



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.11.2007
SEC(2007) 1423

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che correda la

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

su come migliorare la sicurezza degli esplosivi

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

{COM(2007) 651 definitivo}
{SEC(2007) 1421}

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

Contesto

L'impiego di ordigni esplosivi da parte di terroristi e di altri criminali ha indotto a iniziare lavori sulla sicurezza degli esplosivi. Migliorare la sicurezza degli esplosivi e rendere più difficile per i terroristi la produzione di ordigni esplosivi è stata e continua ad essere una priorità per l'Unione europea.

Tra i provvedimenti più importanti intrapresi dalla Commissione nell'elaborare una politica intesa a migliorare la sicurezza in questo campo vi è l'istituzione della Task Force di esperti in materia di sicurezza degli esplosivi (ESETF), comprendente rappresentanti dei settori pubblico e privato, che è stata incaricata di preparare raccomandazioni per le azioni a tale scopo. L'ESETF ha completato i lavori nel giugno 2007 formulando 50 raccomandazioni, le quali costituiscono la base per elaborare il piano d'azione UE.

In che consiste il problema?

Il problema principale da affrontare è l'impiego di esplosivi e dei loro precursori nell'intento di perpetrare atti di terrorismo. Gli ordigni esplosivi restano il mezzo più utilizzato negli attentati terroristici e sono stati responsabili della grande maggioranza di vittime di attacchi terroristici negli ultimi 50 anni.

Chi ne è colpito?

Questo gravissimo problema riguarda l'intera società UE, poiché i terroristi possono colpire in qualsiasi luogo e in qualsiasi momento. La disponibilità di esplosivi e dei loro precursori e l'apertura delle frontiere interne dell'UE espongono alla minaccia del terrorismo ogni Stato membro.

Obiettivo

L'obiettivo generale del piano d'azione UE inteso a migliorare la sicurezza degli esplosivi consisterà nel ridurre nell'UE il numero e la gravità degli attentati terroristici perpetrati utilizzando esplosivi. L'obiettivo sottostante sarà quindi proteggere la società dalla minaccia di attentati compiuti mediante ordigni esplosivi, tenendo conto di tutti i molteplici settori dell'attività economica nei quali si fa uso di esplosivi e dei loro precursori nell'interesse di tutti.

Le quattro opzioni strategiche

Per elaborare il piano d'azione UE su come migliorare la sicurezza degli esplosivi si sono delineate quattro opzioni strategiche, elaborate in base alle azioni specifiche raccomandate dall'ESETF nella sua relazione. Nelle quattro opzioni, tali raccomandazioni sono raggruppate in funzione del loro impatto.

- Opzione strategica n. 1 – Status quo

La prima opzione strategica consiste nel non apportare nessuna modifica alla situazione attuale. Tutte le azioni incluse in tale opzione sono già in corso di attuazione o sono in programma anche in mancanza del piano d'azione. Lo status quo consiste in una combinazione di organizzazioni già operanti, incaricate di valutare sotto il profilo strategico i provvedimenti antiterrorismo, un pacchetto di ricerca comprendente stanziamenti a favore della sicurezza degli esplosivi, l'acquis giuridico riguardante la sicurezza aerea, il trasporto di merci pericolose e lo sviluppo del mercato unico degli esplosivi ad uso civile, proposte di atti legislativi per la tracciabilità degli esplosivi ad uso civile e armonizzazione delle sanzioni penali contro chi diffonde via Internet informazioni sulla fabbricazione di bombe.

Misure di questo tipo sono previste anche a livello nazionale e riguardano tutti gli aspetti della sicurezza degli esplosivi: la pubblica sicurezza, i precursori di esplosivi, la catena di approvvigionamento e la rilevazione. Tuttavia, l'approccio al riguardo presenta grandi variazioni all'interno dell'UE, in quanto alcuni Stati membri applicano norme rigorose per la sicurezza degli esplosivi in pressoché tutti i settori, mentre in altri Stati membri i sistemi e dispositivi di sicurezza sono ancora relativamente poco sviluppati.

- Opzione strategica n. 2 – Opzione minima

La seconda opzione strategica include varie misure, che insieme formano un "pacchetto" comprendente provvedimenti orizzontali, iniziative nel campo della prevenzione, misure in materia di rilevazione e azioni intese ad accrescere la preparazione e la prontezza di reazione. Le ampie consultazioni effettuate indicano che la maggioranza degli interessati ritiene tali azioni "accettabili" e proficue, oltre che relativamente poco costose e poco rischiose. Questa opzione strategica è fortemente incentrata sui seguenti elementi.

- Scambi verticali e orizzontali d'informazioni, di conoscenze e di esperienze: tale opzione include varie proposte intese a introdurre dispositivi di cooperazione e di coordinamento in forma di basi di dati, eventi, gruppi di esperti e reti, che insieme formerebbero la base di conoscenze e di competenze del piano d'azione. Le azioni proposte riguardano non soltanto il livello orizzontale, ossia l'UE, ma anche il livello nazionale.
- Proseguimento delle attività di ricerca in corso e avvio di nuove attività: varie azioni includono la ricerca in nuovi settori e il potenziamento della ricerca nei settori che già ne formano oggetto. Per la maggior parte, tali azioni hanno un fulcro molto pratico, in quanto collegano gli aspetti tematici ad altre azioni concrete. Per esempio, le attività di ricerca proposte riguardo alla rilevazione di ordigni esplosivi non convenzionali negli aeroporti sarebbero utili anche per le azioni intese a migliorare le tecnologie di rilevazione in generale.
- Misure di sensibilizzazione e dispositivi di allarme nella catena di approvvigionamento dei precursori di esplosivi: recenti avvenimenti hanno mostrato ancora una volta l'importanza di sensibilizzare maggiormente tutti gli operatori della catena di approvvigionamento dei precursori sui rischi potenziali e sulle transazioni sospette. Tale opzione include varie azioni relative a campagne di sensibilizzazione e allo sviluppo di dispositivi di allarme.

- Valutazioni e studi di fattibilità sulle successive misure da intraprendere: tale opzione comprende varie azioni miranti a valutare la fattibilità e ad avviare dibattiti su alcune delle iniziative da includere nel piano d'azione che si presentano come vere e proprie "sfide". Le azioni incentrate sulla ricerca sono intese a favorire azioni aventi un fulcro maggiormente "operativo".
- Altre misure di sicurezza e in materia di rilevazione: tale opzione include infine un piccolo numero di azioni a fulcro "operativo", riguardanti la sicurezza delle infrastrutture e la rilevazione.

- Opzione strategica n. 3 – Opzione intermedia

La terza opzione strategica è anch'essa una combinazione di misure orizzontali, d'iniziative nel campo della prevenzione, di misure in materia di rilevazione e di azioni intese ad accrescere la preparazione e la prontezza di reazione, ma è relativamente più incentrata sulle azioni preventive. Questa opzione comprende tutte le azioni della seconda opzione strategica, più altre azioni ritenute di carattere più delicato e di più difficile attuazione.

In complesso, il fulcro della terza opzione strategica ha natura maggiormente operativa. Le misure in essa previste comprendono i seguenti elementi.

- Normativa riguardante nuovi settori e aggiornamento delle disposizioni normative in altri settori: varie azioni s'incentrano sui settori attualmente non presi in sufficiente considerazione o non considerati affatto, per esempio la selezione basata su criteri di sicurezza del personale del settore degli esplosivi, il mercato dei precursori di esplosivi e le materie prime utilizzate per fabbricare esplosivi. Altre azioni possono non sfociare in atti legislativi ma costituire nondimeno disposizioni vincolanti, come l'obbligo per gli Stati membri di tener informati i fabbricanti e i distributori sulle minacce a livello regionale.
- L'introduzione di programmi e norme UE in materia di rilevazione: tale opzione propone di elaborare nuovi programmi a livello UE per certificare e testare le soluzioni in materia di rilevazione. Tali programmi e norme, oltre ad accrescere l'efficacia dei sistemi di rilevazione, si prefiggono di eliminare gli ostacoli che ancora si frappongono al mercato unico.
- Interventi concreti ai fini della sicurezza: tale opzione include anche varie azioni concrete incentrate sul miglioramento delle norme attuali, tra l'altro un'iniziativa volta a potenziare la sicurezza delle unità mobili di fabbricazione di esplosivi (MEMU) e degli autoveicoli EX/II ed EX/III che trasportano esplosivi. Altre iniziative riguardano le reti di telefonia mobile e Internet.

- Opzione strategica n. 4 – Opzione massima

La quarta opzione strategica è una combinazione d'iniziative nel campo della prevenzione e di misure in materia di rilevazione, che riguardano principalmente aspetti normativi, l'attività di registrazione e segnalazione e la normalizzazione.

Tale opzione include tutte le azioni dell'opzione strategica n. 3, oltre a misure delineate nella relazione dell'ESETF, che si possono qualificare come molto ambiziose e tali da richiedere autentico impegno.

La quarta, ambiziosa opzione comprende un "pacchetto" di misure incentrate sui seguenti elementi.

- Normativa riguardante nuovi settori e aggiornamento delle disposizioni normative in altri settori: sono inclusi vari nuovi strumenti giuridici, quali l'obbligo per legge di registrare l'identità degli acquirenti di determinati quantitativi / concentrazioni di precursori di esplosivi, il divieto di vendere precursori a minorenni e l'armonizzazione delle disposizioni giuridiche nel settore degli articoli pirotecnici.
- Introduzione di programmi e norme UE: tale opzione propone di elaborare nuovi programmi per registrare l'identità degli acquirenti di precursori di esplosivi, di segnalare transazioni sospette e testare le soluzioni in materia di rilevazione. Sono proposte norme minime per la sicurezza dello stoccaggio dei precursori di esplosivi.

Le diverse opzioni strategiche sono cumulative, nel senso che ogni opzione di numero d'ordine superiore comprende anche le azioni della o delle opzioni precedenti.

L'impatto delle quattro opzioni strategiche

- Opzione strategica n. 1 – Status quo

La prima opzione strategica include sette azioni che potrebbero essere realizzate indipendentemente dall'elaborazione o no del piano d'azione UE. È molto probabile che tali sette azioni contribuiranno in misura relativamente modesta al conseguimento dell'obiettivo generale di ridurre il numero e la gravità degli attentati terroristici perpetrati mediante esplosivi. Queste azioni, infatti, non affronterebbero il nucleo del problema, che è la disponibilità e la facilità di accesso agli esplosivi e ai loro precursori.

Il fatto che in tempi recenti sono stati perpetrati nell'UE attentati terroristici mediante esplosivi conferma che le misure e iniziativa già in atto sono forse insufficienti.

- Opzione strategica n. 2 – Opzione minima

Delle 24 azioni previste, quella ritenuta più efficace ai fini dell'obiettivo generale è l'introduzione di piani di sicurezza e di sistemi di gestione presso tutte le infrastrutture nel settore degli esplosivi. Sono considerate particolarmente atte a contribuire all'obiettivo generale cinque azioni, miranti rispettivamente a: introdurre un sistema di allarme precoce; predisporre semplici mezzi, all'interno della catena di approvvigionamento, per segnalare alle autorità nazionali le transazioni sospette; effettuare campagne per accrescere la sensibilizzazione del personale in tutta la catena di approvvigionamento dei precursori; provvedere perché il personale che utilizza strumenti di rilevazione disponga d'informazioni aggiornate sulle modalità operative dei terroristi; costituire una rete europea di bonifica degli ordigni esplosivi.

Due delle azioni di questa opzione strategica probabilmente non sono tali da apportare un contributo immediato al conseguimento dell'obiettivo generale di "ridurre il numero e la gravità degli attentati terroristici mediante l'uso di esplosivi", poiché riguardano la valutazione delle necessità e le indagini preliminari.

Le azioni combinate di questa opzione strategica contribuirebbero positivamente a tutti gli obiettivi della politica prevista.

Per la maggior parte, le azioni di questa opzione strategica dipendono in scarsa misura da operatori esterni all'UE, poiché la loro attuazione sarebbe relativamente semplice e fattibile in tempi brevi.

- Opzione strategica n. 3 – Opzione intermedia

Particolarmente atte a contribuire all'obiettivo generale sono considerate due delle 14 azioni previste in tale opzione, miranti rispettivamente a introdurre un sistema di regolamentazione dei precursori di esplosivi ad a limitare la diffusione via Internet d'informazioni sulla fabbricazione di bombe. Insieme, le azioni di questa opzione contribuiscono a tutti gli obiettivi specifici della politica prevista.

Rispetto all'opzione strategica n. 2, in questa opzione strategica n. 3 è più alta la dipendenza da operatori esterni per attuare le azioni supplementari.

Poiché l'opzione strategica n. 3 comprende le misure previste nell'opzione strategica n. 2, resterà immutato l'impatto delle azioni incluse nell'opzione strategica n. 2. In altri termini, le 14 azioni supplementari dell'opzione strategica n. 3 non incideranno su tale impatto.

- Opzione strategica n. 4 – Opzione massima

Tutte e sette le azioni supplementari previste nell'opzione strategica n. 4 apporterebbero un contributo positivo all'obiettivo generale. Sono considerate particolarmente efficaci in relazione all'obiettivo generale due di tali azioni, miranti rispettivamente a introdurre un sistema di segnalazione delle transazioni sospette e ad armonizzare le disposizioni UE per la concessione di licenze e per il trattamento di grandi quantitativi di articoli pirotecnici. Per entrambe tali azioni, tuttavia, è probabile che i costi siano al tempo stesso elevati e imprevedibili.

Poiché l'opzione strategica n. 4 include le misure previste nelle opzioni strategiche n. 2 e n. 3, rimarrà immutato l'impatto delle azioni previste in tali opzioni. In altri termini, le sette azioni supplementari dell'opzione strategica n. 4 non incideranno su tale impatto.

Conclusion

Nella relazione sulla valutazione dell'impatto si raccomanda d'includere nel piano d'azione tutte le azioni proposte dall'ESETF, senza peraltro impegnare la Commissione già a questo stadio a realizzare integralmente tutte le azioni. Si aggiungono qui di seguito altri chiarimenti al riguardo.

Nell'opzione strategica che si sceglierà si dovrebbero includere tutte le azioni dell'opzione strategica n. 2 e anche le azioni dell'opzione strategica n. 3, ma con le seguenti riserve. Sono necessari altri studi di fattibilità per stabilire i parametri rispettivamente di un sistema di regolamentazione dei precursori di esplosivi, delle procedure di concessione ufficiale di licenze, dell'assunzione basata su criteri di sicurezza del personale del settore degli esplosivi e infine delle norme per registrare i quantitativi di materie prime utilizzate nella fabbricazione di esplosivi.

In generale, è preferita l'opzione strategica n. 4, a condizione tuttavia che si effettuino altri studi di fattibilità e che si proceda ad altre consultazioni riguardanti alcune delle opzioni previste in tale opzione n. 4. Varie azioni di questa opzione richiedono costi elevati e non ben determinati e sono state valutate come soltanto "moderatamente" efficaci. Può trattarsi di azioni valide, ma prima di attuarle sono necessari altri studi di fattibilità e valutazioni. Tra le azioni incluse nell'opzione strategica n. 4 si potrebbe attuare immediatamente solo quella riguardante il divieto di vendita di precursori ai minorenni, previa valutazione della possibilità d'imporre tale divieto. Per le altre azioni occorrono studi di fattibilità.

Inoltre, l'analisi dell'impatto ha mostrato che alcune misure richiedono un'elaborazione supplementare, per precisarne i particolari e l'impatto specifico. Si suggerisce dunque di chiarire nel piano d'azione che, sui punti per i quali è necessario effettuare altri studi di fattibilità, la Commissione s'impegna soltanto a procedere a tale esame e non necessariamente ad attuare l'azione. L'eventuale attuazione dipenderà necessariamente dai risultati dell'esame della fattibilità. L'analisi dell'impatto delle misure particolari raccomandate dalla Task Force di esperti in materia di sicurezza degli esplosivi ha mostrato che nessuna singola misura indicata nella relazione basterebbe di per se stessa a conseguire l'obiettivo generale di ridurre il numero e la gravità degli attentati terroristici e degli altri atti delittuosi perpetrati nell'UE utilizzando esplosivi. Nondimeno, tutte insieme queste misure affronterebbero integralmente il problema della sicurezza degli esplosivi nell'Unione europea e apporterebbero un considerevole contributo al conseguimento di tutti gli obiettivi politici stabiliti. Si deve anche osservare che non vi sono indicazioni di una possibile interferenza reciproca negativa tra tali misure: è piuttosto l'effetto cumulativo delle azioni che, si prevede, accrescerà l'efficacia generale delle misure nel loro complesso.

I lavori della Task Force di esperti in materia di sicurezza degli esplosivi, le conferenze sulla sicurezza degli esplosivi organizzate dalla Commissione e, più in generale, l'intero svolgimento del dialogo tra settore pubblico e settore privato sulla sicurezza degli esplosivi hanno contribuito all'elaborazione di un amplissimo complesso di misure a tale riguardo. Non va trascurata nessuna delle misure indicate nella relazione della Task Force, poiché tali misure emanano dalle aspettative della società civile e delle competenti autorità pubbliche nell'UE. Di conseguenza, queste misure vanno incluse integralmente nel piano d'azione, anche se per alcune di esse, come si è detto, sono necessari altri studi di fattibilità, il che deve essere indicato con chiarezza nel piano d'azione.