusioni del Consiglio europeo sul Libro bianco sul controllo all’esportazione, del 30 maggio 2024.

all'attuazione di gravi violazioni dei diritti umani o del diritto umanitario internazionale (art. 5 del regolamento); ii) altri beni e tecnologie a duplice uso, per motivi di pubblica sicurezza, inclusa la prevenzione di atti di terrorismo e il rispetto dei diritti umani (art. 9 del regolamento).

Le misure nazionali adottate sulla base di tali disposizioni possono interessare anche le cd. tecnologie emergenti, che siano ancora escluse dalle liste multilaterali – si pensi, ad esempio, a tecnologie quantistiche, intelligenza artificiale, semiconduttori avanzati, biotecnologie, ecc. – allorché uno Stato membro ospiti sul proprio territorio industrie coinvolte nella filiera di produzione e/o approvvigionamento delle stesse. La decisione se imporre restrizioni di questo tipo, pur autorizzata ai sensi della disciplina comune, resta, però, ancora una volta rimessa ai singoli Stati membri, con evidenti rischi in termini di frammentazione e vuoti di tutela. Meritevoli di particolare attenzione sono, quindi, i meccanismi di collaborazione previsti dal regolamento per entrambe le ipotesi.

Più precisamente, quanto alle tecnologie di sorveglianza di massa, lo Stato che istituisce un controllo nazionale ai sensi dell'art. 5 del regolamento è tenuto a fornire agli altri Stati membri e alla Commissione informazioni pertinenti sull'obbligo di autorizzazione imposto, che gli altri Stati membri devono tenere in debita considerazione. Se, entro un certo termine, tutti gli Stati membri notificano agli altri Stati membri e alla Commissione che è opportuno imporre un obbligo di autorizzazione per operazioni sostanzialmente identiche, la Commissione pubblica nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* le informazioni relative ai prodotti in questione e le destinazioni soggette agli obblighi. Si può creare, in questo modo, se tutti gli Stati membri sono d'accordo, una "lista europea" di prodotti di sorveglianza informatica la cui esportazione verso certe destinazioni è sottoposta a controllo negli Stati membri, senza necessariamente ricorrere all'adozione di atti da parte delle istituzioni UE. È interessante notare che, ai sensi del regolamento, gli Stati membri devono valutare la possibilità di sostenere l'inclusione dei prodotti pubblicati in Gazzetta ufficiale negli opportuni regimi internazionali di non proliferazione e negli accordi internazionali di controllo delle

esportazioni. Si prevede, così, un obbligo positivo di collaborazione nelle competenti sedi internazionali, per questa tipologia di prodotti e tecnologie²⁷.

Quanto ai controlli nazionali istituiti per motivi di pubblica sicurezza ai sensi del menzionato art. 9 del regolamento, vige un simile obbligo di informazione agli altri Stati membri e alla Commissione, comprensivo dell’indicazione precisa dei motivi dei controlli, ma opera poi un diverso meccanismo di “multilateralizzazione” delle misure nazionali. Di esse, infatti, la Commissione pubblica una nota informativa annuale contenente le “misure nazionali” nonché una “raccolta degli elenchi nazionali di controllo”. Ciò consente agli altri Stati membri, a norma dell’art. 10 del regolamento, di imporre obblighi di autorizzazione facendo riferimento agli elenchi nazionali di controllo

²⁷ Già a partire dal 2012, la lista di beni di cui all’Intesa di Wassenaar era stata ampliata al fine di includervi alcune tecnologie informatiche (quali software di intrusione, meccanismi di controllo delle telecomunicazioni mobili, sistemi di sorveglianza delle reti IP) da sottoporre al regime di controllo delle esportazioni, onde evitarne usi indesiderati (c.d. *cyber-amendments*). Infatti, gli avvenimenti della c.d. “primavera araba” in alcuni Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente hanno fatto emergere pubblicamente il fenomeno dell’utilizzo di tecnologie di sorveglianza informatica di produzione occidentale, da parte di governi autoritari o con bassi livelli di tutela dei diritti individuali e dello Stato di diritto. Emblematici furono gli scandali che coinvolsero alcune società europee, americane, canadesi, leader nella produzione di tali tecnologie, in relazione ad arresti di oppositori politici, atti di tortura e altre gravi violazioni dei diritti umani compiuti, ad esempio, in Libia, Siria, Iran, Egitto, Tunisia, attraverso tecnologie da esse fornite ai relativi governi. Oggi, la Cina è a sua volta produttore (oltre che utilizzatore) di tecnologie di avanguardia in questo ambito, che vengono esportate in molti Paesi dell’Africa e dell’Asia. Tale fenomeno ha generato una risposta a livello internazionale, rappresentata dal menzionato aggiornamento, tra il 2012 e il 2013, della lista dei beni a duplice uso di cui all’Intesa di Wassenaar. L’Unione europea ha di riflesso adeguato i propri elenchi di prodotti a duplice uso, per conformarsi alle modifiche intervenute a livello internazionale, v. regolamento delegato (UE) n. 1382/2014 della Commissione, del 22 ottobre 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 428/2009 del Consiglio che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni, del trasferimento, dell’intermediazione e del transito di prodotti a duplice uso. V. anche raccomandazione (UE) 2024/2659 della Commissione, dell’11 ottobre 2024, relativa a orientamenti sull’esportazione di prodotti di sorveglianza informatica a norma dell’articolo 5 del regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio. Su questi aspetti, M. KANETAKE, *The EU’s Dual Use Export Control and Human Rights Risks: The Case of Cyber Surveillance Technology*, in *Europe and the World: a Law Review*, 2019, p. 16 ss.; M. BROMLEY, G. MALETTA, *The Challenge of Software and Technology Transfers to Non-proliferation Efforts, Implementing and Complying with Export Controls*, Stockholm, 2018.

pubblicati nella raccolta, senza dover necessariamente adottarne di propri²⁸. Nel 2023, molti Stati membri hanno adottato misure nazionali ai sensi di questa disposizione, anche per superare i blocchi del sistema multilaterale e spesso sulla base dei colloqui avvenuti in tali sedi. Il meccanismo è stato quindi per la prima volta attivato, con la pubblicazione del primo elenco europeo delle misure nazionali il 20 ottobre 2023²⁹.

Pare quindi possibile individuare l'esistenza di un obbligo degli Stati membri di tenere conto, *ex post*, delle misure adottate dagli altri Stati membri e, in ossequio al principio di leale collaborazione di cui all'art. 4.3 TUE, in qualche modo agire di conseguenza nell'ambito delle rispettive scelte nazionali, onde facilitare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla disciplina comune. La decisione finale, peraltro, dovrebbe restare una prerogativa dello Stato membro interessato, poco persuasiva essendo l'idea che il principio di leale collaborazione imponga ad uno Stato membro di allinearsi automaticamente a misure di controllo imposte da altri Stati membri, a ciò ostando *inter alia* lo stesso principio di uguaglianza degli Stati dinanzi ai Trattati, tutelato al secondo paragrafo del medesimo art. 4 TUE. Senza contare che le valutazioni che giustificano l'imposizione di una misura di controllo nazionale potrebbero talvolta non corrispondere a valutazioni di interesse comune.

Permangono però alcuni limiti al buon funzionamento dello strumento così istituito. Da un lato, la mancanza di una previa consultazione tra gli Stati membri in ordine all'impatto dei controlli nazionali sui mercati dei diversi Stati membri, sulle rispettive catene di approvvigionamento e sui rapporti con gli Stati terzi, potrebbe indurli a non allineare i rispettivi controlli, per la divergenza degli interessi

²⁸ Relazione della Commissione, del 30 gennaio 2025, al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione del regolamento (UE) 2021/821 che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso, COM (2025) 19final, p. 10.

²⁹ Raccolta degli elenchi nazionali di controllo a norma dell'articolo 9, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2021, che istituisce un regime dell'Unione di controllo delle esportazioni, dell'intermediazione, dell'assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso.

nazionali. Dall’altro lato, non sono previsti termini temporali né lo Stato che ha originariamente applicato il controllo ha informazioni tempestive sulle misure adottate dagli altri Stati membri. Inoltre, non tutti gli Stati membri dispongono della base giuridica per adottare controlli nazionali a norma dell’articolo 9 e alcune leggi nazionali non consentono di adottare controlli pubblici e trasparenti a norma dell’articolo 10. In questi casi, gli Stati membri ricorrono a notifiche individuali agli esportatori. La situazione di scarsa trasparenza sulle misure attuate a livello nazionale rende molto difficile controllare l’efficacia del meccanismo. Ciò rende anche più che possibili i già menzionati fenomeni di “triangolazione” (o *forum shopping*) da parte degli esportatori, al fine di eseguire l’operazione di esportazione dal territorio degli Stati membri i cui ordinamenti sono meno restrittivi³⁰.

6. Le proposte della Commissione nel Libro bianco sul controllo delle esportazioni e la reazione del Consiglio europeo

Le criticità sopra evidenziate sono state oggetto di analisi da parte della Commissione europea nel già citato Libro bianco sul controllo delle esportazioni del febbraio 2024, che fa a sua volta seguito alla Strategia europea per la sicurezza economica, con la quale si è posta l’attenzione *inter alia* sulla necessità di un’azione più rapida e coordinata a livello dell’UE nel settore dei controlli delle esportazioni (ma anche degli investimenti in uscita), al fine di gestire i rischi di sicurezza tecnologica e di fuga di tecnologie critiche³¹.

All’esito dell’analisi svolta nel Libro bianco, la Commissione ha formulato quattro “risposte proposte”, rivolte a rafforzare l’efficacia del quadro giuridico esistente nel breve termine, segnatamente: i) l’introduzione di nuovi controlli uniformi su prodotti che non è stato possibile inserire nelle liste multilaterali a causa della resistenza opposta dalla Federazione russa, attraverso la modifica dell’Allegato I al regolamento *dual-use*; ii) la creazione di un nuovo forum di alto

³⁰ Su tutti questi aspetti, v. Libro bianco, cit.

³¹ Cfr. comunicazione congiunta, del 24 gennaio 2024, al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla “strategia europea per la sicurezza economica”, 20 giugno 2023, JOIN (2023) 20final. V. anche Libro bianco sugli investimenti in uscita, COM (2024) 24final.

livello sui controlli alle esportazioni, onde favorire il raggiungimento di posizioni comuni dell'UE, coordinando l'azione degli Stati membri sia a livello interno sia a livello internazionale; iii) l'adozione di una raccomandazione della Commissione che incentivi meccanismi di coordinamento preventivo tra gli Stati membri, attraverso la notifica agli altri Stati membri e alla Commissione stessa della volontà di istituire qualsiasi nuovo elenco nazionale di controllo, e la possibilità degli altri Stati membri di formulare osservazioni sull'elenco nazionale di controllo prospettato, qualora ritengano che l'elenco possa incidere sulla loro sicurezza pubblica; iv) l'anticipazione della valutazione sull'applicazione del regolamento *dual-use* al primo trimestre del 2025.

La posizione degli Stati membri rispetto a tali proposte emerge dalle successive conclusioni del Consiglio europeo sul Libro bianco sui controlli alle esportazioni del maggio 2024³². Al riguardo, si registra un generale *favor* per rafforzare la cornice di coordinamento reciproco tra gli Stati membri all'interno del quadro giuridico-istituzionale vigente, nel pieno rispetto, però, delle competenze nazionali in ordine all'introduzione di nuovi controlli. Sotto questo profilo, l'eventuale introduzione di nuovi controlli uniformi per tutti gli Stati membri non può che avvenire attraverso la modifica dell'Allegato I del regolamento *dual-use*, nei limiti quindi dell'ambito di applicazione dello stesso e secondo le procedure di cui al sopra citato art. 17 del regolamento³³. Inoltre, il rafforzamento del coordinamento tra gli Stati membri dovrebbe realizzarsi, secondo il Consiglio europeo, sfruttando appieno le potenzialità di organismi esistenti, quali il Gruppo di lavoro sul *dual-use* in seno al Consiglio (*Council Working Party on Dual Use Goods*), ma anche lo stesso Gruppo di coordinamento sui prodotti a duplice uso previsto dall'art. 24 del regolamento *dual-use* (presieduto dalla Commissione e al quale partecipa un rappresentante per ogni Stato membro), all'interno del quale è stato anche istituito un gruppo di esperti sulle tecnologie emergenti³⁴. Non risulta invece al momento in agenda l'idea della Commissione di istituire un nuovo forum di alto livello sulla politica di controllo delle esportazioni, il quale potrebbe

³² Conclusioni sul Libro bianco sui controlli alle esportazioni, cit.

³³ *Ivi*, punti 1 e 2.

³⁴ *Ivi*, punti 3, 4 e 7.

costituire un primo passo verso una progressiva (e forse temuta) “centralizzazione” di alcune valutazioni e decisioni politiche in ordine all’istituzione dei controlli. Con favore è stata invece accolta la proposta di adottare una raccomandazione che incentivi meccanismi di coordinamento volontario preventivo delle misure nazionali, già recentemente attuata³⁵. Il meccanismo ha lo scopo di aumentare la trasparenza in merito all’adozione di nuovi elenchi nazionali di controllo da parte degli Stati membri, agevolando il coordinamento dei controlli tra gli Stati membri a norma degli articoli 9 e 10 del regolamento e consentendo alle autorità nazionali competenti di tenere conto dei rischi o degli effetti potenziali delle loro decisioni per gli altri Stati membri e per l’Unione³⁶. Ci si muove, come è evidente, in una dimensione di collaborazione orizzontale tra Stati membri e tra essi e la Commissione, che non compromette le competenze nazionali e che, sostanzialmente, esclude l’accentramento di funzioni decisionali in capo all’Unione, salvo il ruolo di facilitazione del processo di coordinamento.

Qui, probabilmente, risiede il principale limite delle risposte immaginate dalla Commissione, che non paiono dotare l’Unione della capacità di elaborare autonomamente e in modo snello nuove liste di beni da sottoporre a controllo delle esportazioni in tutti gli Stati membri, bilanciando la competitività del mercato interno con le esigenze di sicurezza economica e militare dell’intera Unione. In questa direzione, pareva muoversi l’ipotesi, formulata invero in modo piuttosto “velato” dalla Commissione nel menzionato Libro bianco, di prevedere una *«disposizione giuridica supplementare per consentire l’introduzione di nuovi controlli comuni dell’UE in modo più rapido e snello, al di fuori dell’opzione della procedura legislativa ordinaria»*³⁷. Il punto, tuttavia, non è stato ripreso dalla stessa Commissione nelle citate “risposte proposte” e lo stesso Consiglio europeo ha scelto di non riscontrarlo, senza peraltro escludere, in futuro, una valutazione più completa del ruolo del controllo alle esportazioni nel quadro più ampio degli sforzi di attuazione della Strategia europea per la sicurezza economica,

³⁵ Raccomandazione UE 2025/683 della Commissione, del 16 aprile 2025, sul coordinamento degli elenchi nazionali di controllo.

³⁶ Libro bianco, cit., punto 5.3.

³⁷ *Ivi*, p. 10 (corsivo aggiunto).

senz'altro sinergici rispetto alla disciplina in esame. In tale contesto, la Commissione ha già elaborato, insieme agli Stati membri, un elenco di tecnologie strategiche critiche per la sicurezza economica, rispetto alle quali è prevista una valutazione dei rischi congiunta, onde poi sviluppare le azioni necessarie ai vari livelli di governance³⁸.

7. La difficile costruzione di una politica UE di controllo delle esportazioni e il ruolo del principio di leale collaborazione

Dal lungo *excursus* che precede, pare emergere che gli strumenti giuridici attualmente esistenti nell'ambito del controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso non consentono di elaborare compiutamente una vera e propria politica UE del controllo delle esportazioni, fornendo una risposta unitaria dell'Unione alle molte sfide poste dall'attuale contesto internazionale, in assenza della capacità della stessa Unione di imporre, come fanno altre potenze, controlli uniformi svincolati dai sistemi multilaterali, e di valutare i rischi e i benefici degli stessi in una prospettiva UE e non meramente nazionale. Intendiamoci, una tale evoluzione rappresenterebbe un'ulteriore "forzatura" al sistema delle competenze voluto dai Trattati, consentendo all'Unione di esercitare in modo ancor più incisivo poteri che, più correttamente, andrebbero, almeno in parte, imputati alle competenze e procedure PESC, come del resto si era ritenuto alle origini della disciplina in esame (*supra*, par. 3). Oggi, peraltro, le ragioni di sicurezza economica, che si aggiungono a quelle di natura militare già incorporate nel regolamento, parrebbero più idonee ad essere gestite nell'ambito delle competenze commerciali, finanche forse legittimando un più marcato accentramento dei poteri decisionali relativi ai controlli a livello UE. Al tempo stesso, in molti casi, le valutazioni di sicurezza economica si intrecciano con quelle di sicurezza militare dell'Unione e, allo stesso modo di queste ultime,

³⁸ Cfr. raccomandazione (UE) 2023/2113 della Commissione, del 3 ottobre 2023, relativa ai settori tecnologici critici per la sicurezza economica dell'UE ai fini di un'ulteriore valutazione dei rischi con gli Stati membri. Le tecnologie che presentano i rischi più sensibili sono state selezionate sulla base di tre criteri: la natura abilitante e trasformativa di una tecnologia; il rischio di fusione militare-civile; il rischio di un uso improprio della tecnologia per violazioni dei diritti umani.

possono incidere sulle competenze degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale³⁹.

In questa prospettiva, meglio si comprende perché lo sforzo di elaborare progressivamente un approccio comune ai rischi connessi alle esportazioni delle tecnologie emergenti avvenga, prevalentemente, attraverso strumenti di diritto soffice e meccanismi di cooperazione orizzontale tra Stati membri, in linea con il permanere delle menzionate competenze nazionali in ordine alle decisioni che riguardano la sicurezza, così come la politica industriale, nazionale. Il ruolo delle competenze UE in materia commerciale resta, in questi casi, prevalentemente quello di coordinare le politiche nazionali degli Stati membri nelle materie da essi gelosamente custodite. In questa dinamica, il principio di leale collaborazione pare destinato a svolgere un ruolo fondamentale per promuovere un’azione UE, per quanto possibile, unitaria ed efficace, rafforzando in particolare gli obblighi di coordinamento reciproco alle, e tra le, “periferie” del sistema, onde consentire all’Unione di realizzare, indirettamente, obiettivi di sicurezza comune⁴⁰.

³⁹ Ciò emerge anche dal fatto che la cd. Strategia europea per la sicurezza economica prevede, se del caso, la collaborazione della Commissione con l’Alto Rappresentante, laddove, ad esempio, la fuga di tecnologie rischia non solo di pregiudicare la competitività dell’industria europea, ma anche di rafforzare le capacità militari/di intelligence di coloro che potrebbero utilizzarle per minare la pace e la sicurezza internazionale, in particolare per le tecnologie ad alto potenziale di fusione civile-militare (cfr., al riguardo, anche la raccomandazione citata alla nota precedente). In questi casi, la valutazione dei rischi richiede particolare attenzione, il controllo delle esportazioni diviene strumento utile a tutelare entrambe gli interessi, e le relative misure impattano sulle competenze nazionali. Cfr., Strategia europea per la sicurezza economica, cit.

⁴⁰ Sulla idoneità del principio di leale collaborazione a creare uno spazio di cooperazione, talvolta anche oltre i confini del principio di attribuzione, v. F. CASOLARI, *Leale cooperazione*, cit., p. 109 ss. Sul perseguimento di obiettivi tipici della PESC in molte politiche disciplinate nel TFUE, e la relativa progressiva formazione di una dimensione sovranazionale della sicurezza nell’ambito del processo di integrazione, si vedano, ad esempio, E. KASSOTI, R. A. WESSEL, *Strategic autonomy: the legal contour of a security policy construct*, in *EFAR*, 2023, p. 305 ss., F. HOFFMEISTER, *Strategic Autonomy in the European Union External Relations Law*, in *CMLR*, 2023, p. 667 ss.; F. CASOLARI, *Supranational Security and National Security in Light of the EU Strategic Autonomy Doctrine: The EU-Member States Security Nexus Revisited*, in *European Foreign Affairs Review*, 2023, p. 323 ss.; M. E. BARTOLONI, *Disciplina dei Trattati e prassi evolutiva nelle relazioni internazionali dell’Unione europea*, in *DUE*, 2022, p. 583.

Scontato è richiamare, al riguardo, quanto già avviene in materia di screening degli investimenti esteri diretti ai sensi del regolamento (UE) 2019/452. Tale strumento, infatti, pur riconoscendo la necessità di non pregiudicare «*la responsabilità esclusiva degli Stati membri per quanto riguarda la tutela della loro sicurezza nazionale [...e] degli interessi essenziali della [loro] sicurezza, in conformità dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE*», stabilisce un meccanismo (in questo caso vincolante) di notifica preventiva tra Stati membri e tra essi e la Commissione europea, in forza del quale gli Stati membri sono obbligati a tenere conto delle osservazioni ricevute da altri Paesi membri o dalla Commissione europea, pur restando responsabili della decisione finale sull'investimento⁴¹. L'obbligo di leale cooperazione di cui all'articolo 4.3 TUE parrebbe infatti imporre allo Stato interessato di prendere in considerazione le esigenze manifestate dagli altri Stati membri e dalla Commissione europea, anche quando agisce nell'ambito di scelte che restano di competenza nazionale⁴².

Su questo modello, la procedura di coordinamento volontario *preventivo* delle misure nazionali, e relativo scambio di informazioni tra Stati membri e con la Commissione UE, con riferimento alle decisioni nazionali inerenti i nuovi controlli alle esportazioni, agevola la condivisione delle ragioni poste alla base delle misure nazionali, con conseguenze positive sull'efficacia del sistema di "multilateralizzazione" delle stesse a livello UE. Ben vengano, quindi, le citate raccomandazioni della Commissione appena adottate, auspicabilmente candidate a divenire, in futuro, strumento vincolante (*supra*, par. 6). Di una tale disciplina, sino ad ora, non si era avvertita l'esigenza, forse anche in ragione dell'esistenza della cornice multilaterale che pareva idonea a garantire da sola il perseguimento di obiettivi di sicurezza condivisi da tutti gli Stati membri. Oggi, la

⁴¹ Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione, art. 1.3 (corsivo aggiunto). Con riferimento ai controlli alle esportazioni, pare suggerire l'esistenza di un obbligo di concertazione preventiva delle misure nazionali a livello UE, sulla base della competenza esclusiva dell'Unione in materia commerciale e dell'obbligo di leale collaborazione, già S. POLI, *Reinforcing Europe's Technological Sovereignty Through Trade Measures*, cit., p. 443.

⁴² Regolamento (UE) 2019/452, cit., consideranda nn. 17 e 19.

situazione internazionale impone il rafforzamento delle capacità decisionali indipendenti del “blocco” anche in altre prospettive, sfruttando tutte le opportunità che i diversi ordinamenti, nazionali e UE, possono offrire. Per il futuro, non possiamo escludere che, se vi saranno le condizioni, occorrerà fare anche... qualcosa di più.

ABSTRACT (ITA)

Il controllo dell'esportazione di beni a duplice uso è tradizionalmente rivolto a gestire la minaccia alla sicurezza rappresentata dal rischio di natura militare. Più di recente, esso è divenuto anche uno dei principali strumenti giuridici attraverso i quali si consuma la contrapposizione tra potenze per il dominio tecnologico globale. A livello europeo, nonostante la presenza di una disciplina *prima facie* uniforme del regime di controllo delle esportazioni dei beni a duplice uso, basata sul regolamento 821/2021, si è invero assistito ad un approccio piuttosto frammentario da parte degli Stati membri, con riferimento al più recente fenomeno del controllo delle esportazioni di cd. tecnologie emergenti. Il contributo ricostruisce i principali aspetti della governance internazionale ed europea del settore, onde individuarne i limiti e le potenzialità rispetto alle sfide dell'attuale contesto internazionale, alla luce della ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri. Ne emerge che gli strumenti giuridici attualmente esistenti paiono non consentire all'Unione di elaborare compiutamente una politica UE del controllo delle esportazioni, in assenza della capacità di imporre controlli uniformi svincolati dai sistemi multilaterali, e di valutarne i rischi e i benefici in una prospettiva comune. Per contro, è chiaro lo sforzo volto ad elaborare un approccio condiviso ai rischi connessi alle esportazioni delle tecnologie emergenti, attraverso strumenti di diritto soffice e meccanismi di cooperazione orizzontale tra Stati membri, rafforzati dall'obbligo di leale collaborazione, in linea con il permanere di ampie competenze nazionali in ordine alle decisioni che riguardano la sicurezza, così come la politica industriale, nazionale.

ABSTRACT (ENG)

The export control of dual-use goods has traditionally aimed at managing the threat to security deriving from military risks. More recently, it has also become one of the main legal tools through which powers contend global technological dominance among themselves. At EU level, despite a *prima facie* uniform discipline for the export control of dual-use goods, based on Regulation 821/2021, Member States have shown a rather fragmented approach to the export control of so-called

“emerging technologies”. This contribution analyses the main aspects of the international and EU governance in the sector, in order to identify its limits and potential with respect to the challenges posed by the current international context, in light of the division of competences between the EU and Member States. The conclusion is that existing legal instruments seem to preclude the Union to fully develop a EU export control policy, in the absence of the ability to impose uniform controls, independently from multilateral systems, and to assess their risks and benefits in a common perspective. At the same time, it is clear the effort to develop a shared approach to the risks associated with the export of emerging technologies, through soft law instruments and mechanisms of horizontal cooperation between Member States, strengthened by the obligation of loyal cooperation, in line with the persistence of broad national competences regarding decisions concerning national security as well as industrial policy.