



Bruxelles, 8 luglio 2019
(OR. en)

11049/19

ENFOPOL 333
COSI 142
JAIEX 109
JAI 789
RELEX 704
COWEB 92

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	27 giugno 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 293 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO Valutazione del piano d'azione 2015-2019 sul traffico di armi da fuoco tra l'UE e la regione dell'Europa sudorientale

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 293 final.

All.: COM(2019) 293 final



Bruxelles, 27.6.2019
COM(2019) 293 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Valutazione del piano d'azione 2015-2019 sul traffico di armi da fuoco tra l'UE e la
regione dell'Europa sudorientale**

{SWD(2019) 282 final}

Valutazione del piano d'azione 2015-2019 sul traffico di armi da fuoco tra l'UE e la regione dell'Europa sudorientale

Indice

1.	INTRODUZIONE.....	2
1.1.	Contesto.....	2
1.2.	Contenuto del piano d'azione	3
1.3.	Obiettivi della valutazione e della metodologia	4
2.	ATTUAZIONE DEL PIANO D'AZIONE.....	5
3.	CONCLUSIONI DELLA VALUTAZIONE	6
3.1.	Pertinenza	6
3.2.	Valore aggiunto dell'UE e sostenibilità.....	7
3.3.	Efficacia.....	9
3.4.	Efficienza.....	12
3.5.	Coerenza.....	13
4.	CONCLUSIONI.....	15

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

L'UE ha adottato una posizione decisa nell'ambito dell'Unione della sicurezza per impedire ai terroristi e ai criminali di avere gli strumenti necessari per agire. Ha reso loro più difficile: i) avere accesso alle armi da fuoco e ai precursori di esplosivi, ii) finanziare le loro attività e iii) viaggiare senza essere individuati¹. Un aspetto importante di questa attività è rappresentato dalle misure volte a: i) controllare l'acquisizione e la detenzione di armi² e ii) limitare la capacità dei criminali e dei terroristi di procurarsi armi illegali³. Il traffico di armi da fuoco e di armi leggere e di piccolo calibro (SALW – in seguito: armi di piccolo calibro)⁴ è una delle attività principali dei gruppi criminali organizzati, è strettamente collegato al terrorismo e richiede una risposta forte e adeguata. I Balcani occidentali costituiscono la fonte principale di armi da fuoco e di armi contrabbandate nell'UE⁵ e sono stati quindi oggetto di un'intensificarsi della cooperazione in materia di sicurezza tra l'UE e i suoi partner nella regione. Tale cooperazione avviene sotto forma di dialogo politico, assistenza operativa e tecnica⁶.

A dicembre 2014 l'UE e i partner dei Balcani occidentali hanno adottato un piano d'azione per il 2015-2019 sul traffico illecito di armi da fuoco tra l'UE e la regione dell'Europa sudorientale⁷. Il piano mira a fornire un quadro coerente di cooperazione tra l'UE e la regione stabilendo obiettivi e azioni volti a intensificare la cooperazione sulla base delle esigenze specifiche di questi partner e ad aiutarli a contrastare più efficacemente il traffico di armi da fuoco.

¹ Per una sintesi, cfr. la diciottesima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM(2019) 145 final del 20.3.2019).

² Cfr. direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi.

³ Cfr. il piano d'azione dell'UE del dicembre 2015 contro il traffico e l'uso illecito di armi da fuoco ed esplosivi (COM(2015) 624 final del 2.12.2015).

⁴ Le armi leggere e di piccolo calibro (SALW) e le relative munizioni sono armi di tipo militare e comprendono: a) armi di piccolo calibro: i fucili d'assalto; i fucili e le carabine semiautomatici di tipo militare; le rivoltelle e le pistole semiautomatiche di tipo militare; le mitragliatrici leggere; le pistole mitragliatrici, compresi i moschetti automatici; b) armi leggere: le mitragliatrici pesanti; i cannoni, gli obici e i mortai di calibro inferiore a 100 mm; i lanciagranate; i lanciatori senza rinculo; i razzi lanciati con dispositivi da spalla e gli altri sistemi anticarro e di difesa antiaerea che lanciano proiettili, compresi i MANPADS, a condizione che si tratti di sistemi portatili di tipo individuale o collettivo; c) le parti di SALW; d) gli accessori di SALW (visori notturni, soppressori di rumore, ecc.); e) le munizioni di SALW. Il termine "arma da fuoco" ha un'accezione più ampia, che comprende sia le armi da fuoco a uso civile che quelle di tipo militare. Il protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco dell'11 luglio 2001 definisce arma da fuoco qualsiasi arma portatile a canna che espelle, è progettata per espellere o può essere trasformata al fine di espellere un colpo, una pallottola o un proiettile mediante l'azione di un esplosivo, ad esclusione delle armi da fuoco antiche e delle relative repliche. Va rilevato che alcune armi leggere, quali i lanciarazzi, non rientrano tra le armi da fuoco. Il termine "arma da fuoco" non comprende pertanto tutte le armi di piccolo calibro.

⁵ Europol, valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità 2017, <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>.

⁶ Albania, Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del Nord e Kosovo*. In questo documento, qualsiasi riferimento al Kosovo non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

⁷ Documento 15516/14 del Consiglio, del 14 novembre 2014, adottato dal Consiglio del 4 e 5 dicembre 2014 (documento 16526/14 del Consiglio); Forum ministeriale UE-Balcani occidentali in materia di giustizia e affari interni svoltosi il 12 dicembre 2014 a Belgrado.

La necessità di una cooperazione approfondita in questo campo ha portato all'adozione nel 2018, da parte dei partner dell'Europa sudorientale, di una tabella di marcia regionale per una soluzione sostenibile alla detenzione, all'uso e al traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro e relative munizioni nei Balcani occidentali entro il 2024, elaborata su iniziativa franco-tedesca e approvata dal Consiglio⁸.

Il Centro dell'Europa sudorientale per il controllo delle armi leggere e di piccolo calibro (SEESAC – in seguito: Centro), istituito a Belgrado nel 2002 e finanziato dall'Unione europea⁹ come unità di supporto tecnico, è sempre stato uno dei principali attori nel garantire la cooperazione tra le diverse iniziative e l'utilizzo dei fondi dell'UE nella regione. In particolare, il Centro coordina le riunioni della rete di esperti di armi da fuoco nell'Europa sudorientale (SEEFEN – in seguito: esperti dei Balcani occidentali), che coinvolge rappresentanti della polizia e delle dogane, procuratori ed esperti balistici. Esso include anche un sottogruppo, il gruppo di esperti di armi da fuoco nell'Europa sudorientale (SEEFEG), che è stato istituito in seguito all'adozione del piano d'azione.

1.2. Contenuto del piano d'azione

Il piano d'azione intende: i) migliorare lo scambio di informazioni e intelligence sulla criminalità; ii) potenziare la cooperazione operativa nelle attività di contrasto; iii) migliorare la raccolta e lo scambio di statistiche; iv) promuovere la creazione di reti di contatti a tutti i livelli; v) armonizzare la legislazione nazionale sulle armi da fuoco dei partner dei Balcani occidentali con le norme internazionali e dell'UE. Esso delinea diverse azioni operative da attuare nel 2015-2019 per raggiungere i tre obiettivi strategici.

L'**obiettivo 1** è la modernizzazione dei servizi di contrasto nei Balcani occidentali. Per conseguire questo obiettivo sono state previste tre azioni diverse:

l'azione 1 richiede che tutti i partner nella regione dell'Europa sudorientale istituiscano entro la fine del 2019 un punto focale sulle armi da fuoco, che deve utilizzare tutti gli strumenti disponibili per rintracciare le armi da fuoco, inclusi iTRACE¹⁰, iARMS¹¹ e il sistema di analisi di Europol;

l'azione 2 riguarda la creazione di un progetto pilota sulla raccolta di dati;

⁸ Decisione (PESC) 2018/1788 del Consiglio, del 19 novembre 2018, a sostegno del Centro dell'Europa sudorientale per il controllo delle armi leggere e di piccolo calibro (SEESAC) per l'attuazione della tabella di marcia regionale sulla lotta al traffico illecito di armi nei Balcani occidentali (GU L 293 del 20.11.2018, pag. 11).

⁹ Decisione 2002/842/PESC del Consiglio, del 21 ottobre 2002, concernente l'attuazione dell'azione comune 2002/589/PESC in vista di un contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere nell'Europa sudorientale (GU L 289 del 26.10.2002, pag. 1), prorogata e modificata in numerose occasioni, da ultimo con decisione (PESC) 2016/2356 del Consiglio, del 19 dicembre 2016, per il sostegno delle attività del SEESAC relative al disarmo e al controllo delle armi nell'Europa sudorientale nel quadro della strategia dell'UE volta a combattere l'accumulazione e il traffico illeciti di SALW e relative munizioni (GU L 348 del 21.12.2016, pag. 60).

¹⁰ iTrace è un progetto europeo finanziato dall'Unione europea che fornisce ai responsabili politici dati dinamici e quantificati sui trasferimenti di armi, munizioni e materiale correlato convenzionali oggetto di diversione.

¹¹ Il sistema di INTERPOL per la registrazione e la tracciabilità delle armi da fuoco illegali (iARMS) è uno strumento all'avanguardia che agevola lo scambio di informazioni e la cooperazione investigativa tra i servizi di contrasto in relazione alla circolazione internazionale delle armi da fuoco illegali nonché delle armi da fuoco legali coinvolte nella perpetrazione di un reato.

L'azione 3 richiede di avviare uno studio sui sistemi per lo scambio di informazioni al fine di migliorare l'analisi strategica e operativa delle informazioni.

L'obiettivo 2 consiste nel rafforzare la fiducia reciproca.

L'azione 1 richiede di convocare riunioni congiunte di esperti sulle armi da fuoco. Un comitato misto di esperti sulle armi da fuoco dell'UE e dei partner dei Balcani occidentali ha compiuto un ulteriore passo avanti invitando esperti sulle armi da fuoco dell'Europa sudorientale a una riunione del gruppo europeo di esperti di armi da fuoco.

L'azione 2 è stata dedicata all'organizzazione annuale di giornate di azione congiunta¹² e al coinvolgimento dei partner dei Balcani occidentali nella piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità nel contesto del ciclo programmatico dell'UE (EMPACT, di seguito: piattaforma sulle armi da fuoco).

L'obiettivo 3 consiste nel rafforzamento delle capacità mediante attività di formazione correlate al traffico di armi da fuoco. Il comitato misto ha altresì condotto uno studio di fattibilità riguardante la continuazione delle consegne volontarie di armi non registrate.

1.3. Obiettivi della valutazione e della metodologia

Questa relazione presenta i risultati conseguiti dal piano d'azione nel far fronte al traffico illecito di armi da fuoco e di armi di piccolo calibro tra l'UE e la regione dell'Europa sudorientale dal 2015. La presente valutazione si basa principalmente sulle consultazioni tra le autorità di contrasto degli Stati membri, i partner dei Balcani occidentali, le agenzie dell'UE quali l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (EBCGA), l'Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle autorità di contrasto (CEPOL) e le organizzazioni internazionali coinvolte sul campo come il Centro e l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine. La consultazione comprendeva un questionario che è stato spedito a questi gruppi dalla Commissione europea a giugno 2018.

La Commissione ha inoltre organizzato quattro riunioni apposite¹³, il cui risultato è confluito nella sua valutazione.

La relazione tiene altresì conto del risultato delle riunioni degli esperti dei Balcani occidentali, delle riunioni operative di contrasto e delle riunioni delle commissioni sulle armi di piccolo calibro nei Balcani occidentali.

La Commissione ha anche preso in considerazione diversi studi esterni condotti da organizzazioni indipendenti.

La mancanza di indicatori di prestazione nel piano d'azione ha reso difficile valutarne l'attuazione. L'analisi è stata inoltre ostacolata dal livello disomogeneo di precisione nei resoconti e dai limiti in termini di comparabilità delle informazioni a livello di UE. La Commissione ha fatto principalmente affidamento sulla comunicazione qualitativa basata su testimonianze, piuttosto che su cifre. Tuttavia, laddove disponibili, i numeri hanno confermato

¹² Con giornata di azione congiunta si intende una o più giornate di controlli coordinati effettuati dai servizi di contrasto dei diversi paesi nei confronti dei gruppi criminali organizzati coinvolti nel traffico di armi da fuoco.

¹³ 26 gennaio 2016, 30 novembre 2016, 26 gennaio 2018 e 24 settembre 2018.

i pareri delle parti interessate e la loro convergenza garantisce l'affidabilità delle conclusioni e risponde alle domande della valutazione.

2. ATTUAZIONE DEL PIANO D'AZIONE

Nell'ambito dell'azione 1, gli Stati membri dell'UE e i paesi nella regione hanno lavorato per stabilire punti focali nazionali sulle armi da fuoco. Il Centro ha offerto la sua assistenza fornendo attrezzature, formazione e consulenza mirati. Al tempo stesso, l'UE ha adottato orientamenti in materia di buone pratiche per la creazione di punti focali sulle armi da fuoco¹⁴. Al 31 dicembre 2018, vi erano quattro punti focali nei Balcani occidentali (il punto focale in Kosovo* era pienamente operativo e i punti focali in Albania, nella Macedonia del Nord e in Serbia erano stati istituiti, ma non erano ancora pienamente operativi).

Nell'ambito dell'azione 2, il Centro ha sviluppato una metodologia per le indagini regionali sulle armi di piccolo calibro. L'obiettivo era quello di promuovere: i) il rafforzamento delle capacità dei servizi di contrasto e ii) un miglior flusso dei dati per una valutazione coordinata. I sei partner hanno tutti offerto il loro contributo e ora stanno impiegando questa metodologia. Al fine di attuare questa azione la Commissione europea ha stanziato 1,5 milioni di EUR dal Fondo sicurezza interna 2016 all'UNODC per raccogliere dati e produrre valori pertinenti per misurare gli indicatori coinvolgendo i partner dei Balcani occidentali¹⁵.

Nell'ambito dell'azione 3, il Centro ha condotto uno studio di fattibilità¹⁶ sul "collegamento dei sistemi di registrazione delle armi leggere e di piccolo calibro nell'Europa sudorientale". Lo studio ha cercato di migliorare l'analisi strategica e operativa delle informazioni sulle armi da fuoco legali e prevenirne la diversione.

Come parte dell'obiettivo 2 sul rafforzamento della fiducia reciproca, la Commissione ha organizzato quattro riunioni di coordinamento dal 2016 al 2018 per valutare le misure operative adottate e orientare le diverse attività per garantire un intervento più coordinato nella regione.

Il fulcro della cooperazione operativa si è svolto nell'ambito della piattaforma sulle armi da fuoco del ciclo programmatico dell'UE¹⁷. Ogni anno sono stati organizzati controlli coordinati alle frontiere e sul territorio, sostenuti da Europol, rivolti agli autobus a lunga percorrenza e ai rivenditori di armi da fuoco. L'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (EBCGA) ha altresì fornito sostegno per rafforzare le verifiche di frontiera all'interno e attorno alla regione, in quanto il traffico di armi da fuoco rientra nella definizione di "criminalità transfrontaliera", ambito di cui l'Agenzia è responsabile. L'EBCGA ha individuato i Balcani occidentali come un'importante area operativa e appoggia la raccolta coordinata di dati sul traffico delle armi da fuoco grazie agli indicatori convenuti nel quadro della rete di analisi dei rischi nei Balcani occidentali da essa istituita.

Sono stati conclusi accordi di cooperazione tra Europol e l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro, la Macedonia del Nord e la Serbia¹⁸. Questi accordi consentono di scambiare

¹⁴ 15 maggio 2018, documento del Consiglio n. 8586/18.

¹⁵ <https://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/data-collection-and-analysis.html>

¹⁶ <http://www.seesac.org/publication/p2.html>

¹⁷ Progetto di conclusioni del Consiglio sull'elaborazione e attuazione di un ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale (doc. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94 del 10.6.2011).

¹⁸ Rispettivamente del 9 dicembre 2013, 31 agosto 2016, 29 settembre 2014, 22 dicembre 2011 e 16 gennaio 2014.

informazioni e intelligence nonché di cooperare nelle operazioni. Cinque partner dei Balcani occidentali¹⁹ hanno partecipato a 16 su 19 azioni operative nel quadro della piattaforma sulle armi da fuoco.

Nel quadro dell'obiettivo 3, la CEPOL ha sviluppato accordi di lavoro con tutti i partner dei Balcani occidentali in materia di formazione e sviluppo delle capacità (tranne che con la Macedonia del Nord, con la quale sono in corso i negoziati sugli accordi di lavoro). La CEPOL ha offerto da due a quattro attività di formazione e webinar all'anno, nonché moduli online e un programma di scambio. Inoltre, il Centro ha sviluppato moduli di formazione specializzati sui punti focali sulle armi da fuoco per gli analisti operativi, gli inquirenti, gli analisti di intelligence criminale e la polizia scientifica. Ha altresì aiutato le istituzioni governative a coordinare le attività di controllo per le armi di piccolo calibro e adeguare la legislazione nazionale alle norme dell'UE e ai loro rispettivi piani d'azione nazionali.

3. CONCLUSIONI DELLA VALUTAZIONE

3.1. Pertinenza

Il traffico delle armi da fuoco verso i Balcani occidentali, all'interno degli stessi e in provenienza dagli stessi rimane una minaccia per l'intero continente europeo. Si stima che 2,3 milioni di armi in mano a civili nei Balcani occidentali siano registrati e 3,8 milioni non lo siano²⁰.

Lo sviamento di armi a salve, armi d'allarme e armi a gas convertite illegalmente in vere armi da fuoco costituisce una crescente tendenza e la regione rappresenta un punto di transito per i trafficanti di questo tipo di armi.

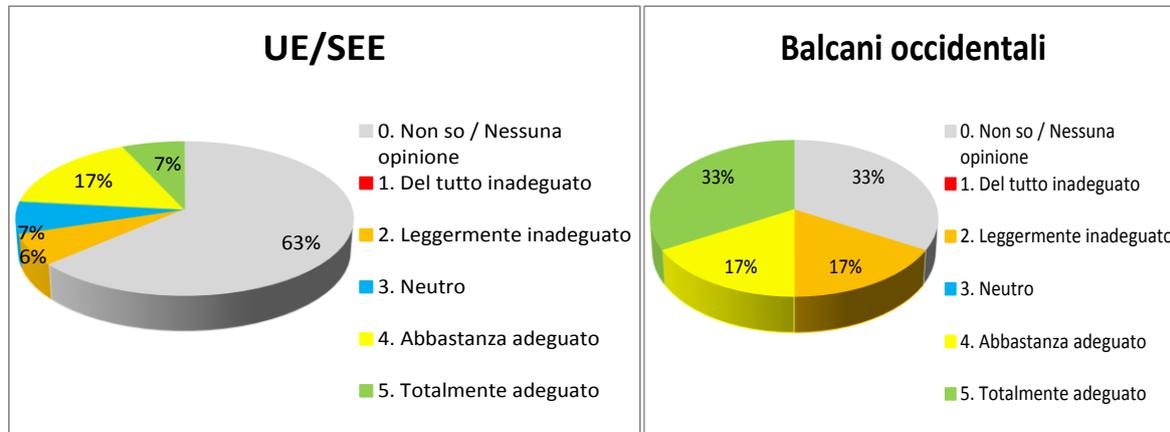


Grafico 1. Pertinenza del piano d'azione per le esigenze attuali²¹

In generale, i partner dei Balcani occidentali hanno attribuito al piano d'azione e alla cooperazione con l'UE maggiore importanza e rilevanza di quanta ne abbiano loro attribuita gli Stati membri dell'UE.

I portatori di interessi consultati hanno valutato positivamente il piano d'azione per l'attenzione rivolta alle strutture, alla cooperazione nell'attività di contrasto e alla formazione e

¹⁹ Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia.

²⁰ *Rafforzamento della resilienza nei Balcani occidentali: mappatura dell'estensione e dell'assistenza per il controllo delle armi leggere e di piccolo calibro (Strengthening Resilience in the Western Balkans: Mapping Outreach and Assistance for Small Arms Light Weapons Control)*, op. cit.

²¹ Risposte al questionario inviato ai servizi di contrasto a giugno 2018.

assistenza tecnica. Tuttavia, hanno affermato che dovrebbe essere sviluppata la cooperazione con paesi come la Moldova e l'Ucraina, dove il controllo delle armi da fuoco è meno rigoroso. La piattaforma sulle armi da fuoco ha altresì accettato di estendere l'attuale azione operativa a questi paesi. I portatori di interessi consultati hanno dichiarato che il piano d'azione non ha prestato sufficiente attenzione alla politica in materia penale, all'inasprimento delle sanzioni e alle procedure penali. Questi temi si sono rivelati di grande importanza, poiché nei Balcani occidentali il traffico di armi da fuoco spesso non è oggetto di adeguate sanzioni penali come un reato a sé stante ed è quindi raramente perseguito dalle autorità nazionali. I portatori di interessi hanno inoltre evidenziato la scarsa attenzione rivolta alle attività di sensibilizzazione sulla gestione delle scorte, la riduzione delle eccedenze o la dimensione di genere (sottorappresentazione delle donne, consapevolezza delle violenze nei confronti delle donne).

In generale, i portatori di interessi hanno affermato che, sebbene avesse svolto un ruolo importante nel migliorare la cooperazione contro il traffico di armi da fuoco, il piano d'azione doveva comunque essere migliorato e aggiornato.

Risultati principali

- Il piano d'azione si è concentrato sulle questioni principali attinenti alla lotta contro il traffico delle armi da fuoco, considerando le strutture amministrative comuni, le procedure di lavoro concordate e i bisogni comuni di formazione.
- Il piano d'azione ha promosso la raccolta coordinata di dati per la valutazione delle minacce e ha identificato pericoli comuni.
- Esso ha promosso controlli ad hoc comuni e coordinati sostenuti dalle agenzie dell'UE.
- Il piano d'azione non ha dato sufficiente attenzione alla politica in materia penale, all'inasprimento delle sanzioni e delle procedure penali.
- Esso non affronta adeguatamente le possibili future minacce connesse al traffico verso l'Ucraina o la Moldova o proveniente da tali paesi.
- I partner dei Balcani occidentali sono in generale maggiormente coinvolti rispetto agli Stati membri dell'UE.
- Il piano d'azione non tiene sufficientemente conto della questione delle sanzioni e delle politiche in materia penale e della riduzione delle eccedenze.

3.2. Valore aggiunto dell'UE e sostenibilità

Non può essere stabilito alcun nesso causale diretto tra le attività menzionate nel piano d'azione e le attuali tendenze del traffico delle armi da fuoco, le quali sono influenzate da una serie di altri fattori e iniziative individuali o bilaterali. La difficoltà nel quantificare il valore aggiunto dell'UE del piano d'azione è stata condizionata anche dalla mancanza di indicatori di prestazione nel piano d'azione, nonché da un livello disomogeneo di dettaglio nei rendiconti.

Tuttavia, la maggior parte dei portatori di interessi coinvolti hanno riconosciuto il valore aggiunto del piano d'azione. L'importanza del ruolo di coordinamento della Commissione europea è stata accolta positivamente, poiché la Commissione dà il proprio contributo offrendo ai servizi di contrasto un contesto per incontrarsi, sviluppare contatti e rafforzare la cooperazione con i partner dei Balcani occidentali. I portatori di interessi hanno rilevato che, di per sé, questo può essere considerato un risultato importante in una regione dove perdurano significative tensioni politiche.

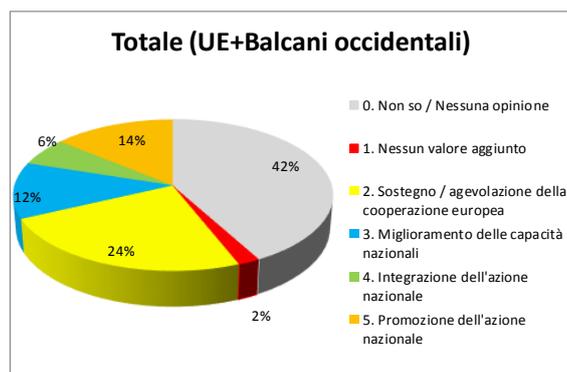


Grafico 2. Principali settori di valore aggiunto del piano d'azione²²

Per quanto riguarda la cooperazione operativa, l'organizzazione di controlli ad hoc comuni e coordinati è stata per lo più elogiata, poiché favorisce la raccolta di intelligence, lo scambio di informazioni e individua le strozzature.

La maggior parte dei partner dei Balcani occidentali ha riconosciuto il sostegno che Europol fornisce alla cooperazione operativa tramite il suo centro operativo e le informazioni di intelligence che trasmette 24 ore su 24, sette giorni su sette. Allo stesso tempo, alcuni partner dei Balcani occidentali hanno affermato che il sostegno di Europol non ha fornito un riscontro tempestivo e un'utile analisi di intelligence. Europol è riuscito a produrre solo pochi casi di intelligence riguardanti i Balcani occidentali (5,4 % di tutti i casi nel 2017, 7,6 % nel 2018)²³. Secondo i partner dei Balcani occidentali altre agenzie, come Eurojust e l'EBCGA, avevano fornito soltanto un contributo marginale. Eurojust non ha sostenuto alcuna squadra investigativa comune sul traffico delle armi da fuoco nei Balcani occidentali e il coinvolgimento dell'EBCGA e l'utilizzo dei servizi Eurosur²⁴ per la fusione dei dati non hanno fornito informazioni sufficientemente utili per consentire sequestri importanti di armi da fuoco²⁵.

Tutti i portatori di interessi dell'UE e dei Balcani occidentali hanno valutato positivamente le riunioni degli esperti dei Balcani occidentali, le quali hanno agevolato la creazione di punti focali sulle armi da fuoco nei Balcani occidentali. Inoltre, queste riunioni hanno facilitato il coinvolgimento dei servizi di contrasto dei Balcani occidentali nel piano d'azione operativo 2019 della piattaforma sulle armi da fuoco.

La sostenibilità dei risultati conseguiti nell'ambito del piano d'azione dipende in maniera decisiva da se e come proseguirà il piano d'azione in futuro. La sua mera proroga, senza tenere conto delle nuove realtà e delle esigenze identificate, non avrebbe probabilmente alcun impatto rilevante.

In ogni caso, il piano d'azione si è rivelato un documento dinamico che ha fornito obiettivi e indicatori generali, ma che ha permesso anche al comitato misto tra gli esperti sulle armi da fuoco dell'UE e gli esperti dei partner dell'Europa sudorientale di consolidare le sue conclusioni e stabilire obiettivi e attività specifici per attuarlo.

²² Risposte al questionario inviato ai servizi di contrasto a giugno 2018.

²³ Fonte: Europol.

²⁴ Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere.

²⁵ Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Montenegro e Serbia.

Risultati principali

- Il piano d'azione ha fornito un quadro generale di cooperazione garantendo uno spazio ai servizi di contrasto per incontrarsi, sviluppare contatti e rafforzare la cooperazione.
- Valutazione tra pari e incoraggiamento per istituire punti focali nazionali e seguire corsi comuni di formazione.
- Piena partecipazione, in condizioni di parità con gli Stati membri dell'UE, a EMPACT Armi da fuoco.
- Modesto coinvolgimento delle agenzie dell'UE (Europol, Eurojust ed EBCGA) alle attività del piano d'azione.

3.3. Efficacia

Come viene anche spiegato alla sezione 3.2, sono due i fattori che hanno reso difficile la valutazione dell'efficacia del piano: la mancanza di indicatori di prestazione del piano d'azione e un livello disomogeneo di dettaglio dei rendiconti. Nel condurre la sua valutazione, la Commissione aveva soltanto un accesso limitato alle informazioni operative di Europol, degli Stati membri dell'UE e dei partner dell'Europa sudorientale. Sui casi di sequestro e di operazioni congiunte sono state fornite solo raramente informazioni dettagliate che potrebbero consentire di valutare le rotte del traffico e i metodi operativi dei trafficanti. La Commissione ha anche ricevuto cifre contrastanti che hanno reso difficile la valutazione della partecipazione dei paesi. Le statistiche sui sequestri, sulle consegne volontarie e sulla distruzione delle armi non erano abbastanza dettagliate da consentire analisi delle tendenze e confronti tra le giurisdizioni.

I portatori di interessi consultati hanno espresso opinioni contrastanti sull'efficacia del piano d'azione. Le attività riguardanti la modernizzazione dei servizi di contrasto (obiettivo 1) sono state ritenute, in linea generale, più efficaci rispetto a quelle relative al rafforzamento della fiducia reciproca e all'effettiva cooperazione (obiettivo 2). Analogamente, sono stati espressi punti di vista contrastanti anche sulle iniziative rivolte al rafforzamento della formazione e dello sviluppo delle capacità (obiettivo 3).

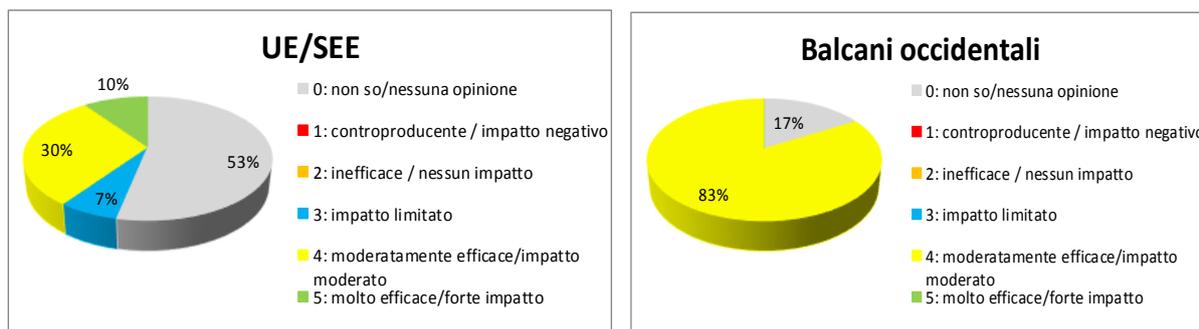


Grafico 3. Efficacia delle azioni nel quadro dell'obiettivo 1²⁶

Nel quadro dell'obiettivo 1, la raccolta di dati armonizzati sui sequestri di armi da fuoco rimane uno dei principali ostacoli sia nell'UE che nei Balcani occidentali. Soltanto 16 Stati membri dell'UE²⁷ e 4 partner dei Balcani occidentali²⁸ partecipano allo studio globale sulle

²⁶ Risposte al questionario inviato ai servizi di contrasto a giugno 2018.

²⁷ AT, BE, CZ, DK, EL, ES, FI, HR, LT, NL, PT, RO, SE, SI, SK, UK.

²⁸ AL, BiH, MD, ME.

armi da fuoco dell'UNODC finanziato dall'UE, il che limita l'efficacia dello studio. Lo scarso livello di partecipazione è dovuto al fatto che solo pochi punti focali sono sufficientemente operativi da poter fornire i dati necessari. Non è stato elaborato un modello che contenesse requisiti minimi standard di intelligence e i servizi di contrasto hanno spesso ritenuto che un modello limitasse l'utilità delle informazioni scambiate.

La legislazione nazionale dei partner dei Balcani occidentali è stata, in linea generale, allineata con il diritto dell'UE²⁹, ma la revisione della direttiva sulle armi da fuoco³⁰ e delle sue misure di attuazione impone ai partner di introdurre modifiche legislative, in particolare sulle norme della disattivazione e della marcatura delle armi da fuoco.

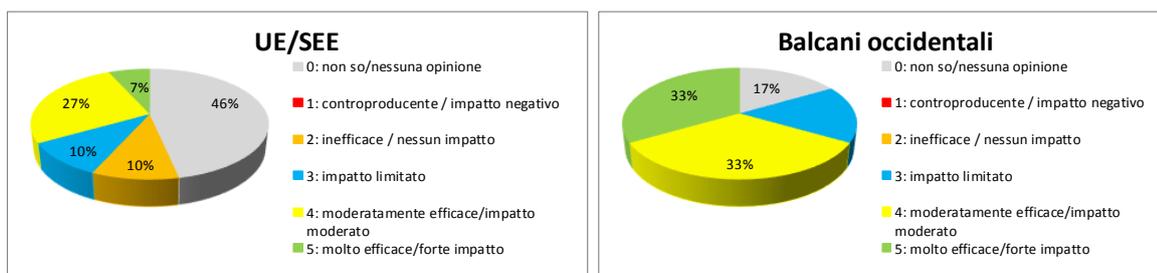


Grafico 4. Efficacia delle azioni nel quadro dell'obiettivo 2³¹

Nel quadro dell'obiettivo 2, i portatori di interessi si sono dichiarati generalmente soddisfatti dell'efficacia delle riunioni congiunte, ma hanno constatato che talvolta la loro efficacia è stata ostacolata dal fatto che i partecipanti fossero investigatori di livello medio che avevano bisogno di autorizzazioni e istruzioni per partecipare alle riunioni internazionali e non erano sempre a conoscenza degli sviluppi generali nella loro rispettiva istituzione.

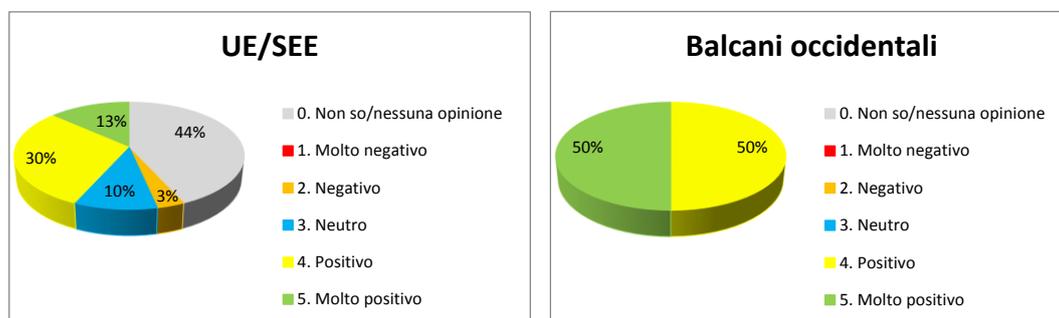


Grafico 5. Efficacia delle riunioni congiunte tra l'UE e i Balcani occidentali³²

Un elevato tasso di rotazione del personale dei servizi di contrasto dei Balcani occidentali ha reso più difficile la cooperazione quotidiana e lo scambio di informazioni. Tuttavia, i dati disponibili hanno dimostrato la capacità dei partecipanti di imparare dalle difficoltà incontrate durante i controlli ad hoc comuni e coordinati. Ciò è dimostrato dal numero crescente di

²⁹ In particolare, direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU L 256 del 13.9.1991, pag. 51); regolamento (UE) n. 258/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che attua l'articolo 10 del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco), e dispone autorizzazioni all'esportazione, misure di importazione e transito per le armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni (GU L 94 del 30.3.2012, pag. 1).

³⁰ Direttiva (UE) 2017/853, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU L 137 del 24.5.2017, pag. 22).

³¹ Risposte al questionario inviato ai servizi di contrasto a giugno 2018.

³² Risposte al questionario inviato ai servizi di contrasto a giugno 2018.

messaggi scambiati tramite l'applicazione di rete per lo scambio sicuro di informazioni (SIENA) all'interno delle operazioni comuni e mirate (come mostrato nel grafico 6). Il numero di armi da fuoco sequestrate (durante le giornate di azione e nelle indagini di follow-up) è anch'esso aumentato costantemente (come mostrato nel grafico 7).

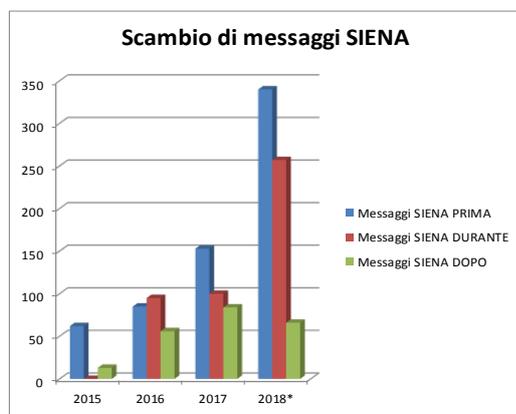


Grafico 6. ³³

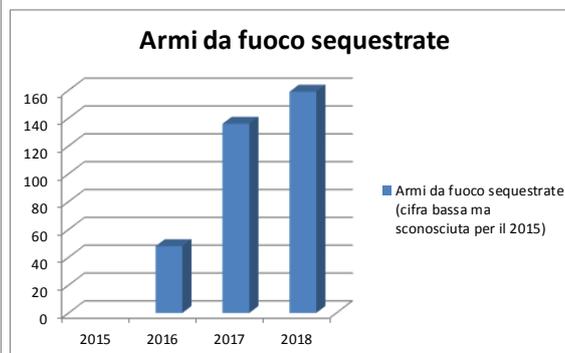


Grafico 7. ³⁴

Sul territorio, le verifiche di frontiera tra i partner dei Balcani occidentali si sono rivelate inadeguate. Benché esistano prove che le armi da fuoco attraversino i Balcani occidentali da o verso l'Unione europea, come riconosciuto da tutte le parti interessate e dalle valutazioni di intelligence, i sequestri avvengono raramente alle frontiere e per lo più all'interno del paese. Diversi portatori di interessi hanno inoltre evidenziato le carenze riscontrate: le guardie di frontiera e i funzionari doganali non si affidano sufficientemente ai profili di rischio e all'intelligence preliminare, non sono appositamente formati per individuare le armi da fuoco, non dispongono di strumenti adeguati e si concentrano sui valichi di frontiera senza una chiara strategia di controllo del resto delle frontiere terrestri utilizzate dai trafficanti.

La cooperazione operativa tra l'UE e i Balcani occidentali ha consentito l'identificazione di diversi punti deboli nelle procedure penali di ogni paese in entrambe le regioni: le tecniche investigative specifiche variano fortemente tra i paesi e le consegne controllate sono limitate da una riluttanza generale ad autorizzare queste operazioni nei paesi di transito. I portatori di interessi hanno rilevato inoltre che un quadro legislativo comune a livello nazionale potrebbe favorire scambi più efficienti di informazioni a fini di intelligence al di fuori delle indagini specifiche.

Nel settore della scienza forense (in particolare balistica), le tecnologie variano notevolmente all'interno della regione, il che ostacola gli scambi e i confronti incrociati transfrontalieri. Le analisi balistiche e i confronti internazionali sono effettuati caso per caso e non sono né sistematici né completamente automatizzati.

Nel quadro dell'obiettivo 3, è opportuno osservare che la partecipazione dei partner dei Balcani occidentali alla formazione offerta dalla CEPOL è aumentata notevolmente. Le cifre mostrano una partecipazione disomogenea da parte degli Stati membri dell'UE senza una chiara tendenza specifica, e un tasso di partecipazione basso e stabile³⁵. Sono due i paesi che si distinguono in termini di partecipazione: Grecia e Portogallo, in cui si registra un numero

³³ Fonti: Europol, EMPACT. Le cifre per il 2018 non sono definitive.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Gli Stati membri hanno inviato in media 3,8 partecipanti all'anno a tutti i corsi di formazione (corsi di formazione residenziali e webinar), mentre i partner dei Balcani occidentali ne hanno mandati 2,7.

molto più elevato di tirocinanti che hanno effettivamente partecipato ai webinar (rispettivamente in media 66 e 15).

Tuttavia, diversi portatori di interessi hanno lamentato la mancanza di corsi di formazione sufficientemente pratici; hanno altresì individuato carenze nell'istituzione di istituire squadre investigative comuni e su questioni specifiche come le armi da fuoco trasformabili, nonché attività specifiche di sensibilizzazione rivolte alle autorità doganali e alle guardie di frontiera.

Risultati principali

- Attività svolte nel quadro del piano d'azione per modernizzare i servizi di contrasto.
- Ravvicinamento della legislazione nei Balcani occidentali alle norme dell'UE.
- Organizzazione di riunioni congiunte per creare uno spazio esclusivo di dialogo e scambio delle migliori pratiche tra gli esperti sulle armi da fuoco.
- Miglioramento costante nello scambio di informazioni e nella cooperazione operativa durante i controlli ad hoc comuni coordinati.
- Risposta positiva dei paesi dei Balcani occidentali alle opportunità di formazione e di sviluppo delle capacità.

- Mancanza di indicatori chiave di prestazione che avrebbero consentito una valutazione completa dei progressi ottenuti verso il raggiungimento degli obiettivi.
- Punti focali nazionali non ancora istituiti in tutti i paesi e non operativi; di conseguenza:
 - non esiste ancora una raccolta di dati armonizzati sui sequestri delle armi da fuoco;
 - la banca dati iArms non è alimentata sistematicamente;
 - manca una tracciabilità sistematica delle armi sequestrate;
 - mancano analisi balistiche automatizzate o sistematiche e confronti transfrontalieri.
- Le verifiche di frontiera nei Balcani occidentali sono risultate inadeguate per individuare il traffico delle armi da fuoco, soprattutto perché le guardie di frontiera e i funzionari doganali mancano di informazioni, di formazione e di attrezzature.
- Inadeguatezza degli strumenti investigativi durante le operazioni transfrontaliere, dovuta alle divergenze tra i quadri giuridici.

3.4. Efficienza

L'analisi dei costi/benefici del piano d'azione è stata limitata dal fatto che le cifre e i dati controllati sono quasi inesistenti, in particolare rispetto ai costi finanziari.

In linea di principio, la piattaforma sulle armi da fuoco può fornire un notevole sostegno finanziario agli Stati membri dell'UE e ai partner dei Balcani occidentali. Questo sostegno finanziario può coprire le spese quali i costi di partecipazione alle giornate di azione congiunta, le ricompense ai cittadini per fornire informazioni, i finanziamenti per le attrezzature speciali e l'affitto di locali per le operazioni sotto copertura. Il sostegno finanziario è disponibile attraverso diversi fondi come il Fondo sicurezza interna della DG HOME, lo strumento di assistenza preadesione 2015-2020, lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (2014-2020) e la politica estera e di sicurezza comune (2017-2019). Tuttavia, è emerso che i funzionari di collegamento degli Stati membri nei paesi partner dei Balcani occidentali e gli investigatori nazionali non sono pienamente consapevoli

dell'esistenza di questo strumento e si affidano principalmente ai finanziamenti nazionali e a una cooperazione unicamente bilaterale.

Nel corso degli anni la cooperazione operativa tra l'Unione europea e i partner dei Balcani occidentali non è migliorata o ha addirittura registrato un andamento negativo. Questo è ciò che emerge dalla diminuzione del numero di messaggi SIENA (al di fuori delle operazioni di controllo congiunte) da parte dei partner dei Balcani occidentali, che si è ridotto dal 67 % nel 2017 al 29 % nel 2018. Si può osservare la stessa tendenza per il numero di casi condivisi con Europol: tra il 2017 e il 2018 è aumentato per gli Stati membri dell'UE (da 26 a 29) ed è diminuito per i partner dei Balcani occidentali (da 4 a 2)³⁶.

Per quanto riguarda la formazione, la CEPOL ha deciso di coprire le spese di partecipazione alle sue attività di ogni partner dei Balcani occidentali (6 nel 2016 e 2017 e 4 nel 2018), i quali hanno inviato il doppio dei partecipanti rispetto al numero per il quale avevano ricevuto finanziamenti (al contempo gli Stati membri dell'UE hanno inviato un numero di partecipanti superiore di 1,62-1,69 volte al numero di partecipanti finanziati dalla CEPOL)³⁷. Tutto questo dimostra un impegno e un interesse proporzionalmente maggiore dei partner dei Balcani occidentali rispetto agli Stati membri dell'UE nei confronti delle opportunità di formazione transnazionali e indica quindi un elevato rapporto costi/benefici. Il Centro ha inoltre fornito corsi validi di formazione pratica per i funzionari delle autorità di contrasto nella regione. Ad esempio, ha sviluppato una piattaforma di identificazione delle armi per aiutare le autorità di contrasto a: i) identificare le armi, le munizioni e gli esplosivi sequestrati e ii) elaborare relazioni per ulteriori indagini investigative. Tuttavia è difficile valutare l'efficienza della formazione, dal momento che gli organizzatori non hanno fornito analisi della formazione a cascata (ad es. ulteriori corsi di formazione a livello nazionale impartiti dai partecipanti alle formazioni regionali). La maggior parte dei destinatari della formazione che sono stati consultati non hanno espresso alcuna opinione sulla formazione ricevuta. Coloro che invece hanno espresso un parere hanno evidenziato che non sono stati forniti consigli pratici sull'istituzione di squadre investigative comuni e su questioni specifiche come le armi da fuoco trasformabili.

Risultati principali

- Utile sostegno di EMPACT Armi da fuoco alla cooperazione operativa.
- Elevato interesse e tasso di partecipazione dei partner dei Balcani occidentali alla formazione fornita dalla CEPOL e dal SEESAC.
- Dati insufficienti sui risultati concreti. Mancanza di consapevolezza del sostegno fornito da EMPACT o da altri strumenti dell'UE.
- Lo scambio di informazioni tra Europol e i paesi occidentali non offre risultati soddisfacenti a tutte le parti coinvolte.

3.5. Coerenza

La Commissione europea ha cercato di assicurare che le azioni di tutte le parti interessate fossero complementari. Ciò ridurrà il rischio di sovrapposizioni e migliorerà la cooperazione nelle indagini dei reati transfrontalieri in linea con le conclusioni del Consiglio del 13 dicembre 2016³⁸. Il traffico delle armi da fuoco è stato anche incluso nel piano d'azione

³⁶ Fonte: Europol.

³⁷ Fonte: CEPOL.

³⁸ Documento del Consiglio n. 15536/16.

comune nella lotta contro il terrorismo per i Balcani occidentali del 5 ottobre 2018³⁹. La piattaforma sulle armi da fuoco e le attività del Centro sono inoltre contemplati nell'approccio di governance integrativa in materia di sicurezza interna (IISG) per i Balcani occidentali, il quale si fonda su tre pilastri: la lotta al terrorismo, la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata e la sicurezza delle frontiere⁴⁰.

Il Centro è stato riconosciuto dall'organismo di coordinamento dell'IISG come elemento facilitatore del coordinamento delle attività sul controllo delle armi e della lotta contro il traffico illecito di armi da fuoco. Ciò assicurerà la coerenza con gli altri flussi di attività e gruppi di esperti.

La cooperazione tra l'UE e la regione dell'Europa sudorientale rimane difficile per la presenza di un gran numero di portatori di interessi che non sempre sono coordinati. Nella regione sono inoltre attivi diversi paesi e organizzazioni internazionali come la Small Arms Survey (Inchiesta sulle armi di piccolo calibro), il Centro per l'applicazione della legge nell'Europa sudorientale, l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO), l'UNODC o l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OCSE). Tuttavia, manca un coordinamento chiaro delle attività di questi gruppi con il Centro, la piattaforma sulle armi da fuoco e la governance integrativa in materia di sicurezza interna.

Molti portatori di interessi hanno parlato di una inutile duplicazione delle riunioni in cui hanno preso parte gli stessi partecipanti che si sono confrontati con le medesime discussioni. Al contrario, a causa della mancanza di coordinamento interno e condivisione delle informazioni, i rappresentanti dei paesi hanno spesso partecipato a diverse riunioni senza sapere prima che si erano già svolte discussioni o presentazioni simili in formati analoghi.

L'esistenza di diversi canali di finanziamento (come lo strumento di assistenza preadesione, tra cui la modalità dello strumento di assistenza tecnica e scambio di informazioni (TAIEX), il Fondo sicurezza interna) ha creato inizialmente incongruità e mancanza di coordinamento. Tuttavia, queste questioni sono state affrontate e superate con l'aiuto della Commissione. Una delle sfide rimanenti consiste nel fatto che le risorse della politica estera e di sicurezza comune sono talvolta accordate senza avere il quadro globale delle altre attività simili svolte nella regione.

Infine, è stata assicurata la coerenza tra il piano d'azione e la tabella di marcia regionale. La Commissione, la piattaforma sulle armi da fuoco, l'Europol e il Centro sono stati tutti strettamente associati nella formulazione della valutazione delle necessità della tabella di marcia regionale e nell'elaborazione degli obiettivi.

³⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/news/docs/20181005_joint-action-plan-counter-terrorism-western-balkans.pdf; cfr. obiettivo 5.

⁴⁰ <https://wb-iisg.com/>

Risultati principali

- Forte coerenza con altre strategie generali, comprese la strategia dell'UE sulle armi leggere e di piccolo calibro e la tabella di marcia regionale.
- Stretto coordinamento assicurato con gli sviluppi legislativi all'interno dell'UE in materia di controllo delle armi da fuoco per garantire il ravvicinamento delle leggi dei Balcani occidentali alla coerenza degli standard dell'UE assicurata con strumenti internazionali.
- Debole coesione tra le attività delle diverse parti interessate; molte sovrapposizioni; mancanza di una struttura direttiva integrata di orientamento nell'organizzazione delle diverse attività.
- Mancanza di un approccio in materia di bilancio globale e integrato a livello di UE.

4. CONCLUSIONI

L'UE e i partner dei Balcani occidentali affrontano sfide comuni.

Il valore aggiunto del piano d'azione è risultato evidente soprattutto per quanto riguarda il miglioramento del collegamento in rete, lo scambio di informazioni e la realizzazione degli elementi costitutivi della futura cooperazione.

Tuttavia, la valutazione del piano d'azione ha evidenziato che numerose azioni previste non sono state ancora pienamente attuate, il che ha ridotto l'efficacia del piano stesso. Ciò vale in particolare per la creazione di punti focali sulle armi da fuoco, necessari per elaborare strategie adeguate di applicazione, coordinamento, intelligence e scambio di informazioni a livello sia nazionale che europeo. Non esiste ancora una raccolta di dati armonizzati sui sequestri di armi da fuoco che consentirebbe di basare le scelte politiche su elementi concreti e di valutare in modo corretto e affidabile le tendenze dei traffici. Analogamente, i portatori di interessi non hanno sviluppato un formato standard per i rendiconti sullo scambio di informazioni come previsto dal piano d'azione.

La valutazione dimostra anche che è possibile migliorare l'efficacia del piano d'azione. Ad esempio, per far sì che le riunioni congiunte producano risultati concreti potrebbe risultare utile fornire istruzioni chiare ai partecipanti, che dovrebbero essere autorizzati a esprimere un punto di vista o fornire un contributo sui possibili risultati. Molti portatori di interessi hanno sostenuto che la formazione sarebbe più efficiente se si concentrasse sui casi pratici, sullo svolgimento di indagini congiunte e su questioni specifiche come le armi da fuoco trasformabili.

Per quanto riguarda l'ambito geografico, le attività si sono concentrate sui Balcani occidentali, ma le sfide future potrebbero giustificare una copertura efficace dell'intera Europa sudorientale, incluse la Repubblica di Moldova e l'Ucraina, per sviluppare soluzioni adeguate alle esigenze future nel vicinato orientale dell'UE.

Gli Stati membri e i partner dei Balcani occidentali dovrebbero ora tradurre i propri impegni politici in priorità operative e risultati tangibili. È necessario un maggiore coordinamento tra gli Stati membri, i partner dei Balcani occidentali, le agenzie dell'UE e le organizzazioni internazionali per garantire che siano conseguiti risultati migliori e concreti nella lotta comune contro il traffico delle armi da fuoco. In tale contesto, la tabella di marcia regionale presenta una valutazione completa delle esigenze per una futura politica nella regione, e potrebbe essere integrata da obiettivi operativi specifici per paese, indicatori di prestazione più dettagliati e una chiara struttura di bilancio e di orientamento. La Commissione è disposta a

sostenere gli Stati membri, i partner dei Balcani occidentali, le agenzie dell'UE e le organizzazioni internazionali nell'affrontare queste sfide. I vari portatori di interessi consultati hanno espresso l'esigenza di un piano d'azione. In generale, la valutazione del piano d'azione dovrà essere presa in considerazione per assicurare il proseguimento della cooperazione in questo settore nel futuro.