

Bruxelles, 12.12.2017
COM(2017) 737 final

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

a norma dell'articolo 21, paragrafo 3, del 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

{SWD(2017) 442 final}

1. INTRODUZIONE

1.1. CONTESTO

- (1) Dopo esser state legittimamente prodotte, le armi da fuoco si possono utilizzare per molti anni. In mancanza di misure adeguate è facile sviarle dal circuito legale e poi venderle di contrabbando da un teatro di conflitto all'altro, oppure immetterle nell'ambiente della criminalità organizzata e del terrorismo. Il loro utilizzo è pertanto un elemento essenziale delle attività terroristiche e, più in generale, di gran parte delle attività criminali, di cui costituisce spesso una caratteristica.
- (2) L'intera tracciabilità del commercio legale rappresenta una condizione essenziale per la lotta contro il traffico di armi da fuoco, che a sua volta presuppone una stretta collaborazione tra le autorità competenti a livello internazionale. A tal fine, il protocollo della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (protocollo sulle armi da fuoco) è incentrato sulla prevenzione della fabbricazione e del traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni. L'articolo 10, in particolare, mira a promuovere, agevolare e rafforzare la cooperazione a livello mondiale, per porre fine al traffico di armi e introdurre disposizioni amministrative tali da consentire un controllo efficace sulla fabbricazione, la marcatura, l'importazione e l'esportazione di dette armi.
- (3) Per quanto riguarda le armi leggere e di piccolo calibro ad uso militare, la politica generale dell'Unione europea si basa sulla strategia adottata dal Consiglio europeo nel 2005¹. Quanto alle armi da fuoco ad uso civile, l'Unione europea ha adottato la direttiva 91/477/CEE del Consiglio relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, allo scopo di definire norme comuni sul possesso e l'utilizzo di armi da fuoco per usi civili legittimi all'interno del mercato unico². L'Unione, di conseguenza, ha anche la competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali su materie che riguardano la sua competenza interna. Per tale motivo, al fine di ratificare il protocollo sulle armi da fuoco³ e garantire la tracciabilità di dette

¹ Strategia dell'UE volta a combattere l'accumulazione e il traffico illeciti di armi leggere e di piccolo calibro (SALW) e relative munizioni, del 16 dicembre 2005.

² 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, modificata dalla 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, GU L 137 del 24.5.2017, pag. 22.

³ Decisione 2014/164/UE del Consiglio, dell'11 febbraio 2014, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo delle Nazioni Unite contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco,

armi alle proprie frontiere esterne, l'Unione europea ha ritenuto di dover adottare il regolamento (UE) n. 258/2012⁴.

- (4) L'obiettivo strategico globale della lotta contro il traffico di armi da fuoco ad uso civile si è concretizzato nei seguenti obiettivi specifici⁵:
- garantire l'attuazione armonizzata delle disposizioni del regolamento in tutti gli Stati membri, conformemente all'articolo 10 del protocollo sulle armi da fuoco;
 - contribuire a una miglior tracciabilità delle armi da fuoco negli scambi internazionali (vale a dire tra il punto di esportazione e quello di importazione), in modo da mettere a disposizione delle autorità nazionali informazioni più accurate che consentano loro di contrastare il traffico con maggior efficacia, migliorando la prevenzione e la repressione;
 - migliorare lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali, allo scopo di agevolare la collaborazione in materia di tracciabilità e di controllo delle armi da fuoco, nonché di prevenire eventuali deviazioni dal mercato legale e condurre indagini in tal senso.
- (5) Un quarto ulteriore obiettivo, meno esplicito, riguarda i potenziali effetti del regolamento (UE) n. 258/2012 in termini di agevolazione delle transazioni internazionali legali. A tale proposito è opportuno notare la crescita costante della produzione di armi (in gran parte munizioni) e delle relative esportazioni, in un mercato estremamente concentrato (pur rappresentando appena il 4,8% del numero totale delle imprese, le grandi imprese detengono il 78,8% del fatturato complessivo). Al contrario, la quota di mercato delle esportazioni europee di armi si è ridotta, ma tale diminuzione non è correlata all'entrata in vigore del regolamento.

1.2. PRINCIPALI DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO

- (6) Per realizzare i suddetti obiettivi, il regolamento subordina le esportazioni di armi da fuoco ad uso civile ad un principio di autorizzazione all'esportazione. Gli Stati membri

loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, GU L 89 del 25.3.2014.

⁴ 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.

⁵ Quali risultano dallo studio d'impatto realizzato nel 2010 (SEC(2010) 662 final) e dal testo adottato in via definitiva.

possono utilizzare una procedura unica per le esportazioni contenenti al tempo stesso armi da guerra⁶ e armi da fuoco ad uso civile. Per rispondere alle domande di autorizzazione le autorità competenti dispongono di un termine che non deve superare i sessanta giorni lavorativi.

- (7) Nell'ambito di questa procedura, gli Stati membri sono tenuti a verificare che il richiedente disponga di un'autorizzazione all'importazione nel paese terzo di destinazione e, ove opportuno, nei paesi terzi di transito (per quest'ultimo può essere ritenuto sufficiente anche un accordo tacito).
- (8) Gli Stati membri devono garantire un'adeguata cooperazione amministrativa per quanto riguarda i rifiuti, le sospensioni o le modifiche delle autorizzazioni, onde evitare eventuali elusioni e disparità di trattamento.
- (9) L'esportatore deve fornire all'autorità competente dello Stato membro tutti i documenti giustificativi richiesti, eventualmente tradotti.
- (10) Si possono applicare procedure semplificate alle esportazioni temporanee, in particolare per cacciatori e tiratori sportivi.
- (11) I dati riguardanti le armi da fuoco, le autorizzazioni all'esportazione e i loro beneficiari devono essere conservati per almeno vent'anni.
- (12) Le sanzioni da irrogare in caso di violazione del regolamento devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

1.3. OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE E METODOLOGIA

- (13) La valutazione doveva consentire di stabilire se le procedure vigenti e le disposizioni contenute nel regolamento abbiano permesso di ottenere i risultati attesi in maniera efficace e se il regolamento stesso sia tuttora pertinente. Essa può portare, ove opportuno, alla definizione di eventuali risposte strategiche alle sfide individuate, subordinatamente all'esito di uno studio d'impatto da effettuarsi in un secondo tempo.
- (14) La valutazione si è basata su scambi di opinioni e consultazioni con diversi soggetti interessati: autorità nazionali competenti (in particolare all'interno del gruppo di coordinamento per le esportazioni di armi da fuoco istituito ai sensi dell'articolo 20 del regolamento), rappresentanti del settore, rappresentanti degli utilizzatori di armi da

⁶ Per conformarsi agli obblighi previsti dalla posizione comune 2008/944/PESC dell'8 dicembre 2008 che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari.

fuoco, altri esperti. La Commissione ha inoltre organizzato una consultazione pubblica su Internet, dal 1° marzo al 26 maggio 2017.

- (15) Uno studio di valutazione commissionato a un soggetto esterno⁷ ha utilizzato fonti documentarie (dati statistici, testi normativi, dati privati liberamente accessibili, relazioni e studi reperibili su Internet e informazioni fornite dai soggetti consultati), un'indagine online dettagliata e 48 interviste approfondite. Alcuni studi di casi particolari, riguardanti dieci Stati membri rappresentativi, hanno permesso di analizzare in modo più dettagliato determinate questioni di cruciale importanza. Gli Stati membri sono stati consultati in merito alle conclusioni dello studio, al fine di evitare errori materiali concernenti le loro rispettive situazioni.

2. ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO

- (16) Il regolamento (UE) n. 258/2012 è direttamente applicabile negli Stati membri a decorrere dalla data della sua pubblicazione e non necessita di misure di recepimento. Dalle informazioni raccolte emerge che gli Stati membri hanno seguito modalità di attuazione diverse. Mentre alcuni hanno modificato la legislazione nazionale inserendovi un riferimento diretto al regolamento, altri non hanno modificato la legislazione vigente e si sono limitati ad adattare le loro prassi e procedure per mezzo di atti amministrativi.
- (17) Nel complesso, almeno in parte, le definizioni del regolamento sono applicate correttamente dagli Stati membri, poiché esse corrispondono in larga misura a quelle contenute nella direttiva 91/477/CEE sulle armi da fuoco, già precedentemente recepite.
- (18) A quanto risulta, nessuno Stato membro applica le norme e le procedure del regolamento a transazioni, armi o persone escluse dal suo ambito di applicazione. La prassi può invece rivelarsi diversa, in particolare per quanto riguarda le armi disattivate o le armi d'allarme⁸. Le autorità competenti devono tra l'altro affrontare gravi difficoltà nel determinare il carattere civile o militare delle armi da fuoco (in particolare per le armi della categoria ML1)⁹ sulla base delle loro caratteristiche tecniche.

⁷ Studio di valutazione sull'attuazione del regolamento 258, Ernst&Young, SIPRI, 2017.

⁸ Germania, Austria, Estonia, Spagna, Finlandia, Francia, Ungheria, Lituania, Slovenia e Slovacchia. Per gli altri Stati membri non sono disponibili informazioni.

⁹ L'elenco ML1 comprende le armi ad anima liscia di calibro inferiore a 20 mm, altre armi e armi automatiche di calibro uguale o inferiore a 12,7 mm e accessori.

- (19) Le autorità responsabili per il rilascio delle autorizzazioni all'esportazione differiscono considerevolmente da uno Stato membro all'altro. In 12 Stati membri le procedure di concessione delle licenze d'esportazione coinvolgono di fatto più autorità¹⁰.
- (20) Le modalità di presentazione delle domande di autorizzazione variano, poiché il regolamento lascia agli Stati membri la facoltà di sceglierle. Il ricorso a documenti elettronici ha prodotto risultati disomogenei. In alcuni paesi l'informatizzazione delle procedure è attuata apparentemente con risultati positivi¹¹, mentre in altri le frequenti modifiche al sistema elettronico di rilascio delle licenze comportano un onere considerevole per le imprese.
- (21) Per il rilascio delle autorizzazioni all'esportazione, 14 Stati membri e la Regione vallona hanno scelto una procedura unica, con modalità che variano sensibilmente da uno Stato all'altro¹².
- (22) La quasi totalità degli Stati membri applica le procedure semplificate per i cacciatori e i tiratori sportivi, che non sono tenuti a presentare autorizzazioni all'esportazione nei casi previsti dal regolamento. Secondo il valutatore esterno, le disposizioni del regolamento concernenti le procedure semplificate non sono però rispettate in maniera sistematica, in particolare per le riesportazioni che fanno seguito ad ammissioni temporanee o a depositi temporanei e nel caso in cui i cacciatori o i tiratori sportivi siano soggetti ad autorizzazioni all'esportazione non previste dal regolamento.
- (23) Il regolamento concede agli Stati membri la possibilità di ritenere sufficiente l'accordo tacito dei paesi terzi di transito, in modo da semplificare la procedura alquanto rigorosa prevista dal protocollo (notifica scritta di non obiezione). 13 Stati membri applicano il principio dell'accordo tacito; altrettanti esigono invece un accordo scritto.
- (24) L'iscrizione di un reato nel casellario giudiziale giustifica generalmente il rifiuto di rilasciare una licenza d'esportazione. L'estratto del casellario non viene però richiesto

¹⁰ Bulgaria, Estonia, Spagna, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Portogallo e Romania.

¹¹ Il sistema SIGMA (Sistema integrato di gestione e movimentazione armi), finanziato dagli operatori del settore, consente lo scambio di informazioni sui trasferimenti intra-UE ed extra-UE e tra le autorità nazionali e gli operatori.

¹² La procedura può andare dalla semplice richiesta di un parere ad altri ministeri interessati, fino all'attuazione della medesima procedura per tutte le armi da fuoco (ad uso civile e militare) o all'utilizzo di un unico modulo di domanda (o sito web) per il rilascio dei due tipi di licenza.

sistematicamente e nulla fa ritenere che l'esistenza di un reato venga sempre verificata, nel casellario nazionale o (a maggior ragione) nei casellari di altri Stati membri.

- (25) Il 14% delle autorità nazionali interpellate segnala di aver già rifiutato di concedere autorizzazioni all'esportazione (per una percentuale assai ridotta del totale annuo di domande). Per quanto riguarda lo scambio di informazioni sul rifiuto di autorizzazione, 21 autorità nazionali comunicano di ricorrere al sistema online del gruppo COARM "Esportazioni di armi convenzionali" non tanto per segnalare il proprio rifiuto, quanto per consultare i rifiuti opposti da altri Stati membri. Più in generale, la comunicazione e gli scambi di informazioni tra Stati membri si avvalgono di canali molto diversificati.
- (26) Quanto alle modalità di conservazione dei dati si riscontra una forte eterogeneità e, in qualche caso, la durata minima di conservazione non raggiunge i vent'anni richiesti dal regolamento¹³.
- (27) Il regolamento prevede che, in caso di sospetto, gli Stati membri chiedano al paese terzo d'importazione di confermare il ricevimento delle armi da fuoco esportate. Undici Stati membri, però, non chiedono mai tale conferma, compresi due dei principali esportatori (Francia e Regno Unito). Altri grandi esportatori, invece, la esigono nel 100% dei casi. Questi due tipi di prassi sistematiche sollevano alcuni interrogativi in merito alle modalità di valutazione delle domande caso per caso.
- (28) Per quanto riguarda l'importazione, se da un lato quasi tutti gli Stati membri garantiscono, conformemente al protocollo, una marcatura che permette di identificare il primo paese di importazione all'interno dell'Unione europea in aggiunta alla marcatura unica richiesta dalla direttiva 91/477/CEE, dall'altro uno solo (i Paesi Bassi) adotta una modalità meno restrittiva e, come consentito dal regolamento, si limita, al momento dell'immissione sul mercato, alla marcatura unica che indica solo il paese di fabbricazione.
- (29) Per finire, la Commissione prende atto delle difficoltà incontrate nella raccolta di informazioni e del carattere spesso frammentario di quelle comunicate dagli Stati membri, anche in vista dell'elaborazione della presente relazione.

¹³ 9 Stati membri secondo il valutatore esterno.

3. CONCLUSIONI DELLA VALUTAZIONE

3.1. PERTINENZA

- (30) Secondo la valutazione, gli obiettivi e le misure previsti dal regolamento risultano nel complesso pertinenti. Il traffico internazionale di armi da fuoco è ancora motivo di grave preoccupazione. Il controllo armonizzato delle importazioni di armi da fuoco nel territorio doganale dell'UE rimane una priorità ai fini della definizione delle condizioni del commercio legale. Anche per quanto riguarda le esportazioni, il regolamento resta assolutamente pertinente¹⁴ e ciò, probabilmente, è tanto più vero oggi che non al momento della sua adozione, a causa dell'instabilità politica e dei conflitti armati in corso in numerosi paesi vicini all'Unione europea.
- (31) Solo un regolamento europeo è in grado di garantire l'attuazione armonizzata delle norme nell'insieme degli Stati membri, conformemente all'articolo 10 del protocollo sulle armi da fuoco. I soggetti interessati concordano sul fatto che un approccio non armonizzato impedirebbe alle autorità preposte di contrastare in maniera efficace il traffico di armi. Inoltre, è più che mai necessario introdurre norme in materia di scambio di informazioni tra le autorità non solo a fini di informazione e di analisi dei rischi, ma anche per garantire un'interpretazione uniforme delle norme sull'importazione e l'esportazione delle armi da fuoco nel territorio doganale dell'Unione europea.
- (32) Nel complesso, i diversi soggetti interessati ritengono pertinenti le definizioni del regolamento (UE) n. 258/2012. Analogamente, le modalità delle procedure di controllo delle esportazioni appaiono adeguate, tenuto conto del loro obiettivo e del carattere sensibile delle merci in questione.
- (33) Le disposizioni che lasciano libertà di scelta alle autorità competenti rappresentano però un punto debole del regolamento, la cui attuazione e interpretazione, in linea di principio, devono essere uniformi.
- (34) Per quanto riguarda le importazioni, il regolamento non stabilisce alcun sistema armonizzato di licenze di importazione ed è quindi poco pertinente da questo punto di vista. Lo stesso dicasi per le modalità di transito all'interno dell'Unione europea, che rientrano nell'ambito del diritto doganale.

¹⁴ In particolare per gli Stati membri che non hanno ancora ratificato il protocollo (Germania, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Malta e Regno Unito).

3.2. VALORE AGGIUNTO EUROPEO E SOSTENIBILITÀ DELL'INTERVENTO

- (35) Il regolamento ha consentito all'Unione europea, nel suo insieme, di ratificare il protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco. In tal modo è stato possibile colmare le lacune giuridiche esistenti, che la criminalità avrebbe potuto sfruttare. Sebbene la maggioranza dei soggetti interessati ritenga che l'abrogazione del regolamento avrebbe scarsi effetti, nessuno la giudica auspicabile. La Commissione, da parte sua, è convinta che un'eventuale abrogazione del regolamento avrebbe per conseguenza una deregolamentazione delle esportazioni delle armi da fuoco ad uso civile e aumenterebbe l'eterogeneità delle prassi e delle norme nazionali in materia di licenze di importazione ed esportazione.
- (36) D'altro canto, il contesto normativo e amministrativo rimane contrassegnato da una forte eterogeneità dovuta all'insufficiente chiarezza di talune disposizioni, alla complessa articolazione con altri strumenti, ai margini di manovra consentiti agli Stati membri nelle procedure amministrative, nella valutazione delle domande d'autorizzazione e nel riconoscimento o meno dell'accordo tacito dei paesi terzi di transito, o infine connessa al carattere generale delle disposizioni in materia di scambio di informazioni e di cooperazione amministrativa. Non essendo destinataria degli scambi di informazioni relativi al rifiuto di concedere un'autorizzazione, la Commissione non è in grado di garantire una vigilanza a livello europeo, né di segnalare alle autorità competenti i casi in cui vengono applicate modalità divergenti. Per tale motivo, gli esportatori non sempre si trovano di fronte ad un meccanismo di controllo delle esportazioni realmente armonizzato.
- (37) Dalla valutazione emerge inoltre che numerose norme erano già in vigore nel momento in cui il regolamento è stato adottato e che, in molti Stati membri, le procedure nazionali non sono state sostanzialmente modificate.
- (38) Quanto all'importazione e al transito, poiché le norme, le procedure e le modalità dei controlli rientrano nella normativa doganale e non nel regolamento¹⁵, quest'ultimo non ha apportato in tal senso alcun valore aggiunto.

¹⁵ Un'analisi della Commissione ("Conclusions on the strengths, gaps, weaknesses in the customs legislation, procedures and risk-based control practices related to the illicit trafficking of firearms – PCA Firearms, aprile 2017 – TAXUD/B2/031/2017 – LIMITE") sottolinea la "tendenza sistemica" degli Stati membri a trattare le spedizioni di armi da fuoco come qualsiasi altro carico in transito, senza l'obbligo di segnalare né il ricevimento della merce né, pertanto, la possibilità di chiudere la procedura di transito.

3.3. EFFICACIA

- (39) Il confronto tra la situazione del 2010 e quella attuale indica che, nell'insieme, gli Stati membri hanno compiuto progressi verso l'applicazione uniforme del protocollo. Le disposizioni del regolamento si sono rivelate utili poiché hanno consentito di seguire i movimenti di armi da fuoco attraverso le frontiere esterne dell'UE.
- (40) Tuttavia, l'armonizzazione rimane ancora frammentaria.
- (41) Il regolamento mirava in particolare a introdurre, nelle procedure di importazione, esportazione o transito, una distinzione netta tra le armi ad uso militare¹⁶ e quelle ad uso civile. Gran parte degli Stati membri ritiene invece che la procedura unica li autorizzi ad applicare la stessa procedura e gli stessi criteri a tutte le esportazioni di armi (sia civili che militari), diversamente dall'obiettivo del regolamento, che dispone solo in via eccezionale di sottoporre la stessa operazione di esportazione di armi civili e militari a una misura amministrativa unica.
- (42) L'assenza di disposizioni sulla marcatura all'esportazione per le armi disattivate o per le armi d'allarme ne rende impossibile la tracciabilità. D'altra parte, la tracciabilità delle spedizioni non è garantita per le operazioni di transito nel territorio doganale dell'Unione europea (in questo caso, essa rientra nella normativa doganale e non nel regolamento).
- (43) Per quanto riguarda il periodo di conservazione dei dati, secondo il valutatore esterno nove Stati membri non rispetterebbero il periodo minimo di vent'anni e ciò rende impossibile costituire archivi dettagliati che permettano di ricostruire i movimenti delle armi da fuoco. Inoltre, le prassi eterogenee seguite negli archivi nazionali (assenza di un registro nazionale unico) incidono sulla qualità della tracciabilità. Analogamente, la mancanza di interconnessione tra gli archivi dei trasferimenti intra-UE e quelli delle licenze d'esportazione rende difficile ricostruire i movimenti in maniera globale.
- (44) In materia di scambi d'informazioni, mentre la proposta iniziale della Commissione¹⁷ conteneva disposizioni precise, il colegislatore ha preferito norme più generali che si sono rivelate insufficienti ai fini dell'obiettivo perseguito. Da un lato, gli Stati membri non verificano in maniera sistematica se il richiedente abbia subito un rifiuto o un ritiro di autorizzazione negli altri Stati membri. Dall'altro, le verifiche si effettuano

¹⁶ Soggette alle norme della posizione comune 2008/944/PESC.

¹⁷ COM/2010/273 definitivo.

principalmente nell'ambito del sistema COARM, che però è utilizzato solo da pochi Stati membri per notificare il rifiuto e il ritiro delle autorizzazioni. Di conseguenza, il 43% delle autorità nazionali segnala di aver già concesso a taluni esportatori un'autorizzazione all'esportazione per transazioni essenzialmente identiche ad altre che erano già state oggetto di un rifiuto da parte di un altro Stato membro.

- (45) Infine, benché l'entrata in vigore del regolamento non abbia inciso sulla crescita costante delle esportazioni europee di armi da fuoco, la maggioranza degli esportatori ritiene che il tempo richiesto per il trattamento delle domande, pur conforme al regolamento, resti troppo elevato. Il margine di manovra concesso agli Stati membri per le modalità di rilascio delle licenze si traduce in un'eterogeneità che, creando oneri supplementari, è unanimemente criticata dagli operatori del settore.

3.4. EFFICIENZA

- (46) Sebbene gli operatori economici ritengano che i costi superino i benefici, tale percezione non risulta fondata su una valutazione obiettiva, bensì su uno stato d'animo non necessariamente legato al regolamento in quanto tale¹⁸. Secondo la Commissione non è affatto dimostrato che il raggiungimento degli obiettivi del regolamento abbia comportato costi o difficoltà sproporzionati. In gran parte, i costi derivanti dal regolamento sono di natura amministrativa e sono legati agli obblighi di rispetto delle norme e di conformità, che rappresentano una conseguenza diretta delle prassi eterogenee dei vari Stati. Le autorità pubbliche, da parte loro, sostengono i costi connessi ai controlli e all'attuazione del regolamento (anche a fini di contrasto).
- (47) Mentre la proposta iniziale della Commissione mirava a risolvere i problemi dei costi amministrativi derivanti dalla diversità delle procedure e delle legislazioni nazionali in vigore, la valutazione non è stata in grado di dimostrare un impatto positivo del regolamento, quale adottato dal legislatore, soprattutto a causa dell'armonizzazione incompleta. Tale constatazione risulta ancor più preoccupante dal momento che il 76% degli operatori è costituito da microimprese.
- (48) La riservatezza e il carattere frammentario dei dati commerciali o governativi ostacolano un'analisi dettagliata dell'impatto finanziario del regolamento. Se da un lato gli operatori economici giudicano negativo il rapporto costi-benefici, dall'altro i rappresentanti delle autorità pubbliche tracciano un bilancio leggermente positivo.

¹⁸ Si pensi, ad esempio, alle norme di transito imposte dai paesi terzi, oppure alle procedure d'esportazione che esisterebbero anche in assenza del regolamento.

3.5. COERENZA E COMPLEMENTARITÀ

- (49) Se la coerenza del regolamento con diverse altre disposizioni normative era originariamente garantita, in particolare per quanto riguarda la corrispondenza delle definizioni e dell'ambito di applicazione del regolamento e della direttiva 91/477/CEE, che consentiva di attribuire il medesimo significato a concetti diversi, tale coerenza è stata poi incrinata dalle modifiche apportate alla direttiva nel maggio 2017¹⁹, che ne hanno sostanzialmente modificato l'ambito di applicazione materiale (categorie di armi vietate, obbligo di marcatura per le armi disattivate e le armi d'allarme o quelle da salute e acustiche, nozione di "componente essenziale") e soggettiva (collezionisti, musei).
- (50) In un certo numero di settori il regolamento (UE) n. 258/2012 e l'elenco comune delle attrezzature militari contemplato dalla posizione comune 2008/944/PESC dell'UE si sovrappongono. L'interpretazione dell'ambito di tali sovrapposizioni varia da uno Stato membro all'altro e ciò fa sì che a transazioni sostanzialmente identiche corrispondano trattamenti diversi. In compenso, la valutazione ha confermato una valida articolazione con il codice doganale dell'Unione.

4. CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

- (51) La ratio del regolamento resta immutata. L'instabilità del contesto politico internazionale in molte regioni del mondo e il rafforzamento delle norme interne dell'Unione europea giustificano sempre di più la necessità del regolamento al fine di garantire un controllo adeguato degli scambi di armi da fuoco ad uso civile da e verso l'Unione europea. Se da un lato i dirottamenti di armi concernono essenzialmente quelle militari, dall'altro rimane indispensabile prevedere un quadro solido per quelle ad uso civile, a causa delle zone grigie, nonché per evitare che il ricorso a procedure meno rigorose in un settore collegato possa facilitare eventuali rotte alternative.
- (52) La valutazione della Commissione, tuttavia, induce a trarre conclusioni contrastanti sull'attuazione del regolamento (UE) n. 258/2012. Da un lato, esso ha in gran parte raggiunto gli obiettivi che gli erano stati assegnati; dall'altro, risente invece negativamente sia della propria imprecisione, che della complessità delle articolazioni con altre norme del diritto europeo.

¹⁹ Direttiva (UE) 2017/853 del 17 maggio 2017, GU L 137 del 24.5.2017.

- (53) I costanti scambi di opinioni con le autorità nazionali, lo studio effettuato e la consultazione pubblica hanno permesso di individuare alcune idee che potranno risolvere i problemi emersi nel corso del presente esercizio.
- (54) La Commissione intende assumersi in pieno le proprie responsabilità per assistere gli Stati membri e garantire la completa attuazione del regolamento, eventualmente anche per mezzo di scambi formali qualora dall'analisi emergano prassi non conformi al regolamento.
- (55) In virtù della sua competenza riguardo all'adozione di atti delegati, la Commissione può agire per aggiornare l'allegato I del regolamento e adattare la tabella di corrispondenza delle categorie di armi da fuoco e dei codici della nomenclatura combinata, in modo da tener conto della revisione della direttiva 91/477/CEE (senza peraltro incidere né sull'ambito di applicazione, né sulle definizioni del regolamento).
- (56) D'altra parte, lo studio di valutazione esterna ha svolto un'opera preziosa, raccomandando una serie di azioni non legislative miranti a migliorare lo scambio di buone prassi, sviluppare orientamenti per l'attuazione del regolamento e sfruttare in maniera più efficace il gruppo di coordinamento per le esportazioni di armi da fuoco.
- (57) Per quanto riguarda gli scambi di informazioni, il miglioramento del sistema COARM per gli scambi relativi al regolamento (UE) n. 258/2012 e il principio dell'accesso diretto delle autorità competenti offrono spunti interessanti. Le modalità di partecipazione delle autorità doganali rimangono da chiarire per quanto riguarda il transito esterno nell'ambito dell'Unione europea, sia tra l'ufficio di sdoganamento e l'ufficio di uscita, sia tra l'ufficio di entrata e l'ufficio di sdoganamento.
- (58) Più in generale, a parte i possibili chiarimenti da apportare per migliorare l'applicazione del regolamento, alcune delle difficoltà emerse invitano a prendere in considerazione l'opportunità di una revisione, conformemente ai principi del "legiferare meglio". Fatte salve eventuali decisioni definitive della Commissione, se del caso a seguito di uno studio d'impatto opportunamente condotto, è possibile fin d'ora delineare alcune piste di riflessione.
- (59) Dalla valutazione emerge la necessità di rafforzare la coerenza di alcune definizioni del regolamento rispetto ad altre disposizioni legislative ("parti" e "componenti essenziali", "esportazione temporanea", "armi da fuoco disattivate", ecc.).
- (60) Si potrebbero chiarire le modalità relative alle procedure semplificate. Se degli orientamenti si rivelassero a tal fine insufficienti, le opzioni da prendere in considerazione potrebbero includere un incoraggiamento a ricorrere ad autorizzazioni globali, oppure un collegamento con l'operatore economico autorizzato "sicurezza".

- (61) Per garantire l'affidabilità dell'analisi dei rischi, si potrebbe pensare di ravvicinare i metodi di trattamento delle domande di licenza d'esportazione, segnatamente tramite la consultazione sistematica dei casellari giudiziari degli Stati membri (e non solamente del paese di presentazione della domanda).
- (62) Per agevolare le prassi amministrative, sul modello del regime interno della direttiva 91/477/CEE sulle armi da fuoco, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero valutare la possibilità di informatizzare il sistema di presentazione delle domande, facilitando in tal modo anche lo scambio di informazioni concernenti i rifiuti e rendendo possibile l'interoperabilità dei diversi sistemi e una raccolta affidabile di dati statistici. Tale sistema interoperabile di gestione informatizzata delle domande potrebbe tra l'altro rendere superflua la traduzione di documenti già esaminati dall'autorità competente di un altro Stato membro.
- (63) Si potrebbe inoltre sollevare la questione di un'eventuale generalizzazione del principio dell'accordo tacito dei paesi terzi di transito (almeno per alcuni), in quanto ciò permetterebbe di abbreviare la durata delle procedure per gli esportatori.
- (64) Per quanto riguarda le importazioni, infine, sarebbe utile chiarire le disposizioni del regolamento in modo che, conformemente al protocollo sulle armi da fuoco, le armi importate siano sistematicamente oggetto di una marcatura armonizzata che permetta di individuare il primo Stato membro di importazione.