

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi

COM(2006) 93 def. — 2006/0031 (COD)

(2006/C 318/14)

Il Consiglio, in data 7 luglio 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Mercato unico, produzione e consumo, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 26 luglio 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore PEGADO LIZ.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 13 settembre 2006, nel corso della 429^a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 186 voti favorevoli, 7 voti contrari e 12 astensioni.

1. Sintesi della proposta della Commissione

1.1 La presente proposta mira ad aggiornare la direttiva 91/477/CEE del 18 giugno 1991 ⁽¹⁾. Questa direttiva, le cui basi sono state poste nel Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, considera, per la prima volta, la necessità «di una regolamentazione efficace che permetta il controllo all'interno degli Stati membri dell'acquisizione e della detenzione di armi da fuoco e del loro trasferimento in un altro Stato membro», conformemente ai criteri stabiliti dal protocollo allegato alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata che la Commissione europea è stata autorizzata a firmare in nome della Comunità europea ⁽²⁾.

1.2 La proposta intende così dare forza giuridica al summenzionato protocollo allegato alla convenzione internazionale, che la Commissione ha firmato in nome dell'Unione. Grazie a questo *modus operandi*, l'Unione si riserva la competenza per trattare la questione conquistando un ambito di responsabilità diretta, vale a dire che non vi è più bisogno della adesione degli stati al protocollo summenzionato o a qualunque raccomandazione della Comunità, dal momento che la materia si iscrive nel titolo V del Trattato ⁽³⁾.

1.3 I principali obiettivi rispondono alle necessità seguenti:

- armonizzare la legislazione europea relativa a questa materia,
- lottare contro il mercato clandestino di armi per uso civile,
- combattere l'alimentazione del mercato clandestino attraverso il furto di armi legali.

1.4 Così, la proposta all'esame promuove e dà impulso a dispositivi d'impegno tra stati che mirano a rafforzare la

coerenza, l'efficacia e la rapidità della direttiva del 1991, per quanto riguarda i suoi meccanismi e le sue finalità.

1.5 La direttiva proposta:

- a) precisa la nozione di fabbricazione illecita, basandosi su tale nozione per la tipizzazione dei crimini di fabbricazione illecita, di falsificazione e di traffico, accompagnati da pene proporzionate al danno sociale causato;
- b) raccomanda misure idonee a controllare e rintracciare le armi, di cui la marcatura e le norme di neutralizzazione/disattivazione costituiscono i migliori esempi;
- c) instaura norme e misure tendenti ad aumentare il controllo di alcune attività legate al commercio delle armi.

2. Quadro politico e sociale di riferimento della misura nell'attuale contesto internazionale

2.1 La criminalità transnazionale organizzata è una realtà inerente alle società moderne caratterizzate dal rischio, fondate sulla globalizzazione delle conoscenze, della comunicazione e dell'informazione.

2.1.1 È anche una delle principali minacce per l'integrità degli stati e, in generale, per la matrice democratica che li caratterizza. In alcuni casi estremi, può anche risultare in forme alternative ed illegittime di controllo della Comunità.

2.2 Diverse manifestazioni criminali si intersecano e si alimentano reciprocamente in questo tipo di criminalità, anche a causa della natura multidimensionale e variabile del rischio.

⁽¹⁾ 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). Il CESE, ha emesso il suo parere, elaborato nell'ambito della sezione Famiglia istruzione e cultura dal relatore VAN DAM, il 17.12.1987 (GU C 35 dell'8.2.1988, pag. 5). Nel parere il CESE si è mostrato molto critico sulle misure molto restrittive adottate per il controllo del trasferimento di armi da uno Stato membro all'altro.

⁽²⁾ Decisione del Consiglio del 16.10.2001 (GU L 280 del 24.10.2001).

⁽³⁾ Vale a dire della politica estera e di sicurezza comune.

Esiste infatti una relazione strettissima tra il terrorismo e la criminalità organizzata e tra quest'ultimi ed il traffico di armi e di munizioni ⁽⁴⁾.

2.3 Alcune stime indicano che nel mondo sarebbero in circolazione centinaia di milioni di armi leggere, responsabili della morte di alcune centinaia di migliaia di persone all'anno, di cui più della metà sarebbero vittime di conflitti interni in diversi paesi dell'Asia e dell'Africa. Si tratta con tutta evidenza di un commercio certamente lucrativo ma con conseguenze devastanti sotto il profilo umanitario.

2.4 Gli Stati membri dell'Unione europea devono rispondere a questa realtà transnazionale in modo adeguato e coerente. A tale scopo risultano essenziali soluzioni normative armonizzate, tanto preventive che repressive, capaci di dare origine a politiche integrate e comuni.

2.5 Il tema della presente proposta intreccia le regole del mercato con le questioni pertinenti di sicurezza intracomunitaria, valore predominante per qualsiasi società democratica, rispetto al quale l'Unione europea non può fare eccezione. La sicurezza è, infatti, la prima condizione dell'esercizio di tutte le libertà.

2.6 Ciò che è qui in discussione è la creazione dei presupposti per l'affermazione dell'auspicato spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia per tutti i cittadini, materia che costituisce il terzo pilastro della costruzione europea. Oltre a costituire una minaccia per l'integrità dei vari Stati membri, il traffico di armi è anche un fattore di rischio rilevante per gli affari interni dell'Unione.

2.7 La Comunità aveva già considerato la necessità di fare fronte a questa minaccia «intra muros», adottando la direttiva 91/477/CEE, del Consiglio, del 18 giugno 1991. Più tardi, attraverso l'Azione comune dell'Unione europea del 17 dicembre 1998 ⁽⁵⁾, ha incoraggiato l'adozione, da parte dei vari stati, di misure tendenti ad esercitare un controllo rafforzato sulle armi e le munizioni, di cui testimoniano le molte relazioni annuali pubblicate nel frattempo ⁽⁶⁾.

2.8 Anche le Nazioni Unite hanno prestato alla questione negli ultimi tempi un'attenzione particolare, che va fino ad incoraggiare alcune azioni in materia. Così, l'ONU ha creato nel suo ambito un comitato speciale ⁽⁷⁾ avente il compito di elaborare una convenzione internazionale contro la criminalità transnazionale organizzata, che è stata poi adottata due anni più tardi, a Palermo ⁽⁸⁾. A partire da quel momento si è rapidamente

preso coscienza dell'importanza, in questo contesto, del traffico delle armi da fuoco.

2.9 Questo corso degli eventi è culminato nel processo di Vienna che avrebbe dato vita al protocollo contro la fabbricazione ed il traffico illeciti di armi da fuoco, delle loro parti, elementi e munizioni, allegato alla summenzionata convenzione delle Nazioni Unite; tale protocollo è aperto all'adesione di tutti i paesi interessati dal 1° settembre 2001, ma la sua firma e la sua ratifica procedono relativamente a rilento a livello degli Stati membri dell'Unione europea.

3. Osservazioni generali

3.1 Base giuridica

3.1.1 Agli effetti dell'inclusione della proposta in questione nell'ordinamento giuridico comunitario, l'articolo 95 del Trattato CE rappresenta attualmente una base giuridica sufficiente, poiché questa misura si iscrive nel quadro del funzionamento del mercato interno e rientra dunque nel campo d'applicazione della procedura di cui all'articolo 251.

3.1.2 Ai sensi del principio della gerarchia delle norme, la direttiva costituisce l'atto giuridico adeguato per la legislazione da modificare.

3.1.3 Il Comitato sostiene quest'iniziativa della Commissione e considera che la base giuridica sia conforme all'obiettivo perseguito ⁽⁹⁾.

3.2 Contenuto della proposta

3.2.1 Aderendo al protocollo allegato alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata, la Commissione si è ispirata, giustamente, ai principi fondamentali in esso sanciti relativi alla necessità di prevenire, di combattere e mettere fine alla fabbricazione ed al traffico illeciti di armi da fuoco, delle loro parti, elementi e munizioni, tenuto conto della minaccia che costituiscono per il benessere dei popoli e per il loro diritto a vivere in pace.

3.2.2 Il Comitato apprezza questa preoccupazione e sostiene senza riserve l'iniziativa della Commissione.

3.2.3 Ricorda che la questione è stata oggetto più volte dell'attenzione del Parlamento europeo, oltre che di varie interrogazioni scritte presentate alla Commissione ⁽¹⁰⁾.

⁽⁴⁾ La questione della tracciabilità delle munizioni che non fa parte dell'ambito specifico della proposta della Commissione, è già stata parzialmente trattata, insieme all'immissione sul mercato e al controllo degli esplosivi per uso civile nella direttiva 93/15/CEE del 5.4.1993 (GU L 121 del 15.5.1993, pag. 20, parere CESe — GU C 313 del 30.11.1992, pag. 13), modificata dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del 29.9.2003 (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1, parere CESe — GU C 241 del 7.10.2002, pag. 128) e nella direttiva 2004/57/CE del 23.4.2004 (GU L 127 del 29.4.2004, pag. 73), nonché nella decisione della Commissione 2004/388/CE del 15.4.2004 (GU L 120 del 24.4.2004, pag. 43) e nel programma di cui alla comunicazione della Commissione del 15.7.2005 relativa alle misure volte a garantire una maggiore sicurezza nella vendita e nella fabbricazione di esplosivi, detonatori e armi da fuoco.

⁽⁵⁾ Compresa a sua volta nell'ambito del programma dell'UE sul traffico illegale di armi convenzionali del giugno 1997.

⁽⁶⁾ Cfr. per gli anni dal 2001 al 2003 le GU C 216 dell'1.8.2001, pag. 1, C 330 del 31.12.2002, pag. 1 e C 312 del 22.12.2003, pag. 1.

⁽⁷⁾ Con la risoluzione 53/111 del 9.12.1998 dell'Assemblea generale dell'ONU.

⁽⁸⁾ Con la risoluzione 55/25 del 15.11.2000.

⁽⁹⁾ Meritano, comunque, una riflessione approfondita le argomentazioni in base alle quali la Commissione si considera competente a regolamentare una materia di natura penale nella modifica proposta all'articolo 16 della direttiva 91/477/CEE.

⁽¹⁰⁾ Si ricordano in particolare le interrogazioni scritte P-4193/97 della deputata Maria BERGER (GU C 223 del 17.7.1998, pag. 70), E-1135/01 del deputato Christopher HUHNE (GU C 350 E dell'11.12.2001, pag. 78) e E-1359/02 del deputato Gerhard SCHMID (GU C 229 E del 26.9.2002, pag. 209).

3.2.4 D'altra parte, nel quadro delle sue relazioni esterne, il Consiglio è stato particolarmente attento alla necessità di aiutare paesi terzi ad elaborare la legislazione e la regolamentazione adeguate riguardanti il possesso, la detenzione e l'utilizzo, la vendita ed il trasferimento di armi e di munizioni, per garantire la pace e la sicurezza e contribuire allo sviluppo sostenibile ⁽¹⁾.

3.2.5 Tuttavia, è altresì evidente che la questione è strettamente legata alla lotta contro il terrorismo ⁽¹²⁾, il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato ⁽¹³⁾, al controllo degli esplosivi per uso civile ⁽¹⁴⁾ e, in generale, a tutte le misure di lotta contro il banditismo e la criminalità organizzata.

3.2.6 Di conseguenza, il Comitato accoglie con soddisfazione e saluta quest'iniziativa della Commissione, sperando che il Parlamento europeo e il Consiglio le riserveranno un'accoglienza molto favorevole.

4. Osservazioni specifiche

4.1 L'articolo 1 della proposta all'esame modifica gli articoli seguenti della direttiva 91/477/CEE:

- articolo 1: aggiunta di due paragrafi,
- articolo 4: nuova redazione,
- articolo 16: nuova redazione,
- allegato I: nuova redazione del punto III, lettera a) e aggiunta di un nuovo comma.

4.1.1 Tutte le modifiche proposte hanno l'approvazione del Comitato, in quanto esse integrano correttamente le disposizioni del protocollo cui si ispirano.

4.2 L'articolo 2 precisa il regime di obblighi per gli Stati membri che deriva dall'approvazione della direttiva proposta, in base al quale il periodo previsto per l'attuazione della direttiva rimane aperto, nonostante la sua immediata entrata in vigore (cfr. l'articolo 3).

4.2.1 A parere del comitato non è necessario prevedere un periodo di tempo lungo per l'attuazione della direttiva da parte

degli Stati membri, una volta che essa sia stata approvata. In realtà, l'impatto di questa direttiva sui suoi destinatari si situa, principalmente, al livello del processo legislativo, in particolare penale, e al livello dell'adattamento degli operatori economici alle nuove norme d'accesso alla professione d'armaio e d'organizzazione dei registri dei flussi commerciali. Un termine da 12 a 18 mesi è giudicato sufficiente a tale scopo.

4.3 Per quanto riguarda la tipizzazione dei reati in questione il diritto comparato degli Stati membri ⁽¹⁵⁾ può fornire un aiuto prezioso per il *totus comunitatae*. Le modalità rispettive della sanzione potranno essere concretamente discusse quanto prima dal Consiglio europeo.

4.4 Varrà forse anche la pena di esaminare la necessità di precisare che il concetto di «traffico illecito» contenuto nella proposta dovrà essere considerato nel contesto della lotta contro la criminalità organizzata transnazionale in modo da limitare l'applicazione delle sanzioni penali alle situazioni che rientrino esclusivamente nell'oggetto specifico del menzionato protocollo delle nazioni Unite.

4.5 In ordine alla disposizione dell'Allegato I, punto III, lettera c) della direttiva relativa alla definizione delle armi antiche o delle repliche delle armi antiche, il Comitato invita la Commissione a procedere a una armonizzazione a livello comunitario.

4.6 Infine, occorrerebbe forse prevedere una disposizione riguardante l'utilizzo di armi nel quadro di attività venatorie, sportive o di collezionismo, poiché il primato della sicurezza deve prevalere anche in questi settori, a causa della natura, o meglio, della pericolosità degli oggetti in questione. Effettivamente, la determinazione della finalità del possesso di armi si riduce in fin dei conti ad una questione di mera volontà, suscettibile di deviazioni e abusi che occorre quanto più possibile evitare. In questo contesto e conformemente all'intenzione generale della proposta in esame, si consiglia di imporre agli Stati l'obbligo di introdurre la dichiarazione, la licenza o qualsiasi altra procedura amministrativa che autorizzi l'uso o la detenzione di armi, con la partecipazione delle autorità di sicurezza interna aventi competenze nel campo della sorveglianza e del controllo.

Bruxelles, 13 settembre 2006

La presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Cfr. decisione del Consiglio del 15.11.1999, relativa alla Cambogia, GU L 294 del 16.11.1999, pag. 5.

⁽¹²⁾ Proposta di decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo (COM(2001) 521 def. del 19.9.2001) e parere del CESE 1171/2006.

⁽¹³⁾ Decisione quadro del Consiglio, del 26 giugno 2001, concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, GU L 182 del 5.7.2001.

⁽¹⁴⁾ Direttiva 93/15/CEE del 5.4.1993, GU L 121 del 15.5.1993, modificata dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del 29.9.2003, GU L 284 del 31.10.2003.

⁽¹⁵⁾ Per esempio in Portogallo la recente Legge n. 5/2006 del 23.2.2006, già integra tutte le misure proposte.