



19.xxx

## **Messaggio concernente la legge federale sui precursori di sostanze esplosivi**

del 20 novembre 2019

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sui precursori di sostanze esplosivi.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

*Il presente disegno di legge ha per obiettivo di prevenire l'uso abusivo di sostanze che possono essere utilizzate per preparare sostanze esplodenti. La nuova legge federale intende limitare parzialmente l'accesso a simili sostanze da parte di privati e vietare a questi ultimi la preparazione artigianale di sostanze esplodenti. Prevede inoltre la possibilità di segnalare avvenimenti sospetti e la sensibilizzazione in tal senso degli operatori economici. In questo modo, la nuova legge federale contribuirà a garantire la sicurezza interna della Svizzera e a contrastare il terrorismo internazionale.*

### *Situazione iniziale*

*I diversi attentati terroristici perpetrati in Europa negli ultimi anni, Parigi (novembre 2015), Bruxelles (marzo 2016, giugno 2017), Ansbach (luglio 2016), San Pietroburgo (aprile 2017), Manchester (maggio 2017) e Londra (settembre 2017), lo evidenziano chiaramente: nonostante gli strumenti e i metodi di attacco nuovi, i terroristi continuano a privilegiare l'uso di esplosivi. Visti la regolamentazione e il controllo severi in materia di esplosivi commerciali e militari, il più delle volte i terroristi ricorrono a esplosivi prodotti artigianalmente («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 numerosi 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. In Svizzera, fino al 2005 i precursori rientravano nel campo di applicazione della legislazione sui veleni. Con la sua abrogazione, sono venuti a mancare i meccanismi di controllo cui era soggetto l'acquisto di tali sostanze. Dal 2014, la Svizzera è quindi l'unico Paese nel cuore dell'Europa in cui i precursori sono ancora accessibili senza alcuna restrizione.*

*Il divario esistente tra la legislazione svizzera e quella europea implica il rischio che i criminali ripieghino sulla Svizzera per procurarsi i precursori o per utilizzarli abusivamente. Consapevole di questo rischio e considerando l'attuale minaccia terroristica, il Consiglio federale ha deciso di sorvegliare la distribuzione dei precursori di sostanze esplodenti, di sensibilizzare gli operatori economici dei settori interessati sul rischio di uso abusivo e di incoraggiarli a segnalare casi sospetti.*

### *Contenuto del progetto*

*I contenuti normativi fondamentali della nuova legge sono i seguenti:*

- la regolamentazione dell'accesso ai precursori da parte di privati, segnatamente mediante un sistema di autorizzazioni;*
- il divieto di preparare e detenere esplosivi artigianali;*
- la possibilità di segnalare avvenimenti sospetti a fedpol;*

- 
- l'obbligo d'informazione lungo la catena di fornitura;
  - le disposizioni penali.

*La nuova legge avrà soltanto ripercussioni minime sui consumatori finali, gli operatori economici e i Cantoni, in particolare per quanto concerne i costi e la formazione del personale.*

*Le sostanze da disciplinare sono i precursori per i quali sussiste il rischio di uso abusivo. Le restrizioni di accesso per privati si applicano soltanto a partire da una determinata concentrazione. Al fine di scongiurare nuovi ostacoli tecnici al commercio, l'elenco delle sostanze in questione e i pertinenti valori limite di concentrazione dovranno corrispondere a quelli sanciti dall'Unione europea.*

*Con la possibilità di segnalare avvenimenti sospetti a fedpol, si intende sostenere le autorità nelle loro attività di prevenzione, di individuazione e di perseguimento di reati. Le autorità di polizia beneficeranno così di un vantaggio e di un'utilità effettivi che le aiuterà a prevenire i reati correlati all'uso abusivo di precursori.*

*Infine, il disegno di legge contiene norme sui compiti delle autorità di esecuzione e di controllo, disposizioni in materia di protezione dei dati nonché disposizioni penali. I dettagli verranno disciplinati a livello di ordinanza.*

---

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>6</b>
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
1.2 Regolamentazione proposta	9
1.2.1 Restrizioni di accesso per privati	9
1.2.2 Divieto di preparare e detenere esplosivi artigianali	11
1.2.3 Possibilità di segnalare avvenimenti sospetti	11
1.2.4 Sistema d'informazione, obbligo di informazione e di etichettatura nonché disposizioni penali	11
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	12
1.3.1 In generale	12
1.3.2 Risultati della procedura di consultazione	12
1.4 Compatibilità tra compiti e finanze	13
1.5 Diritto comparato, rapporto con il diritto europeo	14
1.5.1 Regolamento introdotto in seno all'UE nel 2014	14
1.5.2 Attuazione dell'RPRE in Europa	15
1.5.3 Revisione dell'RPRE	16
1.5.4 Coordinamento del progetto con il diritto europeo	16
1.6 Attuazione	17
1.6.1 Confederazione	17
1.6.2 Operatori economici	18
1.6.3 Cantoni	18
<b>2 Commento ai singoli articoli</b>	<b>18</b>
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>41</b>
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	41
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	41
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	42
3.1.3 Altre ripercussioni	42
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	42
3.3 Ripercussioni sull'economia	43
<b>4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale</b>	<b>44</b>
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	44
4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	44
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>45</b>
5.1 Costituzionalità	45
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	46

---

5.3	Forma dell'atto	47
5.3.1	Atto a livello di legge	47
5.3.2	Legislazione sugli esplosivi	47
5.3.3	Legislazione sui prodotti chimici	48
5.3.4	Nuovo atto	48
5.4	Subordinazione al freno alle spese	49
5.5	Delega di competenze legislative	49
5.6	Protezione dei dati	49
	<b>Legge federale sui precursori di sostanze esplodenti (LPre) (disegno)</b>	<b>99</b>

---

# Messaggio

## **1                   Punti essenziali del progetto**

### **1.1                Situazione iniziale**

#### **1.1.1            Introduzione**

I precursori di sostanze esplodenti sono sostanze chimiche presenti in molti prodotti di uso quotidiano che possono essere utilizzate abusivamente per la preparazione illegale di sostanze esplodenti. Si tratta ad esempio di decoloranti per capelli e disinfettanti (perossido di idrogeno), fertilizzanti (nitrati) e solventi (acetone). Visti i loro numerosi usi legittimi, questi prodotti sono di facile accesso e vengono forniti, senza restrizione alcuna, tanto nel commercio al dettaglio classico quanto, sempre di più, anche nel commercio online. Un volume di vendita e un numero di transazioni elevati sono all'ordine del giorno per questo genere di precursori, motivo per cui simili prodotti possono essere acquistati anche da persone con intenti criminosi senza destare particolari sospetti.

Se usati correttamente, i precursori di norma non costituiscono alcun rischio. È solo mediante il mescolamento meccanico o le reazioni chimiche con altre sostanze che si ottengono sostanze esplodenti. Se questa preparazione avviene al di fuori della produzione industriale in un laboratorio improvvisato, si ottengono cosiddetti esplosivi artigianali («home made explosive», HME). Il loro potenziale di pericolo acquista dimensioni notevoli, se si considerano il gran numero di istruzioni reperibili su Internet per la preparazione di esplosivi artigianali e l'elevata disponibilità di precursori sul mercato. Chiunque lo desideri può riprodurre autonomamente i singoli passaggi delle istruzioni, sebbene la sintesi così ottenuta costituisce di per sé un rischio considerevole per l'incolumità della persona stessa e dell'ambiente circostante.

Gli esplosivi artigianali in genere non sono il risultato di una produzione soggetta a controlli della qualità e non sono fabbricati in modo conforme allo stato della tecnica. Si differenziano quindi dagli esplosivi utilizzati per scopi professionali, per esempio nell'ingegneria civile o nell'industria e vanno quindi classificati come sostanze instabili e dalla manipolazione poco sicura.

#### **1.1.2            Necessità di una regolamentazione**

Le sostanze esplodenti preparate facendo ricorso a precursori vengono utilizzate per attentati terroristici in tutto il mondo. Secondo Europol, l'intensificarsi della sorveglianza degli esplosivi commerciali ha determinato un ricorso sempre maggiore a esplosivi artigianali. I precursori hanno ad esempio avuto un ruolo chiave anche nell'ambito dei più recenti attacchi terroristici perpetrati in Europa. Nel corso delle indagini, oltre ad altro materiale destinato alla preparazione di ordigni, sono state scoperte anche elevate quantità di precursori.

---

Per contrastare questa evoluzione, l'Unione europea (UE) ha provveduto a regolamentare l'uso dei precursori. La pertinente normativa europea, più precisamente il regolamento (UE) n. 98/2013<sup>1</sup>, è entrata in vigore il 2 settembre 2014 (cfr. n. 1.5.1). Da allora, la Svizzera costituisce l'unico Paese nel cuore dell'Europa in cui tali sostanze sono accessibili senza alcuna restrizione. 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. L'uso illegale di precursori non costituisce quindi soltanto un rischio per la sicurezza della Svizzera, ma rappresenta anche un potenziale di conflitto politico con gli Stati membri dell'UE qualora precursori acquistati in Svizzera dovessero essere utilizzati per compiere attentati terroristici nei Paesi confinanti.

In un primo momento non era 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 che sia rispettoso della salute e dell'ambiente («safety»). Il tema dell'uso improprio di precursori per la preparazione illegale di sostanze esplodenti, invece, si ricollega chiaramente ai compiti di polizia («security»). Nessuna delle basi giuridiche esistenti si presta inoltre a una regolamentazione dei precursori analoga a quella dell'UE (cfr. n. 5.3). Per questi motivi, l'Ufficio federale di polizia (fedpol) è stato incaricato di elaborare il presente progetto.

### 1.1.3 Situazione giuridica in Svizzera

Fino al 31 luglio 2005 le sostanze chimiche, tra cui anche la maggior parte dei precursori di sostanze esplodenti, erano disciplinate dalla legge del 21 marzo 1969<sup>2</sup> sui veleni e suddivise in classi di tossicità al fine di proteggere le persone e gli animali. A seconda della classe di tossicità, le persone capaci di discernimento potevano acquistare le sostanze chimiche senza autorizzazione, contro ricevuta oppure presentando una cedola di veleno (art. 18 dell'ordinanza del 19 settembre 1983<sup>3</sup> sui veleni). Sebbene l'obiettivo principale di tale normativa fosse di garantire un uso dei prodotti chimici pericolosi rispettoso della salute e dell'ambiente («safety»), quale effetto secondario positivo nell'ottica di polizia di sicurezza, ne scaturiva una disponibilità limitata e una fornitura controllata dei prodotti («security»).

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

<sup>1</sup> 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; GU L 39 del 9.2.2013, pag. 1.

<sup>2</sup> RU 1972 360, 1977 2249, 1982 1676, 1984 1122, 1985 660, 1991 362, 1997 1155, 1998 3033; abrogata da RU 2004 2293

<sup>3</sup> RU 1983 1387 1516, 1986 1254, 1987 1026, 1992 1175, 1997 697, 1999 56 1362 2036, 2001 522 3294, 2002 1406 1517, 2003 5421; abrogata da RU 2005 2695

---

veleni<sup>4</sup>. È quindi venuto meno anche il regime delle autorizzazioni in materia di veleni e la fornitura di prodotti chimici è stata liberalizzata. Da quel momento in poi, per gli utilizzatori privati ormai risulta precluso soltanto l'accesso a determinate sostanze chimiche altamente tossiche. I precursori ai sensi della legislazione europea non rientrano in tale categoria. Dal punto di vista della polizia di sicurezza, ne è pertanto risultato un calo del livello di sicurezza: la legislazione sui prodotti chimici<sup>5</sup> e la legislazione sugli stupefacenti<sup>6</sup> contemplano norme su determinati precursori. Certe sostanze, ovvero il perossido di idrogeno  $\geq 50$  per cento, l'acido nitrico  $\geq 5$  per cento e l'acido solforico  $\geq 15$  per cento, sono escluse dalla vendita a libero servizio poiché il venditore, prima di fornirle all'acquirente, è tenuto a informarlo delle misure di protezione da adottare e delle modalità di smaltimento. Si tratta tuttavia di sostanze alle quali i privati possono accedere liberamente.

Nemmeno l'uso di precursori e i processi di preparazione per trasformarli in esplosivi artigianali sottostanno alla legge federale del 25 marzo 1977<sup>7</sup> sugli esplosivi (LEspl): essa non si applica infatti alle sostanze rispondenti di per sé alla nozione di esplosivo ma che, vista la finalità della legislazione sugli esplosivi, devono logicamente esserne escluse (cfr. il messaggio del 20 agosto 1975<sup>8</sup> concernente un disegno di legge federale sulle materie esplodenti). I prodotti e preparati esplosivi, «fabbricati e messi in commercio per 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). Il campo d'applicazione della LEspl si limita alle materie esplosive fabbricate in modo professionale (a titolo commerciale) e non si estende a sostanze esplodenti preparate a titolo privato. Gli esplosivi artigianali vengono preparati per commettere atti terroristici e altre attività illegali. A differenza degli esplosivi normati fabbricati industrialmente, gli esplosivi artigianali sono molto pericolosi e di manipolazione assai poco sicura. Considerate queste proprietà e l'uso previsto, non si tratta di esplosivi ai sensi della LEspl.

In Svizzera, l'acquisto e la detenzione di precursori da parte di privati nonché la preparazione di esplosivi artigianali sostanzialmente non sono soggetti ad alcuna restrizione. Il Codice penale (CP)<sup>9</sup> punisce le operazioni con esplosivi («materie esplosive») o precursori («sostanze destinate alla loro fabbricazione») soltanto se la persona interessata sa o deve presumere che tali materie o sostanze sono destinate ad uso delittuoso (art. 226 cpv. 2 CP). Soltanto una persona la cui colpevolezza in tal senso è dimostrata, può essere perseguita penalmente. Lo stesso vale per le persone che fabbricano autonomamente materie esplosive (art. 226 cpv. 1 CP). Di conseguenza, nella prassi l'articolo 226 CP è stato applicato solo poche volte.

4 RU **2004 2293** e **2005 2695**

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

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

7 RS **941.41**

8 FF **1975** II 1261, in particolare pag. 1268

9 RS **311.0**



---

## **1.2 Regolamentazione proposta**

Per prevenire reati commessi facendo ricorso a esplosivi artigianali, l'accesso ai precursori da parte di privati dovrà essere parzialmente limitato. Gli utilizzatori professionali che si servono di precursori nell'esercizio della loro professione non sono interessati dalle restrizioni di accesso.

Verrà inoltre vietata la preparazione di esplosivi artigianali, i privati non saranno quindi autorizzati a produrre autonomamente sostanze esplodenti. Sarà vietata anche la detenzione di esplosivi artigianali.

Un ulteriore punto essenziale del progetto è il fatto di sancire la possibilità di segnalare a fedpol avvenimenti sospetti correlati ai precursori. Le misure di sensibilizzazione saranno volte ad attirare l'attenzione su tale possibilità.

### **1.2.1 Restrizioni di accesso per privati**

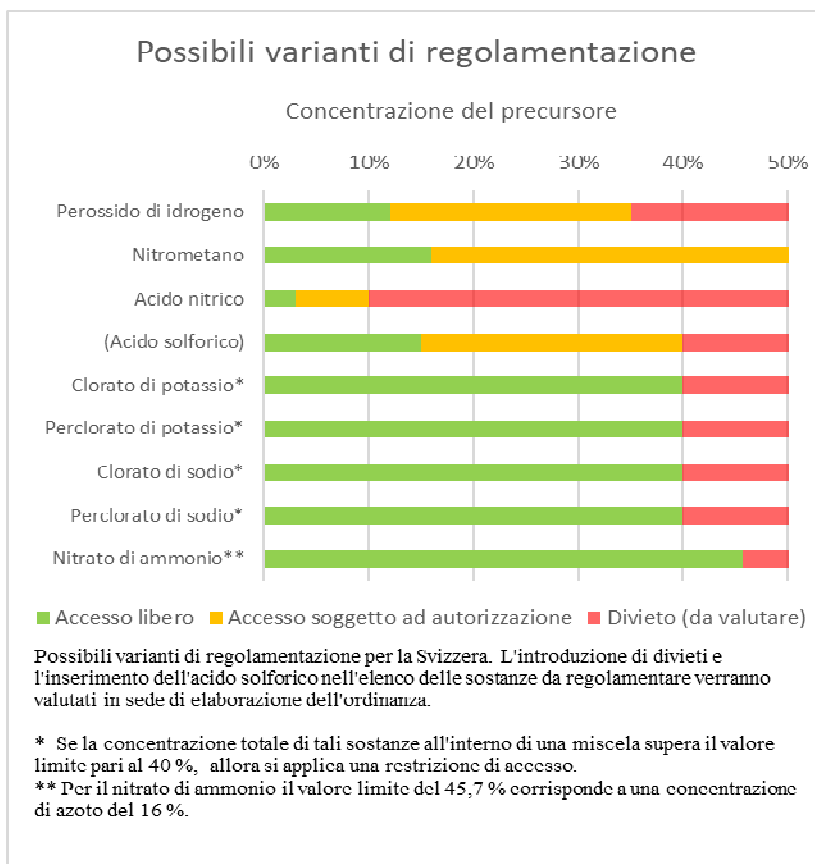
Il progetto prevede tre livelli di accesso che saranno applicati in base alla concentrazione dei precursori: se la concentrazione è bassa, i precursori in questione resteranno liberamente accessibili ai privati, mentre, a partire da determinati valori limite di concentrazione, subentrerà invece l'obbligo di autorizzazione. Sussiste inoltre la possibilità di vietare l'accesso a partire da certe concentrazioni più elevate. Le restrizioni di accesso interesseranno tra i 100 e i 200 prodotti disponibili sul mercato svizzero che vengono prevalentemente distribuiti da farmacie, drogherie e alcuni negozi specializzati (cfr. n. 3.3).

L'autorizzazione per l'acquisto di precursori è rilasciata come segue: un privato compila la richiesta di autorizzazione e la trasmette all'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni (fedpol). Nella misura del possibile, tale procedura si svolgerà completamente per via elettronica. L'autorità verifica se la persona richiedente è registrata nei sistemi d'informazione di polizia; a tal fine esegue un confronto automatico con i sistemi d'informazione di polizia. Se del caso, vengono effettuati ulteriori accertamenti. Se non sussiste alcun motivo d'impedimento e se per l'uso previsto indicato non è possibile far ricorso a un prodotto liberamente accessibile, l'autorizzazione viene rilasciata. Dopo aver ricevuto l'autorizzazione, la persona può acquistare i precursori indicati sull'autorizzazione. Il venditore controlla in base al documento d'identità della persona e al numero di autorizzazione, se il precursore in questione può essere fornito. A tal fine, la Confederazione mette a disposizione un portale Internet che permette di verificare la validità delle autorizzazioni. Dopo aver registrato la transazione nel portale, il venditore può fornire il prodotto. Se la persona non è in grado di presentare un'autorizzazione valida, la fornitura del prodotto dovrà essere rifiutata.

Le sostanze interessate e i valori limite di concentrazione saranno sanciti a livello di ordinanza e dovranno essere ripresi dal pertinente regolamento UE (cfr. n. 1.5). Questa armonizzazione impedirà di eludere la legislazione europea acquistando le sostanze in questione sul mercato svizzero e permetterà al contempo di evitare che si formino ostacoli tecnici al commercio. Occorrerà inoltre stabilire a livello di ordinanza se vietare l'accesso ai privati a partire da determinate concentrazioni più elevate. I prodotti contenenti una pertinente concentrazione di precursori potrebbero

quindi essere acquistati unicamente con autorizzazione eccezionale. Attualmente s'intende far uso di tale possibilità. La decisione definitiva andrà presa sulla base dei risultati della procedura di consultazione alla quale sarà sottoposta l'ordinanza.

Il grafico seguente illustra la regolamentazione prevista per la Svizzera sulla base del regolamento UE. Come appena menzionato, occorrerà stabilire se il livello «accesso vietato» troverà applicazione anche in Svizzera. In caso negativo, le concentrazioni in questione verrebbero assoggettate al livello «accesso soggetto ad autorizzazione». Si dovrà inoltre decidere se le restrizioni di accesso si applicheranno anche all'acido solforico. Nel 2019 l'UE ha infatti eliminato tale sostanza dalla lista delle sostanze soggette a restrizioni di accesso.



---

## **1.2.2 Divieto di preparare e detenere esplosivi artigianali**

Agli utilizzatori privati sarà vietata la preparazione di sostanze esplodenti. Anche la detenzione di simili sostanze preparate da utilizzatori privati sarà soggetta a divieto. Tali divieti si applicheranno a prescindere dai precursori utilizzati per la preparazione. La fabbricazione professionale (a titolo commerciale) di esplosivi è retta tuttora dalla LEspl.

## **1.2.3 Possibilità di segnalare avvenimenti sospetti**

La possibilità già esistente di segnalare avvenimenti sospetti correlati ai precursori viene ora sancita nella legge. I punti vendita, gli utilizzatori professionali o i privati che notano avvenimenti sospetti quali furti, sparizioni o transazioni sospette, possono rivolgersi a fedpol. In questo modo sarà possibile garantire un trattamento uniforme e competente della segnalazione. Mediante misure di sensibilizzazione appropriate s'intende informare gli interessati della possibilità di segnalare casi sospetti. È inoltre prevista la promozione dell'autoregolamentazione dei settori interessati, per esempio sotto forma di raccomandazioni per il deposito di precursori.

## **1.2.4 Sistema d'informazione, obbligo di informazione e di etichettatura nonché disposizioni penali**

Per gestire le autorizzazioni e trattare le segnalazioni di sospetto, fedpol deve poter trattare diversi dati personali. Secondo lo stato attuale della pianificazione, tali compiti saranno affidati all'Ufficio centrali Esplosivi, un servizio che sul piano organizzativo e del personale non fa parte della Polizia giudiziaria federale. Nei fine settimana e nei giorni festivi, le segnalazioni di sospetto potrebbero essere ricevute e trattate dalla Centrale operativa di fedpol. Quest'ultima potrebbe inoltre rispondere ai corpi di polizia che chiedono se una determinata persona dispone di un'autorizzazione. I dati sono trattati in un apposito sistema d'informazione che contiene soprattutto i dati relativi alla registrazione delle transazioni soggette ad autorizzazione. 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 della persona o contro cose.

Il disegno prevede inoltre che la trasmissione di precursori lungo l'intera catena di fornitura deve essere accompagnata da un'indicazione sulle disposizioni della nuova legge.

In caso di infrazioni alla nuova legge, il disegno prevede disposizioni penali. I reati sono perseguiti da fedpol nel quadro di un procedimento penale amministrativo.

---

## **1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

### **1.3.1 In generale**

Il presente progetto persegue tre obiettivi: salvaguardare la sicurezza interna della Svizzera, contribuire alla sicurezza in Europa e allestire un sistema di regolamentazione semplice e flessibile.

Il disciplinamento proposto comporta un beneficio reale per la Svizzera in termini di sicurezza. Colma infatti il divario esistente tra la legislazione nazionale e quella europea e riduce l'attrattiva del nostro Paese quale fonte di approvvigionamento per i criminali. L'economia e i privati non subiscono inoltre né restrizioni eccessive, né oneri amministrativi smisurati. L'uso legittimo di precursori di sostanze esplodenti resta quindi possibile anche per gli utilizzatori privati.

Nessuna regolamentazione, per quanto sofisticata, è in grado di garantire una protezione totale da eventuali attacchi. Tuttavia, è importante e opportuno introdurre un tale disciplinamento anche in Svizzera poiché, oltre a rappresentare un primo ostacolo per potenziali terroristi, fornisce 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. Una simile regolamentazione non comporta soltanto un onere burocratico supplementare, ma fornisce anche un contributo concreto in termini di sicurezza. Ne sono la prova le esperienze maturate nei Paesi che dispongono già di una regolamentazione dei precursori. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) è a conoscenza di diversi esempi provenienti da Paesi membri dell'UE, in cui il disciplinamento ha dimostrato la sua efficacia, conducendo a diversi arresti e riducendo così i rischi per la collettività.

Non sono previste restrizioni per gli utilizzatori professionali, né per gli agricoltori né per l'industria, motivo per cui soltanto una piccola parte di mercato è interessata dal disciplinamento. L'introduzione di controlli per gli utilizzatori professionali comporterebbe un onere amministrativo elevato e sarebbe di difficile attuazione. L'uso abusivo di precursori da parte di utilizzatori professionali può essere contrastato con un'adeguata opera di sensibilizzazione, l'autoregolamentazione volontaria dei rispettivi settori e l'istituzione della possibilità di segnalare sospetti.

### **1.3.2 Risultati della procedura di consultazione**

Su incarico del nostro Collegio, il DFGP ha posto in consultazione la nuova legge dall'8 dicembre 2017 al 23 marzo 2018. Pur formulando riserve e proposte di modifica, circa l'80 per cento dei partecipanti (23 Cantoni, 3 partiti e 13 organizzazioni) si è espresso a favore dell'avamprogetto di legge. In particolare, ha approvato gli sforzi tesi a salvaguardare meglio la sicurezza interna tramite le misure previste e ad aggiungere un nuovo strumento al dispositivo di lotta al terrorismo internazionale. Circa il 20 per cento dei partecipanti (3 Cantoni, 1 partito, 7 organizzazioni) ha espresso un parere negativo, asserendo che l'avamprogetto genera costi di regola-

---

mentazione non adeguatamente compensati in termini di sicurezza e che le misure proposte non siano confacenti a raggiungere gli obiettivi perseguiti.

Alcuni partecipanti alla consultazione criticano il fatto che le misure proposte si applichino soltanto all'uso delle sostanze interessate da parte di privati. A loro avviso, infatti, occorrerebbe formulare anche le condizioni per l'uso in ambito professionale, ad esempio sotto forma di prescrizioni specifiche in materia di conservazione e di contabilità. Singoli partecipanti alla consultazione sono inoltre del parere che il diritto di segnalazione previsto nell'avamprogetto dovrebbe essere sostituito con un obbligo, perlomeno in caso di furto di precursori.

I pareri espressi nell'ambito della procedura di consultazione sono nel complesso positivi. Non vi sono stati commenti tali da rendere necessari adeguamenti di principio. Come menzionato in precedenza, il controllo dell'intero mercato, esteso quindi anche agli utilizzatori professionali, comporterebbe un elevato onere amministrativo e sarebbe difficile da attuare. In tale contesto occorre quindi puntare sulle misure di sensibilizzazione previste. Si prescinde anche dall'introdurre un *obbligo di segnalare* avvenimenti sospetti, a sostituzione del previsto *diritto di segnalazione*, puntando a una collaborazione costruttiva e volontaria di tutti gli attori.

Quattro partecipanti ritengono inoltre che sarebbe opportuno prorogare l'emanazione di una legge federale finché non siano chiari gli ulteriori sviluppi cui sarà sottoposto il regolamento UE. È quel che è successo nel frattempo (cfr. n. 1.5.3). Il disegno di legge tiene conto degli adeguamenti apportati al regolamento UE rinunciando al regime di registrazione proposto nell'avamprogetto. Il sistema delle restrizioni di accesso viene così snellito e i punti vendita ne escono sgravati. Nel disegno, la semplice etichettatura dei precursori messi a disposizione sul mercato per utilizzatori privati viene inoltre sostituita da un'informazione lungo l'intera catena di fornitura (cfr. n. 1.5.4).

Nei commenti ai singoli articoli del disegno di legge (n. 2) ci soffermeremo in modo più dettagliato sulle richieste avanzate dai partecipanti alla consultazione. Diverse disposizioni sono state adeguate a seguito dei pareri espressi dai partecipanti.

Un riassunto esauriente dei risultati della procedura di consultazione è contenuto nel pertinente rapporto sui risultati<sup>10</sup>.

## 1.4                      **Compatibilità tra compiti e finanze**

Il disciplinamento dei precursori di sostanze esplosive è una delle misure che mette in atto la Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo<sup>11</sup>. Gli obiettivi della strategia sono contrastare il verificarsi di attacchi terroristici su suolo svizzero, l'exportazione del terrorismo dalla Svizzera e l'utilizzo del Paese come base logistica per il terrorismo. Rinunciare all'emanazione del disciplinamento, significherebbe per la Svizzera essere l'unico Paese nel cuore dell'Europa in cui poter acquistare

<sup>10</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2017 > DFGP

<sup>11</sup> FF 2015 6143

---

precursori senza alcuna restrizione, diventando così una fonte di approvvigionamento molto attrattiva per i criminali.

La nuova legge federale contribuisce pertanto a salvaguardare la sicurezza interna della Svizzera e impedisce che, in seno all'Europa, la Svizzera diventi la base logistica di terroristi. Le risorse finanziarie e di personale della Confederazione da destinare a tal fine sono relativamente contenute (cfr. n. 3.1). L'entità delle ripercussioni per i Cantoni e l'economia è minima (cfr. n. 3.2. e 3.3).

## **1.5 Diritto comparato, rapporto con il diritto europeo**

### **1.5.1 Regolamento introdotto in seno all'UE nel 2014**

L'UE disciplina i precursori di sostanze esplodenti nel regolamento (UE) n. 98/2013<sup>12</sup> (di seguito: RPRE); nell'UE si parla di «precursori di esplosivi». Entrato in vigore il 1° marzo 2013, l'RPRE trova applicazione a decorrere dal 2 settembre 2014. Non facendo l'RPRE parte dell'acquis di Schengen, la Svizzera non è tenuta a recepirlo nel proprio diritto.

L'RPRE si applica alle sostanze elencate negli allegati I e II nonché alle miscele e alle sostanze che le contengono. Sono quindi interessati sia le sostanze in senso stretto (p. es. materie prime o sostanze chimiche), sia le miscele e i prodotti destinati ai consumatori finali. Non rientrano invece nel suo campo di applicazione gli articoli pirotecnici, i medicinali soggetti all'obbligo di prescrizione medica e gli articoli di cui all'articolo 3 numero 3 del regolamento (CE) n. 1907/2006<sup>13</sup>.

L'RPRE impone agli Stati membri di creare un punto di contatto per la segnalazione di transazioni sospette e di incaricare un'autorità competente del rilascio delle licenze e del controllo dei registri. Definisce inoltre le condizioni quadro per il sistema di rilascio delle licenze e la registrazione delle transazioni. Il regime di sanzioni è invece a discrezione degli Stati membri.

Ai privati si applicano restrizioni concernenti l'accesso a sostanze elencate nell'allegato I RPRE. In linea di principio, le sostanze di cui all'allegato I, in concentrazioni superiori al valore limite ivi stabilito, non vanno messe a disposizione dei privati, né possono essere da essi introdotte, detenute o usate. Con l'introduzione di un sistema di licenze, ai privati è tuttavia consentito acquistare e detenere le sostanze in questione. Secondo la normativa introdotta nel 2014, determinate sostanze possono alternativamente essere sottoposte a un regime di registrazione che

<sup>12</sup> 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; GU L 39 del 9.2.2013, pag. 1.

<sup>13</sup> Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 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 (di seguito regolamento UE-REACH).

---

permette ai privati di accedere alla sostanza a condizione che l'acquisto venga registrato.

L'RPRE introduce diversi obblighi di diligenza per le imprese in caso di transazioni correlate ai precursori. L'obbligo di segnalare transazioni sospette, indipendentemente dai livelli di concentrazione, si applica sia alle transazioni tra un operatore economico e un privato («business-to-customer»), sia a quelle tra operatori economici («business-to-business»). Gli operatori economici sono inoltre responsabili dell'etichettatura delle sostanze e dei prodotti interessati elencati all'allegato I se questi sono destinati a utilizzatori privati. Non sono invece soggetti a restrizioni l'acquisto, la detenzione e l'uso di precursori da parte degli operatori economici.

### **1.5.2 Attuazione dell'RPRE in Europa**

A seguito dell'attuazione dell'RPRE, per gli utilizzatori privati la disponibilità di precursori sul mercato UE è diminuita. In concomitanza è aumentato il numero di segnalazioni di sospetto negli Stati membri.

La disponibilità limitata dei precursori e la maggiore sensibilità degli operatori economici interessati costituiscono i primi risultati positivi dell'RPRE. In diversi casi le autorità di perseguimento penale sono riuscite a impedire l'uso abusivo di precursori e il verificarsi di danni a persone e oggetti. Gli ostacoli innalzati dall'RPRE limitano le possibilità dei terroristi ripercuotendosi negativamente sulla pianificazione e l'esecuzione di attacchi terroristici.

Nonostante questi primi successi, i precursori vengono tuttora utilizzati impropriamente per preparare esplosivi artigianali impiegati durante attentati terroristici. Nell'ambito di diversi arresti in Europa sono stati sequestrati precursori ed esistono indizi secondo cui criminali e terroristi cerchino di aggirare le barriere introdotte dall'RPRE.

Attualmente, l'RPRE lascia agli Stati membri un certo margine discrezionale nel selezionare la tipologia di restrizioni di accesso (regime di registrazione, sistema di licenze, divieti), dando così vita a un quadro attuativo relativamente differenziato. Una maggioranza degli Stati membri ritengono inoltre che il regime di registrazione costituisca una potenziale lacuna, poiché non prevede che gli acquirenti di precursori vengano sottoposti a verifica prima di effettuare l'acquisto. I criminali e i terroristi possono servirsi di tale lacuna per procurarsi i precursori nello Stato che presenta la regolamentazione più liberale. Questo mostra l'importanza rivestita da una normativa a livello europeo e dalla cooperazione tra uffici di segnalazione.

L'attuazione eterogenea negli Stati membri e i dubbi relativi alle responsabilità lungo la catena di approvvigionamento rendono più difficile il rispetto delle norme da parte degli operatori economici.

---

### **1.5.3 Revisione dell'RPRE**

Per far fronte alle sfide appena menzionate, nell'aprile 2018 la Commissione europea ha proposto di sottoporre l'RPRE a revisione totale. Nel frattempo, il nuovo regolamento (UE) 2019/1148<sup>14</sup> (di seguito RPRE II) è stato approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Entrerà in vigore il 1° febbraio 2021 e comporterà diverse novità.

Considerando i dubbi espressi dagli Stati membri sulla sicurezza e l'efficacia del regime di registrazione, in futuro si rinuncerà a tale livello di accesso. Le sostanze che finora erano soltanto soggette a un obbligo di registrazione, in futuro saranno sottoposte al sistema di licenze. Gli Stati membri inoltre non potranno più decidere autonomamente se assoggettare i precursori in concentrazioni elevate al sistema di licenze o se vietare completamente la loro fornitura a privati. In futuro, tali concentrazioni elevate saranno soggette a divieto in tutti gli Stati membri.

Le restrizioni di fornitura saranno altresì estese a una nuova sostanza, l'acido solforico, e verrà adeguato il valore limite di concentrazione del nitrometano.

Un altro punto considerato nell'ambito della revisione è la precisazione delle responsabilità lungo la catena di approvvigionamento. In futuro, il semplice obbligo di etichettatura per la messa a disposizione a privati sarà sostituito dal flusso di informazioni che dovrà essere garantito lungo l'intera catena di approvvigionamento. Anche i fabbricanti e gli intermediari saranno quindi tenuti a informare i propri clienti in merito alle disposizioni giuridiche applicabili al prodotto in questione. Non è tuttavia definita la modalità secondo cui l'informazione dovrà essere dispensata. È ipotizzabile un'indicazione riportata nella scheda di dati di sicurezza, una pertinente etichettatura o un'informazione su un documento a parte.

Affinché nell'esecuzione della normativa le restrizioni di fornitura siano applicabili anche agli utilizzatori professionali che non presentano una vera necessità di disporre del prodotto in questione, saranno sottoposte a regolamentazione anche le transazioni tra operatori economici, ovvero le transazioni «business-to-business»: i punti vendita dovranno verificare in modo più approfondito se un utilizzatore professionale abbia realmente bisogno di precursori. Per documentare l'avvenuta verifica, per i punti vendita verrà introdotto l'obbligo di tenere un registro. Occorrerà documentare tra l'altro la professione dell'utilizzatore professionale e l'uso previsto del precursore e tali informazioni dovranno essere conservate.

### **1.5.4 Coordinamento del progetto con il diritto europeo**

Come menzionato al numero 1.2.1, l'elenco delle sostanze soggette a restrizioni di accesso e i valori limite di concentrazione a partire dai quali si applicano tali restrizioni sono sostanzialmente ripresi dall'RPRE II. Questo impedirà che la legislazione europea possa essere elusa ripiegando sul mercato svizzero per acquistare le sostanze in questione e che si formino ostacoli tecnici al commercio.

<sup>14</sup> Regolamento (UE) 2019/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi, che modifica il regolamento (CE) n. 1907/2006 e che abroga il regolamento (UE) n. 98/2013; GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 1.



---

L'avamprogetto prevedeva per la Svizzera una combinazione tra regime di registrazione, sistema di autorizzazione e divieti (opzionale), più precisamente l'obbligo di registrazione per le concentrazioni medie, l'obbligo di autorizzazione per le concentrazioni piuttosto elevate e, aggiuntivamente, la possibilità di vietare completamente l'accesso alle concentrazioni elevate. Come esposto in precedenza, nell'UE si rinuncia ora al regime di registrazione. Di recente è inoltre aumentato il numero di Stati membri dell'UE che hanno abbandonato tale regime, tra cui la Germania. Nel disegno di legge il regime di registrazione non viene quindi più considerato con la conseguenza che i prodotti, che secondo l'avamprogetto avrebbero soltanto necessitato di una registrazione, saranno ora invece anch'essi soggetti all'obbligo di autorizzazione.

In tale contesto occorre considerare che alcuni fabbricanti dell'UE hanno ormai ridotto la loro offerta a prodotti con concentrazioni ridotte di precursori proprio allo scopo di non rientrare nel campo d'applicazione delle restrizioni di accesso. È probabile che il numero di prodotti soggetti a restrizioni di accesso sia destinato a diminuire a medio termine. Considerando il calo previsto di prodotti contenenti livelli di concentrazione critici, si impone quindi una semplificazione del sistema delle restrizioni di accesso. Il fatto di rinunciare al regime di registrazione comporta uno sgravio per i punti vendita. Anche nel sistema di autorizzazione il venditore è difatti tenuto a registrare elettronicamente la transazione, rispetto al regime di registrazione si tratta tuttavia di una registrazione semplificata visto che i dati inerenti all'acquirente sono già stati registrati durante la procedura di rilascio dell'autorizzazione. Rispetto al regime di registrazione, il sistema di autorizzazione consente inoltre di salvaguardare meglio gli interessi della Svizzera in materia di sicurezza poiché gli acquirenti vengono sottoposti a verifica prima del rilascio dell'autorizzazione e non soltanto a posteriori, in occasione della registrazione della transazione.

Il disegno, alla stregua dell'avamprogetto, non prevede invece l'estensione della regolamentazione delle transazioni agli utilizzatori professionali. L'obbligo di tenere registri per le transazioni «business-to-business» non verrà quindi introdotto in Svizzera. Implicherebbe oneri eccessivi per il settore economico.

Nel disegno, per contro, la semplice etichettatura dei precursori messi a disposizione sul mercato per gli utilizzatori privati viene sostituita da un flusso d'informazione lungo l'intera catena di fornitura. L'adozione di tale norma è nell'interesse di tutti gli acquirenti di precursori e contribuisce inoltre a evitare ostacoli tecnici al commercio.

## **1.6 Attuazione**

### **1.6.1 Confederazione**

Fedpol decide il rilascio e la revoca di autorizzazioni e tratta le segnalazioni di sospetto. A tal fine gestisce un sistema d'informazione. In caso di infrazione alla

---

legge federale, emana le decisioni del caso. Controlla inoltre che i punti vendita rispettino le disposizioni della legge federale.

Fedpol ha inoltre il compito di sensibilizzare gli attori coinvolti sui rischi di un uso abusivo dei precursori.

Rientra nella sua sfera di competenza anche il perseguimento, nell'ambito di procedimenti penali amministrativi, di eventuali infrazioni alla legge federale.

L'Amministrazione federale delle dogane (AFD) assolve un'attività di controllo nel settore dell'importazione e dell'esportazione di precursori.

### **1.6.2 Operatori economici**

Chiunque mette a disposizione sul mercato precursori è tenuto a informare i propri clienti delle disposizioni della presente legge.

Chiunque fornisce precursori soggetti a restrizioni di accesso a privati, deve verificare che essi dispongano delle necessarie autorizzazioni e registrare le transazioni nel portale Internet messo a disposizione da fedpol.

### **1.6.3 Cantoni**

Le autorità cantonali possono essere incaricate di effettuare i controlli a campione dei punti vendita.

## **2 Commento ai singoli articoli**

### *Art. 1*            Scopo e oggetto

La disposizione riassume lo scopo della legge, ovvero prevenire reati contro la vita e l'integrità della persona o contro cose che sono commessi con sostanze esplodenti preparate artigianalmente.

Le restrizioni di accesso si applicano unicamente agli utilizzatori privati. Il controllo dell'intero mercato, esteso quindi anche agli utilizzatori professionali, ostacolerebbe l'economia e comporterebbe oneri elevati, risultando quindi una misura sproporzionata. Mediante misure di sensibilizzazione s'intende tuttavia motivare anche gli utilizzatori professionali a essere vigili e a segnalare avvenimenti sospetti correlati ai precursori.

Il divieto di preparare sostanze esplodenti è anch'esso rivolto esclusivamente agli utilizzatori privati, mentre la fabbricazione professionale di esplosivi (a titolo commerciale) è disciplinata dalla LEspl (cfr. n. 1.1.3).

---

Le restrizioni di accesso si applicano ai precursori determinati dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 3. Le segnalazioni di sospetto possono invece riguardare avvenimenti sospetti correlati a tutti i precursori (art. 17).

Il divieto di preparare sostanze esplodenti si applica a prescindere dai precursori utilizzati per la preparazione (art. 16).

In occasione della procedura di consultazione, la Società svizzera dei farmacisti (pharmaSuisse) ha chiesto di escludere i medicinali dal campo d'applicazione della legge. Il disegno non contiene tuttavia una tale eccezione generale. All'articolo 3 è invece creata la base che consente all'Esecutivo di escludere dalle restrizioni di accesso determinati prodotti, tra cui i medicinali soggetti a prescrizione medica. In questo modo è possibile corrispondere almeno in parte alla richiesta summenzionata.

## *Art. 2*            Definizioni

### *Let. a Sostanze esplodenti*

Sono considerate 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 della persona o di distruggere cose.

### *Let. b Precursori*

Per precursori si intendono tutte le sostanze chimiche che possono essere utilizzate per preparare sostanze esplodenti. L'espressione «precursori» si riferisce sia alle sostanze chimiche stesse, sia alle miscele e alle soluzioni che le contengono.

Diversi partecipanti alla consultazione hanno evidenziato che il termine tedesco «Vorläuferstoff» («precursore»/«précurseur») è già in uso nella legislazione sugli stupefacenti. Avevano quindi proposto di ripiegare nella versione tedesca della legge sull'espressione «Ausgangsstoff» utilizzata nell'UE. Tuttavia, il disegno di legge contempla tuttora l'espressione «Vorläuferstoff» perché si tratta di una nozione nota in Svizzera. Nell'italiano e nel francese non sarebbe comunque stato possibile ricorrere ad termini alternativi, visto che «precursore» e «précurseur» sono utilizzati anche a livello dell'UE.

### *Let. c Utilizzatore privato*

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 sui prodotti chimici (cfr. definizione di «utilizzatore privato» all'art. 2 cpv. 2 lett. a dell'ordinanza del

---

5 giugno 2015<sup>15</sup> sui prodotti chimici; OPChim). Il settore commerciale può quindi basarsi sulla distinzione tra utilizzatori professionali e privati applicata dalla legislazione sui prodotti chimici. Nelle campagne di sensibilizzazione verrà menzionata la possibilità di identificare gli utilizzatori professionali anche tramite il numero di identificazione delle imprese (IDI).

Come si evince dalla definizione di «utilizzatore privato», occorre tener conto dell'uso concreto 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 ritenuto tale quando utilizza un prodotto per pulire l'acquario.

Possono appellarsi all'uso a «fini di formazione o di ricerca» gli istituti di formazione quali scuole (lezioni di chimica), università o i politecnici federali. Si parla invece di uso «nell'ambito di un'attività di pubblica utilità» quando un'istituzione di utilità pubblica, quale una fondazione o un'associazione, esercita un'attività commerciale per la quale necessita del precursore.

### *Art. 3*                    Restrizioni di accesso

L'Esecutivo tiene un elenco dei precursori soggetti a restrizioni di accesso. L'elenco può essere adeguato sulla scorta di nuovi sviluppi che emergono in materia di abusi. Deve inoltre essere armonizzato con la pertinente lista dell'UE. Attualmente è previsto che l'elenco comprenda le sostanze seguenti: perossido di idrogeno, nitrometano, acido nitrico, clorato di potassio, perclorato di potassio, clorato di sodio, perclorato di sodio e nitrato di ammonio. L'elenco potrebbe eventualmente essere completato con l'acido solforico. Nell'RPRE II l'UE lo ha inserito ex novo nella lista delle sostanze soggette a restrizioni di accesso.

Per ciascun precursore elencato, il nostro Collegio stabilisce il livello di concentrazione fino al quale è liberamente accessibile e il livello a partire dal quale l'accesso è invece soggetto ad autorizzazione (il livello di accesso «soggetto a registrazione» contemplato dall'avamprogetto è stato eliminato, cfr. n. 1.5.4). Per evitare che si creino nuovi ostacoli tecnici al commercio, occorre che i valori limite di concentrazione corrispondano a quelli stabiliti nell'UE (cfr. n. 1.2.1). Tali valori vengono proposti dallo «Standing Committee on Precursors», un comitato permanente di esperti dell'UE in materia di precursori cui partecipa anche la Svizzera.

Il nostro Collegio può inoltre vietare agli utilizzatori privati l'accesso a un precursore a elevate concentrazioni (livello di accesso: «accesso vietato»). Finora, gli Stati membri dell'UE avevano la possibilità, senza esservi tuttavia obbligati, di introdurre questo livello di accesso. L'RPRE II sancisce invece l'obbligo di prevedere tale livello. Il livello «accesso vietato» verrà quindi applicato anche in Svizzera, a condizione che i risultati della procedura di consultazione relativa all'ordinanza non vi si oppongano. Come già precisato nel rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto, un simile divieto non può tuttavia essere assoluto, ma deve prevedere

<sup>15</sup> RS 813.11

---

re eccezioni per gli usi delle sostanze autorizzati dalla legge. Il disegno contempla difatti le pertinenti disposizioni derogatorie (cfr. art. 4 cpv. 2 e art. 10).

Diversi partecipanti alla consultazione hanno rilevato che nell'avamprogetto il capoverso 3 del presente articolo ripeteva sostanzialmente i criteri menzionati al capoverso 1 e che riportava inoltre un criterio poco pertinente, ovvero la pericolosità del precursore. Il capoverso in questione non è quindi stato inserito nel disegno.

I nuovi *capoversi 3 e 4* comprendono un disciplinamento secondo cui oggetti e certi altri prodotti sono esclusi dalle restrizioni di accesso. Per «oggetto» si intende un prodotto composto di una o più sostanze o preparati che durante la fabbricazione riceve una forma specifica, una superficie specifica o un aspetto specifico che ne determina la funzione finale in misura maggiore rispetto alla composizione chimica (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. e OPChim). Nell'UE le restrizioni di accesso non si applicano agli oggetti contenenti precursori<sup>16</sup>, quali fiammiferi (clorato di potassio) o batterie per automobili (acido solforico). Tale eccezione, che nell'avamprogetto era soltanto implicita, deve valere anche in Svizzera. L'Esecutivo deve tuttavia disporre della possibilità di comunque assoggettare singoli oggetti al disciplinamento. Oltre agli oggetti devono essere esclusi dalle restrizioni di accesso anche determinati prodotti chimici. Si pensi in particolare a prodotti già altrimenti soggetti a controlli di accesso. Nell'UE i medicinali soggetti a prescrizione medica non sottostanno a restrizioni di accesso<sup>17</sup>. Anche questa deroga per i medicinali per uso umano e i medicinali per uso veterinario soggetti a prescrizione deve trovare applicazione in Svizzera.

Alcuni partecipanti alla consultazione, tra cui pharmaSuisse e l'Associazione svizzera dei droghieri, hanno anche chiesto di introdurre una quantità in franchigia in modo che la fornitura di precursori in piccole quantità non sia soggetta a restrizioni di accesso. Il disegno non prevede tuttavia alcuna quantità in franchigia generale. Essa consentirebbe infatti di eludere le restrizioni di accesso mediante la moltiplicazione degli acquisti. Occorre inoltre menzionare che bastano quantità esigue di precursori, ovvero pochi grammi, per preparare un detonatore. È per questo motivo che nemmeno l'UE prevede quantità in franchigia.

#### *Art. 4*                    Acquisto e detenzione di precursori

Gli utilizzatori privati in linea di massima non sono autorizzati ad acquistare e detenere precursori di cui all'articolo 3 appartenenti ai livelli «accesso soggetto ad autorizzazione» e «accesso vietato». L'acquisto e la detenzione sono leciti soltanto se la sostanza è stata acquistata in conformità alle modalità d'accesso stabilite.

Per determinati usi, gli utilizzatori privati possono essere obbligati a ricorrere a precursori del livello «accesso vietato». Nel disegno è pertanto contenuta una disposizione secondo cui fedpol, in tali casi, può rilasciare un'autorizzazione eccezionale (cfr. art. 10).

<sup>16</sup> Art. 2 par. 2 lett. a RPRE in combinato disposto con art. 3 n. 3 del regolamento UE-REACH (la nozione di «oggetto» utilizzata nel diritto svizzero corrisponde al termine «articolo» delle normative UE).

<sup>17</sup> Cfr. art. 2 lett. c RPRE.

---

La detenzione di precursori acquistati prima dell'entrata in vigore della presente legge resta consentita (cfr. art. 38).

#### *Art. 5*            Divieto di alienare precursori

Gli utilizzatori privati non possono alienare ad altri utilizzatori privati i precursori di cui all'articolo 3 appartenenti ai livelli «accesso soggetto ad autorizzazione» e «accesso vietato». In tali casi non sarebbe infatti possibile garantire né la verifica che l'acquirente dispone dell'autorizzazione necessaria né la registrazione della transazione.

Non è quindi consentito acquistare i precursori menzionati per conto di un'altra persona (p. es. un vicino), poiché il prodotto in tal caso verrebbe alienato (trasferimento del possesso). È invece possibile che una persona che fa parte della stessa economia domestica dell'acquirente, utilizzi il prodotto all'interno della medesima economia domestica. Se una persona ha ad esempio acquistato un prodotto per la pulizia della piscina, la piscina può essere pulita anche da un altro membro della famiglia o da un coinquilino. Un tale uso da parte di un membro appartenente alla stessa economia domestica dell'acquirente non è considerato un'alienazione ai sensi del presente articolo (nessun trasferimento del possesso ai sensi del diritto civile). Il prodotto non può tuttavia essere portato altrove da un membro della famiglia o da un coinquilino.

#### *Art. 6*            Richiesta di autorizzazione di acquisto

Gli utilizzatori privati che intendono acquistare precursori di cui all'articolo 3 appartenenti al livello di accesso «accesso soggetto ad autorizzazione», devono presentare a fedpol una richiesta di autorizzazione di acquisto della sostanza. È previsto che le richieste vengano presentate tramite un portale Internet.

#### *Art. 7*            Rilascio o rifiuto dell'autorizzazione di acquisto

L'autorizzazione di acquisto è rilasciata soltanto se il richiedente è maggiorenne, se è domiciliato in Svizzera e se indica un uso previsto plausibile. Non deve inoltre sussistere nessuno dei motivi di impedimento di cui al *capoverso 2*.

Il domicilio in Svizzera costituisce un requisito perché solo in tal caso è possibile verificare in modo approfondito se sussistono motivi che ostano al 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 18 capoverso 1 e un'eventuale presa di contatto con le autorità partner estere ai sensi dell'articolo 19, non venga a conoscenza di tutte le informazioni pertinenti. In futuro potrebbe esservi la possibilità di controllare in modo sistematico le informazioni sul domicilio facendo ricorso a un sistema nazionale di consultazione degli indirizzi delle persone fisiche<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. avamprogetto del Consiglio federale del 14 agosto 2019 posto in consultazione «Legge federale sul sistema nazionale di consultazione degli indirizzi delle persone fisiche (LSI)» (in consultazione dal 16 agosto 2019 al 22 novembre 2019).

---

La plausibilità dell'uso previsto indicato può essere verificata in quanto diversi precursori offrono possibilità d'uso «classiche» in funzione delle loro proprietà chimiche. Se è stato indicato un uso previsto differente, è eventualmente possibile chiedere delucidazioni. A ciò si aggiunge inoltre la possibilità di rifiutare il rilascio dell'autorizzazione di acquisto in virtù del *capoverso 3*, se lo scopo perseguito con l'uso previsto indicato può essere raggiunto facendo ricorso ad altre sostanze.

*Art. 8* Portata e durata dell'autorizzazione di acquisto

La presente disposizione disciplina la validità delle autorizzazioni di acquisto che devono essere limitate sotto il profilo materiale e temporale.

*Art. 9* Verifica e revoca dell'autorizzazione di acquisto

Fedpol può verificare periodicamente se gli utilizzatori privati adempiono ancora i presupposti necessari per l'acquisto del precursore e, in caso negativo, revocare loro l'autorizzazione di acquisto. Ogni registrazione di una transazione (fornitura, importazione o esportazione) costituisce un'occasione per effettuare una tale verifica. Le verifiche sono rette dagli articoli 18–27.

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

*Art. 10* Autorizzazione eccezionale

La presente disposizione disciplina le autorizzazioni eccezionali per l'acquisto di precursori di cui all'articolo 3 appartenenti al livello «accesso vietato». Una tale autorizzazione può essere rilasciata soltanto se l'utilizzatore privato ha assolutamente bisogno del precursore in questione per farne un determinato uso. Occorre pertanto dimostrare l'uso previsto del precursore. Spetta a fedpol stabilire gli usi per i quali può essere rilasciata un'autorizzazione eccezionale. A seconda dell'uso previsto, l'autorizzazione può inoltre essere limitata a una determinata quantità del precursore o a un certo numero di transazioni.

Il rilascio e la revoca dell'autorizzazione eccezionale sono infine retti dalle disposizioni sull'autorizzazione di acquisto. Per quanto concerne il loro effetto, nell'intero disegno le autorizzazioni eccezionali sono equiparate alle autorizzazioni di acquisto.

*Art. 11* Importazione di precursori

Per importare precursori appartenenti ai livelli di accesso «accesso soggetto ad autorizzazione» e «accesso vietato», gli utilizzatori privati devono disporre di un'autorizzazione di acquisto o di un'autorizzazione eccezionale. Prima dell'importazione devono inoltre registrare la transazione tramite il portale Internet messo a disposizione da fedpol.

*Art. 12* Esportazione di precursori

Gli utilizzatori privati possono esportare per uso proprio precursori appartenenti ai livelli «accesso soggetto ad autorizzazione» e «accesso vietato», se hanno acquistato

---

le sostanze nel rispetto delle norme vigenti in Svizzera e se hanno registrato l'esportazione prima di lasciare il Paese. La registrazione va effettuata tramite un portale Internet messo a disposizione da fedpol. Sono fatte salve le prescrizioni degli Stati di transito e di destinazione.

Nell'avamprogetto era previsto che l'esportazione pianificata dovesse già essere menzionata nella richiesta di rilascio di un'autorizzazione di acquisto. Durante la procedura di consultazione è tuttavia stato rilevato che la decisione di esportare il precursore potrebbe essere presa anche in un secondo momento, ad acquisto avvenuto. Pertanto, il disegno prevede che l'utilizzatore privato registri autonomamente l'esportazione analogamente alla procedura applicata all'importazione.

#### *Art. 13*            Messa al sicuro provvisoria di precursori

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

L'infrazione è di norma perseguita da fedpol nel quadro di un procedimento penale amministrativo (cfr. art. 32 in combinato disposto con art. 37). Fedpol decide quindi anche il sequestro degli oggetti messi al sicuro provvisoriamente (cfr. art. 46 della legge federale del 22 marzo 1974<sup>19</sup> sul diritto penale amministrativo, DPA).

Se, in via eccezionale, l'infrazione non è perseguita da fedpol 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 di Samnaun e Sampuoir.

#### *Art. 14*            Fornitura di precursori a utilizzatori privati

La presente disposizione disciplina la fornitura a utilizzatori privati di precursori di cui all'articolo 3 appartenenti ai livelli di accesso «accesso soggetto ad autorizzazione» e «accesso vietato».

Per acquistare un precursore del livello «accesso soggetto ad autorizzazione», l'utilizzatore privato comprova la propria identità alla persona che gli fornisce il precursore ed esibisce l'autorizzazione di acquisto rilasciatagli (o soltanto il numero dell'autorizzazione). La persona che fornisce il precursore inserisce il numero dell'autorizzazione su un portale Internet messo a disposizione da fedpol, dove vengono visualizzate le generalità dell'utilizzatore privato e le informazioni sull'autorizzazione rilasciata. Se l'utilizzatore privato dispone dell'autorizzazione necessaria, può essergli fornito il precursore.

La persona che fornisce il precursore deve registrare la transazione nel portale Internet. Poiché le generalità dell'utilizzatore privato sono già registrate nel sistema, deve soltanto confermarle. Gli unici dati che devono essere inseriti sono le informa-

<sup>19</sup> RS 313.0



---

zioni sul precursore (probabilmente il tipo di sostanza, la sua concentrazione e la quantità acquistata) ed eventualmente sulla fornitura (ora, luogo).

Per la fornitura di un precursore appartenente al livello «accesso vietato» non è sufficiente un'autorizzazione di acquisto, ma occorre presentare un'autorizzazione eccezionale.

Per poter accedere al portale Internet, la persona che fornisce il precursore dovrà presumibilmente effettuare un login. Le consultazioni possono essere effettuate soltanto sulla base del numero di riferimento dell'autorizzazione e non delle generalità. In questo modo viene garantito che il punto vendita non possa consultare il sistema abusivamente (ricerca di persone).

#### *Art. 15*                    Informazione al momento della fornitura

L'articolo 12 dell'avamprogetto prevedeva l'etichettatura di prodotti contenenti precursori soggetti a restrizioni di accesso e destinati a essere forniti a utilizzatori privati. In futuro, nell'UE il mero obbligo di etichettatura per la messa a disposizione a privati verrà tuttavia sostituito da un flusso d'informazioni che dovrà essere garantito lungo tutta la catena di fornitura: i fabbricanti e gli intermediari devono informare i propri clienti in merito alle disposizioni legali applicabili al prodotto in questione.

Anche in Svizzera va introdotta una tale informazione lungo l'intera catena di fornitura. È nell'interesse degli acquirenti ottenere direttamente dai loro fornitori informazioni sulle disposizioni applicabili al prodotto in questione. Questo permetterà inoltre di evitare ostacoli tecnici al commercio. Il presente articolo prevede pertanto che anche nelle transazioni tra utilizzatori professionali debbano essere menzionate le disposizioni della legge federale. Non viene tuttavia fissato il modo in cui l'informazione vada trasmessa. Sono ipotizzabili un'indicazione sulla scheda di dati di sicurezza, un'etichettatura specifica oppure un'informazione in un documento a parte.

#### *Art. 16*                    Divieto di preparare e detenere sostanze esplodenti

Agli utilizzatori privati è vietata sia la preparazione di sostanze esplodenti sia l'acquisto e la detenzione di simili sostanze preparate (in Svizzera o all'estero) da utilizzatori privati, 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 di esplosivi non rientra nel campo d'applicazione della LEspl (cfr. n. 1.1.3). Gli utilizzatori privati non possono dunque chiedere un'autorizzazione in virtù dell'articolo 9 capoverso 1 LEspl. Del resto, non adempirebbero comunque i requisiti di cui all'articolo 8a LEspl.

La presente disposizione si applica soltanto agli utilizzatori privati. Occorre tuttavia considerare che la distinzione tra utilizzatore professionale e utilizzatore privato dipende dall'uso concreto del singolo precursore (cfr. art. 2 lett. a). Chi acquista un precursore in veste 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 per fertilizzare un terreno. 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 applica anche a lui. Rientrano inoltre nella categoria degli utilizzatori professionali anche le scuole che impiegano i precursori nell'ambito delle lezioni di chimica. Tuttavia, se un insegnante prepara esplosivi al di fuori dell'attività scolastica, ciò non rientra nel suo mandato di insegnamento. Anche a lui è quindi vietato preparare sostanze esplodenti.

#### *Art. 17* Segnalazione di avvenimenti sospetti

La presente disposizione corrisponde all'articolo 14 dell'avamprogetto, tuttavia ora disciplina unicamente il diritto di segnalare avvenimenti sospetti. Le misure di sensibilizzazione sono invece ora menzionate all'articolo 28 capoverso 1.

Chiunque può segnalare un sospetto correlato ai precursori, in particolare quando si tratta di transazioni o tentate transazioni che insospettiscono la persona che fornisce il precursore. Non importa se si tratta di una transazione con un utilizzatore privato oppure professionale. Inoltre possono essere segnalati anche il furto o la sparizione di precursori nonché tutte le altre situazioni sospette a prescindere dal tipo di avvenimento.

Le segnalazioni di sospetto possono riguardare tutti i precursori ai sensi dell'articolo 2 lettera b. Non si limitano quindi soltanto ai precursori contemplati all'articolo 3. Possono essere comunicate tutte le informazioni pertinenti.

Assumendo il ruolo di ufficio di segnalazione su scala nazionale, fedpol garantisce che le segnalazioni ricevute vengano trattate in modo uniforme e professionale. Nell'ambito delle misure urgenti adottate provvisoriamente sono stati creati appositamente un numero di telefono e un indirizzo di posta elettronica cui segnalare gli avvenimenti sospetti. Queste misure saranno istituzionalizzate.

È inoltre prevista l'attuazione di misure di sensibilizzazione (cfr. art. 28 cpv. 1) che sollecitino i punti vendita, gli utilizzatori professionali e privati e le autorità a essere vigili e a segnalare casi sospetti correlati ai precursori.

Singoli partecipanti alla consultazione hanno proposto di non introdurre un diritto di segnalare bensì un obbligo. Soprattutto il furto di certi quantitativi di precursori dovrebbe essere soggetto all'obbligo di segnalazione. A livello di UE esiste già un tale obbligo. Il disegno, tuttavia, contempla tuttora soltanto il diritto di segnalazione. Per la messa a punto di un sistema di segnalazione funzionante è decisivo che le autorità e i settori interessati siano opportunamente informati e sensibilizzati. È poco probabile che una regolamentazione vincolante e la comminazione di sanzioni apportino un beneficio supplementare. Invece di puntare sulla costrizione è preferibile contare sulla collaborazione costruttiva e facoltativa di tutti gli attori coinvolti. Un ulteriore punto a sfavore dell'obbligo di segnalare è inoltre costituito dal fatto di non poter definire con precisione quando sussiste un sospetto e sarebbe quindi obbligatorio effettuare una segnalazione.

*Cpv. 1*

Durante il trattamento delle richieste di rilascio di autorizzazioni di acquisto o di autorizzazioni eccezionali, la verifica di tali autorizzazioni e il trattamento di segnalazioni di sospetto, fedpol verifica se vi sono indizi secondo cui i precursori potrebbero essere utilizzati per compiere reati contro la vita e l'integrità della persona o contro cose (cfr. art. 7 cpv. 2 e 21 cpv. 2).

Per poter disporre di un quadro possibilmente completo, la presente disposizione autorizza fedpol a raccogliere in modo automatico e sistematico dati provenienti da diversi sistemi d'informazione.

Si tratta dei sistemi d'informazione di polizia seguenti:

- a. sistema di sostegno alle indagini di polizia giudiziaria della Confederazione di cui all'articolo 10 della legge federale del 13 giugno 2008<sup>20</sup> sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP);
- b. sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali di cui all'articolo 11 LSIP;
- c. sistema di trattamento dei dati relativi alla cooperazione di polizia internazionale e intercantonale di cui all'articolo 12 LSIP;
- d. sistema di ricerca informatizzato di polizia di cui all'articolo 15 LSIP;
- e. nell'ambito dell'acquis di Schengen: parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen di cui all'articolo 16 LSIP;
- f. registro nazionale di polizia di cui all'articolo 17 LSIP;
- g. sistema di gestione delle pratiche e degli atti di fedpol di cui all'articolo 18 LSIP;
- h. sistema d'informazione Index SIC del Servizio delle attività informative della Confederazione di cui all'articolo 51 della legge federale del 25 settembre 2015<sup>21</sup> sulle attività informative (LAIIn);
- i. casellario giudiziale informatizzato di cui all'articolo 365 del Codice penale<sup>22</sup>;
- j. banca dati sul rifiuto e la revoca di autorizzazioni e sul sequestro di armi (DEBBWA) di cui all'articolo 32a capoverso 1 lettera c della legge del 20 giugno 1997<sup>23</sup> sulle armi (LArm);
- k. banca dati di cui all'articolo 32a capoverso 1 lettera d LArm (DAWA);
- l. sistema d'informazione sui documenti d'identità di cui all'articolo 11 della legge del 22 giugno 2001<sup>24</sup> sui documenti d'identità (LDI);

<sup>20</sup> RS 361

<sup>21</sup> RS 121

<sup>22</sup> RS 311.0

<sup>23</sup> RS 514.54

<sup>24</sup> RS 143.1

- 
- m. sistema d'informazione di cui alla legge federale del 20 giugno 2003<sup>25</sup> sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA).

Il sistema di sostegno alle indagini di polizia giudiziaria della Confederazione contiene dati raccolti dalla Polizia giudiziaria federale di fedpol (PGF) nel corso delle indagini di polizia giudiziaria da essa svolte nell'ambito di procedimenti penali pendenti (art. 10 LSIP). Nel sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali vengono trattati i dati raccolti dalla PGF nell'ambito dei suoi compiti d'informazione e di coordinamento al di fuori di un procedimento penale (cfr. art. 11 LSIP). Il sistema di trattamento dei dati relativi alla cooperazione di polizia internazionale e intercantonale serve allo scambio di informazioni di polizia giudiziaria e di informazioni concernenti reati che non sottostanno alla giurisdizione federale (art. 12 cpv. 1 lett. a n. 1 e 2 LSIP). Fedpol deve inoltre poter consultare tali informazioni per adempiere i compiti summenzionati.

In tale contesto, è opportuno anche l'accesso al sistema di gestione delle pratiche e degli atti di fedpol (cfr. art. 18 LSIP), utilizzato dalla PGF, che consente di organizzare in modo efficace e razionale lo svolgimento dei lavori in seno a fedpol.

Nel sistema di ricerca informatizzato di polizia di cui all'articolo 15 LSIP (RIPOL) vengono registrate persone e oggetti segnalati a scopo di ricerca da un'autorità federale o cantonale. Fedpol deve poter verificare se una persona è registrata nel sistema, così come deve poter controllare se vi è registrato un documento d'identità presentato nell'ambito di una richiesta di rilascio di un'autorizzazione di acquisto o di un'autorizzazione eccezionale.

L'accesso al Sistema d'informazione Schengen deve comprendere le segnalazioni di persone ai fini di 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 deve essere possibile controllare se la persona è segnalata nel Sistema d'informazione Schengen per ricerca (cfr. n. 5.2).

Il registro nazionale di polizia permette di verificare se una determinata persona è registrata nei sistemi d'informazione delle autorità cantonali di polizia o nei sistemi d'informazione di cui agli articoli 10–16 LSIP; per ottenere informazioni dettagliate occorre presentare una domanda di assistenza amministrativa all'autorità in questione (cfr. art. 17 LSIP). Il registro contiene soltanto i dati concernenti reati che costituiscono un crimine o un delitto secondo il diritto svizzero (cfr. art. 4 cpv. 2 dell'ordinanza del 15 ottobre 2008<sup>26</sup> sul Registro nazionale di polizia). L'accesso al registro è importante soprattutto perché consente a fedpol di controllare se una persona figura nei sistemi d'informazione cantonali.

Il sistema d'informazione INDEX SIC serve tra l'altro ad accertare se il SIC tratta dati relativi a una persona, un'organizzazione, un gruppo, un oggetto o un evento (art. 51 cpv. 1 lett. a e cpv. 3 lett. a LAIn). Fedpol deve poter controllare se una persona è registrata nel sistema. A tal fine non è necessario modificare la LAIn visto che l'articolo 51 capoverso 4 lettera c contiene già una base che permette di effettua-

<sup>25</sup> RS 142.51

<sup>26</sup> RS 361.4

---

re simili consultazioni. Se una persona è registrata, l'articolo 29 del presente disegno autorizza fedpol a chiedere al SIC maggiori informazioni.

Per quanto concerne il casellario giudiziale informatizzato, l'accesso ai dati delle sentenze e dei procedimenti penali pendenti ai fini menzionati al presente articolo è garantito dalla modifica dell'articolo 367 capoverso 2 lettera c CP. Con l'entrata in vigore della nuova legge del 17 giugno 2016<sup>27</sup> sul casellario giudiziale (LCaGi), tale base giuridica verrà tuttavia abrogata, motivo per cui viene proposto anche un adeguamento dell'articolo 46 lettera a numero 10 LCaGi. All'incirca a partire dal 2023 sarà quindi previsto un accesso all'estratto 2 per autorità in virtù dell'articolo 38 LCaGi (cfr. «Modifica di altri atti normativi» conformemente all'allegato del presente disegno di legge). L'accesso all'estratto 2 per autorità è giustificato dal fatto che nello specifico si tratta di prevenire reati (prevenzione di minacce, cfr. messaggio del 20 giugno 2014<sup>28</sup> concernente la legge sul casellario giudiziale, n. 1.3.1). Per verificare se una persona potrebbe utilizzare precursori per compiere reati contro la vita e l'integrità della persona o contro cose, fedpol deve soprattutto avere accesso ai dati sui procedimenti penali pendenti contenuti nell'estratto 2 per autorità.

L'accesso a DEBBWA permette a fedpol di verificare se, sulla base di un motivo d'impedimento ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 LArm, a una persona è stata rifiutata o revocata un'autorizzazione retta dal diritto sulle armi o se le è stata sequestrata un'arma. Lo stesso vale per l'accesso alla DAWA: questa banca dati contiene informazioni sulle persone soggette all'obbligo di leva e i militari nei cui confronti sussiste un motivo d'impedimento per il possesso di un'arma personale secondo l'articolo 113 della legge militare del 3 febbraio 1995<sup>29</sup>. Anche in tal caso, fedpol deve poter verificare l'esistenza di un tale motivo d'impedimento. La DAWA racchiude anche i dati sulla cessione in proprietà di armi dell'esercito. Questi dati devono tuttavia restare inaccessibili.

Gli accessi al sistema d'informazione sui documenti d'identità di cui all'articolo 11 LDI e al sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo sono limitati all'accertamento dell'identità, ovvero servono ad appurare se una persona, nell'ambito della richiesta di rilascio di un'autorizzazione di acquisto o di un'autorizzazione eccezionale, ha presentato un documento d'identità valido. Per quanto concerne il sistema d'informazione sui documenti d'identità, la LDI contiene già una pertinente base giuridica (cfr. art. 12 cpv. 2 lett. a LDI). Riguardo al sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo occorre invece adeguare l'articolo 9 LSISA (cfr. «Modifica di altri atti normativi» conformemente all'allegato del presente disegno di legge).

### *Cpv. 2 e 3*

Per verificare in modo esaustivo l'esistenza di eventuali indizi di un uso abusivo di precursori, fedpol può chiedere informazioni sulla persona in questione alle autorità federali e cantonali. Analogamente agli accessi di cui al capoverso 1, tali accertamenti sono effettuati nell'ambito del trattamento delle richieste di rilascio di autoriz-

27 FF 2016 4315

28 FF 2014 4929

29 RS 510.10

---

zazioni di acquisto o di autorizzazioni eccezionali, della verifica di tali autorizzazioni e del trattamento delle segnalazioni di sospetto.

In caso di avvenimenti sospetti, fedpol è inoltre autorizzato ad accedere alle informazioni che la persona in questione ha reso pubbliche su Internet.

*Art. 19* Scambio di informazioni con autorità partner estere

Diversamente dall'avamprogetto, il disegno limita il campo d'applicazione della presente disposizione (art. 16 dell'avamprogetto) alla collaborazione con le autorità partner *estere*. Lo scambio di informazioni con le autorità in Svizzera è già oggetto dell'articolo 18 capoversi 1 e 2. Per «autorità partner» estere si intendono le autorità che assolvono anch'esse compiti nel settore dei precursori, in particolare i servizi nazionali di contatto in materia di precursori («national contact point»; NCP) e le autorità competenti in materia di precursori negli Stati membri dell'UE e dello Spazio economico europeo («competent authority»; CA), nonché Europol.

Nel quadro della valutazione delle richieste di rilascio di autorizzazioni di acquisto o di autorizzazioni eccezionali e in caso di avvenimenti sospetti, fedpol deve poter collaborare con i NCP, le CA ed Europol. Possono essere scambiati tutti i dati personali di cui all'articolo 22.

Se la persona interessata si rivolge a fedpol spontaneamente presentando una richiesta di rilascio di un'autorizzazione di acquisto o di un'autorizzazione eccezionale, lo scambio d'informazioni non è soggetto a particolari restrizioni. In caso di avvenimenti sospetti, fedpol può divulgare dati personali all'estero soltanto se è necessario per prevenire un pericolo per le persone o le cose. 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.

*Art. 20* Comunicazione di sentenze penali e decisioni penali

La presente disposizione sancisce in modo esplicito che le decisioni di cui all'articolo 22 lettera f devono essere comunicate a fedpol.

*Art. 21* Sistema d'informazione

Per adempiere i compiti sanciti dalla 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 individuare transazioni sospette e per verificare altri indizi secondo cui i precursori potrebbero essere utilizzati per compiere reati contro la vita e l'integrità della persona o contro cose.

*Art. 22* Contenuto del sistema d'informazione

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

---

Fanno parte delle decisioni menzionate alla lettera g le decisioni di cui all'articolo 28 capoverso 2. Tuttavia, hanno ad esempio diritto a una decisione anche le persone alle quali verrà rifiutato il rilascio di un'autorizzazione di acquisto o di un'autorizzazione eccezionale.

*Art. 23*            Diritto di accesso e di rettifica

I diritti d'accesso e di rettifica sono retti dalla legge federale del 19 giugno 1992<sup>30</sup> sulla protezione dei dati (LPD). Per i dati provenienti da un sistema d'informazione di polizia contemplato dalla LSIP, vanno tuttavia fatte salve le disposizioni speciali degli articoli 8, 8a e 16 LSIP.

Non vi è alcun diritto di accesso secondo la LPD fintanto che fedpol conduce un procedimento penale amministrativo nei confronti della persona interessata conformemente all'articolo 37 (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. c LPD). In caso di procedimento pendente, si applicano le norme sull'esame degli atti della parte (cfr. art. 36 DPA).

Fedpol non fornisce inoltre informazioni su dati provenienti da un sistema d'informazione di cui all'articolo 10 LSIP. Il sistema contiene i dati raccolti dalla PGF nel corso delle indagini di polizia giudiziaria da essa svolte nell'ambito di procedimenti penali pendenti. Conformemente al Codice di procedura penale<sup>31</sup>, in tal caso spetta all'MPC rispondere alle richieste di informazione (cfr. art. 7 cpv. 4 e 10 cpv. 3 LSIP).

*Art. 24*            Accesso al sistema d'informazione mediante procedura di richiamo

Secondo il *capoverso 1* l'Esecutivo può autorizzare determinate autorità ad accedere al sistema d'informazione mediante procedura di richiamo.

I servizi che rilasciano autorizzazioni in virtù della LArm (autorità competenti in materia di armi), sono tenuti a verificare se vi sono motivi d'impedimento ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 LArm. Secondo il disegno (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 o revocata un'autorizzazione di acquisto o un'autorizzazione eccezionale ai sensi della presente legge a causa dell'esistenza di motivi d'impedimento o se la stessa persona, a causa di avvenimenti sospetti, è stata oggetto di misure adottate nei suoi confronti. I servizi devono inoltre poter accedere alle informazioni di cui all'articolo 22 lettera f. Poiché in tale contesto il numero delle richieste sarà elevato, l'accesso mediante procedura di richiamo è giustificato (lett. a).

Nel quadro di controlli o di perquisizioni domiciliari, i corpi cantonali di polizia, la PGF di fedpol o l'AFD possono imbattersi in precursori di cui all'articolo 3. In tal caso è necessario poter verificare rapidamente se sono disponibili tutte le autorizzazioni di acquisto o le autorizzazioni eccezionali necessarie e se la fornitura, l'importazione o l'esportazione sono state debitamente registrate (lett. b).

<sup>30</sup> RS 235.1

<sup>31</sup> RS 312.0

---

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).

Conformemente al *capoverso 2*, l'AFD deve poter individuare le persone che presentano un rischio elevato di uso abusivo, alle quali è stata rifiutata o revocata un'autorizzazione di acquisto o un'autorizzazione eccezionale o che, a causa di avvenimenti sospetti, sono state oggetto di misure. In questo modo può incentrare i suoi controlli sui rischi esistenti.

*Art. 25*                    Comunicazione automatica di dati alle autorità competenti per l'esecuzione della legge sulle armi

La presente disposizione consente non solo di comunicare, su richiesta, le informazioni di cui all'articolo 24 alle autorità competenti in materia di armi, ma permette in parte anche una loro comunicazione automatica, analogamente a quanto avviene per le comunicazioni automatiche delle iscrizioni nel casellario giudiziale alle autorità competenti in materia di armi (cfr. art. 63 LCaGi).

*Art. 26*                    Uso del numero AVS

In virtù dell'articolo 50*e* capoverso 1 della legge federale del 20 dicembre 1946<sup>32</sup> sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS), il numero AVS può essere utilizzato sistematicamente anche al di fuori delle assicurazioni sociali della Confederazione, se una legge federale lo prevede e se sono definiti lo scopo d'uso e gli aventi diritto. Il presente articolo crea una tale base giuridica.

Il numero AVS può essere utilizzato per lo scambio elettronico di dati con altri sistemi per i quali un tale scambio è ugualmente sancito da una base legale. Una volta entrata in vigore la LCaGi, lo scambio avverrà in particolare con il casellario giudiziale (cfr. art. 13 cpv. 2 LCaGi). Anche i sistemi d'informazione retti dalla LArm utilizzano il numero AVS (cfr. art. 32a<sup>bis</sup> LArm).

L'uso del numero AVS permette di eseguire in modo efficiente e affidabile lo scambio automatico di dati tra il sistema d'informazione di cui all'articolo 21 e i sistemi d'informazione appena menzionati. Consente inoltre di evitare che si creino inavvertitamente doppioni e confusione tra persone. I numeri AVS sono messi a disposizione dall'Ufficio centrale di compensazione (UCC) mediante confronto automatico. Fedpol deve adottare misure tecniche e organizzative per proteggere tali numeri da un uso abusivo (art. 50g cpv. 2 e 3 LAVS).

Di recente, il nostro Collegio ha proposto una modifica della LAVS che autorizzerebbe le autorità a livello federale, cantonale e comunale a utilizzare in modo generale il numero AVS nell'ambito dei compiti conferiti loro dalla legge (cfr. messaggio del 30 ottobre 2019<sup>33</sup> concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti [Utilizzazione sistematica del numero AVS da parte delle autorità]). Singoli partecipanti alla consultazione della presente legge federale

<sup>32</sup> RS 831.10

<sup>33</sup> FF ...



---

hanno evidenziato che sarebbe opportuno rinunciare all'utilizzo del numero AVS fintanto che non sia stato ancora deciso in merito. Tuttavia, visto il necessario scambio di dati con il sistema d'informazione sul casellario giudiziale e i sistemi d'informazione retti dalla LArm che utilizzano già il numero AVS, nel presente caso l'interesse all'uso del numero è particolarmente elevato. Il suo uso deve dunque essere possibile a prescindere che si proceda alla modifica summenzionata della LAVS.

*Art. 27* Disposizioni d'esecuzione relative al sistema d'informazione

L'Esecutivo disciplina a livello di ordinanza i dettagli relativi al sistema d'informazione.

*Art. 28* Fedpol

L'adempimento dei compiti sanciti dalla nuova legge federale incombe a fedpol, che, in qualità di autorità competente, deve poter pronunciare le decisioni necessarie.

Fedpol deve inoltre informare le persone interessate riguardo alle nuove disposizioni e sensibilizzarle. Si tratta in particolare della possibilità di segnalare casi sospetti (cfr. commento all'art. 17). Va promossa anche l'autoregolamentazione dei settori (p. es. raccomandazioni per il deposito di sostanze). Le organizzazioni settoriali e i servizi cantonali competenti (p. es. i chimici cantonali) saranno consultati in merito a tali misure di sensibilizzazione e verranno coinvolti nella loro adozione.

Fedpol controlla che i punti vendita rispettino le norme sulle restrizioni di accesso. Analogamente al settore degli esplosivi, tali controlli saranno effettuati per campionatura (cfr. art. 33 cpv. 3 LEspl). Per coordinare e riunire queste attività di controllo (p. es. con i controlli già previsti nei settori delle sostanze chimiche 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.

Nella procedura di consultazione diversi Cantoni si sono dichiarati contrari all'assunzione di questi controlli per campionatura. È inoltre stato chiesto che la Confederazione assuma i costi o vi contribuisca. Il disciplinamento previsto nell'avamprogetto è tuttavia ripreso anche nel disegno. Va precisato che, a parte i controlli a campione, il disegno non assegna altri compiti di esecuzione ai Cantoni; tantomeno nell'ambito del diritto penale, visto che le infrazioni alla nuova legge verranno perseguite da fedpol nell'ambito di procedimenti penali amministrativi (cfr. art. 37). Laddove possibile, i controlli a campione dovranno inoltre essere raggruppati con i controlli che devono comunque essere effettuati. Considerata la ridotta portata dei controlli nel settore dei precursori, un controllo come quello usuale nel settore dei prodotti chimici richiederebbe soltanto poco tempo aggiuntivo. I controlli vanno effettuati secondo le necessità e d'intesa con le competenti autorità cantonali.

---

*Art. 29* Servizio delle attività informative della Confederazione

Il SIC esprime il proprio parere a fedpol, se vi sono dubbi su una persona in relazione al rilascio o alla verifica di un'autorizzazione di acquisto o di un'autorizzazione eccezionale o a una segnalazione di sospetto.

*Art. 30* Emolumenti

Per l'emanazione di decisioni e per il rilascio di autorizzazioni di acquisto e di autorizzazioni eccezionali vanno riscossi emolumenti appropriati (cfr. art. 46a della legge del 21 marzo 1997<sup>34</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione). Come nel caso delle decisioni, nemmeno gli emolumenti per il rilascio di autorizzazioni di acquisto e di autorizzazioni eccezionali possono essere determinati in modo 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.

L'esecuzione di controlli a campione di cui all'articolo 28 capoverso 3 non è di norma soggetta a emolumenti. Questi ultimi possono essere riscossi soltanto se durante un controllo vengono constatate irregolarità importanti.

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

*Art. 31* Infrazioni in materia di fornitura e di alienazione di precursori

Conformemente alla presente disposizione verrà punito chi viola le norme sulla fornitura a utilizzatori privati di precursori di cui all'articolo 3 appartenenti ai livelli «accesso soggetto ad autorizzazione» e «accesso vietato» (cfr. art. 14; per la distinzione tra utilizzatori professionali e privati cfr. commento all'art. 2). Sono altresì puniti gli utilizzatori privati che alienano simili precursori (cfr. art. 5).

Le pertinenti infrazioni devono poter essere punite 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 conformemente alla DPA (cfr. art. 37). 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

<sup>34</sup> RS 172.010

---

essere puniti alla stregua dell'autore stesso (cfr. art. 6 cpv. 2 e 3 DPA). Se le norme sulle restrizioni di accesso 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.

Occorre tener presente che l'inosservanza delle disposizioni può anche avvenire in modo non intenzionale. È possibile che nel commercio i prodotti vengano scambiati accidentalmente oppure che il controllo dell'autorizzazione o la registrazione della transazione vengano dimenticati. Per raggiungere l'obiettivo fissato dalla presente normativa è importante rispettare sistematicamente le prescrizioni del caso. Per questo motivo deve essere sanzionata anche l'infrazione per negligenza. In tal caso, il disegno prevede soltanto una multa. Essa può essere inflitta all'azienda stessa, se non supera i 5000 franchi e se la determinazione delle persone punibili richiederebbe provvedimenti d'inchiesta sproporzionati (cfr. art. 7 DPA).

Va inoltre considerato che gli utilizzatori privati non sono autorizzati ad alienare ad altri utilizzatori privati precursori di cui all'articolo 3 appartenenti ai livelli di accesso «accesso soggetto ad autorizzazione» e «accesso vietato». Se la persona che ha alienato il prodotto conosce personalmente il destinatario ed è certa che il prodotto in questione venga utilizzato per scopi privati e in modo legale, la condanna a una pena detentiva o pecuniaria pare tuttavia eccessiva. Il disegno prevede quindi che anche in simili casi venga inflitta soltanto una multa.

Nei casi di lieve entità deve inoltre essere possibile abbandonare il procedimento o pronunciare solo un avvertimento. Questa norma si applica sia alle infrazioni nel commercio sia all'alienazione da parte di utilizzatori privati. Per casi di lieve entità s'intendono i casi in cui la colpa è soltanto lieve. La disposizione si fonda sull'articolo 52 CP. Non si limita tuttavia a singoli casi particolari, ma verrà applicata generalmente alle infrazioni di cui ai *capoversi 2 e 3* del presente articolo constatate per la prima volta. In caso di recidiva, le infrazioni tuttavia non potranno più essere considerate di lieve entità.

*Art. 32*                      Acquisto e detenzione illegali nonché infrazioni in materia di importazione o di esportazione di precursori

L'articolo 4 vieta in linea di principio agli utilizzatori privati l'acquisto e la detenzione di precursori di cui all'articolo 3 appartenenti ai livelli «accesso soggetto ad autorizzazione» e «accesso vietato». L'acquisto e la detenzione da parte di utilizzatori privati sono leciti soltanto se i precursori sono stati acquistati nel rispetto delle modalità d'accesso stabilite. L'utilizzatore privato deve soprattutto essere titolare di un'autorizzazione di acquisto o di un'autorizzazione eccezionale. In assenza di una tale autorizzazione, la detenzione illegale è punita con una pena detentiva fino a un anno o con una pena pecuniaria.

Gli articoli 11 e 12 sanciscono che gli utilizzatori privati devono registrare i precursori appartenenti ai livelli «accesso soggetto ad autorizzazione» e «accesso vietato» prima della loro importazione o esportazione. Per l'importazione devono inoltre disporre di un'autorizzazione di acquisto o di un'autorizzazione eccezionale. La

---

violazione di tali disposizioni è punita con una pena detentiva fino a tre anni o con una pena pecuniaria.

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 avvertimento.

*Art. 33*                    Conseguimento fraudolento di un'autorizzazione di acquisto o di un'autorizzazione eccezionale

Chi si procura un'autorizzazione di acquisto o un'autorizzazione eccezionale 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 31 e 32, è possibile abbandonare il procedimento o pronunciare soltanto un avvertimento.

*Art. 34*                    Preparazione, acquisto e detenzione illegali di sostanze esplodenti

Agli utilizzatori privati è vietato preparare sostanze esplodenti. Sono vietati anche l'acquisto e la detenzione di simili sostanze preparate (in Svizzera o all'estero) da utilizzatori privati. Non importa quali precursori sono stati impiegati dagli utilizzatori privati per la preparazione e se la detenzione di questi precursori fosse legale o meno. Un'infrazione al divieto di preparazione, di acquisto 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 tale sostanza fosse destinata a un uso delittuoso, è punita conformemente all'articolo 226 capoverso 1 CP. Tale disposizione penale sancisce pene detentive da sei mesi a dieci anni.

*Art. 35*                    Informazioni false al momento della fornitura

Le disposizioni sull'informazione lungo la catena di fornitura costituiscono un elemento importante del sistema di restrizioni di accesso previsto dalla nuova legge federale. L'inosservanza di 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 avvertimento.

*Art. 36*                    Disobbedienza a decisioni

L'articolo 292 CP prevede già che, in caso di mancata ottemperanza a una decisione, la persona possa essere punita con una multa. Questa possibilità deve potersi applicare anche alle decisioni emanate da fedpol in virtù della presente legge. Un'eventuale multa non sarà tuttavia pronunciata dalle autorità cantonali di perseguimento penale, bensì da fedpol nell'ambito di un procedimento penale ammini-

---

strativo (cfr. art. 37). Per questo motivo nella presente legge occorre creare una norma penale specifica.

*Art. 37* Perseguimento e giudizio da parte di fedpol

Fedpol funge già attualmente da punto di contatto che riceve le segnalazioni di sospetto correlate ai precursori. Sarà inoltre responsabile del rilascio delle autorizzazioni di acquisto e delle autorizzazioni eccezionali e controllerà, insieme ai Cantoni, il rispetto delle pertinenti prescrizioni. Fedpol dispone quindi di conoscenze specifiche in materia di precursori ed è pertanto opportuno farvi convergere tutte le informazioni, affinché siano concentrate in un luogo. Non è dunque il caso di attribuire il perseguimento penale ai Cantoni. Gli atti passibili di pena di cui agli articoli 31–36 del presente disegno, 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 con, in particolare, le conseguenze seguenti.

- Le disposizioni generali del CP si applicano soltanto se la DPA non dispone altrimenti (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: se il padrone dell'azienda, il datore di lavoro, il mandante o la persona rappresentata 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). Le pertinenti norme potrebbero trovare applicazione soprattutto in merito al rispetto delle prescrizioni in materia di restrizioni di accesso nel commercio.
- Nei casi in cui la multa applicabile non supera i 5000 franchi e la determinazione della persona colpevole richiede provvedimenti d'inchiesta sproporzionati, invece della persona è possibile condannare l'azienda al pagamento della multa (cfr. art. 7 DPA).
- La maggiore età penale è fissata a 15 anni (art. 4 DPA). Un minore di età inferiore ai 15 anni che compie un'infrazione non è quindi perseguibile penalmente. In caso di reati ai sensi del CP, l'età maggiore penale è di dieci anni (art. 9 cpv. 2 CP in combinato disposto con art. 3 cpv. 1 e art. 4 del diritto penale minore del 20 giugno 2003<sup>35</sup>).
- I reati sono perseguiti da fedpol. A tal fine, fedpol 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 ri-

---

chiede, 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 che lasciano presumere uno sfondo terroristico), non può estendere il procedimento penale amministrativo da esso condotto a tali fattispecie penali. Tali reati sottostanno infatti alla giurisdizione federale conformemente all'articolo 23 capoverso 1 lettera d del Codice di procedura penale<sup>36</sup>. 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 dunque prescindere da un pertinente ordine da parte del DFGP e dall'ottenere l'approvazione dell'MPC. Non vi è giurisdizione federale nel perseguimento penale di minori di età inferiore a 18 anni; in tal caso, il perseguimento penale di tutti i reati previsti dal CP compete al pubblico ministero minorile (cfr. art. 3 cpv. 2 lett. b della Procedura penale minorile del 20 marzo 2009<sup>37</sup>) motivo per cui la norma non si applica.

Il disciplinamento dell'articolo 7 DPA secondo cui, a determinate condizioni, è possibile condannare l'azienda al pagamento della multa, nei casi di informazione intenzionalmente errata lungo la catena di fornitura dovrà applicarsi anche alle multe che superano i 5000 franchi. L'importo massimo di una multa in genere ammonta a 10 000 franchi (art. 2 DPA in combinato disposto con art. 106 cpv. 1 CP). Nei casi di informazione intenzionalmente errata della catena di fornitura possono essere pronunciate multe fino a 100 000 franchi (art. 35 cpv. 1 del disegno). L'articolo 7 DPA deve poter essere applicato quando entra in linea di conto una multa fino a 20 000 franchi. Anche gli articoli 125 della legge del 18 marzo 2005<sup>38</sup> sulle dogane e 100 della legge del 12 giugno 2009<sup>39</sup> sull'IVA prevedono un aumento del limite superiore della multa pronunciata in virtù dell'articolo 7 DPA.

Il Cantone di Zurigo propone inoltre di disciplinare la maggiore età penale e il perseguimento penale di minorenni alla stregua dei reati previsti dal CP, ovvero di ridurre la maggiore età penale a dieci anni e di affidare il perseguimento penale di giovani di età inferiore ai 18 anni al pubblico ministero minorile. L'esperienza insegna che la radicalizzazione può già avere inizio prima dei 15 anni d'età. In simili casi, i pubblici ministeri minorili sarebbero più idonei ad accertare sufficientemente la biografia e l'ambiente dei giovani in questione. Il presente progetto non contiene tuttavia una tale norma: visto che durante la procedura di consultazione diversi Cantoni hanno mosso critiche concernenti l'assunzione di nuovi compiti di esecuzione, occorre rinunciare al trasferimento generale del perseguimento penale di minorenni ai pubblici ministeri minorili. Se, nel singolo caso, per emanare il giudi-

36 RS 312.0  
37 RS 312.1  
38 RS 631.0  
39 RS 641.20

---

zio o per ordinare una misura prevista dal diritto minorile appare necessario procedere a indagini speciali, il procedimento può essere trasferito al pubblico ministero minorile in virtù dell'articolo 23 capoverso 1 DPA. Un perseguimento penale di giovani di età inferiore ai 15 anni sarebbe giustificato soltanto se i pubblici ministeri minorili fossero generalmente dichiarati come autorità specializzata. Occorre pertanto rinunciare.

*Art. 38*                    Disposizione transitoria

Gli utilizzatori privati che al momento dell'entrata in vigore della presente legge detengono già precursori di cui all'articolo 3 appartenenti ai livelli di accesso «accesso soggetto ad autorizzazione» e «accesso vietato», possono continuare a detenerli. Se vi è il rischio di uso illegale, fedpol deve tuttavia disporre della possibilità di confiscare le sostanze in questione.

*Art. 39*                    Modifica di altri atti normativi

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

*Modifica della legge sugli esplosivi*

La LEspl subisce diverse modifiche che sono soprattutto di natura formale.

- Nel titolo esteso della LEspl in tedesco figura l'espressione «explosionsgefährliche Stoffe» e in francese «substances explosives». Anche la nuova legge utilizza l'espressione «substances explosives». 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.
- Con l'inserimento dell'espressione «ai sensi della presente legge», le eccezioni elencate all'articolo 5 capoverso 2 LEspl sono esplicitamente delimitate rispetto alla definizione di materie esplosive secondo la LEspl. 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 l'espressione «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 fabbricati a titolo professionale (cfr. n. 1.1.3).
- Negli articoli 1, 2, 3, 16, 17, 28 e 37 LEspl il termine «Verkehr» («commercio»/«commerce») con esplosivi e pezzi pirotecnici è sostituito con il termine «Umgang» («operazioni»/«opérations»). Questa nuova nozione riassume in modo più appropriato tutte le diverse attività finora contemplate dall'espressione «Verkehr» (cfr. art. 3 cpv. 1 LEspl).

- 
- Nelle versioni italiana e francese dell’articolo 29 capoverso 1 LEspl il termine «Umsatz» è reso in modo poco preciso con «operazioni»/«opérations». Questa traduzione va corretta poiché per «Umgang»/«operazioni»/«opérations» viene ora inteso altro.
  - Anche l’espressione «In-Verkehr-Bringen» utilizzata negli articoli 8a e 33 capoverso 3 LEspl non corrisponde più alla terminologia attuale. Nel relativo contesto, l’espressione risulta inoltre troppo restrittiva. Le disposizioni sono pertanto riformulate.
  - L’articolo 9 LEspl disciplina tra l’altro la fabbricazione di esplosivi e polvere da fuoco. Sono ora espressamente fatte salve le disposizioni della nuova legge federale che vieta la preparazione di sostanze esplodenti da parte di utilizzatori privati e l’acquisto e la detenzione di tali sostanze preparate da utilizzatori privati. Dal momento che la fabbricazione a titolo privato di esplosivi non rientra comunque nel campo d’applicazione della LEspl (cfr. n. 1.1.3), si potrebbe dunque rinunciare a introdurre suddetta riserva nella LEspl. La riserva è tuttavia intesa come rinvio esplicativo: s’intende informare l’utilizzatore privato che consulta la LEspl delle disposizioni della nuova legge federale.
  - Gli articoli 37 e 38 LEspl vanno formulati sul modello previsto dal disegno di una legge federale che adegua il diritto penale accessorio alla nuova disciplina delle sanzioni<sup>40</sup>. Anche questa modifica è in linea di principio soltanto di natura formale. Si tratta unicamente di aumentare la multa per infrazioni intenzionali di cui all’articolo 38 LEspl da 10 000 a 20 000 franchi. A seconda di come evolvono i dibattiti parlamentari concernenti il progetto succitato e quello presente, potrebbe rendersi necessaria una disposizione di coordinamento.

Una modifica materiale è inserita sotto forma di nuovo articolo 14a LEspl che prevede gli stessi motivi d’impedimento dell’articolo 7 del presente disegno. Se nei confronti di una persona sussistono simili motivi, deve essere possibile non solo impedirle l’accesso a determinati precursori, bensì anche rifiutare autorizzazioni in materia di esplosivi, pezzi pirotecnici e polvere da fuoco. Per esaminare i motivi d’impedimento, i servizi competenti per il rilascio delle autorizzazioni in virtù del diritto sugli esplosivi possono chiedere a fedpol se a una persona è già stata rifiutata o revocata un’autorizzazione di acquisto di precursori o se, a causa di avvenimenti sospetti, sono state adottate misure nei suoi confronti. L’articolo 24 capoverso 1 lettera a del disegno consente di fornire queste informazioni anche mediante una procedura automatizzata; è inoltre possibile l’accesso alle informazioni di cui all’articolo 22 lettera f.

Un’ulteriore modifica materiale concerne gli articoli 2 capoverso 1 e 10 capoverso 5 LEspl: l’esercito, le amministrazioni militari federali e cantonali e le loro regie sottostanno alle disposizioni della LEspl quando forniscono a uffici civili o a privati non solo esplosivi, ma anche pezzi pirotecnici. In entrambi i casi, la fornitura non è più soggetta all’autorizzazione del Dipartimento federale dell’economia, della formazione e della ricerca, ma avviene d’intesa con fedpol.

*Modifiche di leggi federali su diversi sistemi d’informazione*

<sup>40</sup> FF 2018 2525



---

Le disposizioni concernenti i sistemi d'informazione elencati all'articolo 18 capoverso 1 vanno adeguate affinché fedpol possa accedere direttamente ai sistemi in questione (cfr. commento all'art. 18). Le seguenti disposizioni vanno pertanto adeguate o inserite nelle rispettive leggi: articolo 9 capoverso 1 lettera c LSISA, articolo 9 capoverso 2 lettera c numero 1 LSISA, articolo 10 capoverso 4 lettera e LSIP, articolo 11 capoverso 5 lettera e LSIP, articolo 12 capoverso 6 lettera d LSIP, articolo 15 capoverso 4 lettera k LSIP, articolo 16 capoverso 2 lettera j LSIP, articolo 17 capoverso 4 lettera m LSIP, articolo 32c capoverso 3 LArm e articolo 46 lettera a numero 10 LCaGi. Vi sono anche altri progetti di legge che prevedono l'adeguamento di tali disposizioni. Potrebbe pertanto rivelarsi necessaria l'adozione di disposizioni di coordinamento.

Nella misura in cui fedpol agisce in qualità di autorità penale amministrativa in virtù dell'articolo 37, gli accessi sono retti dalle disposizioni che si applicano a tali autorità. Queste disposizioni vanno completate in un punto: con il nuovo articolo 15 capoverso 3 lettera l LSIP si garantisce che fedpol, in qualità di autorità penale amministrativa, possa segnalare in RIPOL persone e oggetti.

Per quanto concerne la LCaGi va considerato che questa legge è stata adottata dal Parlamento, ma che la sua entrata in vigore non è ancora stata fissata. Secondo la pianificazione interna del DFGP, questo dovrebbe essere il caso all'inizio del 2023 quando verrà reso operativo il nuovo casellario giudiziale informatizzato. Al momento il casellario giudiziale è ancora disciplinato dagli articoli 365–371a CP. Affinché fedpol possa disporre dei necessari diritti di accesso già nella fase transitoria fino all'entrata in vigore della LCaGi, il disegno contiene anche una modifica dell'articolo 367 capoverso 2 lettera c CP.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

##### **3.1.1 Ripercussioni finanziarie**

I costi di progetto per l'ulteriore elaborazione del progetto, l'attuazione del progetto TIC e il proseguimento delle misure urgenti negli anni 2020-2022 complessivamente ammontano a circa 2,4 milioni di franchi. Saranno compensati all'interno del DFGP. Lo stesso vale per i costi generati finora, tra cui 0,09 milioni di franchi per il progetto TIC.

Le spese d'esercizio legate all'esecuzione del progetto al momento sono stimate a circa 1,7 milioni di franchi all'anno. Questo importo comprende le spese per il personale (1,1 mio. fr.; per un equivalente di 6 posti a tempo pieno) e le spese per beni e servizi (0,55 mio. fr.). Nelle spese per beni e servizi sono contenute le spese per l'esercizio dell'applicazione informatica (350 000 fr.), per le misure di sensibilizzazione destinate agli operatori economici e alle autorità partner (50 000 fr.) e le spese (150 000 fr.). Le spese per l'esercizio del sistema d'informazione sono calcolate sulla base di valori empirici relativi a sistemi d'informazione analoghi attualmente in funzione presso fedpol.

		<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023segg.</b>
<i>In migliaia di franchi</i>					
Costi di progetto*	Personale	555	555	278	
	TIC	222	476	92	
	Spese	75	75	38	
Spese d'esercizio**	Personale			567	1'134
	TIC			350	350
	Spese			100	200
<b>Totale</b>		<b>852</b>	<b>1'106</b>	<b>1'424</b>	<b>1'684</b>
<b>Costi di progetto a partire dal 2020</b>				<b>2'365</b>	

\* La compensazione avverrà all'interno del DFGP.

\*\* Il finanziamento sarà valutato nel corso dei lavori.

Queste stime e la quantificazione seguente delle risorse necessarie sotto il profilo del personale saranno criticamente verificate nel corso degli ulteriori lavori di progetto.

### **3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

Le risorse di personale necessarie per l'esecuzione della nuova legge federale sono stimate a una percentuale di impiego complessiva del 600 per cento. Tali risorse serviranno segnatamente per il trattamento delle richieste di rilascio di autorizzazioni di acquisto e di autorizzazioni eccezionali, per il trattamento delle segnalazioni di sospetto (indagini comprese), per il perseguimento penale, da parte di fedpol, di eventuali infrazioni alle nuove disposizioni penali (diritto penale amministrativo), per il lavoro di sensibilizzazione specifico al settore, per il coordinamento delle attività di controllo (sorveglianza del mercato), per la responsabilità delle applicazioni del sistema d'informazione nonché per i compiti di conduzione e di amministrazione. Il calcolo del numero di casi e quindi delle risorse di personale necessarie per trattare i casi si basa tra l'altro sui valori empirici relativi all'attuazione delle misure urgenti e sulle attuali cifre di vendita.

### **3.1.3 Altre ripercussioni**

La nuova legge federale attribuisce all'AFD nuovi compiti di esecuzione. La sua attività di controllo nel settore dei precursori sarà in concorrenza con i controlli retti da disposti federali di natura non doganale.

## **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni**

L'articolo 28 capoverso 2 del disegno autorizza fedpol a incaricare i Cantoni di effettuare controlli a campione presso i punti vendita. Questi controlli potranno quindi essere coordinati e riuniti con quelli eseguiti in altri settori (p. es. con i controlli già previsti nel settore delle sostanze chimiche o degli agenti terapeutici).

---

Nella procedura di consultazione diversi Cantoni si sono espressi contrari all'assunzione di simili controlli a campione nel settore dei precursori. È inoltre stato chiesto che la Confederazione assuma i costi o vi contribuisca. Il disciplinamento proposto viene tuttavia mantenuto nel disegno. Laddove possibile, i controlli a campione dovranno essere raggruppati con i controlli comunque da effettuare. Considerata la dimensione ridotta dei controlli nel settore dei precursori, un controllo come quello usuale nel settore dei prodotti chimici richiederebbe soltanto poco tempo aggiuntivo.

A parte i controlli a campione, il disegno non assegna ai Cantoni altri compiti di esecuzione; tantomeno nell'ambito del diritto penale, visto che le infrazioni alla nuova legge verranno perseguite da fedpol nell'ambito della procedura penale amministrativa (cfr. art. 37). Le autorità cantonali giudiziarie e inquirenti saranno coinvolte in tali procedimenti soltanto di rado, segnatamente nel caso di giudizio da parte del tribunale cantonale (cfr. art. 21 e 22 DPA) o di delega al pubblico ministero minorile (cfr. art. 23 DPA). In determinati casi, fedpol può tuttavia collaborare con le polizie cantonali (cfr. art. 20 cpv. 2 DPA). Se un avvenimento sospetto lascia temere la commissione di un reato di cui agli articoli 224–226 CP, la competenza spetta, come finora, all'MPC e alla PGF (giurisdizione federale). Le prime indagini sono quindi condotte dalla PGF che può coinvolgere le polizie cantonali, ad esempio per interrogare le persone sul posto o per effettuare una perquisizione domiciliare e mettere al sicuro sostanze pericolose.

### **3.3 Ripercussioni sull'economia**

Secondo una valutazione del registro dei prodotti tenuto dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) saranno circa 180 prodotti disponibili sul mercato svizzero a essere interessati dalle restrizioni di accesso del disciplinamento illustrato al numero 1.2.1. Tale cifra racchiude anche i prodotti contenenti acido solforico, sempre che tale sostanza venga integrata nell'elenco dei precursori soggetti a restrizioni di accesso. In caso contrario, i prodotti interessati sarebbero circa 114. La valutazione (stato: giugno 2018) comprende tutti i prodotti dichiarati all'UFSP da fabbricanti e importatori e che potrebbero essere forniti a privati.

Se verrà introdotto il livello «accesso vietato», dei 180 prodotti menzionati, circa 100 sarebbero soggetti ad autorizzazione e circa 80 sarebbero vietati per gli utilizzatori privati (con la possibilità di acquisto mediante autorizzazione eccezionale). In caso contrario, i 180 prodotti sarebbero soggetti ad autorizzazione.

I prodotti in questione sono venduti soprattutto da farmacie, drogherie e negozi specializzati per esempio in prodotti per piscine o per animali.

Le catene di vendita al dettaglio Aldi, Coop, Denner, Hornbach, Ikea, Jumbo, Landi Svizzera, Lidl, Manor, Migros, Spar e Volg hanno dichiarato, su richiesta, di non possedere, all'interno del rispettivo assortimento standard, prodotti che sarebbero soggetti alle restrizioni di accesso. Tale dichiarazione non tiene tuttavia conto dell'eventuale integrazione dell'acido solforico nell'elenco delle sostanze soggette a restrizioni di accesso. Ciononostante, le conseguenze sull'assortimento standard di tali catene di negozi sarebbero trascurabili. Occorrerebbe comunque valutare le

---

ripercussioni precise di tale integrazione (come per ogni aggiunta di una nuova sostanza all'elenco).

Si può quindi presumere che l'assortimento standard delle catene di vendita al dettaglio sarebbe interessato solo marginalmente dalle restrizioni di accesso applicate agli utilizzatori privati. In questo contesto, quindi, e in particolare nel caso dei punti vendita di prodotti edili e agricoli, sarebbero sostanzialmente le segnalazioni di sospetto a rivestire un ruolo di primo piano.

Fedpol metterà a disposizione dei punti vendita un portale Internet tramite il quale potranno controllare la validità delle autorizzazioni e registrare le transazioni. I controlli e le registrazioni renderanno il processo di vendita più lungo. Occorrerà inoltre considerare che la formazione del personale richiederà del tempo: secondo le farmacie e le drogherie interpellate tale onere dovrebbe tuttavia essere relativamente moderato (da una a due ore all'anno).

Dai sondaggi condotti presso operatori economici, dagli estratti di banche dati e dalle proprie stime si evince che i costi di regolamentazione presso le aziende interessate ammontano a circa 0,5 milioni di franchi all'anno<sup>41</sup>. Al momento è difficile valutare le ripercussioni che il disciplinamento avrà sul mercato, sulla composizione dei prodotti (adeguamento della concentrazione, prodotti alternativi) e sulle cifre di vendita. La stima è pertanto caratterizzata dalle incertezze del caso.

## **4 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale**

### **4.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>42</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>43</sup> sul programma di legislatura 2015–2019.

Il 30 novembre 2018 il nostro Collegio ha incaricato il DFGP di sottoporgli entro la fine del 2019 il messaggio e il disegno di legge federale sui precursori di sostanze esplodenti.

### **4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale**

Il 18 settembre 2015 abbiamo adottato la Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo<sup>44</sup> che si prefigge di contrastare il verificarsi di attacchi terroristici sul territorio svizzero, l'esportazione del terrorismo dalla Svizzera e l'utilizzo del nostro Paese come base di sostegno per il terrorismo. La Strategia verte sull'intero proces-

<sup>41</sup> Stima mediante modello dei costi standard; ulteriori dettagli sono reperibili nel rapporto interno di fedpol «Vorläuferstoffe für explosionsfähige Stoffe; Abschätzung der Auswirkungen der Reglementierung von Vorläuferstoffen auf die betroffenen Wirtschaftsakteure. Stand: Juli 2019».

<sup>42</sup> FF 2016 909

<sup>43</sup> FF 2016 4605

<sup>44</sup> FF 2015 6143

---

so, dalla radicalizzazione di un soggetto, alla sua condanna e alle sanzioni previste, fino alle misure per la sua reintegrazione nella società. Un'analisi degli strumenti disponibili ha permesso di individuare le lacune da colmare mediante diverse misure. Il progetto di legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT)<sup>45</sup> intende in particolare potenziare gli strumenti a disposizione della polizia al di fuori dei procedimenti penali. Integra inoltre il Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento nonché le modifiche al CP<sup>46</sup> proposte dal nostro Collegio. Il presente progetto di disciplinamento dei precursori di sostanze esplodenti mette in atto la 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 attentati 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 tuttavia dall'articolo 95 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>47</sup>, secondo cui la Confederazione può emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica privata, e dalle competenze implicite della Confederazione in materia di salvaguardia della sicurezza interna ed esterna. Considerata la dimensione transfrontaliera dei reati terroristici compiuti facendo ricorso a sostanze esplodenti, la base costituzionale è fornita dall'articolo 54 Cost. La Confederazione è quindi legittimata a introdurre un controllo del mercato dei precursori e ad 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. È quindi possibile limitare la libertà economica (art. 27 Cost.) quando occorre adottare misure a tutela della salute, dell'ambiente o della sicurezza. Come illustrato in precedenza, lo scopo del controllo del mercato è impedire l'uso abusivo di precursori destinato alla commissione di reati. Le disposizioni sul controllo del mercato proposte sono quindi pertinenti in termini di sicurezza e possono quindi fondarsi sull'articolo 95 capoverso 1 Cost.

<sup>45</sup> FF 2019 4033

<sup>46</sup> Cfr. messaggio del 14 settembre 2018 concernente l'approvazione e la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con relativo Protocollo addizionale nonché il potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata (FF 2018 5439).

<sup>47</sup> RS 101

---

## *Salvaguardia della sicurezza interna ed esterna*

Alla luce dei numerosi attacchi terroristici perpetrati nei Paesi limitrofi per mezzo di precursori di sostanze esplosive, occorre che anche la Svizzera prenda le misure apposite per salvaguardare la sicurezza interna ed esterna. In tale contesto, la base costituzionale è data, oltre dall'articolo 95 capoverso 1 Cost., anche dalla competenza implicita della Confederazione nel settore della sicurezza interna ed esterna. Si tratta di un diritto costituzionale non scritto che comprende anche competenze legislative. La Confederazione è pertanto autorizzata ad adottare le misure necessarie alla propria protezione nonché a quella delle sue istituzioni e dei suoi organi. La Confederazione deve garantire l'esistenza di una collettività nazionale e provvedere a contrastare i pericoli che minacciano la sua esistenza<sup>48</sup>. Le minacce derivanti dalle attività terroristiche sono in grado di mettere seriamente in pericolo le strutture fondamentali e l'esistenza stessa dello Stato: gli atti terroristici mirano a intimidire la popolazione, a costringere l'Esecutivo a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto e, infine, a destabilizzare o a distruggere le strutture politiche, sociali ed economiche di un Paese. Il potenziamento degli strumenti preventivi di polizia per la lotta al terrorismo, mediante il presente disegno di legge, è pertanto retto dalla competenza implicita della Confederazione nel settore della sicurezza. Per queste competenze della Confederazione, per le quali manca un'attribuzione esplicita nella Costituzione come nel presente caso, secondo la più recente prassi ci si basa sull'articolo 173 capoverso 2 Cost.

### *Art. 54 cpv. 1 Cost.*

Nel settore della sicurezza esterna, la Confederazione dispone di una competenza generale che comprende ampi poteri di carattere legislativo (art. 54 cpv. 1 Cost.). Il terrorismo presenta una dimensione internazionale; la Svizzera non deve pertanto prefiggersi soltanto di evitare lo svolgersi di attività terroristiche sul proprio territorio, bensì anche di contrastare l'espportazione del terrorismo all'estero e il sostegno al terrorismo dal proprio suolo. Considerando lo stretto nesso del progetto con gli affari esteri, l'articolo 54 capoverso 1 Cost. funge anche da base per gli obiettivi perseguiti dal presente disegno di legge.

## **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 disegno permettono tuttavia di raggiungere un'armonizzazione con la regolamentazione dell'UE (cfr. n. 1.5). Rinunciare a tali misure, significherebbe per la Svizzera essere l'unico Paese nel cuore dell'Europa in cui poter acquistare precursori senza alcuna

<sup>48</sup> Cfr. n. 2.2.3.4 del rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010. «Sicurezza interna: chiarire le competenze» (FF 2012 3973).

---

restrizione, diventando così una fonte di approvvigionamento molto attrattiva per i criminali (cfr. n. 1.1.2).

Va inoltre osservato che l'articolo 18 lettera e prevede un accesso al Sistema d'informazione Schengen. Conformemente all'Accordo del 26 ottobre 2004<sup>49</sup> tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, tale accesso è consentito soltanto se viene rispettato il principio di proporzionalità. Secondo il regolamento (UE) 2018/1862<sup>50</sup> e la decisione 2007/533/GAI<sup>51</sup> del Consiglio, entrambi parte dell'acquis di Schengen, l'accesso va limitato ai controlli di polizia (cfr. soprattutto l'art.40 della decisione 2007/533/GAI del Consiglio). A livello di ordinanza l'accesso dovrà essere limitato 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. L'accesso non dovrà inoltre avere carattere sistematico. Tuttavia, tale accesso è rilevante soprattutto per il trattamento di segnalazioni di sospetto riguardanti persone provenienti dall'estero.

## **5.3 Forma dell'atto**

### **5.3.1 Atto a livello di legge**

Il disciplinamento ha lo scopo di controllare il commercio dei precursori in modo da aumentare la probabilità di individuare e contrastare per tempo un uso abusivo di queste sostanze. Destinato al grande pubblico, il disciplinamento intende creare la base legale necessaria per lo svolgimento di indagini preliminari di polizia e l'utilizzo delle pertinenti 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. La normativa prevede inoltre sanzioni penali in caso di infrazione alle nuove disposizioni.

Segue una spiegazione dei motivi per cui non è possibile integrare queste disposizioni in una legge federale già esistente.

### **5.3.2 Legislazione sugli esplosivi**

La legislazione sugli esplosivi disciplina, sostanzialmente per motivi di polizia di sicurezza, l'impiego di esplosivi, pezzi pirotecnici e polvere da fuoco. La sua esecu-

<sup>49</sup> RS **0.362.31**

<sup>50</sup> Regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n.1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione; GU L 312 del 7.12.2018, pag. 56.

<sup>51</sup> Decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II); GU L 205 del 7.8.2007, pag. 63.

---

zione compete perlopiù ai Cantoni. La legislazione prevede un sistema di autorizzazioni (importazione, fabbricazione, commercio, acquisto, utilizzo, deposito) e un controllo rigoroso del mercato. 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 di deposito, alcune delle quali sono limitate nel tempo (1° agosto, Capodanno). Gli esplosivi possono essere fabbricati e fatti brillare soltanto da persone formate che, dopo aver superato l'esame, sono titolari del relativo permesso d'uso. Nell'ambito dei pezzi pirotecnici un simile permesso è necessario a seconda della loro pericolosità (categorie). Per quanto concerne invece i pezzi pirotecnici da spettacolo delle categorie F1–F3 (fuochi d'artificio destinati al pubblico), la legge si applica unicamente al fabbricante, all'importatore e al venditore. In sintesi, si può affermare che la LEspl disciplina soltanto specifici gruppi di utilizzatori e gli utilizzi legittimi.

Anche l'uso di precursori di sostanze esplodenti è legittimo laddove è conforme all'uso inizialmente previsto (p. es. come fertilizzante, disinfettante o solvente). Nonostante 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 invece in modo netto. Basti pensare al numero decisamente superiore di utilizzatori, alle dimensioni del mercato, ai gruppi di utilizzatori e al loro accesso al mercato nonché ad altri aspetti da disciplinare. Per queste ragioni, estendere ai precursori di sostanze esplodenti il campo di applicazione della legislazione sugli esplosivi non comporterebbe né la chiarezza né l'efficacia auspiccate.

### **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. Non contemplando conseguenze penali per sanzionare eventuali usi abusivi, la LPChim non risulta idonea ai fini di una regolamentazione dei precursori. La legislazione sui prodotti chimici è inoltre in gran parte armonizzata con le pertinenti normative dell'UE e un'estensione del suo campo di applicazione ai precursori di sostanze esplodenti pregiudicherebbe il grado di armonizzazione raggiunto.

### **5.3.4 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 esplodenti, occorre quindi disciplinare la materia all'interno di una nuova legge.



---

## **5.4 Subordinazione al freno alle spese**

Il presente progetto non prevede né nuove disposizioni in materia di sussidi, né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Il progetto non è pertanto subordinato al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

## **5.5 Delega di competenze legislative**

Il disegno prevede in diversi punti una delega del potere legislativo al nostro Collegio. Si tratterà in primo luogo di definire i precursori soggetti a restrizioni di accesso e i rispettivi livelli di accesso. In tale contesto occorrerà inoltre prevedere la possibilità di un rapido adeguamento alla situazione di minaccia e agli sviluppi su scala internazionale. A livello di ordinanza andranno altresì stabilite le norme la cui concretizzazione comporterà un onere considerevole. Le seguenti disposizioni ci autorizzano quindi a emanare ordinanze contenenti norme di diritto:

- articolo 3 capoverso 1 (elenco dei precursori soggetti a restrizioni di accesso);
- articolo 3 capoversi 2–4 (determinazione dei livelli di accesso e delle eccezioni);
- articolo 10 (possibilità di autorizzazioni eccezionali per accedere ai precursori di cui all'art. 3 cpv. 2 lett. c);
- articolo 27 (disposizioni d'esecuzione relative al sistema d'informazione);
- articolo 30 (determinazione degli emolumenti).

## **5.6 Protezione dei dati**

L'esecuzione della nuova legge federale richiede il trattamento di dati personali. Le basi giuridiche necessarie a tal fine sono contenute nel disegno (cfr. art. 18–27).