



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.9.2010
SEC(2010) 1041 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Documento di accompagnamento del
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi

COM(2010) 473
SEC(2010) 1040

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

**Documento di accompagnamento del
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi

1. CONTESTO

Conformemente al piano d'azione dell'UE per il miglioramento della sicurezza degli esplosivi, approvato dal Consiglio "Giustizia e Affari interni" nell'aprile 2008, e che invitava la Commissione a creare un "comitato permanente incaricato di esaminare misure e preparare raccomandazioni in materia di regolamentazione dei precursori di esplosivi disponibili sul mercato tenendo conto degli effetti costi-benefici", la Commissione intende adottare nel settembre 2010 misure relative all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi.

L'obiettivo generale di tali misure è istituire un approccio armonizzato per limitare l'immissione sul mercato e l'uso di certe sostanze spesso impiegate per la fabbricazione illecita di esplosivi, allo scopo di prevenirne l'uso improprio e illegale. Le misure vogliono rappresentare il raggiungimento di un risultato concreto nell'ambito dell'aspetto "prevenzione" della Strategia antiterrorismo dell'Unione europea adottata dal Consiglio GAI il 1° dicembre 2005.

La politica proposta si basa sul lavoro e sulle raccomandazioni del comitato permanente in materia di precursori (*Standing Committee on Precursors - SCP*) – un comitato consultivo ad hoc composto da esperti delle autorità degli Stati membri dell'UE e da rappresentanti del settore privato – e su un'approfondita valutazione intitolata *Preparatory Study to Inform an Impact Assessment of Potential Legislative and Non-legislative Restrictions on Chemical Precursors to Explosives* ("Studio preparatorio per la valutazione d'impatto di eventuali restrizioni legislative e non legislative applicate ai precursori chimici di esplosivi"), stilata da un contraente esterno. Le relazioni presentate durante l'elaborazione dello studio sono state, inoltre, regolarmente oggetto di dibattiti in seno all'SCP e a un gruppo interservizi della Commissione sulle questioni legate agli esplosivi.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Negli ultimi anni, i paesi dell'UE e del SEE sono stati tutti bersaglio di numerosi attacchi terroristici e criminali perpetrati con esplosivi, esplosivi artigianali e ordigni esplosivi improvvisati, e di un numero ancora maggiore di attentati sventati o falliti¹. Gli esplosivi più frequentemente utilizzati per compiere tali attentati sono quelli di fabbricazione artigianale.

2.1. Valutazione di problemi specifici

Ampia disponibilità e facile accesso, per il pubblico, di precursori sul mercato

Attualmente, il pubblico può agevolmente procurarsi un'ampia gamma di precursori. È facile acquistarli anche su Internet, ed è possibile ottenerne quantità ancora maggiori presso o attraverso utenti commerciali o altri legittimi utilizzatori finali.

Elevata "potenza" dei precursori

I livelli di concentrazione dei precursori in certi prodotti disponibili al pubblico e ad utilizzatori finali legittimi sono in molti casi sufficienti per produrre un esplosivo.

¹ Come emerge dalle relazioni di Europol "EU Terrorism Situation and Trend Reports".

Assenza di condizioni uniformi a livello UE

Se a livello internazionale, UE e nazionale esistono varie misure legislative e non legislative, esse o non vertono specificamente sulle minacce alla sicurezza derivanti da certe sostanze chimiche, oppure non interessano l'UE nella sua interezza: ciò significa che precursori eventualmente soggetti a restrizioni o a controlli in un paese possono essere facilmente ottenuti in un altro. Tale situazione può dar luogo, oltre a conseguenze negative per la sicurezza, anche a distorsioni del mercato che pregiudicano l'esistenza di condizioni uniformi a livello UE in questo settore.

I principali gruppi di precursori che richiedono urgente attenzione sono:

Gruppo di precursori	Sostanza chimica	Principale uso associato
Nitrati/ concimi azotati	Nitrato di ammonio	Il nitrato di ammonio – mescolato con un carburante, ad es. diesel (ANFO), o zucchero (ANIS) – è uno degli ingredienti più comuni degli ordigni esplosivi improvvisati di ampia portata. Per gli ordigni esplosivi improvvisati possono anche essere usati altri nitrati come comburenti.
	Nitrato di potassio	
	Nitrato di sodio	
	Nitrato di calcio	
Perossido di idrogeno e acetone	Perossido di idrogeno	Usati da vari gruppi terroristici per produrre triperossido di triacetone (TATP).
	Acetone (propanone)	
Nitrometano e esamina	Nitrometano	Nitrometano: utilizzato dall'ETA e forse da altri gruppi. Esplosivo se combinato con nitrato d'ammonio o acido nitrico. Esamina: usata per produrre esplosivi in combinazione col perossido di idrogeno.
	Esamina (metenammina)	
Acidi forti	Acido nitrico	L'acido nitrico è usato nella sintesi di esplosivi artigianali, come il nitrato di urea.
	Acido cloridrico	
	Acido solforico	
Clorati e perclorati	Clorato di sodio	Usati come comburenti / generatori di ossigeno nella fabbricazione di esplosivi artigianali. Una miscela di clorati può, da sola, costituire un esplosivo artigianale senza che sia necessario un detonatore / booster. I clorati possono anche servire da booster.
	Perclorato di sodio	
	Clorato di potassio	
	Perclorato di potassio	

2.2. Principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Il livello complessivo di sicurezza dell'UE non può essere superiore a quello del suo anello più debole: per questo sono necessarie azioni e un approccio coordinato a livello dell'Unione,

che gioveranno a tutte le parti interessate. Il principio di sussidiarietà è quindi soddisfatto, perché gli obiettivi da raggiungere con le misure relative ai precursori di esplosivi non possono essere conseguiti dai singoli Stati membri dell'Unione e devono pertanto essere raggiunti a livello UE.

Il grande numero di attentati o di tentativi di attentati, come documentato da Europol, evidenzia l'entità e l'urgenza del problema.

Inoltre, una regolamentazione a livello UE ha anche una forte logica di mercato interno, poiché la situazione attuale, che comporta una diversità di regimi per l'industria chimica, falsa il mercato e impone costi di adeguamento supplementari al settore privato. Date le circostanze, una normativa UE relativa all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi risulta proporzionata.

3. OBIETTIVI

Gli obiettivi derivanti dai problemi individuati sono presentati nella tabella 3 in appresso.

Tabella 3: Obiettivi generali, specifici e operativi

Obiettivo generale	Obiettivi specifici	Obiettivi operativi
Ridurre nell'UE il numero e la gravità degli attentati terroristici e criminali perpetrati utilizzando esplosivi, impedendo che terroristi ed altri criminali accedano ai precursori e li utilizzino per fabbricare esplosivi.	1.1 Limitare l'accesso del pubblico a certi precursori	1.1.1 Ridurre la disponibilità, per il pubblico, di certi precursori sul mercato UE
		1.1.2 Limitare certi tipi di circuiti di approvvigionamento / canali d'accesso ai precursori
	1.2 Ridurre l'efficacia e la potenza degli esplosivi artigianali o dei componenti fabbricati a scopi malevoli o criminali	1.2.1 Sviluppare additivi adeguati e promuoverne l'uso per evitare l'utilizzo di precursori negli esplosivi
		1.2.2 Ridurre le concentrazioni di certi precursori disponibili al pubblico
	1.3 Rafforzare la sicurezza e la consapevolezza dell'intera catena di approvvigionamento dei precursori	1.3.1 Aumentare il controllo e la vigilanza sulle transazioni e le vendite di certi precursori
		1.3.2 Aumentare il controllo e la vigilanza sul trasporto, la distribuzione, le importazioni/esportazioni, ecc.
		1.3.3 Sensibilizzare gli operatori della catena di approvvigionamento sui rischi in generale e sulle transazioni sospette.

	1.4 Impedire che i terroristi ed altri criminali approfittino di livelli di controllo inferiori e di minori restrizioni sulle sostanze chimiche in alcuni paesi	1.4.1 Stabilire misure comuni a livello UE/internazionale.
--	---	--

Gli obiettivi sono pienamente in linea con la Strategia antiterrorismo dell'UE, col piano d'azione dell'UE per il miglioramento della sicurezza degli esplosivi e col Programma di Stoccolma², secondo il quale *"occorre elaborare un quadro normativo che contempli i pericoli connessi ai precursori"*.

4. OPZIONI

Le opzioni esaminate sono presentate nella tabella 4. Le opzioni da 0 a 4 riguardano solo la vendita al pubblico, e non hanno quindi ripercussioni dirette sull'uso a fini professionali. Chi usa i precursori interessati a fini professionali può essere indirettamente toccato, poiché ricorre talvolta a circuiti di vendita al dettaglio che, nell'ambito delle opzioni in questione, possono essere oggetto di restrizioni. Solo l'opzione 5 riguarda un ventaglio più ampio di operatori della catena di approvvigionamento.

Tabella 4: Prospetto delle opzioni

Opzione 0 — Status quo	Nessuna azione. Ciò significa che non viene apportato nessun cambiamento rispetto alla situazione attuale, che si basa su una combinazione di politiche esistenti, <i>acquis</i> legislativo, misure volontarie e altre attività rilevanti.
Opzione 1	Divieto totale di vendita delle sostanze interessate al pubblico, indipendentemente dai livelli di concentrazione.
Opzione 2	Divieto di vendita delle sostanze interessate su Internet, in qualsiasi concentrazione e quantità.
Opzione 3	Divieto di vendita al pubblico se la sostanza interessata supera uno specifico livello di concentrazione.
Opzione 4	Opzione 3 più misure supplementari.
Opzione 4 a	Divieto di vendita ai minori.
Opzione 4b	Possibilità di vendita delle sostanze interessate, se superano le concentrazioni consentite dall'opzione 3, attraverso un sistema di licenze per i commercianti o i consumatori.
Opzione 4c	Introduzione di un sistema di segnalazione delle transazioni sospette.

² 17024/09.

Opzione 4d	Introduzione di un sistema di etichettatura dei precursori: prevede un codice che specifichi che l'acquisto può essere soggetto a registrazione, con un sistema di acquisizione dei dati dell'identità dell'acquirente (anche per le vendite via Internet). I dati registrati dovrebbero essere messi a disposizione delle competenti autorità di contrasto.
Opzione 5	Adozione di misure per rafforzare la sorveglianza dell'uso legittimo e professionale. Prevede sub-opzioni quali: Promozione di codici di condotta Istruzione e formazione Azioni di sensibilizzazione del personale Azioni rivolte in particolare ai piccoli e medi utilizzatori

5. OPZIONE PRIVILEGIATA

L'opzione privilegiata può essere formulata come esposto in appresso.

Determinazione di soglie di concentrazione per la vendita al pubblico di certi precursori, con un sistema di segnalazione delle transazioni sospette per alcuni di essi. Predisposizione di un regime di concessione di licenze al consumatore ai fini della vendita di concentrazioni più elevate. Accompagnamento di misure volontarie per incentivare la segnalazione delle transazioni sospette e l'attuazione del sistema di licenze, insieme ad altre azioni rilevanti per sensibilizzare gli operatori della catena di approvvigionamento.

5.1. Effetti principali dell'opzione privilegiata

5.1.1. Ripercussioni finanziarie ed economiche

Il valore delle sostanze vendute ogni anno al pubblico, con soglie di concentrazione superiori ai limiti proposti, è stimato fra i 450 e i 1 150 milioni di euro. Circa la metà di queste sostanze continueranno comunque ad essere vendute con l'acquisizione di licenze personali. I consumatori potranno inoltre acquistare prodotti di sostituzione, che sono disponibili. Il calo delle vendite ai consumatori è stimato al massimo a 115-280 milioni di euro.

Poiché un divieto totale non è previsto, e il consumo totale a fini non professionali dei precursori interessati rappresenta solo l'1-5% circa del consumo totale UE delle sostanze chimiche in questione, l'impatto sui produttori di prodotti chimici di base sarà molto limitato.

Per quanto riguarda l'adeguamento alle disposizioni previste dall'opzione privilegiata, il costo massimo totale, per le imprese e le pubbliche autorità, degli adattamenti necessari potrebbe arrivare fino a circa 100-140 milioni di euro all'anno (di cui circa 65 milioni di euro a carico delle autorità pubbliche), più 80-126 milioni di euro supplementari di costi *à la carte*. Gli utilizzatori legittimi dovranno sostenere alcuni costi amministrativi quando dovranno fornire la loro identificazione e la prova dell'uso legittimo delle sostanze: potranno essere loro

richieste licenze, registrazioni o presentazione di documenti della società. I consumatori che sceglieranno di non chiedere la licenza potranno comunque, in generale, avere accesso alle sostanze in versione diluita o – se ciò non è possibile – ad alternative adeguate (ad eccezione di alcuni prodotti, come le pastiglie di combustibile di esamina).

Tutte le stime dei costi sono state effettuate partendo dal presupposto che i risultati si situino nella fascia più alta, ma potrebbero essere in realtà considerevolmente inferiori.

5.1.2. Ripercussioni sociali

Non si prevede che le misure incluse nell'opzione privilegiata abbiano ripercussioni sociali importanti. È chiaro, tuttavia, che contrastare con successo la minaccia di attentati perpetrati con esplosivi di fabbricazione artigianale ha l'effetto positivo generale, a livello sociale, di migliorare la sicurezza in termini di riduzione del numero delle vittime e dei problemi sanitari a lungo termine, di diminuire il livello di paura e aumentare la sensazione di sicurezza.

D'altro lato, le restrizioni possono causare alcuni inconvenienti ai consumatori, che avrebbero sempre la possibilità di procurarsi i precursori con concentrazioni più elevate, ma che a tal fine dovranno chiedere una licenza. Vi è anche il rischio, limitato, che i venditori considerino troppo rapidamente una transazione come sospetta, e rifiutino di effettuare la vendita. Questo rischio può tuttavia essere compensato con l'elaborazione di orientamenti e con azioni di istruzione e formazione. Vi è altresì il rischio che le autorità competenti possano decidere di non accettare le licenze di persone non legalmente residenti nel paese in cui vorrebbero effettuare l'acquisto, poiché non hanno accesso a eventuali informazioni rilevanti su di esse. Inoltre, il sistema di segnalazione delle transazioni sospette non deve portare a reazioni "eccessivamente zelanti", discriminatorie, da parte delle imprese, se il cliente presenta ad esempio specifiche caratteristiche fisiche o ha un accento straniero.

5.1.3. Ripercussioni sui diritti fondamentali

L'opzione privilegiata implica il trattamento di dati personali e la loro comunicazione a terzi (ad es. alle forze di pubblica sicurezza) in caso di transazioni sospette. Ciò comporta una seria interferenza con la vita privata e il diritto alla protezione dei dati personali, e deve quindi avvenire nel rispetto delle norme internazionali e dell'UE in materia di protezione dei dati e delle leggi nazionali che attuano la legislazione UE in materia.

Non vi sarebbero ripercussioni sulla libertà d'impresa, poiché le società (a parte qualche eccezione, come i produttori di pastiglie di combustibile di esamina) possono continuare a commerciare tutti i precursori, pur con alcuni vincoli come l'obbligo di predisporre un nuovo sistema di segnalazione e di effettuare controlli supplementari dei permessi d'esenzione. Non sarebbe toccato neanche il diritto di proprietà, poiché, di norma, la manipolazione, vendita e detenzione dei precursori sarebbero ancora possibili.

5.2. Vantaggi dell'opzione privilegiata

5.2.1. Limitare l'accesso del pubblico a determinati precursori

I consumatori avrebbero liberamente accesso alle sostanze chimiche con livelli di concentrazione inferiori a una certa soglia. L'accesso alle sostanze chimiche con concentrazioni più alte non sarebbe vietato, ma limitato e controllato.

5.2.2. Ridurre l'efficacia e la potenza degli esplosivi "artigianali" o dei componenti fabbricati a fini malevoli o criminali

Fissando soglie di concentrazione si renderebbe perlomeno più difficile la fabbricazione di esplosivi artigianali efficaci e potenti. La segnalazione delle transazioni sospette e il sistema di licenze avranno entrambi effetto deterrente e aumenteranno le possibilità di arrestare i terroristi ed altri criminali prima che possano fabbricare esplosivi artigianali.

5.2.3. Aumentare la sicurezza e la consapevolezza dell'intera catena di approvvigionamento dei precursori

L'insieme degli effetti dei vari elementi previsti da questa opzione avrebbe forti ripercussioni positive sulla sicurezza e la consapevolezza dell'intera catena di approvvigionamento dei precursori. Rispetto alle esistenti misure dell'UE e nazionali, si concentrerà maggiore attenzione sulla sicurezza dei precursori rispetto ad atti dolosi (in contrapposizione alla semplice sicurezza dei precursori in sé stessi).

5.2.4. Impedire che i terroristi ed altri criminali approfittino di livelli di controllo inferiori e di minori restrizioni sulle sostanze chimiche in alcuni paesi

Ridurre i livelli di concentrazione delle sostanze nei circuiti di vendita aperti, insieme a un sistema di segnalazione delle transazioni sospette e a un controllo delle vendite delle sostanze con concentrazioni superiori avrà, come effetto globale, l'instaurazione di condizioni uniformi a livello UE, evitando così distorsioni nel mercato interno e impedendo a chi intende agire per fini illeciti di approfittare di norme meno rigorose in altri Stati membri.

5.3. Valore aggiunto dell'intervento UE

Scopo delle misure proposte è lo sviluppo di un'impostazione globale a livello UE, che riduca al minimo gli attuali divari fra gli approcci nazionali. Ciò migliorerà il funzionamento del mercato interno e impedirà che terroristi ed altri criminali approfittino di norme meno rigorose esistenti in certi Stati membri. Le misure in questione accorderanno maggiore attenzione alla sicurezza dei precursori rispetto ad atti dolosi (in contrapposizione alla semplice sicurezza dei precursori in sé stessi, come è stato fatto finora), e contribuiranno ad aumentare la consapevolezza sia fra gli operatori della catena di approvvigionamento che fra i consumatori. Azioni di istruzione e di formazione accompagneranno a loro volta l'attuazione delle misure previste dall'opzione privilegiata. La ricerca contribuirà a diminuire la pericolosità dei precursori. Fattore non meno importante, un approccio comune UE nell'elaborazione e attuazione di tali misure consentirà agli Stati membri di scambiarsi esperienze e informazioni.

5.3.1. Prevista adesione delle parti interessate

Gli esperti degli Stati membri, pur non esprimendo alcuna posizione politica ufficiale, si sono complessivamente dichiarati a favore della combinazione di misure prevista dall'opzione privilegiata, ritenendo tale opzione ampiamente in linea con misure già esistenti in vari Stati membri, oppure recentemente adottate in risposta alla sentita necessità di aumentare la sicurezza dei precursori. Tutti hanno convenuto che un approccio a livello UE favorirebbe l'instaurarsi di condizioni uniformi.

I rappresentanti dell'industria si sono espressi a favore della combinazione dei provvedimenti previsti dall'opzione privilegiata, sottolineando al tempo stesso una preferenza generale per le misure volontarie.