

**Rapporto esplicativo
concernente l'avamprogetto di legge federale sui precursori
di sostanze esplodenti**

del ...

...

Compendio

Il presente progetto di legge è teso a prevenire l'uso abusivo di sostanze utilizzabili per la preparazione di sostanze esplodenti. La nuova legge federale, oltre a limitare l'accesso degli utilizzatori privati a simili sostanze e a vietare loro la preparazione artigianale di sostanze esplodenti, introduce la possibilità di segnalare avvenimenti sospetti e prevede la sensibilizzazione del settore commerciale e di altri operatori interessati. In questo modo, la nuova legge federale intende fornire un contributo per garantire la sicurezza interna della Svizzera e contrastare il terrorismo internazionale.

Situazione iniziale

Dagli attacchi terroristici che hanno scosso l'Europa negli ultimi anni¹ emerge un segno chiaro: nonostante l'avvento di strumenti e metodi di attacco nuovi, gli esplosivi continuano a essere tra gli strumenti più utilizzati dai terroristi. Vista la rigidità della regolamentazione e dei controlli in materia di esplosivi commerciali e militari, il più delle volte i terroristi ricorrono a esplosivi prodotti artigianalmente, i cosiddetti «home made explosive». I cosiddetti precursori di sostanze esplodenti sono sostanze chimiche che si prestano alla preparazione di simili esplosivi artigianali.

I precursori sono presenti in diversi prodotti di uso quotidiano liberamente accessibili. Per contenere il rischio di uso abusivo, nel 2014 l'Unione europea ha emanato un regolamento che fissa i criteri per l'immissione sul mercato e l'uso dei precursori. Quanto alla Svizzera, fino al 2005 i precursori rientravano nel campo di applicazione della legislazione sui veleni, ma, contestualmente alla sua abrogazione, è venuto a mancare ogni controllo sull'acquisto di tali sostanze. Ciò significa che, dal 2014, la Svizzera è l'unico Paese nel cuore dell'Europa in cui i precursori sono ancora accessibili senza alcuna restrizione.

Alla luce del divario esistente tra le legislazioni svizzera ed europea, vi è il rischio che i criminali entrino in Svizzera per procurarsi i precursori o utilizzarli abusivamente. Consapevole di questo rischio e considerando l'attuale minaccia terroristica, il Consiglio federale intende quindi sorvegliare la distribuzione dei precursori di sostanze esplodenti, sensibilizzare gli operatori economici dei settori interessati sul rischio di un uso abusivo e incoraggiarli a segnalare casi sospetti.

Contenuto del progetto

Con la nuova legge si intende disciplinare:

- a. *la sorveglianza del mercato dei precursori di sostanze esplodenti (in particolare con un regime di registrazione e autorizzazione);*
- b. *il divieto di preparare e detenere «home made explosive»;*

¹ Parigi (nov. 2015), Bruxelles (mar. 2016), Ansbach (lug. 2016), San Pietroburgo (apr. 2017), Manchester (mag. 2017) e ancora Bruxelles (giu. 2017).

-
- c. *la possibilità di segnalare avvenimenti sospetti;*
 - d. *la protezione dei dati in relazione alle lettere a e c.*

Per i consumatori finali e gli operatori economici si stimano ripercussioni di modesta entità, in particolare a livello di costi e formazione del personale.

Dal momento che le restrizioni introdotte in materia di acquisto devono rispondere a criteri di proporzionalità, un prodotto sarà tanto più accessibile quanto minore sarà la concentrazione di determinate sostanze chimiche al suo interno. Del resto, per preparare una sostanza esplosiva partendo da un prodotto a bassa concentrazione è necessaria una quantità maggiore di tale prodotto, circostanza, questa, che aumenta la probabilità che l'acquisto risulti sospetto. A tale proposito, i valori limite di concentrazione proposti corrispondono a quelli fissati in seno all'Unione europea dallo «Standing Committee on Precursors», un comitato permanente di esperti in materia di precursori cui partecipa anche la Svizzera. Questo permette di scongiurare nuovi ostacoli tecnici al commercio.

Il sistema di segnalazione di avvenimenti sospetti intende fornire sostegno alle autorità di perseguimento penale nelle loro attività in materia di prevenzione, individuazione e perseguimento dei reati. Le autorità potranno quindi beneficiare di un effettivo vantaggio specialmente per quanto riguarda i loro sforzi tesi a contrastare infrazioni connesse all'uso abusivo di precursori.

Il progetto di legge contiene inoltre norme relative all'organizzazione e ai compiti delle autorità d'esecuzione e di controllo nonché sanzioni penali e disposizioni finali. I dettagli saranno disciplinati in un'ordinanza.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	6
1.1 Situazione iniziale	6
1.1.1 Introduzione	6
1.1.2 Necessità di una regolamentazione	6
1.1.3 Situazione giuridica in Svizzera	7
1.1.3.1 Regolamentazione 1972 – 2005	7
1.1.3.2 Regolamentazione a partire dal 2005	7
1.2 La nuova regolamentazione proposta	8
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	10
1.3.1 Quali sono le misure proposte per la Svizzera?	10
1.3.2 Chi è interessato dalla regolamentazione?	11
1.3.3 Quali sono gli svantaggi della regolamentazione?	12
1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	12
1.4.1 Situazione giuridica nell'UE	12
1.4.1.1 In generale	12
1.4.1.2 Campo di applicazione	12
1.4.1.3 Ripercussioni per gli Stati membri	13
1.4.1.4 Ripercussioni per gli utilizzatori privati	13
1.4.1.5 Ripercussioni per gli operatori economici	14
1.4.1.6 Descrizione dettagliata	14
1.4.2 Trasposizione dell'AVO in Europa	15
1.4.2.1 Visione d'insieme	15
1.4.2.2 Austria	15
1.4.2.3 Regno Unito	16
1.4.2.4 Germania	17
1.4.2.5 Italia	17
1.4.2.6 Francia	18
1.4.2.7 Autorità competenti e punti di contatto in seno all'UE	18
1.5 Attuazione	18
1.5.1 Confederazione	18
1.5.2 Operatori economici	18
1.5.3 Cantoni	19
2 Commento ai singoli articoli	19
3 Ripercussioni	33
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	33
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	33
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	34
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	34
3.3 Ripercussioni per l'economia	34

3.3.1	Usò delle sostanze interessate	34
3.3.2	Prodotti e operatori economici interessati	35
4	Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	35
4.1	Programma di legislatura	35
4.2	Strategie nazionali del Consiglio federale	35
5	Aspetti giuridici	36
5.1	Costituzionalità	36
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	37
5.3	Forma dell'atto	38
5.3.1	Atto a livello di legge	38
5.3.2	Legislazione sugli esplosivi	38
5.3.3	Legislazione sui prodotti chimici	39
5.3.4	Legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego	39
5.3.5	Nuovo atto	39
5.4	Delega di competenze legislative	40

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Introduzione

I precursori di sostanze esplodenti sono sostanze chimiche presenti in diversi prodotti di uso quotidiano che possono essere utilizzate abusivamente per la preparazione illegale di sostanze esplodenti. Si tratta in particolare di decoloranti per capelli e disinfettanti (perossido di idrogeno), fertilizzanti (nitrati) e solventi (acetone) che, visti i loro numerosi usi legittimi, sono facilmente accessibili e disponibili, senza restrizione alcuna, tanto nel commercio al dettaglio classico quanto, sempre di più, anche in quello elettronico. Inoltre, in questo contesto, un volume di vendita o un numero di transazioni elevati sono all'ordine del giorno, motivo per cui simili prodotti possono essere acquistati, con intenti criminali, senza destare sospetti.

Di norma, un uso corretto dei precursori non costituisce alcun rischio. È solo mediante il mescolamento meccanico o le reazioni chimiche con altre sostanze che si ottengono sostanze esplodenti. Se tale processo di preparazione è svolto con una strumentazione di laboratorio improvvisata, le sostanze esplodenti così ottenute sono denominate anche «home made explosive» (HME). Il loro potenziale di pericolo acquista dimensioni notevoli, in particolare se si considerano il gran numero di istruzioni disponibili su Internet per la preparazione di HME e l'elevata disponibilità di precursori sul mercato. Chiunque lo desidera può riprodurre autonomamente le singole tappe delle istruzioni, tuttavia, la sintesi così ottenuta costituisce di per sé un rischio considerevole per l'incolumità della persona e dell'ambiente circostante.

Gli HME non sono, generalmente, il risultato di una produzione soggetta al controllo della qualità ottenuto utilizzando le tecniche più recenti e si differenziano quindi da quegli esplosivi utilizzati per scopi professionali, per esempio in campo edile o industriale. Di conseguenza, è necessario classificarli come sostanze dalla manipolazione incerta e instabile.

1.1.2 Necessità di una regolamentazione

Le sostanze esplodenti preparate con l'impiego di precursori vengono utilizzate negli attacchi terroristici di tutto il mondo. Secondo Europol, l'intensificazione dei controlli in materia di esplosivi commerciali ha determinato un ricorso sempre maggiore a forme alternative come gli HME. I precursori hanno quindi avuto un ruolo chiave anche nell'ambito dei più recenti attacchi terroristici in Europa, come dimostrano le elevate quantità che ne sono state trovate, insieme ad altro materiale per la preparazione di ordigni, nel corso delle indagini.

In seguito all'emanazione di un regolamento in materia di precursori da parte dell'UE, la Svizzera è rimasto l'unico Paese nel cuore dell'Europa in cui queste sostanze sono ancora accessibili senza restrizioni. Sussiste quindi il rischio che i criminali si procurino i precursori in Svizzera o li utilizzino abusivamente nel nostro Paese. Si tratta di una situazione simile a quella che si era venuta a creare quando i precursori di stupefacenti furono vietati a livello internazionale, ma non in Svizzera. A fronte di tutto ciò, l'uso illegale di precursori non costituisce quindi soltanto un rischio per la sicurezza della Svizzera, ma anche per le relazioni con gli Stati membri dell'Unione europea (UE) che potrebbe sfociare in un conflitto politico se precursori acquistati in Svizzera dovessero essere utilizzati per attacchi terroristici nei Paesi confinanti.

In un primo momento non è stato possibile attribuire la competenza in materia di precursori a un servizio specializzato in seno all'Amministrazione federale: pur disponendo delle conoscenze specialistiche necessarie, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) si occupano essenzialmente degli aspetti legati a un uso sicuro delle sostanze chimiche rispettoso della salute e dell'ambiente («safety»), mentre il tema dell'uso improprio di precursori per la preparazione illegale di sostanze esplodenti si ricollega chiaramente ai compiti di polizia («security»). Inoltre, nessuna delle basi giuridiche esistenti si presta a una regolamentazione dei precursori analoga a quella dell'UE (cfr. n. 5.3). Per questo motivo l'Ufficio federale di polizia (fedpol) è stato incaricato di elaborare il presente progetto.

1.1.3 Situazione giuridica in Svizzera

1.1.3.1 Regolamentazione 1972 – 2005

Fino al 31 luglio 2005, le sostanze chimiche, tra cui anche la maggior parte dei precursori di sostanze esplodenti, erano suddivise in classi di tossicità per proteggere l'essere umano e l'animale e disciplinate dalla legge del 21 marzo 1969 sui veleni². A seconda della classe di tossicità, chi era capace di discernimento poteva acquistare le sostanze chimiche senza autorizzazione, contro ricevuta oppure presentando una cedola di veleno³. Sebbene l'obiettivo principale della regolamentazione fosse di garantire un uso dei prodotti chimici pericolosi rispettoso della salute e dell'ambiente («safety»), quale effetto secondario positivo nell'ottica della polizia di sicurezza, ne derivava una disponibilità limitata e una fornitura controllata di tali prodotti («security»).

1.1.3.2 Regolamentazione a partire dal 2005

Nel quadro dell'armonizzazione della legislazione svizzera con il quadro normativo europeo in materia di sostanze chimiche è stata abrogata la legislazione in materia di

² RU 1972 360, abrogata da RU 2005 2293

³ Art. 18 dell'ordinanza del 19 set. 1983 sui veleni (RU 1983 1387), abrogata da RU 2005 2695

veleni⁴. È venuto meno, così, anche il regime delle autorizzazioni in materia di veleni ed è stata liberalizzata la fornitura di tali prodotti. Dal punto di vista della polizia di sicurezza, ne è risultato un calo del livello di sicurezza: la legislazione sui prodotti chimici⁵ e la legislazione sugli stupefacenti⁶, pur contemplando nel loro campo di applicazione i precursori ai sensi della legislazione europea, non prevedono un disciplinamento specifico riguardo alla loro accessibilità per gli utilizzatori privati ai quali è quindi precluso ormai soltanto l'accesso a determinate sostanze chimiche altamente tossiche. Determinate sostanze sono escluse dalla vendita a libero servizio⁷ poiché il venditore, prima di fornirle all'acquirente, è tenuto a informarlo delle misure di protezione da adottare e delle modalità di smaltimento.

Nemmeno il commercio di precursori e i processi di preparazione per trasformarli in HME sottostanno alla legge federale del 25 marzo 1977⁸ sugli esplosivi (LEspl): questa legge non si applica alle sostanze rispondenti di per sé alla nozione di esplosivo ma che, vista la finalità della legislazione sugli esplosivi, devono logicamente essere escluse⁹. I prodotti e preparati esplosivi, fabbricati e messi in commercio per uno scopo diverso da quello derivante dalle loro proprietà esplosive, non sono quindi considerati materie esplosive ai sensi della LEspl (art. 5 cpv. 2 lett. c LEspl). Gli HME sono prodotti per commettere atti terroristici e altre attività illegali. A differenza degli esplosivi normati fabbricati industrialmente, tali esplodenti artigianali sono molto pericolosi e di manipolazione poco sicura. Considerate queste proprietà e il loro uso previsto, non si tratta di esplosivi ai sensi della LEspl.

Sostanzialmente, quindi, l'acquisto e la detenzione di precursori da parte di utilizzatori privati nonché la preparazione di HME non sottostanno ad alcuna restrizione in Svizzera. Il Codice penale (CP)¹⁰ punisce la fabbricazione di materie esplosive (art. 226 cpv. 1 CP) e il commercio (art. 226 cpv. 2 CP) di materie esplosive o sostanze destinate alla loro fabbricazione soltanto se la persona interessata sa o deve presumere che tali materie o sostanze sono destinate ad uso delittuoso. Soltanto una persona la cui colpevolezza in tal senso è dimostrata, può essere perseguita penalmente. Di conseguenza, le norme penali nella prassi sono applicate soltanto in casi rari.

1.2 La nuova regolamentazione proposta

Il rapporto del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) «Reglementierung von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe» (rapporto sulla

⁴ RU **2005** 2293

⁵ Legge del 15 dic. 2000 sui prodotti chimici (LPChim; RS **813.1**); ordinanza del 5 giu. 2015 sui prodotti chimici (OPChim; RS **813.11**)

⁶ Elenco g di cui all'all. 8 dell'ordinanza del DFI del 30 mag. 2011 sugli elenchi degli stupefacenti (OEstup-DFI; RS **812.121.11**)

⁷ Perossido di idrogeno ≥ 50 %; acido nitrico ≥ 5 %; acido solforico ≥ 15 %.

⁸ RS **941.41**

⁹ FF **1975** II 1268

¹⁰ RS **311.0**

regolamentazione di precursori di esplosivi, disponibile soltanto in tedesco), di cui il Consiglio federale ha preso atto il 9 dicembre 2016, contiene informazioni riguardanti la situazione attuale del mercato dei precursori e persegue tre obiettivi fondamentali: tutelare la sicurezza interna della Svizzera (1), contribuire alla sicurezza in Europa (2) e dar vita a un regime semplice e flessibile (3).

Per prevenire attacchi terroristici perpetrati con HME o cosiddetti ordigni esplosivi improvvisati (IED), l'accesso degli utilizzatori privati ai precursori è in parte limitato: un obbligo di registrazione è introdotto per le transazioni di prodotti a media o elevata concentrazione di precursori al quale si aggiunge un obbligo di autorizzazione per le transazioni di prodotti con concentrazioni elevate.

Chi utilizza precursori per scopi professionali, ed è quindi di norma noto ai fornitori, continuerà ad avere libero accesso ai prodotti di cui necessita per la propria attività commerciale. Per gli utilizzatori privati restano liberamente accessibili i prodotti con una bassa concentrazione che costituiscono il 98 per cento dei prodotti contenenti precursori. Del resto, utilizzando prodotti a bassa concentrazione di precursori è necessaria una maggiore quantità di prodotto per la preparazione di HME, il che aumenta la probabilità che l'acquisto risulti sospetto.

La registrazione di una transazione avviene in questo modo: un cliente si presenta con il prodotto che vuole acquistare alla cassa di un negozio specializzato; tramite l'etichetta apposta sul prodotto, chi sta alla cassa apprende che questo sottostà alle disposizioni di legge in materia di fornitura; prende quindi i dati del cliente e procede subito, o nel corso della giornata, a registrarli elettronicamente; il centro di competenza della Confederazione analizza i dati (confronto elettronico con i sistemi d'informazione di polizia ed eventuale avvio di indagini); se dall'analisi non dovesse emergere alcun sospetto, i dati vengono conservati per cinque anni in modo da poter individuare eventuali ripetizioni sospette della transazione; se vi sono elementi di sospetto, si procede a un'analisi più approfondita.

Il rilascio dell'autorizzazione per l'acquisto di precursori avviene in questo modo: un cliente compila una richiesta di autorizzazione elettronica; si procede al confronto con i sistemi d'informazione di polizia; se dal confronto non emerge alcun sospetto e se non è possibile raggiungere l'uso dichiarato con un prodotto liberamente accessibile o soltanto soggetto a registrazione, l'autorizzazione viene rilasciata; questa procedura si svolge per via elettronica; dopo aver ricevuto l'autorizzazione, il cliente si reca quindi in un negozio specializzato, dove il venditore, sulla base della carta d'identità del cliente e del numero di riferimento riportato sull'autorizzazione, verifica che quest'ultima sia valida; in tal caso, fornisce il prodotto e registra la transazione; diversamente, il venditore rifiuta la transazione e chiede al cliente di presentare una richiesta di autorizzazione.

Al fine di armonizzare le disposizioni vigenti nel mercato svizzero con quelle europee, nel quadro della nuova regolamentazione si intende riprendere l'elenco delle sostanze e dei livelli di concentrazione del pertinente regolamento dell'UE. La competenza di determinare le sostanze e le concentrazioni è attribuita al Consiglio

federale, in modo che possa adeguare rapidamente le disposizioni vigenti alla situazione in materia di sicurezza o a eventuali modifiche da parte dell'UE.

La nuova legge disciplina inoltre la segnalazione di avvenimenti sospetti e le modalità di trattamento dei casi. Le segnalazioni saranno registrate all'interno di un nuovo sistema d'informazione che permetterà di confrontare sistematicamente i dati, per via elettronica, con quelli di altri sistemi d'informazione di polizia al fine di individuare collegamenti con persone che, per esempio, sono già state sottoposte a misure di sorveglianza o condannate per reati violenti. Saranno inoltre organizzate campagne di sensibilizzazione volte a incoraggiare gli operatori economici e gli utilizzatori a segnalare i loro sospetti con maggiore frequenza.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'obiettivo della regolamentazione auspicata è di rafforzare la sicurezza della Svizzera, senza con questo limitare eccessivamente gli utilizzatori privati e gli operatori economici. L'uso legittimo di precursori di sostanze esplodenti dovrà continuare a essere possibile a fronte di un onere amministrativo quanto più contenuto, in modo anche da scongiurare uno spostamento del commercio sul mercato nero. Con la nuova regolamentazione sarebbe possibile colmare il divario esistente rispetto alla legislazione europea e rendere la Svizzera una fonte di approvvigionamento meno attrattiva per i criminali.

Nessuna regolamentazione, per quanto sofisticata, è in grado di garantire una protezione totale da eventuali attacchi. Tuttavia, è importante e opportuno introdurre un disciplinamento in materia anche in Svizzera che, oltre a rappresentare un primo ostacolo per potenziali terroristi, fornisca alle autorità di perseguimento penale gli strumenti di cui hanno bisogno. Inoltre sensibilizza gli operatori economici e gli utilizzatori privati su un uso responsabile dei precursori, aumentando così la probabilità che eventuali abusi vengano riconosciuti per tempo in modo da poter adottare le misure necessarie a contrastarli. Del fatto che una simile regolamentazione non comporti esclusivamente un onere burocratico supplementare ma che fornisca un contributo concreto in termini di sicurezza ne sono la prova le esperienze fatte in Paesi in cui un simile disciplinamento è già realtà e in cui, stando a diversi esempi provenienti da Paesi dell'UE di cui il DFGP è a conoscenza, esso ha dato prova della sua efficacia e ha permesso di scongiurare o ridurre conseguenze negative per la collettività.

1.3.1 Quali sono le misure proposte per la Svizzera?

La regolamentazione intende far sì che i prodotti a bassa concentrazione di precursori continuino a essere liberamente accessibili. A partire da un determinato livello di concentrazione, invece, le transazioni effettuate dagli utilizzatori privati dovranno essere registrate dal punto vendita che, per mezzo di una semplice applicazione Internet, trasmetterà i dati a un servizio di contatto della

Confederazione responsabile per le segnalazioni di sospetto (fedpol). Dal momento che un simile obbligo di registrazione è previsto per circa 100 prodotti, il numero di transazioni stimato su scala nazionale è compreso tra 20 000 e 40 000 all'anno. Oltre all'obbligo di registrazione, l'acquisto da parte di utilizzatori privati di determinate sostanze a elevata concentrazione di precursori, ovvero circa 25 prodotti, sarà anche soggetto ad autorizzazione. È previsto altresì un divieto per la preparazione artigianale di sostanze esplodenti.

<i>Misure</i>	Nessuna restrizione di accesso	Obbligo di registrazione	Obbligo di registrazione e di autorizzazione di acquisto
Sostanze	▼		▼
Perossido di idrogeno	≤ 12 %	> 12 % e ≤ 35 %	> 35 %
Nitrometano	≤ 30 %	> 30 % e ≤ 40 %	> 40 %
Acido nitrico	≤ 3 %	> 3 % e ≤ 10 %	> 10 %
Clorato di potassio	≤ 40 %		> 40 %
Perclorato di potassio	≤ 40 %		> 40 %
Clorato di sodio	≤ 40 %		> 40 %
Perclorato di sodio	≤ 40 %		> 40 %
Nitrato di ammonio*	≤ 45,7 %		> 45,7 %

* Una concentrazione del 45,7 % equivale a un contenuto di azoto del 16 % se la sostanza addizionata è priva di azoto.

Quale misura d'accompagnamento, è prevista la possibilità di segnalare avvenimenti sospetti: se un punto vendita, un utilizzatore professionale (agricoltore) o un privato nota avvenimenti sospetti (transazioni, sparizioni), può rivolgersi, 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, all'apposito servizio di contatto, che provvederà a trattare la segnalazione secondo criteri standardizzati e professionali. Inoltre, sulla scorta di misure di sensibilizzazione specifiche, si intende promuovere l'autoregolamentazione dei settori interessati (p. es. raccomandazioni per il deposito di fertilizzanti).

1.3.2 Chi è interessato dalla regolamentazione?

Le restrizioni di acquisto interessano in primo luogo gli utilizzatori privati. Gli utilizzatori professionali e gli operatori industriali, invece, continueranno a poter acquistare e utilizzare precursori senza alcuna limitazione. Chi mette a disposizione determinati prodotti sul mercato, dal canto suo, dovrà apportare lievi modifiche alle rispettive etichette, mentre i rivenditori specializzati (p. es. farmacie o drogherie) saranno tenuti a registrare le transazioni al momento della vendita o a verificare che il cliente sia in possesso dell'autorizzazione di acquisto. Quanto agli operatori della grande distribuzione in Svizzera (Coop, Migros ecc.), questi dichiarano di non vendere prodotti con una concentrazione così elevata da renderli soggetti a una restrizione di acquisto. Ciononostante, la possibilità di segnalare avvenimenti sospetti resta aperta anche a loro.

1.3.3 Quali sono gli svantaggi della regolamentazione?

Né il regolamento dell'UE né il presente avamprogetto prevedono restrizioni per gli utilizzatori professionali (incl. gli agricoltori) e gli operatori industriali, motivo per cui soltanto una piccola fetta di mercato è considerata in questo contesto. Del resto, oltre all'ingente onere amministrativo e alle difficoltà di attuazione che ne conseguirebbero, l'introduzione di controlli in tal senso incontrerebbe la ferma opposizione dell'economia e dell'industria. È con un'adeguata opera di sensibilizzazione, l'autoregolamentazione volontaria dei rispettivi settori e l'istituzione del servizio di contatto che s'intende contrastare l'uso abusivo di precursori da parte degli utilizzatori professionali.

1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

1.4.1 Situazione giuridica nell'UE

1.4.1.1 In generale

L'atto normativo che disciplina l'uso dei precursori di esplosivi nell'UE è il regolamento (UE) n. 98/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi (di seguito: AVO)¹¹. Entrato in vigore il 1° marzo 2013, l'AVO è applicato a decorrere dal 2 settembre 2014 (art. 19 AVO), data entro la quale si è reso quindi necessario attuare le misure in esso previste. Tuttavia, l'AVO non fa parte degli accordi bilaterali e non è quindi vincolante per la Svizzera.

Diversi articoli dell'AVO rimandano alle linee guida della Commissione europea e dello «Standing Committee on Precursors» (SCP) («Guidelines by the EC and the SCP», disponibili soltanto in inglese) volte a fornire un sostegno agli Stati membri e agli operatori economici per l'implementazione del regolamento stesso e contenenti, tra gli altri, criteri diretti a riconoscere transazioni sospette nonché un modello di autorizzazione. Inoltre, l'SCP cura un documento di domande e risposte («Q&A document») nel quale esprime pareri, giuridicamente non vincolanti, su questioni specifiche relative all'AVO, le cui disposizioni interessano, per quanto in misura diversa, gli Stati membri, i membri della collettività (privati) e gli operatori economici (aziende).

1.4.1.2 Campo di applicazione

L'AVO si applica alle sostanze elencate nei due allegati e alle miscele e sostanze che le contengono (art. 2 par. 1 AVO), ossia non solo alle sostanze in senso stretto (p. es. materie prime o sostanze chimiche) ma anche alle miscele e ai prodotti destinati ai consumatori finali. Non rientrano invece nel suo campo di applicazione

¹¹ GUL 39 del 9.2.2013, pag. 1.

articoli¹², articoli pirotecnici e medicinali soggetti all'obbligo di ricetta (art. 2 par. 2 AVO). I due allegati dell'AVO sono il risultato delle discussioni portate avanti in seno all'SCP e del lavoro di diversi anni. La ripartizione delle sostanze sui due allegati non è avvenuta in primo luogo in ragione della loro pericolosità, bensì in ragione di un insieme di fattori, per esempio la disponibilità della sostanza sul mercato, la fattibilità e la proporzionalità di una restrizione nonché l'uso effettivo di una sostanza da parte di criminali.

1.4.1.3 Ripercussioni per gli Stati membri

L'AVO impone agli Stati membri di creare un punto di contatto per la segnalazione delle transazioni sospette (art. 9 par. 2 AVO) e di incaricare un'autorità competente del rilascio delle licenze e del controllo dei registri. Definisce altresì le condizioni quadro per il regime di licenze (art. 7 AVO) e per la registrazione delle transazioni (art. 8 AVO). Quanto al trattamento dei dati personali, questo deve avvenire in modo conforme alla direttiva 95/46/CE (art. 10 AVO); il regime di sanzioni da irrogare è invece a discrezione degli Stati membri (art. 11 AVO).

1.4.1.4 Ripercussioni per gli utilizzatori privati

Per gli utilizzatori privati sono previste norme e restrizioni in materia di messa a disposizione, introduzione, detenzione e uso delle sostanze e miscele elencate nell'allegato I (art. 4 par. 1–3 AVO). Sostanzialmente, gli utilizzatori privati non possono introdurre, detenere o usare le sostanze elencate nell'allegato I in concentrazioni superiori al valore limite ivi stabilito (art. 4 par. 1 AVO). Con l'introduzione di un regime di licenze secondo l'articolo 7 AVO, agli utilizzatori privati è tuttavia consentito detenere o usare sostanze soggette a restrizioni (art. 4 par. 2 AVO). Un'altra eccezione è costituita da tre sostanze¹³ che, alla luce dell'ampio uso che ne viene fatto, è possibile regolamentare attraverso un regime di registrazione (art. 4 par. 3 AVO), permettendo così la loro messa a disposizione e detenzione nonché il loro uso da parte degli utilizzatori privati.

Visto il margine di manovra che l'AVO lascia agli Stati membri in termini di trasposizione e le diverse soluzioni che si rendono possibili in questo contesto, è inevitabile che il quadro risulti relativamente eterogeneo.

¹² Secondo la definizione di cui all'art. 3 n. 3 del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dic. 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE (GU L 396 del 30.12.2006, pag. 1).

¹³ Perossido di idrogeno (12–35 % p/p), nitrometano (30–40 % p/p) e acido nitrico (3–10 % p/p).

1.4.1.5 Ripercussioni per gli operatori economici

L'AVO introduce diversi obblighi di verifica per gli operatori economici in caso di transazioni connesse a precursori (art. 4 par. 7 e art. 9 AVO). L'obbligo di segnalazione vale per tutte le transazioni sospette, indipendentemente dai livelli di concentrazione¹⁴, e si applica sia a quelle che hanno luogo tra un operatore economico e un privato («business-to-customer», B2C), sia a quelle tra un operatore economico e un altro operatore economico («business-to-business», B2B). Tuttavia, secondo alcuni vaghi criteri contenuti nelle linee guida della Commissione europea e dell'SCP per l'implementazione dell'AVO (p. es. quantità minime, miscele particolarmente complesse), alcune miscele possono essere escluse da tale obbligo. Gli operatori economici sono altresì responsabili dell'etichettatura delle sostanze e dei prodotti elencati all'allegato I destinati alla vendita a utilizzatori privati (art. 5 AVO). Non sono invece previste restrizioni, al momento, per quanto riguarda l'acquisto, la detenzione e l'uso di precursori da parte degli operatori economici.

1.4.1.6 Descrizione dettagliata

L'AVO prevede la possibilità, per la Commissione europea, di adeguare i valori limite di cui all'allegato I in caso di necessità nonché di aggiungere nuove sostanze, ma unicamente nell'allegato II. Per ciascuna modifica la Commissione europea è tenuta ad adottare un atto delegato distinto, basato su un'analisi che esclude oneri sproporzionati per gli operatori economici o i consumatori (art. 12 AVO). Gli Stati membri, dal canto loro, possono, in presenza di motivi sufficienti, subordinare a restrizioni o vietare una specifica sostanza non elencata negli allegati, o stabilire che questa sia soggetta alla segnalazione delle transazioni sospette (art. 13 AVO). Si tratta di una clausola di salvaguardia temporanea che, al tempo stesso, permette di abbassare i valori limite di cui all'allegato I, introdurre valori limite per l'allegato II o subordinare le sostanze di cui all'allegato II alle stesse restrizioni previste per le sostanze di cui all'allegato I. In caso di applicazione della clausola di salvaguardia, è necessario informare immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione europea la quale, dopo aver effettuato le dovute analisi di cui all'articolo 12 AVO, può modificare gli allegati o chiedere allo Stato membro interessato di abrogare le misure nazionali.

Nella primavera del 2017 la Commissione europea ha dato il via alla revisione dell'AVO, nel cui quadro, partendo dalle esperienze fatte finora, sono discusse diverse opzioni quali «nessuna modifica», «migliore esecuzione» o «inasprimento». Il processo di revisione dovrebbe concludersi all'inizio del 2019 con la presentazione del nuovo testo al Parlamento. Stando al calendario del DFGP, questo dovrebbe essere anche il periodo in cui il Parlamento svizzero discuterà il presente progetto di legge. È quindi importante osservare con attenzione il processo di revisione dell'AVO, in modo da poter integrare eventuali modifiche di poco rilievo in fase di dibattito parlamentare. In caso di cambiamenti sostanziali, potrebbero

¹⁴ Pag. 11 segg. delle linee guida della Commissione europea e dell'SCP per l'implementazione dell'AVO.

invece verificarsi ritardi (tornate di consultazione supplementari) con conseguente posticipazione dell'entrata in vigore della nuova legge federale.

1.4.2 Trasposizione dell'AVO in Europa

Le modalità di trasposizione dell'AVO sono a discrezione degli Stati membri che, secondo l'articolo 17, hanno la possibilità di mantenere i regimi di registrazione nazionali esistenti in conformità con l'articolo 8. La Commissione europea e l'SCP hanno pubblicato linee guida per l'implementazione del regolamento stesso. Ne esistono due versioni: una pubblica e una destinata ai responsabili della sicurezza («security manager») in seno agli operatori economici. Sebbene l'AVO sia entrato in vigore nel marzo 2013, non sono pochi gli Stati membri che, alla scadenza del termine del 2 settembre 2014, non avevano ancora proceduto alla sua trasposizione. Per questo motivo, le esperienze raccolte in materia si limitano ai pochi Paesi pionieri in questo contesto.

1.4.2.1 Visione d'insieme

Come già accennato, l'AVO lascia un certo margine di manovra in termini di trasposizione. Per questo motivo la regolamentazione in materia di precursori risulta eterogenea in Europa. Le ragioni alla base della modalità di trasposizione scelta sono diverse e da ricondurre a regolamentazioni nazionali già esistenti nonché a questioni di risorse e competenze. Circa la metà degli Stati membri deve ancora trasporre l'AVO nel suo ordinamento giuridico (*de facto*, in questi Paesi vige attualmente un divieto in materia)¹⁵. Alcuni Paesi hanno dapprima introdotto un divieto generale, sottovalutando gli usi legittimi da parte degli utilizzatori privati, per poi passare a una soluzione più liberale che invece ne tenesse debitamente conto.

Le esperienze in materia di trasposizione dell'AVO sono quindi ancora limitate, questo anche perché il processo non evolve alla stessa velocità nei diversi Stati membri. Di seguito vengono presentate le esperienze di Paesi operativi già da tempo, come l'Austria e il Regno Unito, di cui vengono presi rispettivamente ad esempio il regime di registrazione e il regime di autorizzazioni.

1.4.2.2 Austria

Esempio di trasposizione

L'Austria, che ha optato per un divieto generale, prevede però la possibilità di accedere, attraverso un regime di registrazione, a determinati prodotti a media concentrazione di precursori. La competenza per l'analisi e il trattamento delle segnalazioni di sospetto nonché per sparizioni e furti di quantità considerevoli di precursori spetta all'ufficio austriaco di polizia criminale («Bundeskriminalamt»), incaricato al contempo di mettere in campo le misure di sensibilizzazione.

¹⁵ Stato: 2016.

Esperienze rilevanti

L'Austria disponeva già di un punto di contatto per precursori di stupefacenti, al quale sono stati affidati anche i nuovi compiti connessi ai precursori di sostanze esplodenti.

Per assolvere questi nuovi compiti, il punto di contatto organizza, tra le altre cose, incontri semestrali con gli operatori economici, prepara opuscoli informativi e, su richiesta, tiene incontri e formazioni sul tema. A tal proposito, un confronto diretto con il Regno Unito è possibile solo in parte se si considerano il diverso numero di abitanti (Austria: 8,5 mio., Regno Unito: 65 mio.) e, di conseguenza, di segnalazioni.

Le modalità di trattamento di una segnalazione di sospetto dipendono dalle informazioni disponibili. L'esperienza del punto di contatto austriaco mostra che le segnalazioni non sono effettuate secondo un modello preciso e che non possono quindi essere trattate sulla base di una check-list.

I laboratori artigianali per la preparazione di esplosivi o stupefacenti sono solitamente allestiti in appartamenti situati all'interno di un condominio. Nonostante le sostanze esplodenti preparate non siano destinate in primo luogo a causare danno a persone o cose, le diverse fasi di lavorazione (sintesi, manipolazione, conservazione e trasporto) rappresentano tuttavia un grande potenziale di rischio riconducibile a strumentazioni rudimentali, standard di sicurezza mancanti e all'esposizione diretta della famiglia e dei vicini.

Conclusioni

Meritano particolare attenzione le esperienze positive dovute all'intensa collaborazione con gli operatori economici interessati, che presuppone, da parte del punto di contatto, competenze e conoscenze di un certo tipo nonché la capacità di instaurare e mantenere i contatti con il proprio settore.

In Svizzera non esiste un punto di contatto nazionale per precursori di stupefacenti dal momento che la competenza in materia pertiene sostanzialmente ai Cantoni. Non vi sono quindi le basi per sinergie di questo genere.

Il regime di divieti è sì in grado di impedire la vendita di determinati precursori nell'ambito del commercio ordinario, tuttavia, considerando le frontiere aperte con i Paesi limitrofi in cui vigono regimi differenti, è possibile importare grandi quantità di prodotti. La registrazione in Svizzera di transazioni connesse a precursori può soltanto rappresentare un aiuto per le indagini avviate in seguito a un avvenimento sospetto, ma non può contribuire a impedirne il verificarsi.

1.4.2.3 Regno Unito

Il Regno Unito ha optato per un regime di autorizzazioni. Un'autorizzazione ha una validità massima di tre anni e consente di acquistare più sostanze. Per richiedere un'autorizzazione è necessario collegarsi a una pagina Internet e rispondere a una serie di domande, alcune delle quali relative allo stato mentale del richiedente.

Se la richiesta è accolta, l'autorizzazione è inviata al richiedente che la deve esibire, insieme a un documento d'identità, al momento dell'acquisto dei precursori.

Le campagne di sensibilizzazione sembrano sortire gli effetti sperati, se si pensa che sono sempre più frequenti le segnalazioni trasmesse dagli operatori economici. Il numero e la frequenza piuttosto elevati delle segnalazioni di sospetto permettono al punto di contatto («receive unit») di smistare efficacemente le segnalazioni e di affinare la qualità delle sue valutazioni, facendo della regolamentazione in materia di precursori un elemento fondamentale per la strategia antiterrorismo del Regno Unito. In Svizzera, un numero altrettanto elevato di segnalazioni è poco probabile.

1.4.2.4 Germania

La Germania si era dotata di una regolamentazione in materia di precursori di sostanze esplodenti già prima dell'entrata in vigore dell'AVO. Si tratta dell'ordinanza di divieto dei prodotti chimici («Chemikalienverbotsverordnung») che prevede un obbligo di registrare le transazioni al momento della fornitura. A inizio 2017, è stato inoltre introdotto un divieto generale di fornire a utilizzatori privati prodotti contenenti determinati precursori a determinate concentrazioni. In Germania, l'autorità competente in materia fa capo al Ministero dell'interno e le segnalazioni di sospetto vengono prese in carico dagli uffici di polizia criminale dei 16 Länder.

1.4.2.5 Italia

L'Italia ha optato per un divieto generale in materia di precursori secondo l'articolo 4 paragrafo 1 AVO. Tale regolamento è stato trasposto in data 20 febbraio 2015, con l'entrata in vigore di un decreto legge¹⁶ a integrazione degli articoli 678 e 679 del suo codice penale. L'autorità competente (polizia amministrativa, settore Armi ed esplosivi) e il punto di contatto nazionale (polizia criminale) fanno capo al Ministero dell'Interno e la segnalazione delle transazioni sospette può avvenire via telefono o e-mail. Per sensibilizzare gli utilizzatori privati e gli operatori economici interessati sull'obbligo di segnalazione cui sono soggetti, sono stati utilizzati i manifesti e i volantini realizzati nell'ambito del progetto SoS-HRC¹⁷.

¹⁶ Decreto legge del 18 feb. 2015, n. 7, art. 3.

¹⁷ «Security of Sales – High Risk Chemicals» è un progetto dell'UE dedicato alla sicurezza della vendita dei prodotti chimici ad alto rischio, nel cui ambito è stato realizzato materiale informativo per i settori economici interessati (manifesti, volantini, video, documenti sulle migliori pratiche ecc.).

1.4.2.6 Francia

Da settembre 2017 vige in Francia un sistema analogo a quello austriaco: mentre per alcuni precursori è previsto un regime di registrazione che ne permette la fornitura agli utilizzatori privati, per altri precursori, invece, la fornitura a privati è vietata.

1.4.2.7 Autorità competenti e punti di contatto in seno all'UE

Le autorità competenti e i punti di contatto dei diversi Stati membri dell'UE fanno capo a entità di volta in volta differenti. Tuttavia, mentre le prime possono essere accorpate a qualsivoglia unità amministrativa, i punti di contatto nazionali sono solitamente subordinati ad autorità di polizia. Le competenze delle autorità variano a seconda del Paese. Generalmente, comunque, è l'autorità competente a rappresentare il Paese in seno all'SCP. Cosa varia a sua volta da un Paese all'altro sono anche le modalità e l'intensità della collaborazione tra le autorità competenti e i punti di contatto. Questo aspetto potrebbe rivelarsi problematico in alcuni casi, per esempio qualora l'autorità competente non venga tenuta al corrente dell'attività del punto di contatto (scarsa aderenza alla pratica).

Al momento, non vi è alcuno scambio transfrontaliero di informazioni tra le autorità competenti e i punti di contatto. Per le segnalazioni urgenti, si fa ricorso ai classici canali di comunicazione o a contatti personali diretti. Tuttavia, la possibilità di interconnessione o di istituire una piattaforma apposita è attualmente al vaglio degli organi interessati.

1.5 Attuazione

1.5.1 Confederazione

fedpol valuta le transazioni registrate, decide del rilascio, del rifiuto e della revoca delle autorizzazioni, prende in carico le segnalazioni di sospetto, adotta le misure necessarie e vigila sul rispetto della legislazione da parte degli operatori economici (punti vendita).

Inoltre, ha il compito di sensibilizzare gli operatori coinvolti sui rischi di un uso abusivo dei precursori.

Rientra nella sua sfera di competenza anche il perseguimento, nell'ambito di procedure penali amministrative, di eventuali violazioni in materia.

1.5.2 Operatori economici

Chiunque mette precursori a disposizione sul mercato deve contrassegnare i prodotti interessati con l'indicazione apposita (etichettatura).

Chiunque vende precursori a utilizzatori privati deve registrare le transazioni e verificare, laddove necessario, che siano in possesso di un'autorizzazione.

1.5.3 Cantoni

Le autorità cantonali possono essere incaricate di effettuare i controlli presso i punti vendita.

2 Commento ai singoli articoli

Art. 1 Scopo e campo d'applicazione

a) Scopo

La disposizione riassume lo scopo della legge, ovvero prevenire reati contro la vita e l'integrità delle persone o contro oggetti che sono commessi con sostanze esplosive preparate artigianalmente.

b) Persone interessate

Le restrizioni di accesso si applicano unicamente agli utilizzatori privati. Il controllo dell'intero mercato, esteso anche agli utilizzatori professionali, ostacolerebbe l'economia e comporterebbe oneri elevati, risultando quindi una misura sproporzionata. Anche gli utilizzatori professionali devono tuttavia restare vigili e adempiere i propri obblighi di diligenza. Sono attuate misure di prevenzione volte a sensibilizzarli affinché controllino i loro prodotti e segnalino avvenimenti sospetti.

Il divieto di preparare sostanze esplosive è anch'esso rivolto unicamente agli utilizzatori privati, mentre la fabbricazione professionale di esplosivi (a scopo di lucro) è disciplinata dalla LEspl (cfr. n. 1.1.3.2).

c) Campo d'applicazione materiale

Le restrizioni di accesso si applicano ai precursori definiti dal Consiglio federale all'articolo 3. Le segnalazioni di sospetto possono invece concernere tutti i precursori (art. 14).

Il divieto di preparare sostanze esplosive si applica a prescindere dai precursori utilizzati per la preparazione (art. 13).

Art. 2 Definizioni

Le restrizioni di accesso si applicano unicamente agli utilizzatori privati, mentre gli utilizzatori professionali continuano a disporre del libero accesso nel quadro della loro attività commerciale. La distinzione tra «privato» e «professionale» è quindi determinante e deve essere specificata. La delimitazione tra le due nozioni si orienta sostanzialmente ai pertinenti criteri definiti dalla legislazione sulla protezione contro le sostanze e i preparati pericolosi (art. 2 cpv. 2 lett. a e b OPChim). Il settore commerciale può quindi fare ricorso alla distinzione tra utilizzatori professionali e privati praticata dalla legislazione sui prodotti chimici. Nelle campagne di

sensibilizzazione verrà inoltre menzionata la possibilità di identificare gli utilizzatori professionali tramite il numero di identificazione delle imprese (IDI).

Come si evince dalla definizione di «utilizzatore privato», occorre tener conto dell'uso previsto del singolo precursore per stabilire se l'utilizzatore in questione sia privato o professionale. La medesima persona fisica o giuridica può essere considerata contemporaneamente un utilizzatore professionale per determinate sostanze e un utilizzatore privato per altre. Si pensi ad esempio a un agricoltore che è considerato un utilizzatore professionale quando acquista un fertilizzante per la sua attività, mentre non è considerato tale quando utilizza un prodotto per pulire l'acquario.

Per «precursori» si intendono tutte le sostanze chimiche che possono essere utilizzate per preparare sostanze esplodenti. La definizione si riferisce sia alle sostanze chimiche stesse, sia ai miscugli, alle miscele e alle soluzioni che le contengono.

Fanno parte delle sostanze esplodenti soltanto le sostanze la cui esplosione può essere provocata senza apporto di aria. Non rientrano dunque in questa categoria i gas esplosivi, i vapori di combustibili liquidi e tutte le altre sostanze che esplodono soltanto dopo essere state miscelate con l'aria. L'esplosione deve inoltre produrre un effetto in grado di mettere in pericolo la vita e l'integrità delle persone o di distruggere oggetti.

Art. 3 Restrizioni di accesso

Il Consiglio federale tiene un elenco dei precursori soggetti a un accesso limitato. L'elenco può essere adeguato sulla scorta dei nuovi sviluppi che emergono quando sono constatati degli abusi. Nella misura del possibile, dovrà inoltre essere armonizzato con la pertinente lista dell'UE.

Per ciascun precursore elencato, il Consiglio federale definisce il livello di concentrazione fino al quale è liberamente accessibile e il livello a partire dal quale l'accesso è invece soggetto a registrazione oppure soggetto a registrazione e autorizzazione. Più la concentrazione di una determinata sostanza è bassa in un prodotto, più dovrà essere facile accedere al prodotto. Quanto più la concentrazione è ridotta, tanto più elevata sarà la quantità di prodotto necessaria per preparare una sostanza esplodente. Di conseguenza, aumenterà anche la probabilità che l'acquisto venga considerato sospetto. Per evitare che si creino nuovi ostacoli tecnici al commercio, i livelli di concentrazione corrisponderanno a quelli stabiliti nell'AVO, salvo deroghe debitamente motivate. Tali livelli sono fissati dall'SCP, il comitato permanente di esperti UE in materia di precursori cui partecipa anche la Svizzera.

Attualmente è previsto che l'elenco comprenda otto sostanze (perossido di idrogeno, nitrometano, acido nitrico, clorato di potassio, perclorato di potassio, clorato di sodio, perclorato di sodio e nitrato di ammonio). Tutte queste sostanze sono liberamente accessibili fino a un determinato livello di concentrazione. Superato tale livello, le sostanze sono soggette all'obbligo di registrazione oppure all'obbligo di registrazione e autorizzazione (cfr. n. 1.3.1).

Il Consiglio federale può inoltre vietare completamente agli utilizzatori privati di accedere a un precursore (livello di accesso: «nessun accesso»). Anche gli Stati membri dell'UE dispongono di questa possibilità sancita dall'AVO. Viste le esperienze maturate da alcuni Stati membri con simili divieti rigorosi, il Consiglio federale al momento non prende in considerazione questa possibilità. In caso di divieto, occorre spesso prevedere deroghe per gli usi delle sostanze autorizzati dalla legge. È inoltre preferibile sottoporre l'accesso a un precursore ad autorizzazione e i relativi utilizzatori a sorveglianza piuttosto che vietare completamente un precursore e spingere gli utilizzatori verso l'illegalità.

Art. 4 Detenzione di precursori

Gli utilizzatori privati non possono detenere precursori ai sensi dell'articolo 3 il cui accesso è «soggetto a registrazione», «soggetto a registrazione e autorizzazione» oppure vietato («nessun accesso»). La detenzione è lecita soltanto se la sostanza è stata acquistata in conformità alle modalità d'accesso stabilite.

Art. 5 Trasferimento di precursori

Gli utilizzatori privati non possono trasferire ad altri utilizzatori privati i precursori di cui all'articolo 3 il cui accesso è «soggetto a registrazione», «soggetto a registrazione e autorizzazione» oppure vietato («nessun accesso»), poiché in tal caso non è possibile garantire la registrazione o la verifica accurata dell'autorizzazione di acquisto.

Art. 6 Rilascio dell'autorizzazione di acquisto

Gli utilizzatori privati che intendono acquistare precursori di cui all'articolo 3 il cui accesso è «soggetto a registrazione e autorizzazione», devono richiedere a fedpol il rilascio di un'autorizzazione di acquisto indicando l'uso previsto della sostanza.

L'autorizzazione di acquisto è rilasciata se il richiedente è maggiorenne, se è domiciliato in Svizzera e se indica un uso previsto plausibile. Inoltre non devono sussistere motivi di impedimento ai sensi del *capoverso 4*. Se per l'uso previsto indicato si può ricorrere a una sostanza alternativa, l'autorizzazione di acquisto può essere rifiutata.

Il domicilio in Svizzera costituisce un requisito perché solo in tal caso è possibile verificare in modo approfondito se sussistono motivi che impediscono il rilascio di un'autorizzazione di acquisto. Per le persone domiciliate all'estero vi è il rischio che fedpol, nonostante la consultazione dei sistemi d'informazione di cui all'articolo 15 capoverso 1 e un'eventuale presa di contatto con le autorità partner estere ai sensi dell'articolo 16, non venga a conoscenza di tutte le informazioni rilevanti. In caso di domicilio all'estero non è inoltre possibile verificare direttamente presso l'autorità di stato civile competente se il richiedente sia sottoposto a curatela generale o sia rappresentato da un mandatario designato con mandato precauzionale (cfr. art. 15 cpv. 2).

Art. 7 Revoca dell'autorizzazione di acquisto

fedpol può riesaminare periodicamente se gli utilizzatori privati adempiono ancora le condizioni necessarie per l'acquisto di precursori e, in caso negativo, revocare loro l'autorizzazione di acquisto.

Se fedpol revoca un'autorizzazione di acquisto, può anche confiscare i precursori acquistati sulla base di tale autorizzazione.

Art. 8 Importazione di precursori

Gli utilizzatori privati devono registrare elettronicamente l'importazione di precursori la cui fornitura è soggetta a registrazione, prima di entrare in Svizzera. Se si tratta di un precursore la cui fornitura è soggetta ad autorizzazione, devono inoltre disporre di un'autorizzazione di acquisto. In caso di controllo, gli utilizzatori privati devono poter esibire la conferma della registrazione ed eventualmente l'autorizzazione di acquisto.

Art. 9 Esportazione di precursori

Gli utilizzatori privati possono esportare precursori se hanno acquistato le sostanze nel rispetto delle norme vigenti in Svizzera (registrazione, autorizzazione) e se hanno menzionato l'esportazione prevista nella registrazione e nella richiesta per il rilascio dell'autorizzazione di acquisto. Sono fatte salve le prescrizioni degli Stati di transito e di destinazione.

Art. 10 Messa al sicuro provvisoria di precursori

L'Amministrazione federale delle dogane (AFD) mette al sicuro provvisoriamente i precursori che sono stati acquistati o importati senza corretta registrazione o autorizzazione.

L'infrazione è di norma perseguita da fedpol o dall'AFD nel quadro di un procedimento penale amministrativo (cfr. art. 27 in combinato disposto con art. 31 e 32). fedpol o l'AFD decidono quindi anche il sequestro degli oggetti messi al sicuro provvisoriamente (cfr. art. 46 della legge federale del 22 marzo 1974¹⁸ sul diritto penale amministrativo, DPA).

Se l'infrazione in via eccezionale non è perseguita da fedpol o dall'AFD perché rientra nella competenza del Ministero pubblico della Confederazione (MPC) o perché il procedimento è riunito con un procedimento penale cantonale, la decisione sul sequestro incombe al pubblico ministero competente.

L'AFD non è autorizzata a svolgere simili compiti esecutivi nelle enclavi doganali Samnaun e Sampuoir.

¹⁸ RS 313.0

Art. 11 Fornitura a utilizzatori privati

La presente disposizione disciplina la fornitura a utilizzatori privati di precursori di cui all'articolo 3 il cui accesso è «soggetto a registrazione» e «soggetto a registrazione e autorizzazione».

Per la fornitura occorre registrare diverse informazioni sugli utilizzatori privati e i precursori (registrazione). Per «indicazioni sul precursore» s'intendono il tipo di sostanza, la sua concentrazione e la quantità acquistata. Le «indicazioni sulla transazione» si riferiscono al luogo e all'ora. Nelle «indicazioni sull'autorizzazione di acquisto» occorrerà verosimilmente registrare il numero dell'autorizzazione.

Chi fornisce a utilizzatori privati precursori di cui all'articolo 3, il cui accesso è «soggetto a registrazione e autorizzazione», deve inoltre verificare se dispongono dell'autorizzazione di acquisto necessaria. La verifica è anch'essa effettuata per via elettronica.

Mentre per le autorizzazioni di acquisto l'utilizzatore privato deve essere domiciliato in Svizzera (cfr. art. 6), le transazioni soggette soltanto a registrazione possono essere eseguite da tutti gli utilizzatori privati che esibiscono un documento d'identità rilasciato da un'autorità svizzera. Oltre alle persone domiciliate in Svizzera, possono quindi svolgere simili transazioni anche gli Svizzeri all'estero e le persone titolari di un permesso per frontalieri. In questo modo è possibile garantire l'identificazione inequivocabile dell'utilizzatore privato. Per le transazioni soggette soltanto a registrazione non è necessario che l'utilizzatore privato sia domiciliato in Svizzera. Del resto, nei punti vendita non sarebbero nemmeno in grado di verificare se la persona è davvero domiciliata in Svizzera.

Art. 12 Etichettatura

Per identificare meglio i precursori soggetti a registrazione e autorizzazione, i punti vendita devono provvedere affinché le restrizioni di accesso figurino sull'etichetta del prodotto.

I requisiti in materia di etichettatura sono stabiliti dal Consiglio federale. Quest'ultimo definirà una normativa che corrisponderà a quella adottata dall'UE. In questo modo non sarà necessario cambiare l'etichettatura dei prodotti che dallo spazio UE o dallo Spazio economico europeo (SEE) giungono in Svizzera o che dal nostro Paese sono esportati nello spazio UE/SEE.

Art. 13 Preparazione e detenzione di sostanze esplodenti

Agli utilizzatori privati è vietata sia la preparazione di sostanze esplodenti sia la detenzione di simili sostanze preparate a titolo privato, a prescindere dai precursori utilizzati per la preparazione.

Non occorre introdurre una disposizione di coordinamento con la LEspl, visto che la preparazione a titolo privato (a scopo di hobby) di esplosivi non rientra nel campo d'applicazione della LEspl (cfr. n. 1.1.3.2). Gli utilizzatori privati non possono dunque chiedere un'autorizzazione in virtù dell'articolo 9 capoverso 1 LEspl. Inoltre, essi non adempirebbero comunque i requisiti di cui all'articolo 8a LEspl.

La presente disposizione si applica soltanto agli utilizzatori privati. Occorre tuttavia tener presente che la distinzione tra utilizzatore «professionale» e «privato» dipende dall'uso previsto del singolo precursore (cfr. art. 2 lett. a). Chi acquista un precursore in qualità di utilizzatore professionale, non può in seguito utilizzarlo come vuole. Un agricoltore che acquista un fertilizzante è considerato un utilizzatore professionale fintanto che lo utilizza realmente a tale scopo. L'uso del fertilizzante per preparare sostanze esplodenti non rientra invece nell'attività lucrativa dell'agricoltore. In tale contesto, è infatti considerato un utilizzatore privato, motivo per cui il divieto di preparare sostanze esplodenti si applicherà anche a lui.

Art. 14 Segnalazione di sospetto

Chiunque può segnalare un sospetto in relazione ai precursori, in particolare quando si tratta di transazioni o tentativi di transazioni che insospettiscono la persona che ha fornito il precursore. Possono essere segnalati anche avvenimenti sospetti come la sparizione o il furto di precursori.

Le segnalazioni di sospetto possono e devono riguardare tutti i precursori ai sensi dell'articolo 2 lettera b. Non sono limitate soltanto ai precursori di cui all'articolo 3.

Per le pertinenti segnalazioni di sospetto, nel quadro delle misure urgenti adottate sono stati creati appositamente un numero di telefono e un indirizzo di posta elettronica. Queste misure vanno mantenute.

È inoltre prevista la messa in atto di misure di sensibilizzazione che sollecitino i punti vendita e gli utilizzatori professionali e privati a essere vigili e a segnalare casi sospetti correlati ai precursori.

Art. 15 Raccolta di informazioni

Nell'ambito dell'analisi delle transazioni (ovvero dei dati provenienti da forniture e importazioni registrate di precursori), del trattamento delle richieste per il rilascio di autorizzazioni di acquisto, del riesame periodico delle autorizzazioni di acquisto e del trattamento delle segnalazioni di sospetto, fedpol deve poter disporre di un quadro completo ed è quindi autorizzato a consultare automaticamente e sistematicamente tutte le fonti accessibili al pubblico nonché diversi sistemi d'informazione di polizia. Può inoltre raccogliere informazioni sulle persone presso le autorità di polizia e amministrative.

I sistemi d'informazione di polizia consultabili sono i seguenti:

- a. sistema di sostegno alle indagini di polizia giudiziaria della Confederazione (art. 10 della legge federale del 13 giugno 2008¹⁹ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione [LSIP]);
- b. sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali (art. 11 LSIP);
- c. sistema di trattamento dei dati relativi alla cooperazione di polizia internazionale e intercantonale (art. 12 LSIP);
- d. sistema di ricerca informatizzato di polizia (art. 15 LSIP);

¹⁹ RS 361

-
- e. Sistema d'informazione Schengen (art. 16 LSIP);
 - f. registro nazionale di polizia (art. 17 LSIP);
 - g. sistema di gestione delle pratiche e degli atti di fedpol (art. 18 LSIP);
 - h. «Index SIC» del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) (art. 51 della legge del 25 settembre 2015²⁰ sulle attività informative [LAIIn]);
 - i. sistema d'informazione sul casellario giudiziale (art. 367 CP);
 - j. sistema d'informazione sui documenti d'identità ai sensi dell'articolo 11 della legge del 22 giugno 2001²¹ sui documenti d'identità (LDI) (art. 12 LDI);
 - k. sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (art. 9 della legge federale del 20 giugno 2003²² sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo).

L'accesso al Sistema d'informazione Schengen di cui alla *lettera e* dovrà comprendere le segnalazioni di persone ai fini dell'estradizione e le segnalazioni di persone e oggetti ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo mirato. Questo accesso è importante soprattutto per il trattamento delle segnalazioni di sospetto, poiché possono riguardare anche persone domiciliate all'estero. In tal caso si deve poter controllare se la persona è segnalata nel Sistema d'informazione Schengen per ricerca.

Art. 16 Scambio d'informazioni

Nel quadro della valutazione delle richieste per il rilascio di autorizzazioni di acquisto e in caso di avvenimenti sospetti, fedpol deve poter collaborare con le autorità partner svizzere ed estere, ad esempio con i chimici cantonali oppure i servizi nazionali di contatto in materia di precursori (NCP) negli Stati membri dell'UE e dello SEE. Possono essere scambiati tutti i dati personali di cui all'articolo 18.

Se la persona interessata si rivolge a fedpol spontaneamente presentando una richiesta per il rilascio di un'autorizzazione di acquisto, lo scambio d'informazioni non è soggetto a particolari restrizioni. In caso di avvenimenti sospetti, fedpol può divulgare dati personali soltanto se è necessario per evitare un pericolo per le persone od oggetti. Questo principio non si applica soltanto ai dati personali degni di particolare protezione bensì a tutti i dati personali, quindi anche alle generalità delle persone in questione.

²⁰ RS 121

²¹ RS 143.1

²² RS 142.51

Art. 17 Sistema d'informazione

Per adempiere i propri compiti ai sensi della presente legge, fedpol deve essere in grado di trattare diversi dati personali. Tale trattamento dei dati avverrà in un nuovo sistema d'informazione ad hoc.

fedpol è autorizzato a confrontare i dati registrati nel sistema d'informazione per verificare se sussistono informazioni secondo cui i precursori potrebbero essere utilizzati per compiere reati contro la vita e l'integrità delle persone o contro oggetti.

Art. 18 Contenuto del sistema d'informazione

La presente disposizione elenca i dati registrati nel sistema d'informazione.

Fanno parte dei procedimenti amministrativi menzionati alla *lettera f* le procedure per l'emanazione di una decisione ai sensi dell'articolo 23 capoverso 2. Tuttavia, hanno ad esempio diritto a una decisione anche le persone cui è rifiutato il rilascio di un'autorizzazione di acquisto.

Art. 19 Diritto d'accesso e di rettifica

I diritti d'accesso e di rettifica sono retti dalla legge federale del 19 giugno 1992²³ sulla protezione dei dati (LPD), o meglio, in seguito alla sua revisione totale²⁴, dalla nuova legge sulla protezione dei dati.

Art. 20 Procedura di richiamo

Il Consiglio federale può autorizzare determinate autorità ad accedere al sistema d'informazione mediante procedura di richiamo.

I servizi che rilasciano autorizzazioni in virtù della legge del 20 giugno 1997²⁵ sulle armi (LArm), sono tenuti a verificare se vi sono motivi d'impedimento di cui all'articolo 8 capoverso 2 LArm. Secondo l'avamprogetto (nuovo art. 14a LEspl) lo stesso vale per i servizi che rilasciano autorizzazioni in virtù della LEspl. Tali servizi devono poter appurare se a una persona è stata rifiutata un'autorizzazione di acquisto ai sensi della presente legge o se, a causa di avvenimenti sospetti, sono state adottate misure nei confronti di questa persona. Poiché in tale contesto il numero delle richieste sarebbe elevato, l'accesso mediante procedura di richiamo è giustificato (*lett. a*).

Nel quadro di controlli o perquisizioni domiciliari, i corpi cantonali di polizia o fedpol possono imbattersi in precursori di cui all'articolo 3, così come l'AFD nell'ambito dei suoi controlli. In tale caso è necessario poter verificare rapidamente se sono state effettuate tutte le registrazioni richieste e se sono disponibili tutte le autorizzazioni di acquisto necessarie (*lett. b*).

²³ RS 235.1

²⁴ Cfr. progetto di legge federale relativa alla revisione totale della legge federale sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati.

²⁵ RS 514.54

Devono disporre dei necessari diritti d'accesso anche le autorità che forniscono sostegno a fedpol nell'esecuzione della presente legge. Si tratta segnatamente delle autorità che effettuano i controlli nei punti vendita (*lett. c*).

Art. 21 Uso del numero d'assicurato AVS

Secondo l'articolo 50e capoverso 1 della legge federale del 20 dicembre 1946²⁶ sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, il numero d'assicurato AVS può essere utilizzato sistematicamente anche al di fuori delle assicurazioni sociali della Confederazione, se lo prevede una legge federale e se sono definiti lo scopo d'uso e gli aventi diritto. Il presente articolo crea una tale base giuridica.

Il numero d'assicurato AVS può essere utilizzato per lo scambio elettronico di dati con altri sistemi per i quali un tale scambio è anch'esso sancito da una base legale. Con l'entrata in vigore della nuova legge del 17 giugno 2016²⁷ sul casellario giudiziale (LCaGi), lo scambio avverrà in particolare con il casellario giudiziale (cfr. art. 13 cpv. 2 LCaGi).

Art. 22 Disposizioni d'esecuzione relative al sistema d'informazione

Il Consiglio federale disciplina a livello di ordinanza i dettagli relativi al sistema d'informazione.

Art. 23 Fedpol

L'adempimento dei compiti definiti dalla nuova legge federale incombe a fedpol. In quanto autorità competente deve poter pronunciare le decisioni necessarie.

fedpol controlla il rispetto delle norme sulla registrazione e l'autorizzazione. Analogamente al settore degli esplosivi, tali controlli saranno effettuati a campione (cfr. art. 33 cpv. 2 LEspl). Per coordinare e riunire queste attività di controllo (p es. con i controlli nei settori delle sostanze chimiche, degli esplosivi o degli agenti terapeutici), fedpol deve poter collaborare con partner cantonali e assegnare loro i pertinenti incarichi per l'esecuzione dei controlli. Questa procedura permette di accrescere l'efficacia dei controlli.

Poiché incombe a fedpol verificare il rispetto della nuova legge federale, può essergli affidato anche il perseguimento penale delle infrazioni (cfr. art. 31).

Art. 24 SIC

Il SIC esprime il proprio parere nei confronti di fedpol, se vi sono dubbi concernenti una persona in relazione al rilascio o al riesame di un'autorizzazione di acquisto, a una segnalazione di sospetto o a una registrazione.

²⁶ RS 831.10

²⁷ FF 2016 4315

Art. 25 Emolumenti

Nell'ambito delle autorizzazioni di acquisto è previsto il pagamento di emolumenti. La loro entità non deve essere tuttavia tale da coprire le spese. I prodotti in questione non costano molto e fissando emolumenti troppo elevati si rischia di spingere gli utilizzatori privati verso l'illegalità. L'entità dei singoli emolumenti dovrà ancora essere definita e disciplinata a livello di ordinanza.

Possono essere riscossi emolumenti anche per l'esecuzione di controlli e l'emanazione di decisioni. I controlli sul mercato effettuati a campione che non danno adito ad alcuna contestazione, non devono tuttavia essere soggetti a emolumenti.

Per il resto saranno riscossi emolumenti soprattutto per lo smaltimento dei precursori confiscati da fedpol.

Art. 26 Infrazioni in materia di fornitura

Secondo la presente disposizione è punito chiunque fornisca precursori in violazione delle prescrizioni in materia di registrazione e autorizzazione. I pertinenti reati sono sanzionati con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria. Una comminatoria penale più severa, e quindi la qualificazione delle fattispecie penali come crimini, non sarebbe giustificata poiché, nel presente caso, non occorre dimostrare che l'autore abbia messo in pericolo beni giuridici in modo intenzionale o con dolo eventuale, ovvero che sapeva o doveva presumere che le sostanze in questione fossero destinate a un uso delittuoso. Se è possibile dimostrare che abbia agito intenzionalmente o con dolo eventuale, l'autore è punito in virtù dell'articolo 226 capoverso 2 CP che prevede una pena detentiva massima di 5 anni.

Le infrazioni sono perseguite in conformità alla DPA (cfr. art. 31). Essa statuisce che, in caso di infrazioni commesse nella gestione degli affari di un'azienda, le disposizioni penali si applicano alle persone fisiche che le hanno commesse (cfr. art. 6 cpv. 1 DPA). Se il padrone dell'azienda o il datore di lavoro omette, intenzionalmente o per negligenza, di impedire la commissione di infrazioni da parte dei propri subordinati o di paralizzarne gli effetti, egli o gli organi colpevoli possono essere puniti alla stregua dell'autore stesso (cfr. art. 6 cpv. 2 e 3 DPA). Se le prescrizioni in materia di registrazione e autorizzazione sono violate nell'ambito del commercio, il venditore stesso si rende quindi punibile. Se l'azienda in questione ha ommesso, intenzionalmente o per negligenza, di impedire l'infrazione, possono essere inoltre puniti anche l'imprenditore rispettivamente gli organi che hanno agito in modo colposo.

In tale contesto, occorre tuttavia tener conto che la violazione delle prescrizioni in materia di registrazione e autorizzazione non sempre è intenzionale. È possibile che nel commercio i prodotti vengano scambiati accidentalmente oppure che la registrazione o il controllo dell'autorizzazione di acquisto vengano dimenticati. Per raggiungere l'obiettivo fissato dalla presente normativa è importante ottemperare sistematicamente alle prescrizioni pertinenti. Per questo motivo anche l'infrazione per negligenza va sanzionata. In tal caso, l'avamprogetto prevede soltanto una multa. La multa può essere inflitta all'azienda stessa, se non supera i 5000 franchi e

se la determinazione delle persone punibili richiede un onere sproporzionato (cfr. art. 7 DPA).

Va inoltre considerato che gli utilizzatori privati non sono autorizzati a trasferire ad altri utilizzatori privati precursori, la cui fornitura è soggetta a registrazione oppure a registrazione e autorizzazione. Se la persona che ha trasferito il prodotto conosce personalmente il destinatario ed è certa che il prodotto in questione venga utilizzato per scopi privati e in modo lecito, la condanna a una pena detentiva o pecuniaria pare tuttavia eccessiva. L'avamprogetto prevede quindi che anche in simili casi venga inflitta soltanto una multa. Deve inoltre essere possibile abbandonare il procedimento o pronunciare soltanto un ammonimento.

Art. 27 Detenzione, importazione o esportazione illecite

In virtù dell'articolo 4 agli utilizzatori privati è vietata in linea di principio la detenzione di precursori di cui all'articolo 3 il cui accesso è «soggetto a registrazione», «soggetto a registrazione e autorizzazione» oppure vietato («nessun accesso»). La detenzione da parte degli utilizzatori privati è lecita soltanto se i precursori sono stati acquistati secondo le modalità d'accesso stabilite. La detenzione illecita è punita con una pena detentiva fino a un anno o con una pena pecuniaria. I precursori in questione devono essere confiscati.

Secondo l'articolo 8 gli utilizzatori privati sono inoltre tenuti a registrare l'importazione di precursori soggetti a registrazione o soggetti a registrazione e autorizzazione. L'articolo 9 disciplina inoltre l'esportazione di simili sostanze da parte di utilizzatori privati. La violazione di tali disposizioni è punita con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria. I precursori in questione devono essere confiscati.

Chiunque detiene, importa o esporta il prodotto per uso personale e con l'intenzione di farne un uso legale, è punito soltanto con una multa. Anche in questi casi è possibile abbandonare il procedimento o pronunciare soltanto un ammonimento. Si procede alla confisca soltanto se sono adempiti i requisiti di cui all'articolo 69 CP, ovvero se i precursori compromettono la sicurezza delle persone, la moralità o l'ordine pubblico. Se il procedimento è abbandonato, la confisca può essere effettuata sotto forma di confisca indipendente o in virtù dell'articolo 23 capoverso 2 tramite il diritto amministrativo.

Art. 28 Conseguimento fraudolento di un'autorizzazione di acquisto

Chi ottiene un'autorizzazione di acquisto in modo fraudolento fornendo indicazioni false all'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni, è punito con una pena detentiva fino a un anno o con una pena pecuniaria. Nei casi di lieve entità è inflitta una multa. Analogamente ai casi di cui agli articoli 26 e 27, è possibile abbandonare il procedimento o pronunciare soltanto un ammonimento.

Art. 29 Preparazione e detenzione di sostanze esplodenti

Agli utilizzatori privati è vietata sia la preparazione di sostanze esplodenti sia la detenzione di simili sostanze preparate a titolo privato, a prescindere dai precursori

utilizzati per la preparazione e dal fatto che la loro detenzione sia lecita o meno. Un'infrazione al divieto di preparazione e di detenzione di sostanze esplodenti è punita, quando non si tratta di un caso di lieve entità, con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria.

Se la persona che ha preparato la sostanza esplosiva sapeva o doveva presumere che fosse destinata a un uso delittuoso, è punita in virtù dell'articolo 226 CP. Tale disposizione penale sancisce pene detentive fino a dieci anni o pene pecuniarie non inferiori a 180 aliquote giornaliere.

Art. 30 Etichettatura errata

Le disposizioni sull'etichettatura dei prodotti costituiscono un elemento importante del sistema di registrazione e di autorizzazione previsto dalla presente legge. L'infrazione a tali prescrizioni va quindi punita con una multa, anche laddove sia stata commessa per negligenza. Se le prescrizioni sono state violate intenzionalmente, la multa inflitta può arrivare fino a 100 000 franchi. Nei casi di lieve entità è per contro possibile abbandonare il procedimento o pronunciare soltanto un ammonimento.

Art. 31 Perseguimento e giudizio da parte di fedpol

fedpol attualmente gestisce il Servizio di contatto in materia di precursori. Inoltre gestirà anche il sistema per la registrazione delle transazioni, sarà responsabile del rilascio delle autorizzazioni di acquisto e controllerà, insieme ai Cantoni, il rispetto delle pertinenti prescrizioni. fedpol dispone già di conoscenze specifiche in materia di precursori ed è quindi opportuno farvi convergere tutte le informazioni, affinché siano concentrate in un luogo. Non è pertanto il caso di attribuire il perseguimento penale ai Cantoni. Gli atti passibili di pena di cui agli articoli 26–30 del presente avamprogetto, vanno perseguiti da fedpol in qualità di autorità amministrativa.

Se il perseguimento di infrazioni è demandato a un'autorità amministrativa della Confederazione, trova applicazione la DPA (cfr. art. 1 DPA). Alle disposizioni penali menzionate si applica quindi la DPA. Ne consegue, in particolare, che:

- le disposizioni generali del CP si applicano soltanto se non è altrimenti disposto dalla DPA (cfr. art. 2 DPA). Diversamente dalla parte generale del CP, la DPA in determinate circostanze prevede la punibilità dei dirigenti di aziende autorizzati a impartire istruzioni nei confronti dell'autore (cfr. art. 6 e 7 DPA). Le pertinenti norme potrebbero applicarsi in particolare al commercio in relazione al rispetto delle prescrizioni in materia di registrazione e di autorizzazione;
- nei casi in cui entra in linea di conto una multa fino a 5000 franchi e la determinazione della persona colpevole richiede accertamenti sproporzionati, si può condannare l'azienda al pagamento della multa (cfr. art. 7 DPA);
- se il padrone dell'azienda, il datore di lavoro ecc. omette, intenzionalmente o per negligenza, di impedire la commissione di infrazioni da parte dei propri subordinati o di paralizzarne gli effetti, egli o gli organi colpevoli possono essere puniti alla stregua dell'autore stesso (cfr. art. 6 cpv. 2 e 3 DPA);

-
- i reati sono perseguiti da fedpol. A tal fine, può avvalersi del sostegno delle forze di polizia dei Cantoni e dei Comuni (cfr. art. 19 e 20 DPA). In linea di principio, fedpol è anche responsabile del giudizio dei reati. Se il dipartimento preposto reputa che ricorrano gli estremi per infliggere una pena detentiva, il giudizio spetta ai tribunali cantonali. Se la persona colpita dalla decisione lo richiede, può essere giudicata da tali tribunali (cfr. art. 21 e 22 DPA). Il Consiglio federale può, in entrambi i casi, deferire la causa penale alla Corte penale (cfr. art. 21 cpv. 3 DPA). Inoltre, può essere proposto reclamo alla Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale contro i provvedimenti coattivi adottati durante l'inchiesta (cfr. art. 26 cpv. 1 DPA).

Se fedpol constata che occorre indagare anche per sospetti reati di cui agli articoli 224–226 CP (p. es. a causa di indizi concernenti uno sfondo terroristico), non può estendere il procedimento amministrativo penale da esso condotto a tali fattispecie penali. Tali reati sottostanno infatti alla giurisdizione federale ai sensi dell'articolo 23 capoverso 1 lettera d del Codice di procedura penale²⁸. Il perseguimento penale va quindi riunito nelle mani dell'MPC.

L'articolo 20 capoverso 3 DPA prevede già la possibilità di una tale riunione. Essa va tuttavia ordinata dal dipartimento preposto e presuppone l'approvazione dell'autorità di perseguimento penale interessata. Il *capoverso 2* del presente articolo esplicita quindi che, nel caso menzionato, la riunione nelle mani dell'MPC è obbligatoria. Si può quindi prescindere da un pertinente ordine da parte del DFGP e dal richiedere l'approvazione all'MPC.

Art. 32 Perseguimento e giudizio da parte dell'AFD

In caso di importazione illegale ai sensi dell'articolo 27 potrebbe spesso configurarsi anche un'infrazione alla legge del 18 marzo 2005²⁹ sulle dogane (LD) o alla legge del 12 giugno 2009³⁰ sull'IVA (LIVA). Occorre evitare che in simili casi fedpol e l'AFD procedano parallelamente al perseguimento penale. L'AFD è pertanto incaricata di perseguire e giudicare non soltanto le infrazioni alla LD e alla LIVA, bensì anche le infrazioni all'articolo 27 constatate simultaneamente. Anche in questa situazione si applica la DPA.

Poiché fedpol dispone di conoscenze specifiche in materia di precursori e tutte le informazioni devono convergere verso di esso, l'AFD è tenuta a informare fedpol di tutti procedimenti.

Art. 33 Disposizioni transitorie

Gli utilizzatori privati che al momento dell'entrata in vigore della presente legge detengono già precursori di cui all'articolo 3 il cui accesso è «soggetto a registrazione» o «soggetto a registrazione e autorizzazione», possono continuare a detenerli. Se vi è il rischio di uso illecito, fedpol deve poter confiscare le sostanze in questione.

²⁸ RS 312.0

²⁹ RS 631.0

³⁰ RS 641.20

La modifica di altri atti normativi è disciplinata nell'allegato. Si tratta delle modifiche menzionate di seguito.

1. LEspl

La LEspl subisce diverse modifiche formali senza incidenza sulla portata materiale.

- Nel titolo esteso della LEspl in tedesco figura l'espressione «explosionsgefährliche Stoffe» e in francese «substances explosibles». Anche la nuova legge utilizza l'espressione «substances explosibles». Per maggiore chiarezza, il titolo esteso in tedesco e francese è abrogato e resta in vigore il titolo breve della LEspl «Sprengstoffgesetz» e «Loi sur les explosifs». Questa modifica non concerne l'italiano.
- Nell'ingresso si fa ora riferimento alle disposizioni della nuova Costituzione federale.
- Le eccezioni alla definizione di esplosivi ai sensi dell'articolo 5 capoverso 2 LEspl sono ora limitate espressamente alle materie esplosive «ai sensi della presente legge». Questa modifica è necessaria perché la definizione di materia esplosiva contemplata dagli articoli 224–226 CP è più ampia rispetto a quella sancita nella LEspl.
- All'articolo 5 capoverso 2 lettera c LEspl è stralciata la formulazione «e messe in commercio». All'articolo 1 capoverso 1 LEspl è invece specificato che il campo d'applicazione della legge è limitato agli esplosivi che sono messi a disposizione sul mercato. Un esplosivo è considerato messo a disposizione sul mercato non appena supera il confine ed è introdotto sul territorio svizzero oppure quando lascia la rampa del fabbricante svizzero. La LEspl si applica anche ai prodotti fabbricati da un utilizzatore professionale per uso proprio.
- L'espressione «commercio» con esplosivi e pezzi pirotecnici è sostituita, salvo qualche eccezione, con «operazione». Questa nuova nozione riassume in modo più appropriato tutte le diverse attività finora contemplate dall'espressione «commercio» (cfr. art. 3 cpv. 1 LEspl).
- Gli articoli 8a e 33 LEspl vanno adeguati alla terminologia vigente, sostituendo le espressioni «commercializzati» e «messi in commercio» con «messi a disposizione sul mercato» (cfr. art. 1a cpv. 1 lett. e ed e^{bis} dell'ordinanza del 27 novembre 2000³¹ sugli esplosivi).
- L'articolo 9 LEspl disciplina tra l'altro la fabbricazione di esplosivi e polvere da fuoco. Le disposizioni della nuova legge federale, secondo cui gli utilizzatori privati non sono autorizzati a preparare sostanze esplodenti, sono espressamente fatte salve. La fabbricazione a titolo privato (a scopo di hobby) di esplosivi non rientra nel campo d'applicazione della LEspl (cfr. n. 1.1.3.2). Gli utilizzatori privati non possono quindi chiedere un'autorizzazione in virtù dell'articolo 9 capoverso 1 LEspl e non adempirebbero per altro i requisiti di cui

³¹ RS 941.411

all'articolo 8a LEspl. In teoria si potrebbe dunque rinunciare all'introduzione di suddetta riserva nella LEspl. Tale riserva è tuttavia intesa come rinvio esplicativo: s'intende informare l'utilizzatore privato che consulta la LEspl in merito alla nuova legge federale che vieta agli utilizzatori privati di preparare sostanze esplodenti.

Una modifica materiale è inserita sotto forma di nuovo articolo 14a LEspl: se nei confronti di una persona vi sono motivi d'impedimento ai sensi dell'articolo 6 capoverso 4 del presente avamprogetto, si deve poter rifiutare l'autorizzazione di fabbricazione o di importazione di esplosivi e polvere da fuoco, il permesso di acquisto per esplosivi o il permesso d'uso per il brillamento di cariche esplosive. Se simili autorizzazioni e permessi sono rilasciati a una persona giuridica, si può verificare se sussistono motivi d'impedimento per i suoi organi (effettivi).

2. Leggi federali su diversi sistemi d'informazione

Le disposizioni concernenti i sistemi d'informazione elencati all'articolo 15 capoverso 1 vanno adeguate affinché fedpol possa accedere direttamente ai sistemi in questione.

Per quanto riguarda il casellario giudiziale, l'accesso è attualmente disciplinato dall'articolo 365 e seguenti CP. Il 17 giugno 2016 il Parlamento ha adottato la LCaGi³² che prevede l'abrogazione delle summenzionate disposizioni del CP³³. L'entrata in vigore della LCaGi non è tuttavia ancora stata fissata. È quindi opportuno modificare sia il CP sia la LCaGi in modo da attribuire a fedpol i diritti d'accesso necessari e da garantirne la continuità al momento dell'entrata in vigore della LCaGi.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione³⁴

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

I costi per l'attuazione e l'esecuzione del progetto sono stimati a circa 2 milioni di franchi l'anno. In questa cifra rientrano i costi per il personale (1,2 mio. di franchi) e per l'esercizio del sistema d'informazione (0,5 mio. di franchi) nonché spese e altri oneri (0,3 mio. di franchi).

Le risorse richieste in termini di personale sono necessarie, in particolare, per il trattamento delle richieste di rilascio di autorizzazioni di acquisto, il trattamento delle segnalazioni di sospetto (incl. le indagini) e il perseguimento penale, da parte di fedpol, di eventuali infrazioni alle nuove disposizioni penali (diritto penale amministrativo).

³² FF 2016 4315

³³ FF 2016 4315, 4358, allegato 1, numero 3

³⁴ I dati qui riportati corrispondono a quelli che figurano nella stima delle risorse (fase operativa) del rapporto del DFGP «Reglementierung von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe», di cui il Consiglio federale ha preso atto il 9 dic. 2016.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Si stima che, a partire dall'entrata in vigore del progetto, per l'esecuzione della nuova legge sarà necessaria una percentuale di impiego complessiva del 700 per cento.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

fedpol può incaricare i Cantoni dei controlli presso i punti vendita.

3.3 Ripercussioni per l'economia³⁵

3.3.1 Uso delle sostanze interessate

Nella lista che segue sono indicati gli usi più frequenti, ai sensi del registro dei prodotti dell'UFSP, dei precursori di cui all'allegato I AVO e del nitrato di ammonio:

Perossido di idrogeno

Biocidi, detersivi e detergenti, additivi detergenti, ossidanti, sbiancanti

Nitrometano

Carburanti, lubrificanti e additivi, carburanti per motori (benzina + diesel), solventi (incl. sgrassanti, diluenti, svernicianti), vernici (incl. pitture, lacche)

Acido nitrico

Sostanze chimiche da laboratorio, trattamento di superfici (generale), detergenti (acidi), concimi, prodotti per il rivestimento elettrolitico

Clorato di potassio

Biocidi, carburanti, carburanti per lampade e accendini

Perclorato di potassio

Prodotti pirotecnici

Clorato di sodio

Detersivi e detergenti, trattamento di superfici (generale), biocidi, sbiancanti, sostanze chimiche da laboratorio

Perclorato di sodio

Biocidi, anticondensanti, stabilizzatori

Nitrato di ammonio

Concimi, prodotti fotochimici, sostanze chimiche da laboratorio, trattamento di superfici (generale)

³⁵ Quanto qui riportato è tratto a sua volta dal rapporto del DFGP «Reglementierung von Vorläuferstoffen für Explosivstoffe», di cui il Consiglio federale ha preso atto il 9 dic. 2016.

3.3.2 Prodotti e operatori economici interessati

Secondo le stime, saranno circa 100 i prodotti del mercato svizzero che dovranno essere registrati in caso di fornitura a utilizzatori privati e alcune decine di migliaia le transazioni interessate da questo regime ogni anno. Saranno invece soltanto 25 i prodotti per il cui acquisto gli utilizzatori privati dovranno inoltre dotarsi di un'autorizzazione.

I prodotti soggetti a registrazione o ad approvazione sono venduti per lo più da farmacie e drogherie, ma anche da negozi specializzati nella vendita di prodotti zoologici (p. es. soluzioni di perossido di idrogeno per l'acquaristica e gli stagni artificiali).

Le catene di vendita al dettaglio Aldi, Coop, Denner, Hornbach, Ikea, Jumbo, Landi Svizzera, Lidl, Manor, Migros, Spar e Volg dichiarano di non possedere, all'interno del rispettivo assortimento standard, prodotti soggetti a registrazione o autorizzazione ai sensi del presente avamprogetto. Semmai, questi prodotti possono essere ordinati dai clienti, ma si tratta comunque di casi rari e le quantità richieste sono molto ridotte. Ne consegue che le catene di vendita al dettaglio non sarebbero interessate, se non in minima parte, da una restrizione di fornitura agli utilizzatori privati (registrazione o controllo del possesso di un'autorizzazione). In questo contesto, quindi, e in particolare nel caso di punti vendita di prodotti edili e agricoli, sarebbero essenzialmente le segnalazioni di sospetto a rivestire un ruolo di primo piano.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Programma di legislatura

Il presente progetto di legge concernente la regolamentazione dei precursori non fa parte del programma di legislatura del Consiglio federale. Il 9 dicembre 2016, l'Esecutivo ha infatti incaricato il DFGP di sottoporgli, entro la fine del 2017, un avamprogetto di legge in tal senso da porre in consultazione. Tra gli obiettivi annuali del DFGP vi è dunque anche quello di avviare la relativa procedura di consultazione entro la fine dell'anno in corso.

4.2 Strategie nazionali del Consiglio federale

Il 18 settembre 2015 il Consiglio federale ha adottato la Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo³⁶ volta a contrastare il verificarsi di attacchi terroristici su suolo svizzero, l'esportazione del terrorismo dalla Svizzera e l'utilizzo del Paese come base logistica per il terrorismo. Dalla radicalizzazione di un soggetto fino alle misure per la sua reintegrazione sociale, passando per le condanne e le sanzioni previste, la Strategia non trascurava nessun aspetto. Infatti, ha analizzato gli strumenti a disposizione e individuato le lacune che andranno ora colmate tramite diverse

³⁶ FF 2015 6143

misure. Il progetto di legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) è teso proprio a potenziare gli strumenti a disposizione della polizia al di fuori dei procedimenti penali e integra il Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento nonché le modifiche al CP³⁷ proposte dal Consiglio federale. Il presente avamprogetto di disciplinamento dei precursori di sostanze esplodenti dà seguito alla Strategia per la lotta al terrorismo contribuendo a garantire la sicurezza interna del nostro Paese e impedendo che la Svizzera venga utilizzata come base logistica per attacchi terroristici.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Per la regolamentazione dei precursori di sostanze esplodenti non esiste alcuna base costituzionale esplicita. Una legittimazione in tal senso risulta però dall'articolo 95 capoverso 1 della Cost., secondo cui la Confederazione può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata, e dalle competenze intrinseche della Confederazione di salvaguardare la sicurezza interna ed esterna. Questa legittimazione consente di sorvegliare il mercato dei precursori e di adottare le misure volte a prevenire atti terroristici.

Art. 95 cpv. 1 Cost.

Secondo l'articolo 95 capoverso 1 Cost., la Confederazione può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata. Ciò significa che, qualora si rendano necessarie misure a tutela della salute, dell'ambiente o della sicurezza, è possibile limitare la libertà economica (art. 27 Cost.) a patto che non si intenda influenzare così facendo la concorrenza tra gli operatori economici.

Salvaguardia della sicurezza interna

Secondo la nuova prassi, rientra nelle competenze intrinseche della Confederazione emanare prescrizioni in materia di sicurezza interna. In questo contesto, la Confederazione adotta quindi le misure necessarie alla propria protezione e a quella della Svizzera e della sua popolazione³⁸. Alla luce dei numerosi attacchi terroristici perpetrati nei Paesi limitrofi per mezzo di precursori di sostanze esplodenti, occorre che anche la Svizzera prenda le misure apposite per salvaguardare la sicurezza. Si tratta di un compito statale di primaria importanza nell'interesse della collettività nazionale che deve essere considerato come diritto costituzionale non scritto. Nell'ingresso delle pertinenti leggi federali figura sempre il rimando all'articolo 173 capoverso 2 Cost.

³⁷ Cfr. avamprogetto sulla prevenzione del terrorismo posto in consultazione dal Consiglio federale il 21 giu. 2017.

³⁸ Cfr. n. 2.2.3.4 del rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 mar. 2010. Sicurezza interna: chiarire le competenze; FF 2012 3973 segg.

Valutazione

La base costituzionale offre un margine sufficiente per la regolamentazione dei precursori che va attuata principalmente tramite restrizioni di fornitura agli utilizzatori privati e l'istituzione di un servizio di contatto e di analisi. La sorveglianza del mercato e il perseguimento penale in materia di precursori incombono alla Confederazione.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Non vi sono disposizioni di diritto internazionale che obblighino la Svizzera a regolamentare l'accesso ai precursori. Le misure previste nell'ambito del presente avamprogetto permettono di raggiungere un'armonizzazione con la regolamentazione dell'UE (cfr. n. 1.4). Qualora si dovesse rinunciare alle misure previste, la Svizzera rimarrebbe l'unico Paese nel cuore dell'Europa in cui poter acquistare precursori senza alcuna restrizione, diventando così una fonte di approvvigionamento molto attrattiva per i criminali (cfr. n. 1.1.2).

Un aspetto su cui è necessario soffermarsi riguarda la compatibilità delle disposizioni proposte con l'accordo del 21 giugno 1999³⁹ sulla libera circolazione delle persone (ALC). Gli articoli 6 e 11 dell'avamprogetto prevedono che, per poter effettuare transazioni soggette all'obbligo di registrazione o autorizzazione, gli utilizzatori privati debbano essere domiciliati in Svizzera. Non è quindi rilevante la nazionalità di una persona, bensì il suo luogo di domicilio. Ciò significa che, rispetto ai cittadini svizzeri domiciliati in Svizzera, non è prevista alcuna restrizione supplementare per i cittadini di un Paese dell'UE e dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) domiciliati a loro volta in Svizzera. Non sussiste quindi alcuna discriminazione diretta o indiretta ai sensi dell'articolo 2 ALC. Le norme previste sono compatibili con l'ALC anche per quanto concerne gli operatori economici di un Paese dell'UE e dell'AELS che forniscono servizi in Svizzera, i quali, non essendo utilizzatori privati, non sottostanno a restrizioni di alcun genere in caso di acquisto di precursori.

Va inoltre osservato che l'articolo 15 lettera e dell'avamprogetto prevede un accesso al Sistema d'informazione Schengen. Tuttavia, essendo un simile accesso consentito soltanto nel rispetto del principio della proporzionalità, esso dovrà essere limitato, a livello di ordinanza, alle segnalazioni di persone ai fini di estradizione nonché alle segnalazioni di persone e oggetti ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo mirato. Del resto, l'accesso a questo sistema è rilevante soprattutto per il trattamento di segnalazioni di sospetto riguardanti persone provenienti dall'estero.

³⁹ RS 0.142.112.681

5.3 Forma dell'atto

5.3.1 Atto a livello di legge

Il presente disciplinamento si prefigge di controllare il commercio dei precursori in modo da aumentare la probabilità di individuare e contrastare per tempo un uso abusivo di queste sostanze. Incentrata sul grande pubblico, la regolamentazione è tesa dunque a creare la base legale necessaria per lo svolgimento di indagini preliminari di polizia e l'utilizzo di banche dati di polizia. Una tale base legale è quindi indispensabile se non altro per motivi riconducibili alla legislazione in materia di protezione dei dati. Inoltre, la presente regolamentazione prevede sanzioni penali in caso di infrazione alle nuove disposizioni.

Di seguito, una spiegazione dei motivi per cui non è possibile inserire queste disposizioni in una legge federale già esistente.

5.3.2 Legislazione sugli esplosivi

La legislazione sugli esplosivi disciplina, in particolare in virtù di ragioni rilevanti in materia di polizia di sicurezza, l'impiego di esplosivi, pezzi pirotecnici e polvere da fuoco. Per la sua esecuzione sono responsabili per lo più i Cantoni che, grazie al regime di autorizzazioni previsto (importazione, fabbricazione, commercio, acquisto, impiego, deposito) e a una rigorosa sorveglianza del mercato, sono in grado di realizzare in gran misura gli obiettivi prefissati. Mentre gli esplosivi convenzionali sono utilizzati principalmente in campo edile e industriale, i pezzi pirotecnici sono per lo più venduti in commercio e accesi in occasione di fuochi d'artificio privati e di altri eventi. Alcuni pezzi pirotecnici sono anche utilizzati in campo industriale e agricolo.

Il commercio al dettaglio è disciplinato dai Cantoni per mezzo di autorizzazioni di vendita e deposito, alcune delle quali limitate nel tempo (1° agosto, Capodanno ecc.): mentre gli esplosivi possono essere fabbricati e fatti brillare soltanto da chi è in possesso del relativo permesso d'uso, che si ottiene superando un esame, nel caso dei pezzi pirotecnici un simile permesso è necessario soltanto per alcune categorie considerate particolarmente pericolose. Quanto invece ai pezzi pirotecnici specificamente da spettacolo delle categorie F1–F3 (fuochi d'artificio), la legge è applicabile unicamente al fabbricante, all'importatore e al venditore. È quindi possibile desumere che la LExpl disciplina soltanto specifici gruppi di utilizzatori e gli impieghi legittimi.

Anche l'uso di precursori di sostanze esplodenti è legittimo laddove è conforme all'uso inizialmente previsto (p. es. come fertilizzanti, disinfettanti o solventi). Tuttavia, benché in un primo momento possa dare l'impressione di un settore affine a quello degli esplosivi e dei pezzi pirotecnici, il settore dei precursori di sostanze esplodenti si differenzia da questo in modo netto. Basti pensare, per esempio, al numero decisamente superiore di utilizzatori, alle dimensioni del mercato nonché ai gruppi di utilizzatori e al loro accesso al mercato. Per queste ragioni, estendere ai

precursori di sostanze esplosive il campo di applicazione della legislazione sugli esplosivi non comporterebbe né la chiarezza né l'efficacia auspicata.

5.3.3 Legislazione sui prodotti chimici

Lo scopo della legislazione sui prodotti chimici è proteggere la salute e l'ambiente dagli effetti nocivi dei prodotti chimici. Tuttavia, non prevedendo questa conseguenza penale per sanzionare eventuali usi abusivi, la LPChim non risulta idonea ai fini di una regolamentazione dei precursori. Inoltre, la legislazione sui prodotti chimici è in gran parte armonizzata con quella dell'UE e un'estensione del suo campo di applicazione ai precursori di sostanze esplosive pregiudicherebbe il grado di armonizzazione raggiunto.

5.3.4 Legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego

L'ordinanza del 3 giugno 2016⁴⁰ sul controllo dei beni a duplice impiego disciplina l'importazione, l'esportazione, il transito e la mediazione di beni utilizzabili a fini civili e militari nonché di beni militari speciali, cui appartengono anche determinate sostanze chimiche ed esplosive. Essa attua così le misure previste da quattro regimi internazionali di controllo delle esportazioni (gruppo Australia, gruppo dei fornitori nucleari, regime di non proliferazione nel settore missilistico e intesa di Wassenaar). Alla luce della portata internazionale che acquista quindi l'ordinanza, un'eventuale estensione del suo campo di applicazione ai precursori di sostanze esplosive non risulterebbe appropriato. Stesso dicasi per l'altra ordinanza che sottostà alla legge del 13 dicembre 1996⁴¹ sul controllo dei beni a duplice impiego, ossia l'ordinanza del 21 agosto 2013⁴² sul controllo dei composti chimici. Visto che quest'ultima disciplina già l'esecuzione della Convenzione del 13 gennaio 1993 sulle armi chimiche (CAC), non sarebbe opportuno integrarvi anche disposizioni in materia di controlli nazionali di precursori.

5.3.5 Nuovo atto

Dal momento che gli atti normativi in vigore non si prestano a un'estensione del rispettivo campo di applicazione ai precursori di sostanze esplosive, occorre quindi disciplinare la materia all'interno di una nuova legge.

⁴⁰ RS 946.202.1

⁴¹ RS 946.202

⁴² RS 946.202.21

5.4 Delega di competenze legislative

In più punti dell'avamprogetto è prevista una delega del potere legislativo al Consiglio federale, in primo luogo per la definizione dei precursori con accesso soggetto a restrizioni e dei rispettivi livelli di accesso; a tale proposito, è importante garantire la possibilità di un rapido adeguamento ai nuovi sviluppi in materia e di un'armonizzazione su scala internazionale. A livello di ordinanza devono essere altresì fissate quelle norme la cui concretizzazione comporterà un onere considerevole. Le seguenti disposizioni autorizzano quindi il Consiglio federale a emanare ordinanze sostitutive della legge:

- articolo 3 capoverso 1 (elenco dei precursori con accesso soggetto a restrizioni);
- articolo 3 capoversi 2 e 3 (definizione dei livelli di accesso);
- articolo 7 capoverso 3 (criteri per la revoca dell'autorizzazione di acquisto);
- articolo 12 (definizione dei requisiti in materia di etichettatura);
- articolo 22 (disposizioni d'esecuzione relative al sistema d'informazione);
- articolo 25 (definizione degli emolumenti).