



NOTA N. 35

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

TITOLO:	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.		
NUMERO ATTO	COM(2015) 750		
NUMERO PROCEDURA	2015/0269 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	18/11/2015		
DATA DI TRASMISSIONE	07/12/2015		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	02/02/2016		
ASSEGNATO IL	10/12/2015		
COMM.NE DI MERITO	1 ^a	Parere motivato entro	14/01/2016
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	07/01/2016
OGGETTO	In risposta ai recenti atti terroristici, l'atto provvede a modificare la direttiva 91/477/CEE del Consiglio sull'acquisizione e la detenzione di armi da fuoco.		
BASE GIURIDICA	Articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	Il documento in esame può essere dichiarato conforme al principio di sussidiarietà, in quanto le questioni da affrontare, ossia le minacce rappresentate dalla criminalità organizzata, responsabile di reati particolarmente gravi, e dal terrorismo, nonché i costi economici e sociali "potenzialmente enormi" di azioni violente, sono di natura transnazionale e colpiscono più di uno Stato membro alla volta. La proposta di direttiva sulle armi da fuoco stabilisce pertanto un quadro normativo comune, che non sarebbe possibile realizzare mediante iniziative a livello puramente nazionale o bilaterale. Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, le modifiche proposte non vanno al di là di quanto appare necessario per		

raggiungere l'obiettivo di garanzia della sicurezza dei cittadini dell'Unione, senza peraltro operare quelle che la Commissione definisce "inutili restrizioni del mercato interno". Appare inoltre adeguato lo strumento prescelto di una nuova direttiva che va a modificare la vigente direttiva sulle armi da fuoco.

ANNOTAZIONI:

*Sulla proposta in oggetto, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, è stata trasmessa alle Camere una [Relazione](#) elaborata dal Ministero dell'Interno (in merito alle cui valutazioni vd. *infra*).*

CONTESTO DELLA PROPOSTA

L'acquisto, la detenzione e l'importazione/esportazione di armi da fuoco per uso civile sono soggetti al quadro normativo generale dell'Unione europea stabilito dalla direttiva [91/477/CEE](#), modificata dalla direttiva [2008/51/CE](#).

La vigente normativa dell'Unione europea sulle armi da fuoco deriva in ampia misura dal **Protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco (UNFP)**, negoziato e firmato dalla Commissione nel 2002 a nome dell'Unione europea¹.

Tuttavia, come evidenziato dalla Commissione nella Relazione introduttiva alla proposta in oggetto, i recenti attentati terroristici compiuti il 13 novembre 2015 a Parigi sono una "chiara prova della minaccia pluridimensionale" costituita dalla criminalità organizzata e dimostrano la necessità di adottare "un approccio coordinato e coerente" per rafforzare ulteriormente la lotta contro il traffico di armi da fuoco. La Commissione ritiene pertanto che sia importante prendere provvedimenti immediati per inasprire le attuali norme sull'accesso alle armi da fuoco e sul loro commercio.

La proposta si pone in linea con le altre politiche dell'Unione e con gli obiettivi strategici 2014-2019 della Commissione europea per quanto riguarda la promozione di "uno spazio di giustizia e di diritti fondamentali basato sulla fiducia reciproca".

In particolare:

- la "**dichiarazione di Parigi**", adottata in seguito agli attentati terroristici di Parigi nel gennaio 2015, in cui i ministri degli Interni e/o della Giustizia hanno ribadito l'impegno dei loro Paesi a ridurre la fornitura illecita di armi da fuoco in tutta Europa;
- la riunione informale del **Consiglio europeo del 12 febbraio 2015**, nel corso della quale i capi di Stato e di governo hanno chiesto che tutte le autorità competenti cooperino maggiormente nella lotta contro il traffico illecito di armi da fuoco, anche attraverso un rapido riesame della legislazione pertinente e un rinnovato dialogo con i Paesi terzi sulle questioni di sicurezza (in particolare Medio Oriente, Africa settentrionale e Balcani occidentali);

¹ Il processo di recepimento del Protocollo è stato completato attraverso: la direttiva 2008/51/CE, che integra le disposizioni appropriate richieste dal protocollo sulle armi da fuoco per quanto riguarda il trasferimento intracomunitario delle armi; il regolamento (UE) [n. 258/2012](#), che disciplina gli scambi e i trasferimenti con paesi al di fuori dell'UE e attua quindi le disposizioni dell'articolo 10 dell'UNFP.

Vd. inoltre la decisione 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, loro parti e componenti e munizioni, addizionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale ([2014/164/UE](#)).

- la risoluzione sulle misure antiterrorismo adottata l'11 febbraio 2015 dal **Parlamento europeo**, in cui si esorta la Commissione a valutare con urgenza le norme UE vigenti in materia di circolazione di armi da fuoco e ordigni esplosivi illegali, nonché del traffico di armi collegato alla criminalità organizzata;
- l'adozione da parte della Commissione europea dell'**Agenda europea sulla sicurezza**, che ha, fra l'altro, sottolineato come le differenze fra le legislazioni nazionali costituiscano un ostacolo a controlli efficaci e alla cooperazione di polizia all'interno dell'UE, ha sollecitato una revisione della legislazione sulle armi da fuoco e ha chiesto un intervento urgente in materia di disattivazione delle armi da fuoco al fine di impedirne la riattivazione e l'utilizzo da parte della criminalità;

Il 28 aprile 2015 la Commissione ha presentato l'Agenda europea sulla sicurezza interna per il periodo 2015-2020 ([COM\(2015\) 185](#)).

L'Agenda prende atto delle nuove e complesse minacce che negli ultimi anni l'Unione europea si trova ad affrontare, molte delle quali derivano dall'instabilità nell'immediato vicinato dell'UE e dai cambiamenti delle forme di radicalizzazione, violenza e terrorismo. Essa si pone come agenda condivisa fra l'Unione e gli Stati membri, sollecitando tutti gli attori coinvolti a collaborare per contrastare, nel rispetto delle responsabilità nazionali di difesa della legge e salvaguardia della sicurezza interna, le sfide che richiedono di essere affrontate con la massima urgenza e individuate nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e alla criminalità informatica, in quanto settori interconnessi con una forte dimensione transfrontaliera.

Le azioni fondamentali stabilite dall'Agenda sono le seguenti: l'istituzione di un centro di eccellenza per la lotta alla radicalizzazione; l'aggiornamento della decisione quadro sulla lotta al terrorismo, anche per poter disporre di un quadro efficace a partire dal quale affrontare il fenomeno dei *foreign fighters*; il taglio delle reti di finanziamento alla criminalità e al terrorismo e il rafforzamento dell'istituto della confisca dei beni; l'intensificazione del dialogo con il settore delle tecnologie dell'informazione (TIC); il rafforzamento del quadro giuridico sul traffico illegale di armi; il rafforzamento degli strumenti di lotta alla criminalità informatica, con particolare riferimento all'accesso alle prove e alle informazioni ricavate da Internet; il miglioramento delle capacità di Europol, anche attraverso la creazione di un centro europeo antiterrorismo².

- la dichiarazione del Consiglio Affari interni del 29 agosto 2015, in cui i ministri hanno ribadito la richiesta di revisione della direttiva sulle armi da fuoco e di un approccio comune alla disattivazione delle armi da fuoco;
- le **Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento del ricorso a strumenti di lotta contro il traffico di armi da fuoco**, adottate nel corso del Consiglio Giustizia e affari interni dell'8 ottobre 2015, in cui Stati membri, Commissione europea, Europol e Interpol sono stati, fra l'altro, invitati a prendere misure riguardanti la revisione della legislazione in vigore e il monitoraggio delle minacce poste dalle armi da fuoco grazie al coordinamento delle indagini e delle operazioni transfrontaliere.

Come preannunciato contestualmente alla presentazione della proposta in oggetto, il 2 dicembre 2015 la Commissione ha presentato un **piano d'azione** ([COM\(2015\) 624](#)) per intensificare la lotta contro l'accesso e l'uso di armi ed esplosivi da parte di criminali e terroristi, controllandone maggiormente il possesso e l'importazione illegale nell'UE.

VALUTAZIONE D'IMPATTO

A causa del carattere urgente della proposta, questa è stata presentata senza valutazione d'impatto. La Commissione specifica tuttavia che la proposta può fondarsi su una **valutazione REFIT** (il

² Il Consiglio straordinario Giustizia e affari interni (GAI) convocato il 20 novembre 2015 in seguito agli attentati terroristici avvenuti a Parigi il 13 novembre ha adottato specifiche Conclusioni sulla lotta al terrorismo, in cui ha fra l'altro stabilito di intensificare la cooperazione dei servizi di contrasto, specificando l'avvio del Centro europeo antiterrorismo di Europol entro il 1° gennaio 2016.

programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione della Commissione europea) della direttiva sulle armi da fuoco. Tale valutazione ha evidenziato le rimanenti carenze in settori quali la convertibilità di armi a salve, le prescrizioni sulla marcatura, la disattivazione, le definizioni, le modalità di vendita online, nonché la raccolta di dati e i sistemi di scambio. Requisiti supplementari sono stati inoltre individuati alla luce dell'esperienza dei recenti eventi.

SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

La proposta intende modificare la direttiva 91/477/CEE del Consiglio relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi al fine di migliorare alcuni suoi aspetti.

All'articolo 1 la proposta chiarisce le **definizioni di intermediari e armaioli** e assicura la coerenza con la definizione di componenti essenziali e parti di armi da fuoco di cui al Protocollo delle Nazioni Unite sulle armi da fuoco.

All'articolo 2 la proposta aggiunge i **collezionisti** nel campo di applicazione della direttiva. La Commissione specifica che i collezionisti sono stati identificati come potenziale fonte del traffico di armi da fuoco nell'ambito della valutazione effettuata. Per tale motivo si propone che i collezionisti potranno acquistare armi da fuoco solo previa autorizzazione o dichiarazione.

Valutato che gli ultimi attentati sono stati effettuati con armi da fuoco disattivate scorrettamente (oppure armi da fuoco assemblate con componenti disattivati scorrettamente), la proposta prevede pertanto che le **armi da fuoco disattivate** siano oggetto della direttiva per quanto riguarda l'identificazione del proprietario e i registri.

La Commissione ritiene che l'introduzione, attraverso un regolamento di esecuzione, di **rigorosi orientamenti comuni** in materia di disattivazione delle armi da fuoco dovrebbe renderne molto più difficile la riattivazione. Non potendo tuttavia escludere che armi disattivate siano riattivate anche in presenza di regole severe, introduce norme più severe per le armi da fuoco più pericolose (categoria A), anche qualora queste siano disattivate. Ciò significa che le armi da fuoco disattivate dalla categoria A non potranno essere né detenute né oggetto di scambio (ad eccezione dei musei).

Il Regolamento di esecuzione (UE) n. [2015/2403](#) della Commissione, del 15 dicembre 2015, ha definito gli orientamenti comuni sulle norme e sulle tecniche di disattivazione per garantire che le armi da fuoco disattivate siano rese irreversibilmente inutilizzabili.

Una nuova disposizione stabilisce l'obbligo di **iscrivere le armi da fuoco disattivate in registri comuni**, prescrivendo inoltre la registrazione di qualsiasi trasferimento (ad esempio passaggio di proprietà) di armi da fuoco disattivate.

La proposta **vieta le armi semiautomatiche che figurano nell'attuale categoria "B7"**. Nella relazione introduttiva, la Commissione ricorda che le armi semiautomatiche rappresentano una quota elevata delle armi da caccia e da tiro sportivo e che alcune di esse possono essere facilmente convertite in armi automatiche. Inoltre, anche in assenza di conversione verso la categoria "A" determinate armi semiautomatiche possono tuttavia risultare molto pericolose quando abbiano una capacità elevata per quanto concerne il numero di colpi.

In materia di **marcatura**, la proposta introduce norme comuni dell'Unione europea per evitare che le marcature siano facilmente cancellate. In particolare, chiarisce su quali componenti devono essere apposte le marcature, garantendo la coerenza con i requisiti di marcatura dell'UNFP. La direttiva dovrebbe altresì trovare applicazione per le armi da fuoco importate. Si propone di prorogare l'archivio computerizzato di oltre 20 anni.

Dati i recenti attentati terroristici, che in alcuni casi sono stati effettuati con armi da fuoco assemblate illegalmente con componenti legalmente acquistati su Internet, la Commissione ritiene

che omettendo questo **canale di vendita** ci si esporrebbe a gravi rischi. La proposta prende dunque in considerazione un approccio più rigoroso rispetto alla direttiva vigente³, consentendo la vendita di armi e componenti tramite mezzi di comunicazione a distanza (ovvero Internet) unicamente agli armaioli e agli intermediari.

La direttiva in vigore non contempla le armi d'allarme, da segnalazione e salvataggio. La Commissione propone pertanto di definire **criteri comuni in materia di "armi d'allarme"** al fine di evitarne la convertibilità in armi da fuoco a tutti gli effetti, sia per quanto riguarda le armi d'allarme fabbricate nell'UE, sia quelle importate.

La Commissione sottolinea che il rischio di convertibilità delle armi d'allarme in armi da fuoco a tutti gli effetti è elevato ed è oggetto di una delle principali raccomandazioni risultanti dalla valutazione della direttiva e da altri studi. Come risulta dalle informazioni delle parti interessate, le armi d'allarme convertibili importate da Paesi terzi possono entrare nel territorio dell'Unione senza ostacoli a causa della mancanza di norme comuni/coerenti. La proposta prevede pertanto l'adozione di **specifiche tecniche** mediante un atto di esecuzione.

Viene introdotto un sistema di **scambio di informazioni** fra gli Stati membri e viene proposto l'obbligo per gli armaioli e gli intermediari di essere collegati ai registri centrali delle armi da fuoco.

E' infine proposto il limite di cinque anni per la durata della **licenza**.

LA RELAZIONE DEL GOVERNO

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, in data 4 gennaio 2016 il dipartimento Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso alle Camere la Relazione elaborata dal Ministero dell'Interno sulla proposta di direttiva in esame.

La Relazione è corredata di una **Tabella di corrispondenza** fra le disposizioni del progetto di direttiva e le norme nazionali vigenti.

Non sono rilevate criticità in merito al rispetto del principio di attribuzione e alla correttezza della base giuridica. Si ritiene inoltre la proposta conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità.

La Relazione fornisce quindi una propria valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali.

Al riguardo, evidenzia in particolare che:

- le finalità generali del progetto sono complessivamente positive e "pienamente condivisibili" gli obiettivi dello stesso;
- il progetto appare di particolare urgenza alla luce dei recenti eventi terroristici;
- le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi **conformi all'interesse nazionale**;
- appare tuttavia come **elemento di criticità** il divieto delle armi della categoria semiautomatica per uso civile (B7), in quanto potrebbe comportare una "*class action*" da parte di tutti gli attuali possessori (i possessori di armi di categoria B7, a causa della perdita del diritto al loro utilizzo; le imprese interessate alla vendita di tali armi; i produttori, importatori e armaioli, che dovranno disfarsi degli stock invenduti).

Con riferimento all'impatto finanziario della proposta, la Relazione pone in luce che **nuovi oneri** potrebbero derivare dalla creazione della banca dati per lo scambio delle informazioni relative alle autorizzazioni da rilasciare per i trasferimenti di armi da fuoco verso un altro Stato membro, e che tale banca dati dovrebbe essere resa accessibile anche agli operatori economici.

³ L'articolo 6 della direttiva 91/477/CEE, come modificato, prescrive agli Stati membri di garantire che, "salvo per gli armaioli, l'acquisizione di armi da fuoco, di loro parti e munizioni tramite mezzi di comunicazione a distanza (...) sia soggetta, se autorizzata, ad un rigoroso controllo".

Segnala, inoltre, che la prevista disattivazione delle armi da guerra facenti parte delle raccolte museali, oltre a incidere sul patrimonio storico dei musei, avrà "sicuramente un costo non trascurabile né al momento quantificabile".

Per quanto concerne più specificamente gli effetti sull'ordinamento nazionale, in Italia vige il [decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 527](#), "Attuazione della direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi", come modificato dal [decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204](#), "Attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi". Le previsioni contenute nella proposta di direttiva richiederanno una modifica nelle disposizioni nazionali attraverso l'adozione di un decreto legislativo nell'ambito della legge di delegazione europea.

La normativa prevista non inciderà peraltro sulle competenze regionali e delle autonomie locali, mentre sarà necessario provvedere al monitoraggio dei possessori di armi di categoria B7 ai fini della verifica del loro smaltimento.

LE DISCUSSIONI IN SEDE DI CONSIGLIO

In occasione della **sessione straordinaria del Consiglio Giustizia e affari interni del 20 novembre 2015**, i ministri hanno sottolineato l'importanza di accelerare l'attuazione di tutti gli elementi menzionati nella Dichiarazione sulla lotta al terrorismo formulata dai membri del Consiglio europeo il 12 febbraio 2015 e in particolare delle misure relative a: la direttiva UE sul codice di prenotazione (PNR), le armi da fuoco, i controlli alle frontiere esterne, la condivisione delle informazioni, il finanziamento del terrorismo e la risposta della giustizia penale al terrorismo e all'estremismo violento.

Il Consiglio ha inoltre adottato specifiche Conclusioni sulla lotta al terrorismo in cui: ha accolto con favore l'adozione del Regolamento di esecuzione sopra citato; si è impegnato ad avviare senza indugio i lavori sulla proposta di direttiva sulle armi da fuoco; si è impegnato a intensificare la cooperazione operativa tramite Europol nell'ambito del ciclo programmatico dell'UE per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità, segnatamente nel quadro del piano d'azione operativo sulle armi da fuoco; ha invitato Frontex ed Europol a fornire assistenza agli Stati membri confinanti con la regione dei Balcani occidentali nel rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, al fine di individuare il contrabbando di armi da fuoco.

Inoltre, in occasione del **Consiglio Giustizia e affari interni del 3 e 4 dicembre 2015** i ministri hanno ribadito l'importanza di accelerare l'attuazione di tutti gli elementi menzionati nella Dichiarazione sulla lotta al terrorismo, anche con riferimento alle armi da fuoco.

Da ultimo, le Conclusioni adottate in occasione del **Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre 2015** hanno sottolineato la necessità che il Consiglio esamini rapidamente le proposte della Commissione concernenti la lotta al terrorismo e le armi da fuoco, con un particolare riferimento alle armi automatiche a elevata potenza.