



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Roma, data del protocollo

ALLE PREFETTURE

LORO SEDI

AI COMMISSARIATI DEL GOVERNO

TRENTO E BOLZANO

ALLA REGIONE DELLA VALLE D'AOSTA
Servizi di Prefettura

AOSTA

ALLE QUESTURE

LORO SEDI

e, p.c.:

AL COMANDO GENERALE DELL'ARMA DEI
CARABINIERI

ROMA

AL COMANDO GENERALE DELLA
GUARDIA DI FINANZA

ROMA

AL GABINETTO DELL'ON.LE SIG. MINISTRO

SEDE

ALLA SEGRETERIA DEL DIPARTIMENTO

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA DI PREVENZIONE

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER L'IMMIGRAZIONE
E DELLA POLIZIA DELLE FRONTIERE

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE ANTICRIMINE

SEDE

ALLA DIREZIONE CENTRALE PER LA POLIZIA STRADALE,
FERROVIARIA, DELLE COMUNICAZIONI E PER I REPARTI SPECIALI
DELLA POLIZIA DI STATO

SEDE



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

OGGETTO: Regolamento (UE) 2019/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori degli esplosivi, che modifica il Regolamento (CE) n. 1907/2006 e che abroga il Regolamento (UE) n. 98/2013.

~~~~~

*Seguito*

a) F. n. 557/PAS/U/013963/XV.H.MASS (53) 5 del 14/8/2014

Sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea n. 186 dell'11 luglio 2019 è stato pubblicato il Regolamento indicato in oggetto, **le cui disposizioni si applicano dal 1 febbraio 2021 (All. 1).**

Il Regolamento (UE) 2019/1148 rappresenta un ulteriore intervento dell'Unione europea sul tema della messa a disposizione, introduzione, detenzione, uso di sostanze o miscele che possono essere impropriamente utilizzate per la fabbricazione illecita di esplosivi, allo scopo di limitarne la disponibilità per i privati e di garantire l'adeguata segnalazione di transazioni sospette lungo l'intera catena di approvvigionamento, in un approccio armonizzato a livello di UE.

Nonostante i risultati positivi ottenuti dalla previgente disciplina, a livello europeo è stata avvertita l'esigenza di rafforzare ulteriormente il sistema dei controlli sulla movimentazione dei precursori che possono essere utilizzati per la fabbricazione di esplosivi artigianali - quelli più usati per gli attacchi terroristici - provvedendosi ad innovare, abrogandolo, il Regolamento (UE) 98/2013.

Il Regolamento 2019/1148 si compone di 23 articoli e quattro Allegati, rispetto ai 19 articoli e ai due Allegati del Regolamento n. 98/2013.

Gli Allegati I e II elencano le sostanze, definite "*precursori di esplosivi disciplinati*" e sottoposte alle disposizioni del Regolamento, per le quali le transazioni sospette, le sparizioni e i furti devono essere segnalate entro 24 ore.

L'Allegato III reca il *format* delle licenze che consentirebbero ai privati, per gli Stati membri che adottino tale regime, di poter acquistare, introdurre, detenere ed utilizzare i precursori di esplosivi soggetti a restrizioni (le sostanze dell'Allegato I).

L'Allegato IV reca il *format* della dichiarazione del cliente concernente l'uso o gli usi specifici di un precursore di esplosivo soggetto a restrizione.

Il Regolamento appena pubblicato conferma il principio per cui le sostanze elencate nell'Allegato I - definiti "*precursori di esplosivi soggetti a restrizioni*" - non sono messi a disposizione dei privati, né possono essere da essi introdotti, detenuti o usati (art. 5, par. 1), a meno che le concentrazioni siano pari o inferiori ai valori limite, espressi in percentuale di peso (p/p), indicati nella colonna 2 dello stesso Allegato. Inoltre, la colonna 3 del medesimo Allegato indica il valore limite superiore al di sopra del quale l'acquisto, l'introduzione, la detenzione e l'uso da parte dei privati non può avvenire neanche attraverso il conseguimento di un apposito titolo.

Giova da subito precisare che l'obbligo della segnalazione delle transazioni sospette, delle sparizioni e dei furti vige per tutte le sostanze elencate sia nell'Allegato I che nell'Allegato II.

Rispetto al Regolamento abrogato, in un'ottica di ulteriore irrigidimento del regime della messa a disposizione ai privati dei precursori di esplosivi, è venuta meno l'ulteriore opzione della



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

registrazione applicabile a talune sostanze (art. 4 Reg. 98/2013) che, nelle medesime concentrazioni massime, sono confluite nel regime della licenza.

Come è evidente, la disciplina tratteggiata pone in risalto tre fasce di precursori di esplosivi, ad ognuna delle quali, corrisponde, secondo la diversa concentrazione di sostanze, un diverso regime giuridico; dalla libera circolazione del precursore di esplosivi "disciplinato", al di sotto di certi valori limite, al precursore di esplosivi che, al di sopra di certi valori limite, deve essere oggetto di licenza (colonna 2 dell'Allegato I), ed, infine, al precursore di esplosivi in concentrazioni superiori ad altri valori limite (colonna 3 dell'Allegato I), per il quale non esiste un uso legittimo da parte dei privati neanche previo rilascio di apposita licenza.

È il caso del **perossido di idrogeno**, sostanza di uso molto comune, che permane in libera detenzione per concentrazioni non superiori al 12% p/p, come era previsto dall'Allegato I al Regolamento 98/2013, e che, fino a concentrazioni non superiori al 35% p/p, può essere messo a disposizione dei privati solo previo possesso di una licenza a tal fine.

Lo stesso vale anche per l'**acido nitrico**, in concentrazioni maggiori del 3% p/p ma non superiori al 10% p/p.

Per il **nitrometano** la concentrazione presa in esame, come valore massimo, per un uso legittimo da parte dei privati, è pari al 16% p/p (nel Regolamento 98/2013 era il 30%); dal 16% al 100% p/p è consentita la messa a disposizione al privato attraverso un apposito titolo autorizzatorio (nel Regolamento 98/2013 il nitrometano, in concentrazione non superiore al 40% p/p, era soggetto al regime della registrazione).

Come sopra detto, per taluni precursori di esplosivi soggetti a restrizioni in concentrazioni superiori a determinati valori limite non esiste un uso legittimo da parte dei privati. È il caso del **clorato di potassio**, del **perclorato di potassio**, del **clorato di sodio** e del **perclorato di sodio** - al di sopra del 40% p/p.

Per la prima volta nell'Allegato I del nuovo Regolamento sui precursori compare l'**acido solforico**, da considerarsi in libera detenzione e vendita fino al valore di concentrazione del 15% p/p. Per i valori ricompresi tra il 15% ed il 40% è parimenti previsto il regime della licenza ai privati. Oltre tale valore è consentito solo l'uso professionale.

Particolare attenzione è stata rivolta alla disciplina del **nitrato di ammonio**, sostanza abitualmente utilizzata come fertilizzante, le cui limitazioni alla vendita già contenute nel Regolamento (CE) n. 1907/2006 (REACH) sono state trasposte nel Regolamento in commento tenuto conto dei potenziali effetti lesivi che tale sostanza potrebbe arrecare in caso di uso distorto. Al di sopra del 16% p/p di azoto rispetto al nitrato di ammonio tale sostanza non può essere messa disposizione dei privati neanche attraverso la concessione di una licenza.

Gli altri aspetti innovativi rispetto al Regolamento 98/2013 sono di seguito illustrati:

- ✓ ~~è stato incrementato il numero degli articoli per i quali il medesimo regolamento (UE) 2019/1148 non trova applicazione (art. 2). Oltre a quelli già esclusi dal regolamento 98/2013, infatti, sono stati aggiunti: 1) gli articoli pirotecnici destinati ad essere usati a fini non commerciali, conformemente al diritto nazionale, dalle Forze Armate, dalle autorità di contrasto o dai vigili del fuoco; 2) l'equipaggiamento marittimo che rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/90/UE del~~



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

- ~~Parlamento europeo e del Consiglio; 3) gli articoli pirotecnici da impiegarsi nell'industria aerospaziale; 4) le capsule a percussione da impiegarsi nei giocattoli;~~
- ✓ alcune definizioni sono state integrate, tra cui quella di "privato", che comprende, oltre alle persone fisiche, anche le persone giuridiche che agiscono per fini non legati all'attività commerciale, imprenditoriale o professionale;
  - ✓ è stata rivista la definizione di transazione sospetta: *"qualsiasi transazione riguardante i precursori di esplosivi disciplinati per la quale esistano fondati motivi di sospettare, tenuto conto di tutti i fattori pertinenti, che la sostanza o la miscela interessata sia destinata alla fabbricazione illecita di esplosivi"*;
  - ✓ è stato specificato il concetto di "introduzione" di una sostanza che ricomprende sia la movimentazione interna tra gli Stati membri che l'importazione dai Paesi extra UE;
  - ✓ come sopra detto, è stata introdotta la definizione di "precursore di esplosivi disciplinato", cioè una sostanza elencata nell'Allegato I o II, ivi compresa una miscela o altra sostanza in cui è presente una sostanza elencata in tali allegati. Dalla disciplina del Regolamento sono escluse le miscele omogenee composte da più di cinque ingredienti in cui la concentrazione di ciascuna sostanza elencata nell'Allegato I o II è inferiore all'1% p/p;
  - ✓ sono introdotte nuove definizioni (art. 3), tra cui innanzitutto quella di "utilizzatore professionale", distinto dall'"operatore economico", nella considerazione che l'operatore economico mette a disposizione di un'altra persona un precursore di esplosivi, mentre l'utilizzatore professionale acquista o introduce un precursore di esplosivi per uso proprio;
  - ✓ tra le novità di rilievo vi è anche la definizione di "mercato online", per effetto della quale il campo di azione del Regolamento viene esteso *"ad un prestatore di un servizio di intermediazione che consente agli operatori economici, da un lato, e ai privati, agli utilizzatori professionali o ad altri operatori economici, dall'altro, di concludere transazioni riguardanti precursori di esplosivi disciplinati tramite contratti di vendita o di servizi online sul sito web del mercato online o sul sito web di un operatore economico che utilizza servizi informatici erogati dal mercato online"*. A tal fine i prestatori dei servizi del "mercato online" adottano misure atte a garantire che i propri utenti (operatori economici, utenti professionali e privati) siano informati degli obblighi del nuovo Regolamento sui precursori degli esplosivi (art. 7, par. 3). Inoltre, ai sensi dell'art. 8, par.5, i prestatori di servizi del "mercato online" adottano misure di verifica sugli operatori economici che mettono a disposizione i precursori di esplosivi soggetti a restrizioni (Allegato I) atte a garantire il rispetto degli obblighi previsti dal Regolamento;
  - ✓ riguardo agli operatori economici, sono previsti adempimenti ulteriori tra cui gli obblighi di informazione della catena di approvvigionamento (art. 7), di verifica del cliente e del relativo titolo all'acquisto o alla detenzione del precursore di esplosivi (art. 8), di adottare procedure appropriate per la individuazione di operazioni sospette (art. 9, par. 2);



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

- ✓ è introdotta la definizione di “attività agricola” di particolare rilevanza nella corretta qualificazione dell'utilizzatore professionale in campo agricolo che, in quanto tale, non risente, per il nitrato di ammonio, delle limitazioni rivolte ai privati;
- ✓ un ulteriore profilo di novità è rappresentato dalla previsione del Regolamento (art. 10) secondo la quale gli Stati membri sono obbligati ad organizzare, almeno una volta l'anno, attività di formazione per le forze dell'ordine, gli operatori di primo intervento e le autorità doganali per consentire loro di riconoscere – nell'esercizio delle proprie funzioni - i precursori di esplosivi disciplinati e ad attivare azioni di sensibilizzazione mirate alla specificità di ciascun distinto settore che utilizzi i precursori di esplosivi;
- ✓ degna di rilievo anche la nuova previsione del successivo art. 11 del Regolamento, in virtù della quale ciascun Stato membro dovrà individuare autorità competenti per lo svolgimento di ispezioni e controlli in merito alla corretta applicazione delle disposizioni comunitarie;
- ✓ da ultimo, l'art. 12 del Regolamento in commento richiama le **Linee guida** con le quali la Commissione, sentito il parere del Comitato Permanente sui precursori di esplosivi, fornirà e manterrà aggiornati gli orientamenti per la corretta applicazione del Regolamento, con particolare riguardo alle informazioni sulle modalità delle ispezioni e dei controlli ivi compresi quelli per le transazioni a distanza e/o sui mercati *online*, sullo scambio di informazioni tra i Paesi membri, sul riconoscimento delle transazioni sospette.



Illustrate le principali novità dell'atto comunitario, giova rammentare che, in fase di applicazione del Regolamento 98/2013 si optò per una linea più intransigente, decidendosi di non istituire un sistema di licenze; cosicché il regime attuale, a meno di una rivalutazione della scelta a suo tempo effettuata a livello nazionale, è quello del divieto assoluto di messa a disposizione ai privati dei precursori di esplosivi (Allegato I).

In tale ottica, come è noto, con il D.L 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, sono state introdotte, con gli articoli 678-bis e 679-bis c.p., le specifiche ipotesi di reato, concernenti, rispettivamente, la detenzione abusiva e le omissioni di denuncia in materia di precursori di esplosivi.

Alla luce di ciò, la tematica dei precursori degli esplosivi conserva la sua valenza, oltre che per le attività di prevenzione e repressione delle specifiche ipotesi delittuose richiamate, anche e soprattutto per il profilo investigativo conseguente alla segnalazione di transazioni sospette, di sparizioni e di furti, per i quali, come si dirà in seguito, opera un Punto di contatto nazionale.

Rimane confermato, infatti, l'obbligo per tutti i soggetti, inclusi gli operatori ed utenti del mercato *online*, presi in considerazione dal nuovo Regolamento, della segnalazione entro 24 ore di transazioni sospette, di sparizioni e di furti di precursori di esplosivi (Art. 9) ribadendosi la necessità che ogni Stato membro istituisca, a tal fine, uno o più Punti di contatto nazionali.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

Per l'Italia, come è noto, esso è stato individuato nel Servizio per la Cooperazione Internazionale delle Forze di Polizia (SCIP) della Direzione centrale della Polizia Criminale di questo Dipartimento, presso il quale sono già attivi una casella di posta elettronica dedicata ed un recapito telefonico.

È riportata, all'art. 13, la disposizione sulle sanzioni per le violazioni al Regolamento in commento con le medesime raccomandazioni che si leggono all'art. 11 del Regolamento 98/2013 sull'effettività, proporzionalità e capacità dissuasive che dette sanzioni dovranno avere.

È riprodotta, infine, nel Regolamento 2019/1149 la clausola di salvaguardia (art. 14) che consente agli Stati membri, in relazione alle sostanze che via via vengono utilizzate per fabbricare illecitamente esplosivi, di richiedere l'inclusione negli Allegati allo stesso Regolamento, ai fini della sottoposizione alla relativa disciplina.

Fatta eccezione per l'art. 18 che modifica il Regolamento 1907/2006 (REACH) relativamente al nitrato di ammonio e per l'art. 19 sulle comunicazioni annuali che gli Stati membri forniscono alla Commissione riguardo al numero delle transazioni sospette, alle sparizioni e ai furti rispettivamente registrati, alle licenze rilasciate, alle azioni di sensibilizzazione di cui all'art. 10, paragrafo 2, e alle ispezioni effettuate a norma dell'art. 11, gli articoli dal 15 al 21 riguardano procedure di competenza della Commissione Europea, come le "Modifiche degli allegati", l'"Esercizio della delega", la "Procedura d'urgenza", il "Programma di monitoraggio" e la "Valutazione".

Infine, gli articoli 22 e 23 concernono rispettivamente l'abrogazione del Regolamento 98/2013 e l'entrata in vigore e l'applicazione del Regolamento 2019/1148.



Nel rassegnare queste preliminari linee illustrative dell'atto comunitario emanato, si fa riserva di comunicare, non appena possibile, aggiornate notizie circa le iniziative che saranno assunte per garantire l'attuazione, in particolare, degli articoli 10 ed 11 del Regolamento in commento.

Si segnala all'attenzione dei Sig.ri Prefetti che i contenuti della presente circolare siano portati a conoscenza, nelle forme considerate più opportune, dei Comuni delle rispettive province, in considerazione dei profili connessi alle competenze delle amministrazioni comunali in tema di commercio.

L'Ufficio per gli Affari della Polizia Amministrativa e Sociale resta a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento che dovesse rendersi necessario.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO  
Gambacorta