



Bruxelles, 22.3.2013
COM(2013) 154 final

2013/0083 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, 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 organizzata transnazionale

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Motivazione e obiettivi della proposta

Con la risoluzione 53/111 del 9 dicembre 1998, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha deciso di istituire un comitato intergovernativo ad hoc a composizione aperta con l'incarico di elaborare una convenzione contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC), integrata da tre protocolli nei seguenti settori:

- prevenzione, repressione e sanzioni relative alla tratta di persone, in particolare di donne e bambini (protocollo relativo alla tratta di persone);
- traffico di migranti per via terrestre, aerea e marittima (protocollo relativo al traffico di migranti);
- fabbricazione e traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni (protocollo sulle armi da fuoco).

La prima riunione formale del comitato ad hoc si è svolta a Vienna nel gennaio 1999. Nel 2000 il Consiglio ha autorizzato la Commissione a negoziare, a nome della Comunità europea¹, la convenzione sulla criminalità organizzata transnazionale e il protocollo sulle armi da fuoco (UNFP), entrambi delle Nazioni Unite, oltre agli altri protocolli.

La Commissione ha partecipato attivamente ai negoziati delle Nazioni Unite a Vienna, in stretta cooperazione con gli Stati membri dell'UE e i paesi del G8 extra UE. I negoziati relativi alla convenzione si sono conclusi nel luglio 2000, mentre i lavori sui protocolli relativi al traffico di migranti e alla tratta di persone sono stati completati soltanto nell'ottobre 2000. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato i tre strumenti il 15 novembre 2000, nel corso della sua 55a sessione, e li ha aperti alla firma. I negoziati sul protocollo sulle armi da fuoco si sono protratti per altri sei mesi (fino al maggio 2001); lo strumento è stato adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 31 maggio 2001², nel corso della sua 55a sessione, per essere quindi aperto alla firma.

Il 12 dicembre 2000, a Palermo, la Comunità europea ha ufficialmente firmato i tre strumenti, assieme a tutti gli Stati membri dell'UE. Il Consiglio ha autorizzato la firma del protocollo sulle armi da fuoco nell'ottobre 2001³ e lo strumento è stato ufficialmente firmato dalla Comunità europea nella sede delle Nazioni Unite a New York il 16 gennaio 2002.

L'Unione ha approvato la conclusione della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale nell'aprile 2004⁴ e dei protocolli relativi al traffico di migranti e alla tratta di persone nel luglio 2006.

¹ Decisione del 31 gennaio 2000.

² Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite A/RES/55/255.

³ Decisione 2001/748/CE del Consiglio (GU L 280 del 24.10.2001, pag. 5).

⁴ Decisione 2004/579/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 69).

La conclusione del protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco è stata rinviata a una fase successiva in quanto si è ritenuto che alcune sue disposizioni richiedessero l'adozione di nuove norme e modifiche a quelle esistenti. Tali disposizioni avrebbero inciso sulle norme dell'Unione in materia di registrazione dei dati, marcatura delle armi da fuoco, disattivazione delle armi da fuoco, condizioni relative ai sistemi di licenza o di autorizzazione per l'esportazione, l'importazione e il transito, rafforzamento dei controlli nei punti di esportazione e attività di intermediazione.

Nel 2005, la Commissione ha pubblicato una comunicazione sulle misure dirette a garantire una maggiore sicurezza degli esplosivi, dei detonatori, delle attrezzature per fabbricare bombe e delle armi da fuoco nell'Unione europea⁵. La direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva del Consiglio 91/477/CEE del 18 giugno 1991, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, e il regolamento (UE) n. 258/2012, che attua l'articolo 10 del 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, rappresentano il seguito dato a questa comunicazione.

Il protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco è entrato in vigore il 3 luglio 2005. Finora 18 Stati membri lo hanno firmato e 16 Stati membri ne sono parti contraenti; di questi, 12 hanno proceduto alla sua ratifica (Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Italia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Portogallo, Svezia e Finlandia) e quattro vi hanno aderito (Spagna, Lettonia, Paesi Bassi e Romania).

Contesto generale

Il piano d'azione del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma dell'Aia inteso a rafforzare la libertà, la sicurezza e la giustizia dell'Unione europea⁶, tra le azioni da intraprendere elencava una proposta sulla conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco. Il programma di Stoccolma⁷, che gli ha fatto seguito, ha evidenziato nel traffico di armi una delle attività illegali che continuano a minacciare la sicurezza interna dell'Unione europea e ha riaffermato come sia opportuno che l'Unione continui a promuovere la ratifica delle convenzioni internazionali (e dei loro protocolli), in particolare di quelle elaborate sotto l'egida delle Nazioni Unite. Il traffico di armi da fuoco viene inoltre citato nella strategia di sicurezza interna⁸ quale una delle forme di criminalità organizzata che l'Unione europea deve combattere.

Disposizioni vigenti nel settore della proposta

L'Unione europea ha adottato una serie di norme volte ad agevolare, eliminando gli ostacoli, i trasferimenti di armi convenzionali all'interno del mercato unico o volte a disciplinare le esportazioni di armi convenzionali verso paesi terzi:

- la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, e relative modifiche;

⁵ 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 COM (2005) 329 def.

⁶ GU C 198 del 12.8.2005, punto 4.2, Ordinamento giuridico internazionale, lettera o), pag. 20.

⁷ Documento 17024/09 del Consiglio UE, CO EUR-PREP 3 GAI 896 POLGEN 229 del 2 dicembre 2009.

⁸ Comunicazione della Commissione: "La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura", (COM(2010) 673).

- il 12/13 giugno 2007 il Consiglio ha adottato una raccomandazione su una procedura tipo, applicabile negli Stati membri alle indagini transfrontaliere di polizia sui canali di approvvigionamento riguardo alle armi da fuoco sequestrate o recuperate, utilizzate per reati, che – anche con l’ausilio del manuale allegato – migliorerà le attività di rintracciamento e la cooperazione tra le autorità di contrasto operanti in questo settore;
- la direttiva 2008/51/CE, del 21 maggio 2008, che modifica la direttiva 91/477/CEE del 18 giugno 1991, relativa al controllo dell’acquisizione e della detenzione di armi, al fine di integrare le disposizioni appropriate richieste dal protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco per quanto riguarda il trasferimento intracomunitario di armi⁹;
- la direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le norme e le procedure applicabili al trasferimento intracomunitario di prodotti per la difesa; All’articolo 4, paragrafo 1, la direttiva statuisce: “Non è richiesta ulteriore autorizzazione da parte di altri Stati membri per l’attraversamento degli Stati membri o per l’ingresso nel territorio dello Stato membro in cui è situato il destinatario di prodotti per la difesa”;
- l’8 marzo 2012, il Consiglio ha adottato il regolamento n. 258/2012 per combattere il traffico illecito di armi attraverso una migliore tracciabilità e controllo delle esportazioni di armi da fuoco ad uso civile dall’Unione europea, ivi comprese le misure relative alle importazioni e al transito. Questo regolamento adegua la legislazione UE all’articolo 10 del protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco¹⁰ e si fonda sul principio che non si possa procedere al trasferimento di armi da fuoco e di prodotti ad esse correlati senza previa conoscenza e consenso di tutti gli Stati interessati. Il regolamento non si applica alle armi da fuoco destinate a fini militari e riguarda esclusivamente gli scambi commerciali e i trasferimenti da o verso paesi non appartenenti all’Unione europea.

Coerenza con altri obiettivi e politiche dell’Unione

La conclusione da parte dell’Unione europea del protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco è in linea con le attuali politiche dell’Unione sulle misure volte a combattere la criminalità transnazionale, a rafforzare la lotta al traffico illecito di armi da fuoco, ivi inclusi i controlli sulle loro esportazioni e la loro tracciabilità, e a ridurre la proliferazione e la diffusione nel mondo delle armi da fuoco portatili.

2. ESITO DELLA CONSULTAZIONE CON LE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D’IMPATTO

Un’ampia consultazione di vari portatori di interesse è stata condotta parallelamente all’adozione, da parte dell’Unione europea, di norme volte ad adeguarne la legislazione alle pertinenti disposizioni del protocollo. Un’ulteriore valutazione d’impatto non è necessaria in quanto la presente proposta costituisce la fase finale dell’adempimento di un obbligo internazionale e il diritto dell’Unione è già conforme alle norme stabilite nel protocollo.

⁹ Direttiva 2008/51/CE (GU L 179 dell’8.7.2008), entrata in vigore il 20 luglio 2008 (recepimento entro il 28.7.2010).

¹⁰ Regolamento (UE) n. 258/2012 (GU L 94 del 30.3.2012).

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Sintesi delle misure proposte

La proposta contiene un primo articolo che approva il protocollo a nome dell'Unione europea. Il secondo articolo autorizza il presidente del Consiglio a designare la persona abilitata a depositare, a nome dell'Unione europea, lo strumento di approvazione. L'allegato I riporta la dichiarazione sull'ambito di competenza dell'Unione europea nelle materie disciplinate dal protocollo, che deve essere depositata congiuntamente allo strumento di approvazione (articolo 17, paragrafo 3, del protocollo sulle armi da fuoco).

Il protocollo promuove la cooperazione tra gli Stati firmatari al fine di prevenire, combattere ed eradicare la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni. Il testo contiene disposizioni volte a:

- conservare dati dettagliati sull'importazione, esportazione e transito di armi da fuoco;
- adottare un sistema internazionale di marcatura delle armi da fuoco da apporre alla fabbricazione e ogni qualvolta vengano importate;
- istituire un sistema di autorizzazioni armonizzato a disciplina dell'importazione, esportazione, transito e riesportazione delle armi da fuoco;
- prevenire il furto, la perdita o lo sviamento di armi da fuoco attraverso il rafforzamento dei controlli sulle esportazioni, dei punti di esportazione e dei controlli alle frontiere;
- scambiare informazioni su produttori, distributori, importatori ed esportatori autorizzati, sulle rotte utilizzate dai trafficanti e sulle prassi migliori nella lotta al traffico al fine di accrescere la capacità degli Stati di prevenire, individuare e indagare sul traffico illecito di armi da fuoco.

Base giuridica

Il protocollo riguarda questioni di competenza dell'Unione in quanto afferisce all'ambito di applicazione della politica commerciale comune ed è probabile che la sua conclusione incida sugli atti giuridici dell'UE o ne modifichi il campo di applicazione (articolo 3, paragrafo 2, del TFUE). Entrambi gli articoli 114 e 207 del TFUE costituiscono pertanto il fondamento giuridico sostanziale di questa decisione.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

5. CONCLUSIONI

L'UNFP è il primo strumento di portata mondiale nella lotta contro la criminalità organizzata transnazionale e il traffico di armi da fuoco poiché definisce un quadro multilaterale particolarmente utile e introduce una serie di importanti norme minime valide per tutti gli Stati aderenti.

Ai sensi degli articoli 114 e 207 del TFEU, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), l'allegata proposta di decisione del Consiglio costituisce lo strumento giuridico per la conclusione dell'UNFP da parte dell'Unione europea.

Per i suesposti motivi, la Commissione invita il Consiglio ad adottare la proposta di decisione allegata al presente documento.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, 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 organizzata transnazionale

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 114 e l'articolo 207, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a),

vista la proposta della Commissione¹¹,

vista l'approvazione del Parlamento europeo¹²,

considerando quanto segue:

- (1) Gli elementi del protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni ("il protocollo"), che rientrano tra le competenze dell'Unione sono stati negoziati dalla Commissione, previa autorizzazione del Consiglio, a nome dell'Unione.
- (2) Conformemente alla decisione 2001/748/CE del Consiglio¹³, il protocollo è stato firmato il 16 gennaio 2002, fatta salva la sua conclusione in una data successiva.
- (3) La conclusione della convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale è stata approvata a nome dell'Unione europea con decisione 2004/579/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004¹⁴, condizione necessaria affinché l'Unione europea possa diventare parte del protocollo, ai sensi dell' articolo 37, paragrafo 2, della convenzione.
- (4) Il protocollo contiene misure che rientrano nel campo di applicazione della politica commerciale comune dell'Unione. L'Unione europea ha adottato una serie di norme volte ad agevolare, eliminando gli ostacoli, i trasferimenti di armi convenzionali all'interno del mercato unico o volte a disciplinare le esportazioni di armi verso paesi terzi.
- (5) Uno strumento giuridicamente vincolante relativo a norme internazionali comuni del più elevato livello possibile sul trasferimento e il controllo delle armi afferisce a

¹¹ GU (...) del (...), pag.

¹² GU (...) del (...), pag.

¹³ GU L 280 del 24.10.2001, pag. 5.

¹⁴ GU L 261 del 6.8.2004.

materie di competenza dell'Unione, in quanto ricadono nell'ambito di applicazione della politica commerciale comune o perché è probabile che la conclusione del protocollo incida sui suddetti atti giuridici dell'Unione europea o ne modifichi il campo di applicazione.

- (6) Nella misura in cui le disposizioni del protocollo rientrano nell'ambito delle competenze attribuite all'Unione, occorre che l'accordo sia approvato a nome dell'Unione europea.
- (7) In occasione del deposito dello strumento di approvazione, l'Unione è anche tenuta, a norma dell'articolo 17, paragrafo 3, del protocollo, a dichiarare il proprio ambito di competenza riguardo alle materie disciplinate dal protocollo.
- (8) Il controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi da fuoco all'interno dell'Unione europea, come pure le formalità per la circolazione delle armi da fuoco tra gli Stati membri sono disciplinati dalla direttiva 91/477/CEE del Consiglio, modificata dalla direttiva 2008/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
- (9) Le norme e le procedure applicabili ai trasferimenti intracomunitari di prodotti per la difesa sono disciplinati dalla direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio,

DECIDE:

Articolo 1

Il protocollo 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 organizzata transnazionale, è approvato a nome dell'Unione europea.

Lo strumento di approvazione formale dell'Unione include una dichiarazione relativa all'ambito di competenza ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3, del protocollo, come riportato nell'allegato I.

Articolo 2

Il presidente del Consiglio designa la persona abilitata a procedere, a nome dell'Unione europea, al deposito dello strumento di approvazione di cui all'articolo 17, paragrafo 3, del protocollo, al fine di esprimere il consenso dell'Unione europea ad essere vincolata dal protocollo.

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il ¹⁵.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

¹⁵ La data di entrata in vigore dell'accordo sarà pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dal segretariato generale del Consiglio.

ALLEGATO I

Dichiarazione relativa all'ambito di competenza dell'Unione europea con riguardo alle materie disciplinate dal protocollo 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 organizzata transnazionale

L'articolo 17, paragrafo 3, del protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni stabilisce che lo strumento di ratifica, accettazione o approvazione di un'organizzazione regionale d'integrazione economica contenga una dichiarazione intesa a precisare le materie disciplinate dal protocollo la cui competenza è stata trasferita all'organizzazione dai suoi Stati membri che sono parti contraenti del protocollo.

L'Unione europea ha competenza esclusiva in materia di politica commerciale. L'Unione ha anche competenza concorrente sulle norme riguardanti la realizzazione del mercato interno, e competenza esclusiva per quanto riguarda disposizioni dell'accordo che incidano o modifichino l'ambito di applicazione delle norme comuni adottate dall'Unione europea. L'Unione ha adottato regole per quanto riguarda in particolare la lotta contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, stabilendo norme e procedure in materia di politica commerciale degli Stati membri concernenti in particolare la registrazione dei dati, la marcatura delle armi da fuoco, la disattivazione delle armi da fuoco, le condizioni applicabili ai sistemi di autorizzazione per le esportazioni, le importazioni e il transito, il rafforzamento dei controlli nei punti di esportazione e le attività di intermediazione.

Il protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco, loro parti e componenti e munizioni si applica, per quanto riguarda le competenze trasferite all'Unione europea, ai territori in cui si applica il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alle condizioni stabilite in detto trattato.

La portata e l'esercizio di tali competenze dell'Unione sono soggetti, per loro stessa natura, a una continua evoluzione e, all'occorrenza, l'Unione completerà o modificherà la presente dichiarazione, in conformità dell'articolo 17, paragrafo 3, del protocollo.