



Bruxelles, 30.11.2016
COM(2016) 760 final

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

**Valutazione della direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6
maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle
Comunità di prodotti per la difesa**

{SWD(2016) 398 final}

Valutazione della direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa

1. Introduzione

La direttiva 2009/43/CE¹ che è stata adottata il 6 maggio 2009 mira a migliorare il funzionamento del mercato europeo delle attrezzature di difesa, a promuovere l'integrazione della catena di approvvigionamento della difesa dell'UE e ad aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento, semplificando le norme e le procedure applicabili ai trasferimenti intracomunitari di prodotti per la difesa.

A norma dell'articolo 17 della direttiva, la Commissione deve riferire al Parlamento europeo e al Consiglio sul riesame della sua attuazione. Se necessario, la relazione deve essere corredata da una proposta legislativa. A tal fine, la Commissione ha valutato la direttiva per stabilire se, e in che misura, gli obiettivi della direttiva siano stati raggiunti, anche per quanto riguarda il funzionamento del mercato interno. Conformemente all'articolo 17, la Commissione ha riesaminato l'applicazione di tutte le disposizioni fondamentali della direttiva, comprese quelle in materia di certificazione (articolo 9), limitazioni all'esportazione (articolo 10), procedure doganali (articolo 11), scambio di informazioni (articolo 12) e misure di salvaguardia (articolo 15).

Conformemente all'articolo 17, la Commissione ha valutato gli effetti della direttiva stessa sullo sviluppo di un **mercato europeo delle attrezzature di difesa** (European defence equipment market, EDEM) e di una **base industriale e tecnologica europea di difesa** (European defence technological and industrial base, EDITB), anche per quanto riguarda le piccole e medie imprese. La valutazione della direttiva avviene appena tre anni dopo il termine di recepimento, il che rende difficile valutare se gli obiettivi a lungo termine siano stati raggiunti. La presente valutazione si concentra piuttosto sull'attuazione della direttiva ed esamina se si stia avanzando verso la realizzazione degli obiettivi stabiliti.

A sostegno del proprio lavoro la Commissione ha fatto realizzare uno studio esterno² per analizzare l'attuazione della direttiva e il suo funzionamento.

La valutazione ha raccolto e analizzato i dati delle autorità competenti nonché di imprese, associazioni industriali e altre parti interessate degli Stati Membri. Al fine di ovviare alla mancanza di dati disponibili e alla scarsa risposta della consultazione pubblica, è stata organizzata una serie di seminari su scala europea con le parti interessate. Tutti gli Stati

¹ GU L 146 del 10.6.2009, pag. 1.

² http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/defence-firearms-directives_it.

membri, in particolare i paesi aderenti alla Lettera di intenti (Letter of Intent, LoI)³, e le associazioni di settore hanno offerto contributi e feedback in aggiunta ai risultati preliminari. Le misure di follow-up proposte sono state discusse con il comitato per i trasferimenti UE di prodotti per la difesa istituito in virtù dell'articolo 14 della direttiva e con i rappresentanti del settore.

La presente relazione illustra i principali risultati della valutazione e una proposta per il futuro ed è accompagnata da un documento di lavoro contenente ulteriori dettagli sui risultati della valutazione.

2. Obiettivo e disposizioni principali della direttiva

Prima dell'adozione della direttiva, la politica di concessione delle licenze degli Stati membri perlopiù non faceva distinzioni tra le esportazioni di tali prodotti al di fuori dell'UE e la loro circolazione al suo interno. In entrambi i casi, i fornitori dovevano far domanda per lo stesso tipo di licenza individuale. Tali licenze erano valutate positivamente in quasi tutti i casi di trasferimenti all'interno dell'UE.

Alla luce di ciò, la direttiva ha introdotto strumenti atti a semplificare gli spostamenti dei prodotti per la difesa all'interno del mercato dell'UE. Per gli spostamenti dei prodotti per la difesa tra Stati membri è necessaria un'autorizzazione preventiva nel paese fornitore, con una sola licenza necessaria per tutto il trasferimento intra-UE, ossia senza che vengano richieste ulteriori autorizzazioni per l'attraversamento di un altro Stato membro o per l'ingresso nel suo territorio. Tuttavia, la direttiva consente anche agli Stati membri di esentare i trasferimenti di prodotti per la difesa dall'obbligo dell'autorizzazione preventiva in determinate situazioni, ad esempio:

- quando il fornitore o il destinatario è un organismo governativo o fa parte delle forze armate;
- quando le forniture sono effettuate dall'Unione europea, dalla NATO, dalla IAEA o da altre organizzazioni intergovernative per lo svolgimento dei propri compiti;
- quando i trasferimenti sono effettuati nel quadro di programma di cooperazione tra Stati membri in materia di armamenti o in situazioni di aiuto umanitario.

La direttiva ha istituito tre tipi di licenze di trasferimento all'interno dell'UE:

- Licenze generali di trasferimento (LGT): si tratta di "licenze aperte", che si basano su verifiche ex post e coprono una data gamma di prodotti diretti a determinati destinatari

³La Lettera di intenti (accordo quadro della LoI), firmata nel 2000 dai ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito, perseguiva l'obiettivo di creare un quadro politico e giuridico che favorisse la ristrutturazione industriale al fine di promuovere una base industriale e tecnologica di difesa europea più forte e competitiva sul mercato globale della difesa.

o per uno scopo specifico. Non è necessaria una richiesta preventiva. Tuttavia, i fornitori devono informare le autorità competenti dei rispettivi Stati membri quando intendono utilizzare una licenza generale di trasferimento per la prima volta.

- Licenze globali di trasferimento (LGloT): queste licenze si basano sulla verifica ex ante e consentono di effettuare più spedizioni di una categoria di prodotti in base alla stessa licenza a uno o più destinatari in un altro Stato membro per un periodo di tempo determinato.
- Licenze individuali di trasferimento (LIT): queste licenze autorizzano il trasferimento di una specifica quantità di determinati prodotti a un solo destinatario in un altro Stato membro.

La direttiva stabilisce che negli Stati membri vengano pubblicati almeno quattro tipi di licenze generali di trasferimento, per trasferimenti: i) alle forze armate; ii) a imprese certificate nel settore della difesa; iii) a scopo di dimostrazione, valutazione o esposizione; iv) per operazioni di riparazione o manutenzione.

Il secondo tipo di LGT può essere utilizzato da un fornitore soltanto se il destinatario dei prodotti per la difesa è certificato a norma dell'articolo 9 della direttiva. Ulteriori prescrizioni sono contenute nella *raccomandazione sulla certificazione*⁴. La certificazione garantisce l'affidabilità del destinatario nei confronti dell'autorità di controllo delle esportazioni dello Stato membro responsabile del rilascio della LGT verificata ex post e dimostra che l'impresa possiede il sistema e il personale interni necessari a rispettare le norme in materia di controllo delle esportazioni. La Commissione ha istituito un registro centrale dei destinatari certificati a livello di Stati membri, denominato Certider, che è accessibile al pubblico⁵.

A norma dell'articolo 10 della direttiva, quando i destinatari dei trasferimenti di prodotti per la difesa richiedono una licenza di esportazione devono dichiarare alle autorità competenti quali siano le eventuali limitazioni all'esportazione stabilite dalla licenza originale e di essersene attenuti (fra cui, se necessario, avere ottenuto il consenso dello Stato membro di origine). A norma dell'articolo 11, gli esportatori devono fornire agli uffici doganali le necessarie licenze di esportazione. Inoltre, detto articolo consente agli Stati membri, in determinate circostanze, di sospendere l'operazione di esportazione dal suo territorio dei prodotti per la difesa ricevuti da un altro Stato membro usufruendo di una licenza di trasferimento e incorporati in un altro prodotto per la difesa o, se necessario, impedire in altro modo che essi escano dall'UE dal suo territorio. L'articolo 12 riguarda la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali competenti. L'articolo 15 riguarda le misure di salvaguardia allo scopo di ottenere da un altro Stato membro la verifica della conformità del destinatario nel caso in cui vi siano dubbi.

⁴ GU L 11 del 15.1.2011, pag. 62.

⁵ <https://webgate.ec.europa.eu/certider/>.

L'ambito di applicazione materiale della direttiva è definito da un elenco di prodotti per la difesa, che figura nel suo allegato.

3. Recepimento e attuazione

La direttiva è entrata in vigore nel 2009 e doveva essere recepita entro il 30 giugno 2011. Essa è in applicazione dal 30 giugno 2012. Ad oggi, tutti gli Stati membri hanno recepito la direttiva, anche se alcuni con ritardo. Nel 2012 solo 20 Stati membri avevano notificato alla Commissione le misure nazionali di recepimento⁶.

L'adozione di nuove opzioni per la concessione delle licenze e della certificazione è stata più lenta del previsto. In base alle informazioni disponibili, solo 19 Stati membri hanno pubblicato le LGT previste dalla direttiva, almeno due Stati non ne offrono ancora alcuna e almeno quattro non offrono tutti e quattro i tipi di licenza. Inoltre, circa la metà degli Stati membri non ha ancora esperienza della procedura di certificazione (vale a dire che non vi sono imprese certificate) e almeno uno deve ancora introdurre un sistema di certificazione pienamente operativo per certificare le imprese nel settore della difesa⁷. Anche la misura in cui sono state adottate eventuali esenzioni dall'obbligo di autorizzazione preventiva varia notevolmente tra gli Stati membri, sebbene ai sensi della direttiva il recepimento delle esenzioni non sia obbligatorio ai sensi della direttiva.

Le differenze nel modo in cui la direttiva è stata recepita costituiscono un importante ostacolo alla sua efficace applicazione, come indicato nell'analisi che segue. Ciò ha causato:

- un'applicazione lenta o incompleta nei singoli Stati membri;
- una carenza generale di armonizzazione di prescrizioni e procedure tra Stati membri;
- condizioni e limitazioni estremamente divergenti fra le LGT pubblicate dagli Stati membri.

4. Risultati principali della valutazione

a. Efficacia della direttiva: adozione in linea generale, applicazione delle disposizioni fondamentali e ostacoli che si frappongono a un'efficace applicazione

L'uso delle LGloT e delle LGT, i principali nuovi strumenti della direttiva, è aumentato dall'inizio della sua applicazione. Tale uso resta tuttavia meno diffuso rispetto alle aspettative

⁶ COM/2012/359.

⁷ Non sono disponibili informazioni complete per tutti gli Stati membri.

iniziali individuate nella valutazione d'impatto, e vi sono notevoli differenze tra gli Stati membri.

Ad esempio, tra il 2012 e il 2014 sono state rilasciate ogni anno tra le **500 e le 600 LGIoT** in 21 Stati membri (per i quali sono disponibili dati completi). Durante il periodo di valutazione cinque Stati non hanno invece rilasciato alcuna licenza di questo tipo, mentre quattro ne hanno rilasciate poco meno o poco più di 200 ciascuno.

Per quanto riguarda le **LGT**, durante il periodo di valutazione nei 24 Stati membri con dati completi vi sono state **1 475 notifiche di primo uso**, anche se con notevoli variazioni: 11 Stati membri non hanno registrato alcuna notifica, mentre tre ne hanno registrate oltre 100. Il numero di transazioni nell'ambito delle LGT è notevolmente cresciuto nel corso del tempo (sebbene solo otto Stati membri siano stati in grado di fornire dati al riguardo). In Germania, ad esempio, è stato segnalato un aumento di tali transazioni dalle 71 del 2012 alle 1 769 del 2013, fino a raggiungere le 4 884 nel 2014.

Anche per i quattro tipi di LGT contemplati dalla direttiva si riscontrano tendenze diverse. Le notifiche del primo uso delle LGT a fini di dimostrazione e di riparazione hanno visto un tasso di crescita in aumento, mentre quello delle LGT per le forze armate diminuisce. Solo nel caso delle LGT per destinatari certificati il numero di casi registrati è diminuito dal 2013 al 2014. Quest'ultimo tipo di LGT è anche quello meno usato rispetto agli altri tre.

La **grande maggioranza dei trasferimenti (~89%) è ancora effettuata tramite LIT**, mentre solo una piccola percentuale ha riguardato le LGIoT (<5%) e le LGT (<10%). Le LIT dovevano essere sostituite dai nuovi strumenti, ma restano tuttora la principale forma di autorizzazione di trasferimento in Europa.

L'uso delle esenzioni dall'autorizzazione preventiva varia in maniera significativa: alcuni Stati membri utilizzano tutte le possibilità di esenzione offerte dalla direttiva, altri utilizzano solo poche opzioni e alcuni non ne utilizzano nessuna.

La diffusione della certificazione, che è rivolta soprattutto a chi effettua l'integrazione (rispetto ai fornitori di componenti), è stata **inferiore e più lenta di quanto previsto**. Sebbene dal 2012 il numero di imprese certificate sia in costante aumento, solo 55 di queste sono state certificate in tutta Europa. La metà di esse è stabilita in due soli Stati membri: Germania (14) e Francia (12), mentre in metà degli Stati membri non esiste alcuna impresa certificata. La procedura di certificazione è considerata dalle imprese dispendiosa in termini sia di denaro che di tempo. La percezione del rapporto costi/benefici⁸ da parte delle imprese certificate è inevitabilmente indebolita dalla scarsa diffusione delle LGT tra i partner commerciali di tali imprese. In alcuni casi, il fornitore si trova in uno Stato membro in cui il tipo specifico di LGT per destinatari certificati non sarebbe disponibile o sarebbe soggetto a

⁸ Come per ogni rete, i risultati e il rapporto costi/benefici sono peggiori nella fase iniziale e dovrebbero migliorare con progressione geometrica quando si raggiunge una massa critica di utenti.

forti restrizioni in termini di condizioni della licenza (per esempio per quanto riguarda la riesportazione).

Inoltre le differenze nell'attuazione del sistema di certificazione potrebbero ostacolarne la diffusione, in quanto creano confusione e incertezza per l'industria. Le imprese potrebbero preferire applicare le procedure familiari che avevano a disposizione prima della direttiva anziché la procedura di certificazione, piuttosto rigorosa.

La valutazione ha individuato una serie di **ostacoli a un'applicazione efficace della direttiva**, che derivano o dalle sue disposizioni o dal suo recepimento. Un grave problema sottolineato dalle parti interessate è stato la mancanza di armonizzazione nell'attuazione delle LGT in tutti gli Stati membri. Le LGT pubblicate dagli Stati membri variano notevolmente in termini di prodotti e componenti che possono essere trasferiti con tali licenze, come anche di condizioni per il loro trasferimento. Ciò ne riduce l'attrattiva per l'industria. Un altro ostacolo è il trasferimento della responsabilità (dalle autorità agli operatori economici): in altre parole le nuove LGT sono percepite come a rischio più elevato, in particolare da parte delle PMI. Un grande ostacolo per la certificazione è il requisito della responsabilità personale dei dirigenti sul controllo delle esportazioni/dei trasferimenti.

Un ostacolo ulteriore è la scarsa conoscenza, in particolare tra le PMI, degli strumenti disponibili ai sensi della direttiva e dei loro benefici per tutta l'industria all'interno dei singoli Stati membri. Le imprese potrebbero ad esempio ridurre tempi e oneri amministrativi utilizzando le LGT per trasferire le forniture a un'impresa certificata.

Un'altra restrizione indiretta alla circolazione dei prodotti per la difesa all'interno dell'UE deriva dal sistema di controlli all'esportazione degli Stati membri, disciplinato dalla posizione comune 2008/944/PESC⁹. Gli Stati membri tendono a vietare le esportazioni successive nelle loro LGT nazionali, il che rende questo strumento meno attraente per l'industria.

Nel complesso, la direttiva ha obiettivi ambiziosi, che rendono necessario cambiare metodi di lavoro talvolta radicati da anni. La sua applicazione è stata più agevole negli Stati membri in cui le modifiche al sistema di licenze in vigore sono state minime (nei casi, ad esempio, in cui un sistema di licenze aperte esisteva già), in cui vi erano un forte interesse e una buona conoscenza dei cambiamenti in atto e in cui erano disponibili informazioni e consulenza per facilitare la transizione. Tuttavia, poiché in alcuni Stati membri i principali elementi della direttiva devono ancora essere attuati, è difficile valutare l'efficacia della sua applicazione complessiva nell'UE.

La Commissione ha ricevuto alcune vaghe indicazioni dall'industria per quanto riguarda le difficoltà di ordine pratico della procedura doganale di cui all'articolo 11 della direttiva. Tuttavia, la valutazione non ha ancora riscontrato esempi concreti al riguardo.

⁹ Posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari (GU L 335 del 13.12.2008, pag. 99).

Non sono stati individuati problemi specifici per l'attuazione degli articoli 10, 12 e 15.

b. Effetti sul mercato europeo delle attrezzature di difesa e sulla base industriale e tecnologica europea di difesa

La direttiva definisce il quadro di riferimento per l'armonizzazione e ha contribuito a creare sistemi di licenze nazionali strutturati in modo analogo, ma è sufficientemente flessibile e aperta all'interpretazione, tanto che essenzialmente vi sono ancora 28 sistemi di licenze in tutta Europa. Ne è la dimostrazione la divergenza delle interpretazioni nazionali del concetto di "prodotti meno sensibili" da includere nel campo di applicazione delle LGT. Questo e altri casi di applicazioni divergenti non contribuiscono alla realizzazione di un EDEM aperto.

È difficile valutare gli effetti della direttiva sullo sviluppo dell'EDTIB e dell'EDEM. Nella maggior parte degli Stati membri, i trasferimenti sono una parte piccola, sebbene non trascurabile, degli scambi commerciali complessivi nel settore della difesa. Nel 2013, i trasferimenti hanno costituito il 26% degli scambi commerciali complessivi nel settore della difesa all'interno dell'UE.

Dal momento che la direttiva si applica da poco tempo, non se ne vedono ancora gli effetti sullo sviluppo dell'EDTIB: in generale, occorre più tempo per vederne i benefici.

Inoltre anche altri fattori hanno una forte incidenza, come la costante diminuzione degli investimenti nel settore della difesa¹⁰ nell'UE in conseguenza della crisi economica e finanziaria. Contrariamente alle aspettative, alcune parti interessate hanno indicato che ciò ha contribuito alla rinazionalizzazione delle catene di approvvigionamento, il che sarebbe contrario agli obiettivi originari della direttiva miranti alla deframmentazione dei mercati.

Inoltre, il settore della difesa è caratterizzato da cicli e variazioni che non necessariamente si verificano con regolarità e che solitamente hanno più di una causa. Occorre quindi fare molta attenzione nell'attribuire eventuali cambiamenti alla direttiva, che è in vigore da tre anni (e in alcuni Stati membri anche meno). Inoltre, le catene di approvvigionamento sono in generale abbastanza lente a cambiare. Un contraente principale ha bisogno di tempo e di ragioni valide per cambiare fornitori. La semplificazione delle procedure di trasferimento non è ritenuta in sé una ragione sufficiente a prendere in considerazione un cambiamento del genere.

Alcune autorità competenti hanno sottolineato che le disposizioni della direttiva, per quanto imperfette, rispondono ai bisogni delle aziende e, riducendo gli oneri amministrativi, favoriscono nel complesso una maggiore produttività. Gli effetti positivi sull'EDTIB si vedono soprattutto nei paesi più piccoli. Diversi rispondenti hanno anche segnalato che il

¹⁰ La tendenza è iniziata con una forte diminuzione in termini reali dell'11,6% nel 2011, seguita da un ulteriore significativo calo del 9,1% in termini reali nel 2014; cfr. i dati sulla difesa 2014 pubblicati dall'Agenzia europea per la difesa.

mercato interno delle apparecchiature (meno sensibili) è stato agevolato ma che ne rimangono esclusi i beni ad alto contenuto tecnologico.

Anche la prospettiva globale di competitività, in particolare gli sviluppi transatlantici, svolge un ruolo importante. Molte imprese del settore della difesa ritengono che le recenti riforme del controllo delle esportazioni negli USA, che hanno facilitato le esportazioni di un certo numero di prodotti e componenti per la difesa, abbiano posto le imprese statunitensi ed europee in una situazione di disparità, fornendo un vantaggio agli esportatori statunitensi in termini di regolamentazione.

Analogamente, la direttiva ha avuto un lieve effetto positivo sulla sicurezza dell'approvvigionamento di prodotti per la difesa. Essa potrebbe tuttavia contribuire a una maggiore sicurezza degli approvvigionamenti aumentando la trasparenza: conoscendo i sistemi di licenze degli altri Stati membri, cioè, i committenti e gli acquirenti potrebbero essere rassicurati sull'affidabilità delle forniture provenienti da altri Stati membri. Usare le LGT anziché far domanda per le LIT potrebbe ridurre tempi e costi amministrativi e accrescere la flessibilità (su entrambi i lati della catena di approvvigionamento, nel caso delle LGT per i destinatari certificati).

c. Efficienza

Non vi è ancora chiarezza sull'effetto complessivo della direttiva per quanto riguarda i costi per le diverse parti interessate. Tuttavia, le indicazioni e i riscontri empirici iniziali farebbero pensare che i costi diminuiranno. Le autorità competenti hanno registrato notevoli costi all'avvio del nuovo sistema, ma prevedono che questi saranno ampiamente compensati dalla riduzione dei costi correnti man mano che le imprese passeranno dalle LIT alle LGT e alle LGloT. Le imprese hanno registrato anche costi iniziali di familiarizzazione e di adattamento ai nuovi sistemi, ma prevedono di risparmiare tempo e denaro grazie alle nuove licenze.

L'uso delle LGloT e delle LGT sta aumentando, e col tempo questo dovrebbe ridurre ancor di più l'uso delle LIT e di conseguenza i costi, compresi gli oneri amministrativi. Una maggiore familiarità, procedure meglio integrate ed economie di scala possono accrescere i benefici nel tempo.

Sebbene l'applicazione iniziale della direttiva abbia comportato un grande impegno sia per le autorità competenti che per le imprese, tutti i dati disponibili suggeriscono che si sia trattato di sforzi sostenibili. Analogamente, i costi diretti del nuovo sistema di licenze sembrano essere più accessibili delle opzioni preesistenti. Nel complesso, si può ritenere che la direttiva sia sulla buona strada per realizzare nel tempo un'utile riduzione dei costi, compresi gli oneri amministrativi.

Il principale settore in cui i costi non sono ritenuti proporzionati è la certificazione: le parti interessate ritengono infatti che per il momento esse possano trarre da questa opzione benefici limitati. Al basso numero di imprese certificate, e quindi alla scarsa diffusione e al basso uso delle LGT, contribuisce la mancanza di incentivi.

d. Coerenza e uniformità

L'articolo 13 della direttiva stabilisce che l'elenco dei prodotti per la difesa di cui all'allegato debba corrispondere rigorosamente all'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea (CML)¹¹ aggiornato ogni anno dal Consiglio. Tuttavia, modificare l'allegato in funzione delle modifiche al CML richiede alcuni mesi, e l'elenco aggiornato dei prodotti per la difesa deve poi essere recepito dagli Stati membri. È quindi improbabile che la legislazione nazionale e in particolare il campo di applicazione dei prodotti sottoposti a controllo siano in grado di rispecchiare il CML così com'è in un dato momento, e in altri paesi possono anche differirne. Ciò crea confusione per l'industria in merito a quale elenco di prodotti si applichi per le esportazioni rispetto al controllo dei trasferimenti, o dei trasferimenti da Stati membri diversi, e crea incertezza giuridica, il che compromette a sua volta l'efficace circolazione dei prodotti militari all'interno dell'UE ostacolando di conseguenza l'uso di strumenti semplificati quali le LGT.

Molte delle categorie di prodotti dell'allegato rientrano nell'ambito delle licenze di trasferimento nella misura in cui sono appositamente progettate per impiego militare. Poiché non esiste una definizione comune di "appositamente progettato per impiego militare", l'industria si trova ad affrontare approcci divergenti nei singoli Stati membri per quanto riguarda l'ambito dei trasferimenti di prodotti per la difesa.

Fra la direttiva e le altre normative sui prodotti per la difesa o i trasferimenti intracomunitari, quali il regolamento sulle armi da fuoco¹², la direttiva sulle armi da fuoco¹³, il trattato delle Nazioni Unite sul commercio di armi del 2013, il regolamento sui prodotti a duplice uso¹⁴ e la posizione comune 2008/944/PESC, vi sono diverse sovrapposizioni e incoerenze potenziali, sebbene piuttosto limitate. Tali riferimenti incrociati tra la direttiva e il regolamento sulle armi da fuoco saranno esaminati quando quest'ultimo sarà oggetto di valutazione. Non è stata rilevata alcuna incoerenza con la direttiva sugli appalti nella difesa¹⁵.

Infine, alcune autorità competenti hanno sottolineato che è importante che le sovrapposizioni e le incoerenze siano poste sotto esame continuo, in quanto i diversi quadri giuridici si evolvono costantemente sia all'interno dell'UE che a livello internazionale.

¹¹ Il CML dell'UE è l'ambito di applicazione materiale del controllo delle esportazioni dei prodotti per la difesa di cui alla posizione comune 2008/944/PESC.

¹² GU L 94 del 30.3.2012, pag. 1.

¹³ GU L 256 del 13.9.1991, pag. 51.

¹⁴ GU L 134 del 29.5.2009, pag. 1.

¹⁵ GU L 216 del 20.8.2009, pag. 76.

e. Pertinenza e valore aggiunto dell'UE

La valutazione ha confermato che tutti gli obiettivi della direttiva sono ancora validi oggi in Europa. Si tratta di obiettivi a lungo termine, ai quali la direttiva ha fornito un contributo iniziale. Sono ora necessari ulteriori sforzi per attuare pienamente la direttiva e migliorarne l'applicazione armonizzata nella pratica, in modo da ridurre ulteriormente la frammentazione dei mercati europei della difesa.

Prima dell'adozione della direttiva ogni Stato membro aveva il proprio regime per controllare i trasferimenti dei prodotti per la difesa, anche se era emersa una tendenza sovranazionale, per esempio con la LoI. I diversi approcci nazionali, o le iniziative multilaterali sub-europee, hanno compiuto alcuni (limitati) progressi, ma raramente si sono posti obiettivi ambiziosi come la direttiva nel tentare di ristrutturare il regime dei trasferimenti in tutta Europa o che abbiano compiuto gli stessi progressi verso la gestione delle esigenze e dei rischi individuati. Pertanto l'approccio europeo è maggiormente in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi della direttiva, sebbene attualmente sia applicato in misura insufficiente a raggiungere tali obiettivi.

5. Conclusioni e prospettive future

Nel complesso, la direttiva continua a costituire una base adeguata per affrontare le esigenze e i problemi dei trasferimenti di prodotti per la difesa in Europa. Poiché l'attuazione ha richiesto più tempo del previsto ed è stata ineguale nei vari Stati dell'UE, le ambizioni più ampie e a lungo termine di realizzare un mercato interno efficiente, una maggiore sicurezza dell'approvvigionamento e una migliore competitività sono state raggiunte solo in parte.

Le autorità e le parti interessate degli Stati membri hanno ampiamente confermato che la direttiva e i suoi strumenti corrispondono ancora alle esigenze e ai rischi individuati inizialmente. La direttiva ha dato un contributo limitato ma utile a un migliore funzionamento dei mercati della difesa in Europa, anche se l'efficacia di questo contributo è stata difficile da misurare a causa della limitata disponibilità di dati. Fatta eccezione per la certificazione e tenendo conto del tempo limitato di applicazione della direttiva, vi sono indicazioni che essa abbia portato a una certa riduzione dei costi e degli oneri amministrativi. L'approccio a livello dell'UE rimane la risposta più adeguata per consolidare i mercati della difesa dell'Unione; tuttavia, la coerenza interna ed esterna della direttiva può essere migliorata. Nel complesso la direttiva è sulla buona strada per raggiungere gli obiettivi individuati inizialmente.

Pertanto, piuttosto che modificarla, la Commissione intende concentrarsi sul miglioramento della sua attuazione, la produzione di orientamenti e raccomandazioni e la promozione del suo utilizzo. I progressi degli Stati membri nell'attuare la direttiva contribuiranno col tempo a migliorarne l'a diffusione e potrebbero aumentare la disponibilità dei dati per le valutazioni future.

In base ai risultati della valutazione e dei contributi degli Stati membri all'interno del Comitato e dell'industria europea, la Commissione propone il seguente percorso.

- La Commissione intende migliorare l'attuazione della direttiva nei singoli Stati membri avviando un dialogo con le autorità nazionali al fine di chiarire e di comprendere meglio le modalità di recepimento della direttiva negli ordinamenti giuridici nazionali e le ragioni della mancata attuazione di alcune disposizioni in alcuni Stati membri, nonché di risolvere le eventuali questioni in sospeso al riguardo. La percezione che il sistema di certificazione non apporti benefici potrebbe essere in parte superata da disponibilità e diffusione maggiori delle LGT rispetto alle LIT per i destinatari certificati.
- Sulla base del considerevole impegno profuso dal gruppo di lavoro con le autorità competenti degli Stati membri istituito nell'ambito del comitato di cui alla direttiva e dei preziosi contributi da parte dei paesi aderenti alla LoI, la Commissione ha adottato due raccomandazioni volte a incoraggiare il funzionamento armonizzato delle LGT per le forze armate e i destinatari certificati. Entrambe le raccomandazioni contengono un elenco minimo dei prodotti e dei componenti per la difesa meno sensibili, e prescrizioni minime comuni per i trasferimenti di questi prodotti e componenti, da riprendere nelle rispettive LGT dei singoli Stati membri. Le prescrizioni comprendono l'eliminazione completa delle restrizioni alla riesportazione nella raccomandazione sulle LGT per le forze armate, e la loro rimozione parziale nella raccomandazione sulle LGT per i destinatari certificati. Dato che l'elenco dei prodotti coperti da entrambe le raccomandazioni non è esauriente, gli Stati membri possono aggiungere altri prodotti e componenti nell'ambito delle loro LGT. Tuttavia, per quanto riguarda i trasferimenti in virtù delle LGT, gli Stati membri non dovrebbero aggiungere condizioni che contrastino o pregiudichino le condizioni elencate nelle raccomandazioni.
- La Commissione è impegnata a continuare a collaborare strettamente con gli Stati membri e con il gruppo di lavoro per armonizzare allo stesso modo le LGT aggiuntive specificate dalla direttiva, vale a dire quelle a scopo di dimostrazione, valutazione o esposizione e quelle per la manutenzione e le riparazioni. Se del caso, ciò comporterà ulteriori raccomandazioni agli Stati membri. Il gruppo di lavoro è considerato uno strumento utile per scambiarsi informazioni e migliori pratiche e per sostenere la cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione.
- La Commissione proseguirà lo scambio di opinioni con gli Stati membri per individuare ambiti concreti per una certificazione più armonizzata in tutta l'UE, anche creando, per quanto possibile, sinergie con altri regimi quali il controllo dei prodotti a duplice uso. Essa valuterà quale sia il modo migliore per rafforzare la coerenza e la diffusione della certificazione, se elaborare ulteriori orientamenti o scambi di migliori pratiche tra gli Stati membri, o anche la revisione o il chiarimento della vigente raccomandazione sulla certificazione.
- Saranno esaminate più nel dettaglio le possibilità di incentivare la certificazione nell'industria, come ad esempio le potenziali sinergie con il concetto di operatore

economico autorizzato nell'ambito della normativa doganale, la possibilità di semplificare le procedure di audit e una cooperazione più stretta tra le autorità competenti che concedono le licenze di trasferimento e le autorità doganali.

- La Commissione intende lavorare su una definizione comune dell'espressione "appositamente progettato per impiego militare" per individuare i prodotti che devono essere disciplinati dalla direttiva e quindi soggetti a obbligo di licenza. Questo compito richiede una stretta collaborazione con le autorità competenti degli Stati membri e gli utenti delle LGT, vale a dire i fornitori e i destinatari dei prodotti per la difesa all'interno dell'UE. Si terrà inoltre conto delle attività svolte nelle sedi europee e internazionali sul controllo delle esportazioni dei prodotti per la difesa.
- La Commissione proseguirà lo scambio di opinioni con gli Stati membri in merito all'applicazione dell'articolo 11 nei loro territori al fine di monitorare la situazione.
- La Commissione e gli Stati membri hanno un ruolo di primo piano nel far conoscere gli strumenti e i vantaggi della direttiva, anche con azioni di sensibilizzazione in occasione delle riunioni della rete delle PMI operanti nel settore della difesa. In tale contesto, la Commissione ha preparato un manuale di facile uso, rivolto soprattutto alle PMI, che illustra gli strumenti della direttiva e fornisce orientamenti su come utilizzarli al meglio, in particolare il sistema di certificazione. Il manuale sarà pubblicato all'inizio del 2017.
- Gli Stati membri e le imprese nel settore della difesa dovrebbero aumentare la diffusione della direttiva attraverso le proprie pratiche operative nella politica di concessione delle licenze. Ad esempio, le autorità competenti dovrebbero incoraggiare gli operatori a utilizzare le LGT anziché le LIT, se le circostanze lo consentono. Se del caso, nelle proprie decisioni di acquisto le imprese certificate dovrebbero stimolare i fornitori a chiedere le LGT al posto delle LIT.
- Gli aggiornamenti dell'allegato della direttiva, attualmente onerosi, richiedono un'ulteriore riflessione da parte di tutti i soggetti interessati, in particolare le istituzioni europee. La Commissione esaminerà le possibilità di semplificare e accelerare gli aggiornamenti annuali. Ciò può comportare una revisione limitata della direttiva, ad esempio separando l'allegato dalla direttiva e adottando a cadenza annuale gli aggiornamenti con decisione della Commissione. Questo garantirà la certezza del diritto e la coerenza nell'ambito dei trasferimenti tra Stati membri e nella preferenza per il controllo mediante i trasferimenti, piuttosto che sulle esportazioni, all'interno del mercato unico.
- Per accrescere la conoscenza della direttiva e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri, si potrebbe considerare la possibilità di ampliare la base di dati Certider con ulteriori informazioni, ad esempio con dati concisi ma significativi sui sistemi nazionali, corredati da link ai relativi siti web. L'accessibilità al pubblico di tali

informazioni presso uno sportello unico favorirà lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e, soprattutto, all'interno del settore della difesa.

- La Commissione esamina inoltre le questioni che potrebbero richiedere una revisione della direttiva nel lungo termine, come ad esempio: rendere le esenzioni vincolanti per gli Stati membri ed estenderne la portata; rivedere il sistema di certificazione; introdurre l'obbligo di riferire direttamente alla Commissione, per garantire un sistema di monitoraggio adeguato ed efficace, in grado di facilitare un'affidabile valutazione qualitativa e quantitativa del rapporto costi/benefici dei risultati futuri della direttiva; creare nuove LGT, ad esempio per la restituzione dei prodotti dopo l'esposizione o la riparazione, per la cooperazione transfrontaliera nel campo della ricerca, per trasferimenti multiuso (ad esempio riguardanti acquisto, manutenzione, fornitura di pezzi di ricambio). Diversi Stati membri, in aggiunta alle quattro LGT di base della direttiva, già ne offrono altre; possibilità di convertire le suddette raccomandazioni sulle LGT in disposizioni vincolanti.

La Commissione è impegnata a far rispettare la piena attuazione della direttiva in tutti gli Stati membri. La direttiva costituisce un primo passo necessario e adeguato per combattere la frammentazione delle licenze per i trasferimenti di prodotti per la difesa in Europa e ottimizzare le catene di approvvigionamento che in ultima analisi contribuiscono a incrementare la competitività dell'EDTIB. In linea con il piano d'azione europeo in materia di difesa, il percorso presentato nella presente relazione è inteso a:

- aumentare il livello di adozione del quadro legislativo esistente sui trasferimenti di prodotti per la difesa;
- migliorare la disponibilità delle LGT in tutta l'UE;
- affrontare il problema dell'applicazione fin qui limitata del sistema di certificazione.

Tutte queste iniziative daranno in ultima analisi impulso allo sviluppo del mercato europeo delle attrezzature militari e alla base industriale e tecnologica di difesa europea in linea con gli obiettivi della direttiva, migliorando così il funzionamento del mercato interno dei prodotti per la difesa.