

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 31.5.2010
SEC(2010) 663 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
che accompagna la**

Proposta di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO e DEL CONSIGLIO che attua
l'articolo 10 del protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco e dispone
autorizzazioni di esportazione e misure di importazione e transito per le armi da fuoco,
loro parti e componenti e munizioni**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

**{COM (2010) 273}
{SEC(2010) 662}**

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

Il piano d'azione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea elenca tra le azioni¹ una proposta sulla conclusione, a nome della Comunità europea², del Protocollo contro il traffico e la fabbricazione illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni (di seguito, "protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco" o "UNFP")³, addizionale alla convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata transnazionale. Recentemente, il programma di Stoccolma per *un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*⁴, ha inserito il traffico di armi tra le attività illecite che costituiscono sfide persistenti alla sicurezza interna dell'UE, e ha ribadito che l'Unione dovrebbe continuare a promuovere la ratifica delle convenzioni internazionali (e dei loro protocolli), in particolare quelle elaborate sotto l'egida delle Nazioni Unite.

La comunicazione della Commissione del 18 luglio 2005 relativa a *misure dirette a garantire una maggiore sicurezza degli esplosivi, dei detonatori, delle attrezzature per fabbricare bombe e delle armi da fuoco*⁵ ha informato i cittadini della necessità di attuare l'articolo 10 dell'UNFP (di seguito, "art. 10") nell'ambito del processo di recepimento globale⁶ al fine ultimo di concludere (per ratificare) l'UNFP a nome dell'Unione, che è uno degli obiettivi principali dell'attuale politica della Commissione in materia di armi da fuoco. La proposta che accompagna la presente valutazione d'impatto mira a portare a termine tale processo.

L'art. 10 fa obbligo alle parti contraenti di istituire/migliorare le procedure o i sistemi per garantire un controllo efficace dell'esportazione, dell'importazione e del transito delle armi da fuoco, loro parti e componenti e relative munizioni.

La Commissione ha negoziato e firmato l'UNFP a nome della Comunità europea⁷ ai sensi dell'articolo 95 (mercato interno) e dell'articolo 133 del trattato CE⁸ (politica commerciale comune⁹, di competenza esclusiva dell'Unione, nel cui ambito di applicazione rientrano le

¹ GU C 198 del 12.8.2005, punto 4.2, ordinamento giuridico internazionale, lettera o), pag. 20.

² Quando è fatto riferimento storico alla "Comunità europea" occorre tenere presente che l'Unione europea ha sostituito ed è succeduta alla Comunità europea in seguito all'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del trattato sull'Unione europea (GU C 115 del 9.5.2008).

³ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtldsg_no=XVIII-12-c&chapter=18&lang=en

⁴ Documento 17024/09 del Consiglio UE, CO EUR-PREP 3 GAI 896 POLGEN 229 del 2 dicembre 2009.

⁵ COM(2005) 329 definitivo.

⁶ Processo che comprende l'aggiornamento della direttiva 91/477/CEE relativa alla detenzione e al trasferimento di armi da fuoco all'interno dell'UE, modificata dalla direttiva 2008/51/CE, che tratta altre parti dell'UNFP nella prospettiva del mercato interno.

⁷ (Decisione 2001/748/CE del Consiglio del 16 ottobre 2001. GU delle Comunità europee, L 280 del 24.10.2001).

⁸ Adesso, rispettivamente, articoli 114 e 207 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea / TFUE (GU C 115 del 9.5.2008).

⁹ Ai sensi dell'articolo 207 del TFUE, la politica commerciale comune "è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci [...], l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la

disposizioni dell'art. 10). La conclusione dell'UNFP da parte dell'Unione, che non è stata ancora raggiunta, costituisce un impegno internazionale dell'UE ed è coerente con la sua attuale politica relativa alle misure per ridurre la proliferazione e la diffusione nel mondo delle armi da fuoco portatili.

Gli articoli 3 e 207 del TFEU forniscono il quadro della proposta, che riguarda solo le armi da fuoco (loro parti, componenti e munizioni) ad uso civile (e non ad uso militare).

1.2. Consultazione e ricorso ad esperti

La consultazione delle parti interessate ha incluso questionari, inviti a riunioni a tutti gli Stati membri (in appresso, "SM") dell'UE e alle parti private interessate (associazioni dei fabbricanti, soggetti operanti nel commercio civile delle armi, cacciatori, collezionisti, ONG, istituti di ricerca, ecc.), la creazione di un apposito indirizzo di posta elettronica (JLS-FIREARMS@ec.europa.eu), uno studio esterno a sostegno della valutazione d'impatto¹⁰ e l'istituzione di un gruppo interservizi della Commissione.

2. CONTESTO POLITICO

2.1. Articolo 10

La Guida delle Nazioni Unite relativa all'UNFP indica che: *Il protocollo richiede (disposizione imperativa) che gli Stati parti predispongano un sistema per garantire che le armi da fuoco non siano esportate verso o attraverso paesi che non hanno autorizzato tale trasferimento; che assicurino che il contenuto dei documenti utilizzati per l'importazione e l'esportazione legali sia sufficiente per permettere di stabilire il reato di traffico; che rafforzino l'affidabilità e la sicurezza del sistema di importazione ed esportazione, migliorando in tal modo il controllo dei trasferimenti e consentendo una migliore applicazione della legge. L'art. 10 consente inoltre (disposizione facoltativa) l'adozione di procedure semplificate per scopi legittimi e verificabili, quali attività ricreative, riparazioni ed esposizioni.*

L'iniziativa legislativa della Commissione riguarda **solo** il commercio/i trasferimenti verso **paesi terzi**, ed esclude il commercio/i trasferimenti intracomunitari.

2.2. Definizione di armi da fuoco

L'UNFP non distingue fra armi da fuoco per uso civile o militare. La valutazione d'impatto si riferisce solo ad **armi da fuoco ad uso civile**, rinviando ai corrispondenti codici della nomenclatura combinata e alle categorie B, C e D di cui all'allegato I, parte II della direttiva 91/477/CE.

2.3. Volumi delle importazioni/esportazioni¹¹

Armi da fuoco ad uso civile, loro parti e componenti e munizioni a destinazione e in provenienza da paesi terzi nel 2007¹²

politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni [...]".

¹⁰ Ernst and Young/Regioplan.

¹¹ I dati seguenti sono tratti dalla banca dati di Eurostat, ripartiti secondo la nomenclatura combinata.

	Quantità esportate	Valore delle esportazioni	Quantità importate	Valore delle importazioni
UE 27	10.359.214	€ 693.877.545	2.789.587	€ 221.552.424

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

3.1. Status quo

Le legislazioni nazionali non sono pienamente conformi alle disposizioni dell'art. 10. Non tutti gli SM ottemperano alle condizioni relative alle licenze per l'importazione, le misure di transito e le procedure semplificate.

3.2. Aspetti giuridici legati all'UNFP

L'Unione dovrebbe adempiere agli obblighi internazionali derivanti dalla firma dell'UNFP e dovrebbe concludere tale protocollo. L'armonizzazione richiesta dalla politica commerciale comune nel campo delle esportazioni di armi da fuoco ad uso civile non è stata ancora raggiunta. Alla Commissione spetta recepire nella legislazione dell'UE le disposizioni di competenza esclusiva dell'Unione (precedentemente della Comunità).

3.3. Problemi di sicurezza

Combattere il traffico delle armi da fuoco è fondamentale ai fini della lotta contro l'insicurezza e la criminalità. Le misure di prevenzione includono la sorveglianza dei trasferimenti legali delle armi da fuoco, l'intensificazione dei controlli e il rafforzamento della cooperazione fra le autorità nazionali dell'UE.

Il miglioramento della tracciabilità delle armi da fuoco – dal fabbricante all'ultimo acquirente legale – è un obiettivo fondamentale della prevenzione. La maggior parte delle armi da fuoco presenti sul mercato illegale (o utilizzate in attività illegali) provengono dal mercato legale. L'attuazione dell'articolo 10 è uno dei mezzi per soddisfare tale necessità, come richiesto dalla comunità internazionale. I reati legati alle armi da fuoco rappresentano dei gravi problemi per la società. I cittadini sono inoltre preoccupati per l'utilizzo abusivo di armi da fuoco legalmente detenute, come dimostrano tragici eventi recentemente verificatisi che hanno portato alla perdita di vite umane.

3.4. Problemi economici

Le procedure di esportazione e di importazione delle armi da fuoco variano da uno Stato membro all'altro. L'ONU ha sottolineato l'importanza di documenti e procedure standardizzati, che *potrebbero anche accrescere il grado di sicurezza come richiesto dall'articolo 10, paragrafo 5, e ridurre i costi*¹³. Andrebbero inoltre presi in considerazione i costi dei reati, espressi o meno in termini pecuniari, per quanto riguarda attività di contrasto,

¹² Analisi di Regioplan Policy Research (2008) di dati tratti dalla banca dati di Eurostat, ripartiti secondo la nomenclatura combinata. La valutazione d'impatto contiene altre tabelle dettagliate sulle armi da fuoco per scopi ricreativi, rivoltelle e pistole, munizioni, parti e componenti.

¹³ Guida legislativa per l'attuazione dell'UNFP, capitolo 4, pag. 441, paragrafo 103 D.

assicurazioni, salute, ferite, perdite di vite, riduzione delle prospettive di impiego nelle zone ad alta criminalità, conseguenze emotive e fisiche dei reati.

3.5. Definizione del problema e fattori/cause sottesi

Problemi generali:

- L'Unione non ha ancora adempiuto agli obblighi internazionali legati all'art. 10.
- L'Unione non ha ancora realizzato la politica commerciale comune per quanto riguarda l'instaurazione di principi uniformi sulle esportazioni, le importazioni e il transito.
- I rischi per la sicurezza derivanti dalle importazioni, le esportazioni e il transito.

Problemi specifici:

- Sviamento dal mercato legale.
- Cooperazione inefficiente fra gli SM per quanto riguarda la tracciabilità delle armi da fuoco.
- Diseguaglianze fra le imprese operanti nei vari SM.
- Costi dei reati.

3.6. Sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà non si applica nel caso dell'art 10 in virtù della competenza esclusiva dell'Unione.

4. FISSAZIONE DEGLI OBIETTIVI

Obiettivi generali:

- Adempiere agli obblighi internazionali dell'Unione per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 10.
- Garantire la realizzazione della politica commerciale comune, di competenza esclusiva dell'Unione.
- Contribuire al miglioramento della sicurezza.

Obiettivi specifici:

- Garantire in tutti gli SM principi uniformi di approccio all'art. 10.
- Limitare lo sviamento (eventuale) dal mercato legale e garantire la tracciabilità.
- Contribuire a rimediare alle diseguaglianze fra le imprese dell'UE per quanto riguarda le procedure d'esportazione, d'importazione e di transito.

Obiettivi operativi:

- Garantire un regime di esportazioni e di importazioni efficiente e sicuro.
- Garantire un transito efficiente e sicuro.
- Garantire un certo livello di armonizzazione nel modo meno oneroso possibile.

Per quanto riguarda la sicurezza, limitare lo sviamento e garantire una migliore tracciabilità è l'obiettivo dell'UNFP nel suo insieme.

5. ELABORAZIONE DELLE OPZIONI STRATEGICHE

Opzione 1) Nessuna azione da parte dell'UE (status quo): i problemi individuati non verrebbero affrontati, l'art. 10 non sarebbe attuato e l'UNFP non sarebbe concluso (ratificato). L'Unione non onorerebbe i suoi impegni politici e internazionali. **Opzione 2) Regolamento mirante all'efficacia per ottenere una sicurezza ottimale:** instaurazione di un sistema rigoroso ed efficace. Sarebbero attuate solo le disposizioni imperative dell'art. 10 (senza le procedure semplificate). **Opzione 3) Regolamento mirante all'efficienza per le parti private:** priorità data all'efficienza del sistema, nell'ottica di limitare al minimo gli oneri per le parti private. Le disposizioni facoltative sulle procedure semplificate sarebbero consentite. **Opzione 4) Regolamento mirante all'efficienza delle autorità statali:** attenzione data all'efficienza del sistema, nell'ottica di limitare al minimo gli oneri per le autorità pubbliche.

6. VALUTAZIONE COMPARATIVA DELLE OPZIONI STRATEGICHE

	Criteri di valutazione ¹⁴	Opzione strategica 1	Opzione strategica 2	Opzione strategica 3	Opzione strategica 4
Rilevanza	Adempiere agli obblighi internazionali dell'Unione per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 10 dell'UNFP	0	√√	√√	√√
	Garantire la realizzazione della politica commerciale comune, di competenza esclusiva dell'Unione, per quanto riguarda le misure di esportazione, di importazione e di transito delle armi da fuoco ad uso civile	0	√√	√√	√√

¹⁴ Opzioni strategiche valutate secondo una classificazione: impatto molto positivo (√√), positivo (√), neutro (0) e negativo (-) o molto negativo (- -), per ciascuno dei criteri di valutazione. Alcune opzioni potrebbero implicare compromessi e quindi avere ripercussioni sia positive che negative in relazione a un dato criterio di valutazione. Con "impatto netto" si intende qui l'impatto positivo meno l'impatto negativo.

	Contribuire al miglioramento della sicurezza per quanto riguarda le armi da fuoco ad uso civile	0	√√	√	√
Fattibilità	Difficoltà/rischi del recepimento	Non applicabile	-	-	0
Impatto sociale/sulla sicurezza	Impatto sulla criminalità, il terrorismo e la sicurezza	0	√√	√	√
Impatto economico	Costi finanziari ed amministrativi	0	--	-	-
	Impatto sulla competitività, il commercio e i flussi di investimento	0	-	√	-

6.1. Valutazione della consultazione con le parti interessate

Gli SM e le ONG ritengono che l'art. 10 sia utile per prevenire lo sviamento delle armi da fuoco dal mercato legale. Le parti private sostengono che la legislazione degli SM è sufficientemente severa e che l'attuazione di tale articolo avrebbe conseguenze negative per le PMI. Sono state espresse preoccupazioni quanto alle misure di transito. Secondo le parti private e le ONG sarebbe utile prevedere una licenza per spedizioni multiple e fissare una durata massima per il trattamento delle domande. Le parti private si sono mostrate favorevoli alle procedure semplificate per le importazioni/esportazioni temporanee. Alcuni SM preferirebbero che le procedure semplificate riguardassero solo la caccia e il tiro sportivo.

7. OPZIONE STRATEGICA PRESCELTA

L'opzione strategica prescelta emerge dalla valutazione delle opzioni individuate e dalle consultazioni con le parti interessate private e pubbliche.

Principale settore d'intervento dell'UE	Principali caratteristiche dell'opzione strategica prescelta
Ambito delle autorizzazioni	Regolamento che attua le disposizioni imperative dell'art. 10/UNFP in tutta l'UE
	Procedure semplificate (disposizioni facoltative) per le importazioni/esportazioni temporanee, per scopi legittimi e verificabili come caccia, tiro sportivo, perizie, esposizioni e riparazioni

Principale settore d'intervento dell'UE	Principali caratteristiche dell'opzione strategica prescelta
Condizioni d'applicazione delle autorizzazioni	Le parti private devono ottenere il nulla osta dello Stato di transito e fornirlo allo Stato d'esportazione
	Uso di licenze aperte per le spedizioni multiple
	Uso del tacito consenso per i requisiti di transito
Condizioni di trattamento delle autorizzazioni	Gli SM devono nominare un funzionario/un ufficio/un servizio per le procedure di autorizzazione
	Durata limitata per il trattamento delle domande di licenza
	Possibilità di utilizzo di documenti elettronici
	Possibilità di standardizzazione dei documenti

7.1. Valutazione dell'opzione prescelta

Rilevanza/Obiettivi da raggiungere: obblighi internazionali dell'UE; un regime commerciale UE coerente; maggiore cooperazione fra SM; una politica commerciale comune del settore; controllo più rigoroso delle esportazioni/importazioni; minori opportunità di sviamento. **Fattibilità:** in virtù delle disposizioni imperative, alcuni SM potrebbero ritenere necessario adattare le loro prassi nazionali. **Impatto sociale/sulla sicurezza:** le disposizioni imperative hanno un impatto positivo sulla sicurezza poiché limitano il rischio di sviamento dal mercato legale. Il tacito consenso attenuerebbe leggermente tale impatto positivo. L'opzione prescelta è tale da rafforzare la sicurezza interna e la sicurezza dei cittadini dell'UE e dei paesi terzi. **Oneri amministrativi e costi finanziari:** le disposizioni imperative potrebbero generare costi amministrativi per le imprese, mitigati dalle disposizioni facoltative e dalle altre misure proposte, quali il tacito consenso, le autorizzazioni per spedizioni multiple, la durata massima per il trattamento delle domande. Il tacito consenso neutralizzerebbe il rischio di ritardi in caso di transito. Si prevede una leggera ripercussione negativa sulle amministrazioni pubbliche degli SM che non applicano già le disposizioni imperative. **Impatto sulla competitività, il commercio e i flussi di investimento:** l'attuazione di disposizioni uniformi può avere un impatto positivo poiché riduce il numero di norme divergenti attualmente in vigore negli SM, che può portare a una distorsione della concorrenza. Potrebbero avere un impatto positivo anche le procedure semplificate. **Impatto sui paesi terzi:** ci si può aspettare un impatto positivo, per quanto riguarda la sicurezza, anche sui paesi terzi. La sicurezza è un requisito essenziale per lo sviluppo economico e sociale.

8. VALUTAZIONE DEI COSTI FINANZIARI E AMMINISTRATIVI DELL'OPZIONE STRATEGICA PRESCELTA

La valutazione è basata sui (limitati) dati forniti dalle autorità pubbliche e dalle parti private, nonché su cifre estratte dalla banca dati EUROSTAT.

A. Situazione attuale

I. Stima del numero di licenze

Tenuto conto: a) del numero di licenze rilasciate negli SM che hanno fornito dei dati (circa 14 000), b) del volume di importazioni ed esportazioni in tali Stati membri (5 806 736), e c) del volume di importazioni ed esportazioni in tutta l'UE (= 13 148 801)¹⁵, e supponendo che gli altri 16 SM abbiano procedure simili di concessione delle licenze, il numero totale delle licenze nei 27 SM sarebbe di circa 35 000 (14 000 x 2,5).

La stima del numero annuo di licenze sarebbe quindi di **25/30 000**, una cifra indirettamente confermata da una parte privata che ha menzionato le cifre annue di 15/20 000 licenze per l'esportazione e di 5 000 licenze per l'importazione.

II. Stima dei costi attuali per le imprese

La preparazione di una domanda richiede fra 1 e 4 ore-uomo, cioè **2 ore in media**. Applicando una **tariffa standard di 50 euro all'ora**, il costo amministrativo totale è di 100 euro per licenza. Le stime dei costi amministrativi attuali per le imprese vanno da **2 500 000 a 3 000 000 EUR all'anno**.

III. Stima dei costi attuali per le amministrazioni pubbliche degli Stati membri

In mancanza di dati disponibili, nessuna delle autorità consultate è stata in grado di fornire una stima della capacità necessaria in ore-uomo per licenza.

B. Situazione futura

• Stima dell'impatto delle disposizioni imperative dell'opzione strategica prescelta

Secondo le stime, il tempo complessivo richiesto per applicare le disposizioni sarebbe fra le 5 e le 10 ore, a seconda del coinvolgimento dei paesi di transito, il che corrisponde a un onere amministrativo, per licenza, dai 250 ai 500 euro.

• Impatto dell'applicazione delle disposizioni imperative sugli Stati membri

La maggior parte degli SM ritiene che l'impatto sui costi amministrativi strutturali sarà lieve.

• Stima dell'impatto delle disposizioni facoltative e delle altre misure di attenuazione

L'attuazione delle disposizioni facoltative e delle altre misure d'accompagnamento può attenuare i costi finanziari ed amministrativi, come mostrano le stime che seguono.

¹⁵ Tenendo conto che gli Stati membri che hanno risposto alla consultazione rappresentano più del 40% delle importazioni ed esportazioni totali.

- **Stima dei costi totali dell'opzione strategica prescelta per le imprese**

Il transito riguarda apparentemente solo il 10% delle spedizioni; l'uso di documenti standardizzati od elettronici e di licenze aperte per le spedizioni multiple può portare a una diminuzione del 30%¹⁶ del numero di licenze rilasciate. Il costo totale dell'opzione strategica prescelta andrebbe quindi **da 3 850 000 a 4 620 000 EUR all'anno.**

- **Stima dei costi totali dell'opzione strategica prescelta per le amministrazioni pubbliche**

Ogni opzione strategica genererebbe una serie di costi "non ricorrenti" (attuazione del nuovo regolamento, familiarizzazione con le nuove disposizioni, formazione del personale). La maggior parte dei rappresentanti degli Stati membri consultati ritengono che non ci sarà alcuna conseguenza immediata o a lungo termine sul bilancio.

C. Raffronto dei costi stimati per le imprese e le pubbliche amministrazioni fra la situazione attuale e quella futura

In base alle stime di cui sopra l'aumento dei costi amministrativi generato dall'opzione strategica prescelta per tutte le imprese dell'UE andrebbe **da 1 350 000¹⁷ a 1 620 000 EUR.** Del pari, aumenterebbero probabilmente anche i costi sostenuti dalle imprese per familiarizzarsi col nuovo regolamento. È previsto solo un (eventuale) lieve aumento dei costi per le amministrazioni pubbliche degli SM.

Proporzionalità. Un regolamento è lo strumento legislativo necessario per trattare le questioni di politica commerciale. La proporzionalità è garantita limitando la proposta alle disposizioni imperative dell'art. 10 dell'UNFP. L'opzione prescelta tiene conto delle legislazioni vigenti negli SM e non va al di là di quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo, eccezion fatta per le misure volte ad affrontare - se possibile - le preoccupazioni delle parti private.

9. CONTROLLO E VALUTAZIONE

Il controllo – basato su un elenco di indicatori che permettono di valutare i progressi e l'efficacia dell'opzione prescelta nel realizzare i principali obiettivi – potrebbe includere la presentazione di relazioni (Commissione e SM). La Commissione potrebbe riferire in merito allo stato d'attuazione dopo cinque anni, e a ciò potrebbe seguire una valutazione complessiva delle misure adottate. Il raffronto fra i "risultati raggiunti" e gli "obiettivi" consentirebbe alla Commissione di decidere se presentare o meno proposte di modifica.

¹⁶ Stima prudente che tiene conto delle osservazioni dei rappresentanti di parti private interessate dell'UE, che hanno dichiarato che il numero totale di licenze corrisponde a quello delle spedizioni.

¹⁷ Secondo questa stima, l'aumento dei costi finanziari e amministrativi rappresenterebbe solo lo 0,19% del valore totale delle esportazioni nel 2007.