



20.054

Messaggio

**concernente l'approvazione e la trasposizione nel diritto svizzero
del Protocollo emendativo della Convenzione concernente le infrazioni
e taluni altri atti commessi a bordo di aeromobili**

(Modifica della legge sulla navigazione aerea)

del 27 maggio 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero (modifica della legge sulla navigazione aerea) il Protocollo del 4 aprile 2014 emendativo della Convenzione concernente le infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo di aeromobili (Convenzione di Tokyo).

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

27 maggio 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il Protocollo emendativo della Convenzione concernente le infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo di aeromobili del 14 settembre 1963 (Convenzione di Tokyo) è stato concluso a Montreal il 4 aprile 2014. Il Protocollo modernizza e migliora la Convenzione di Tokyo, entrata in vigore per la Svizzera il 21 marzo 1971.

Situazione iniziale

I passeggeri che si comportano in modo indisciplinato sono un problema crescente per l'aviazione civile internazionale. Negli ultimi anni è aumentato il numero di segnalazioni di episodi di indisciplina o di disturbo da parte di passeggeri che non rispettano le regole di comportamento a bordo degli aeromobili e le istruzioni impartite dai membri dell'equipaggio.

In diversi casi la sicurezza dell'aeromobile è stata direttamente messa in pericolo e a volte, per motivi di sicurezza, è stato necessario effettuare scali non previsti per sbarcare passeggeri che si erano comportati in modo inappropriato. Spesso lo Stato in cui l'aeromobile atterra non è giuridicamente competente per gli atti commessi a bordo, quindi questi passeggeri non possono essere perseguiti penalmente.

Contenuto del progetto

Oltre all'introduzione delle competenze giurisdizionali supplementari obbligatorie, sia per lo Stato di appartenenza dell'aeromobile che per lo Stato di atterraggio, le principali modifiche apportate dal Protocollo alla Convenzione di Tokyo includono un elenco di reati perseguibili penalmente e un chiarimento dello status degli addetti alla sicurezza presenti a bordo.

La ratifica del Protocollo da parte della Svizzera richiede una modifica della legislazione nazionale che tenga conto delle nuove competenze giurisdizionali dello Stato di atterraggio.

Il Protocollo è sottoposto all'Assemblea federale per approvazione. Il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo sottostà al referendum per i trattati internazionali.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di intervento e obiettivi

Oggetto del presente messaggio è il protocollo approvato a Montreal il 4 aprile 2014 emendativo della Convenzione del 14 settembre 1963 concernente le infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo di aeromobili (Convenzione di Tokyo)¹.

La Convenzione di Tokyo, entrata in vigore per la Svizzera il 21 marzo 1971, fa parte degli strumenti giuridici multilaterali dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI), della quale la Svizzera è membro. La Convenzione è stata ratificata da 182 Stati.

La Convenzione di Tokyo definisce la procedura da adottare in caso di infrazioni e di altri atti che, pur non essendo punibili, possono mettere in pericolo la sicurezza dell'aeromobile o di persone o beni a bordo. La Convenzione è applicabile alle infrazioni e a taluni altri atti compiuti a bordo di un aeromobile registrato in uno degli Stati contraenti mentre l'aeromobile è in volo o si trova sulla superficie del mare aperto o su un altro territorio al di fuori della giurisdizione di uno Stato.

I passeggeri che si comportano in modo indisciplinato sono un problema crescente per l'aviazione civile internazionale. Negli ultimi anni è aumentato il numero di segnalazioni di episodi di indisciplina o di disturbo da parte di passeggeri che non rispettano le regole di comportamento a bordo degli aeromobili e le istruzioni impartite dai membri dell'equipaggio, mettendo così a rischio l'ordine e la disciplina a bordo.

Lo spettro delle infrazioni e degli atti impropri commessi in questi casi va dagli attacchi ai membri dell'equipaggio e ai passeggeri e dalle risse tra passeggeri ubriachi fino alle molestie sessuali e alle aggressioni, al mancato rispetto del divieto di fumare e al rifiuto di astenersi dal consumo di alcolici, all'uso non autorizzato di dispositivi elettronici e ad altri comportamenti scorretti e maleducati.

In numerosi casi la sicurezza dell'aeromobile è stata direttamente messa in pericolo e, a volte, per motivi di sicurezza, è stato necessario effettuare scali non previsti per sbarcare passeggeri che si erano comportati in modo inappropriato. Sebbene, di regola, l'identità di questi passeggeri sia nota e vi siano prove inconfutabili delle loro azioni, tali persone spesso non possono essere perseguite, sia per mancanza di competenze giurisdizionali, in particolare nello Stato in cui l'aereo è atterrato, sia per mancanza di denunce o di testimoni, perché le persone interessate hanno proseguito il loro viaggio o hanno già lasciato l'aeroporto dopo aver recuperato il loro bagaglio.

Questo aumento degli inconvenienti determinati dal comportamento indisciplinato o inappropriato di alcuni passeggeri ha anche conseguenze tangibili per l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC). L'Ufficio è competente per quanto riguarda il

¹ RS 0.748.710.1

perseguimento penale dei casi denunciati dalle compagnie aeree e registra da alcuni anni un continuo e significativo aumento di tali episodi. Se nel 2010 i casi di passeggeri indisciplinati denunciati all'UFAC erano stati 375, nel 2019 sono stati quasi 1200.

L'approvazione del Protocollo rafforzerà gli strumenti a disposizione per perseguire i comportamenti indisciplinati, migliorando quindi la sicurezza aerea e contribuendo ad assicurare un esercizio sicuro e ordinato nell'ambito del trasporto aereo.

Si tratta dell'ultima di una serie di modifiche miranti a modernizzare le convenzioni dell'OACI in materia di sicurezza, per contrastare attivamente le nuove minacce nel settore dell'aviazione.

Si ricorda che la Convenzione del 23 settembre 1971 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile² e il Protocollo del 24 febbraio 1988 per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, fatta a Montreal il 23 settembre 1971³, sono stati sostituiti dalla Convenzione del 10 settembre 2010 per la repressione di atti illeciti contro l'aviazione civile internazionale⁴.

La Convenzione del 16 dicembre 1970 per la repressione della cattura illecita di aeromobili⁵ è stata a sua volta modificata dal Protocollo addizionale del 10 settembre 2010 alla Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili⁶.

La Svizzera ha ratificato questi due nuovi strumenti nel 2014.

1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati

In considerazione dell'aumento degli inconvenienti determinati dal comportamento indisciplinato dei passeggeri, il Consiglio dell'OACI ha deciso di inserire tale questione nel programma dei lavori del Comitato giuridico.

Nel 2001 l'Assemblea generale dell'OACI ha adottato una risoluzione (A33-4) che invita con forza tutti gli Stati contraenti ad adottare leggi e regolamenti nazionali per affrontare efficacemente il problema dei passeggeri indisciplinati, integrando per quanto possibile le disposizioni allegate a tale risoluzione, vale a dire la definizione di un elenco di reati specifici da includere nella legislazione nazionale, l'estensione della giurisdizione a tali reati e la definizione di meccanismi atti ad affrontarli.

Nel frattempo numerosi Stati contraenti, fra cui anche alcuni che non avevano adottato una legislazione nazionale per colmare le lacune della Convenzione di Tokyo, si sono espressi a favore di un ammodernamento di tale Convenzione, ritenendo indispensabile un regime internazionale coerente, e ritenendo che un simile regime

² RS 0.748.710.3

³ RS 0.748.710.31

⁴ RS 0.748.710.5

⁵ RS 0.748.710.2

⁶ RS 0.748.710.21

contribuirebbe a colmare determinate lacune, in particolare in materia di competenze giurisdizionali e di definizione dei reati da contemplare.

Nel 2011 in seno al Comitato giuridico è stato istituito un gruppo di lavoro, del quale faceva parte anche la Svizzera, incaricato di esaminare la possibilità di emendare la Convenzione di Tokyo per tenere conto della problematica dei passeggeri indisciplinati. Sulla base di questi lavori preparatori, nel maggio del 2013 il Comitato giuridico ha discusso e poi elaborato un progetto di modifica della Convenzione di Tokyo. In considerazione dei progressi compiuti, il Consiglio dell'OACI è quindi giunto alla conclusione che il progetto fosse sufficientemente maturo per essere oggetto di una conferenza diplomatica, svoltasi dal 26 marzo al 4 aprile 2014 a Montreal.

Al termine di questa Conferenza, il 4 aprile 2014, è stato approvato il Protocollo emendativo della Convenzione concernente le infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo di aeromobili.

Il Protocollo è entrato in vigore il 1° gennaio 2020, dopo il deposito del ventiduesimo strumento di ratifica (art. XVIII par. 1 del Protocollo).

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019⁷, né nel decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura 2015–2019⁸. Esso si inserisce tuttavia nel ruolo attivo svolto dalla Svizzera per la protezione dell'aviazione civile.

1.4 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

Come già ricordato, il progetto del Protocollo, presentato alla Conferenza diplomatica, è stato elaborato sotto l'egida dell'OACI. Il progetto è stato dapprima oggetto di esame in seno a un gruppo di lavoro del Comitato giuridico composto da esperti in materia e nel quale era rappresentata anche la Svizzera. Successivamente è stato sottoposto al Comitato giuridico dell'OACI, che nel maggio 2013 ne ha approvato il testo definitivo, presentato poi alla Conferenza diplomatica.

In Svizzera si sono svolte consultazioni informali con Swiss International Air Lines, le autorità di polizia e il pubblico ministero del Cantone di Zurigo, dalle quali è emerso che le modifiche proposte nel Protocollo coincidevano in ampia misura con le aspettative degli organi interessati, i quali non hanno formulato alcun ulteriore commento sul disegno del Protocollo.

⁷ FF 2016 909

⁸ FF 2016 4605

1.5 **Significato del Protocollo per la Svizzera**

La Svizzera è stata sempre favorevole a una modernizzazione della Convenzione di Tokyo che tenesse conto delle preoccupazioni delle compagnie aeree in relazione al numero crescente di inconvenienti causati da un comportamento indisciplinato dei passeggeri.

Oltre alla competenza dello Stato sul cui territorio è stato compiuto il reato, la Convenzione di Tokyo prevede unicamente la giurisdizione dello Stato in cui l'aeromobile è immatricolato. In virtù del Protocollo, la giurisdizione viene estesa allo Stato dell'operatore e, in misura minore, allo Stato di atterraggio. L'introduzione di ulteriori competenze giurisdizionali obbligatorie rafforza il quadro giuridico stabilito dalla Convenzione di Tokyo, in quanto consente di evitare che determinate infrazioni e altri atti compiuti a bordo di aeromobili rimangano impuniti, esplicando inoltre un effetto dissuasivo.

L'elencazione esplicita delle infrazioni più gravi (atto di violenza fisica o minaccia di compiere un tale atto; rifiuto di obbedire a un ordine legittimo impartito dal comandante al fine di garantire la sicurezza dell'aeromobile o delle persone o dei beni a bordo) porta a conoscenza degli Stati determinate infrazioni che devono essere punite, migliorando quindi l'universalità del regime della Convenzione di Tokyo.

Gli Stati sono invitati ad adottare i provvedimenti necessari per avviare gli opportuni procedimenti penali contro le persone che hanno compiuto le gravi infrazioni indicate nel capoverso precedente.

Inoltre il Protocollo prevede che in futuro possano essere avanzate pretese di risarcimento contro le persone fatte sbarcare in seguito al loro comportamento indisciplinato. Questa disposizione costituisce una garanzia giuridica per le compagnie aeree che hanno subito danni in seguito al comportamento indisciplinato di un passeggero (cambiamento di rotta, ritardi ecc.).

La massima autorità a bordo continua a essere il comandante. Secondo il Protocollo, però, in futuro il comandante potrà chiedere o autorizzare l'assistenza da parte degli addetti alla sicurezza presenti a bordo nell'applicazione di adeguati provvedimenti coercitivi nei confronti delle persone che hanno tenuto un comportamento indisciplinato; gli addetti alla sicurezza potranno inoltre adottare spontaneamente provvedimenti preventivi.

In considerazione del carattere universale della Convenzione di Tokyo, ratificata da 182 Stati, nell'interesse dell'aviazione civile è opportuno che il testo adottato dalla Conferenza diplomatica sia approvato e quindi ratificato dal maggior numero possibile di Stati. La ratifica del Protocollo rafforza la sicurezza delle persone e dei beni a bordo di aeromobili.

La ratifica del Protocollo da parte della Svizzera richiede una modifica della legislazione svizzera che tenga conto della nuova competenza giurisdizionale conferita allo Stato di atterraggio. A tale scopo l'articolo 97 della legge federale del 21 dicembre 1948⁹ sulla navigazione aerea (LNA) dovrà essere completato con un nuovo capo-

⁹ RS 748.0

verso 1^{bis} che autorizza le autorità a perseguire gli atti illeciti commessi a bordo di un aeromobile straniero fuori della Svizzera quando l'aeromobile atterra in Svizzera con a bordo l'autore di tali atti (cfr. n. 3).

2 Punti essenziali del Protocollo

Qui di seguito sono spiegati i principali articoli della Convenzione di Tokyo nuovi o modificati dal Protocollo. Inoltre sono illustrate le disposizioni finali del Protocollo.

Art. 1 par. 3 (modificato dall'art. II del Protocollo)

Con il nuovo *articolo 1 paragrafo 3* della Convenzione di Tokyo, la definizione del periodo durante il quale un aeromobile è considerato in volo viene aggiornata e adeguata a norme recentemente approvate. Queste ultime includono in particolare la Convenzione per la repressione di atti illeciti contro l'aviazione civile internazionale e il Protocollo addizionale alla Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili, conclusi a Pechino il 10 settembre 2010 e ratificati dalla Svizzera nel 2014.

Secondo questo articolo un aeromobile è considerato in volo dal momento in cui, terminato l'imbarco, vengono chiuse tutte le porte esterne fino al momento in cui una di queste porte viene aperta per lo sbarco (*lett. a*). La durata del periodo durante il quale un aeromobile è considerato in volo viene quindi estesa, poiché finora il volo iniziava con il decollo e terminava con l'atterraggio.

La *lettera b* precisa che l'espressione «Stato d'immatricolazione» indica anche lo Stato dell'operatore, qualora quest'ultimo non sia anche lo Stato d'immatricolazione.

Art. 2 (modificato dall'art. III del Protocollo)

L'integrazione apportata a questo articolo estende i criteri in caso di discriminazione, per consentire il perseguimento penale di questa fattispecie.

Art. 3 (modificato dall'art. IV del Protocollo)

Il nuovo testo dell'*articolo 3* è una delle principali modifiche apportate con il Protocollo. Finora soltanto lo Stato d'immatricolazione dell'aeromobile era competente per esercitare la propria giurisdizione sulle infrazioni e sugli altri atti commessi a bordo. In futuro questa competenza sarà estesa, a determinate condizioni, allo Stato dell'operatore dell'aeromobile e allo Stato di atterraggio. Questo per evitare che le infrazioni e gli altri atti commessi a bordo rimangano impuniti.

Art. 3^{bis} (aggiunto dall'art. V del Protocollo)

L'*articolo 3^{bis}* assicura il coordinamento tra gli Stati, quando più Stati avviano procedimenti giudiziari in relazione alle stesse infrazioni.

Art. 5 par. 2 (abrogato dall'art. VI del Protocollo)

Questa abrogazione deriva dalla nuova definizione del periodo durante il quale un aeromobile è considerato in volo (cfr. art. 1 par. 3).

Art. 6 (modificato dall'art. VII del Protocollo)

Si tratta di un'ulteriore modifica sostanziale della Convenzione di Tokyo. Il nuovo *paragrafo 2* amplia le possibilità per il comandante dell'aeromobile di chiedere o autorizzare l'aiuto, in particolare quando la sicurezza dell'aeromobile o delle persone a bordo è minacciata. Finora il comandante poteva unicamente esigere l'aiuto da parte di altri membri dell'equipaggio o di passeggeri nell'applicare adeguati provvedimenti coercitivi. In futuro potrà chiedere anche l'assistenza degli addetti alla sicurezza a bordo.

Il nuovo *paragrafo 3* autorizza gli addetti alla sicurezza a bordo a prendere adeguati provvedimenti preventivi, anche senza autorizzazione del comandante, per garantire la sicurezza dell'aeromobile e delle persone a bordo in caso di atti di interferenza illegittimi o per prevenire la commissione di gravi infrazioni.

Art. 9 (modificato dall'art. VIII del Protocollo)

La modifica, che elimina tutti i riferimenti allo Stato d'immatricolazione, è una conseguenza delle nuove competenze giurisdizionali introdotte con il nuovo articolo 3.

Art. 15^{bis} (aggiunto dall'art. X del Protocollo)

Il nuovo *articolo 15^{bis}* elenca una serie di infrazioni e di altri atti commessi a bordo che possono essere oggetto di un procedimento penale o amministrativo nello Stato competente. Essi comprendono, in particolare, gli atti di violenza fisica o la minaccia di compiere un tale atto contro un membro dell'equipaggio e il rifiuto di obbedire a un ordine legittimo impartito da o per conto del comandante dell'aeromobile allo scopo di garantire la sicurezza dell'aeromobile, delle persone o dei beni a bordo.

Art. 16 par. 1 (modificato dall'art. XI del Protocollo)

La modifica, che elimina sostanzialmente tutti i riferimenti allo Stato d'immatricolazione, è una conseguenza delle nuove competenze giurisdizionali introdotte con il nuovo articolo 3.

Art. 18^{bis} (aggiunto dall'art. XIII del Protocollo)

Il nuovo *articolo 18^{bis}* tiene conto delle pretese di risarcimento delle compagnie aeree nei confronti dei passeggeri che si comportano in modo indisciplinato. Una compagnia aerea ora può far valere tali pretese verso le persone che, con il loro comportamento, le hanno provocato danni (cambiamento di rotta, ritardi ecc.).

Art. XIV–XX del Protocollo

Questi articoli riguardano le disposizioni finali di carattere formale concernenti le diverse versioni linguistiche, la firma, l'entrata in vigore, la denuncia ed eventuali notifiche.

Il Protocollo entra in vigore il primo giorno del secondo mese successivo alla data di deposito del ventiduesimo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione.

Ciascuno Stato contraente ha facoltà di denunciare il Protocollo mediante notifica scritta al depositario. La denuncia ha effetto un anno dopo la data in cui il depositario riceve la notifica.

3 Modifica della legge sulla navigazione aerea

L'articolo 97 LNA conferisce alle autorità penali e ai tribunali svizzeri la competenza di perseguire e giudicare i reati commessi fuori della Svizzera a bordo di un aeromobile svizzero. In virtù delle disposizioni generali del Codice penale svizzero (CP)¹⁰, anch'esse applicabili, i tribunali svizzeri sono in particolare competenti per crimini o delitti commessi in Svizzera, per crimini o delitti commessi all'estero contro lo Stato e per crimini o delitti commessi da cittadini svizzeri o contro un cittadino svizzero (art. 3 segg. CP). L'estensione della giurisdizione allo Stato dell'operatore, prevista dal Protocollo, è quindi compatibile con il diritto penale svizzero, in quanto già coperta dall'articolo 97 LNA.

Già oggi l'UFAC è responsabile della sanzione dei casi di contravvenzioni denunciati dalle compagnie aeree, come ad esempio l'atto di fumare nei bagni degli aerei. In questi casi vengono inflitte multe, il cui importo dipende dalla gravità dell'atto illecito (p. es. la multa è più elevata se la persona ha cercato di coprire il rilevatore di fumo mentre fumava in bagno). Se l'atto illecito è un delitto, l'UFAC trasmette la denuncia al Ministero pubblico della Confederazione, che designa l'autorità cantonale competente.

Invece, per quanto riguarda l'estensione della giurisdizione allo Stato di atterraggio, prevista dal Protocollo, nella legislazione svizzera manca la necessaria base legale. Attualmente la Svizzera non è competente per i reati commessi al di fuori del territorio svizzero a bordo di un aeromobile straniero in cui non sono coinvolti cittadini svizzeri, anche se l'aeromobile in questione atterra in Svizzera. Per colmare questa lacuna, si propone di aggiungere un capoverso all'articolo 97 LNA che preveda che il diritto penale svizzero sia applicabile anche ai crimini e ai delitti, nonché alle contravvenzioni di cui all'articolo 91 capoverso 1 lettera g LNA commessi a bordo di un aeromobile straniero al di fuori della Svizzera se l'aeromobile atterra in Svizzera e l'autore si trova ancora a bordo.

Se viene commesso un reato a bordo di un aeromobile straniero nello spazio aereo svizzero oppure a bordo di un aeromobile svizzero al di fuori dello spazio aereo svizzero, secondo l'articolo 98 capoverso 3 LNA l'autorità svizzera competente a

¹⁰ RS 311.0

procedere penalmente può rinunciare al procedimento penale. Dopo un attento esame, si è deciso di non estendere il campo di applicazione di questa disposizione ai casi che rientrano nella nuova giurisdizione dello Stato di atterraggio. In considerazione dello scopo del Protocollo e dell'importante ruolo svolto dalla Svizzera nei negoziati internazionali che hanno portato all'approvazione del Protocollo stesso, ma anche per motivi pratici – il presunto autore si trova in territorio svizzero e viene consegnato alle autorità – è giustificato evitare che si possa rinunciare a un procedimento penale.

In questo contesto, tuttavia, si rinvia anche all'articolo 52 CP che, nell'ambito delle competenze definite nella LNA e quindi anche della nuova giurisdizione dello Stato di atterraggio, risulta applicabile ai reati previsti nella LNA¹¹. Se ritiene che la colpa e le conseguenze del fatto siano di lieve entità, l'autorità competente può prescindere dal procedimento penale, dal rinvio a giudizio o dalla punizione. Ciò significa che le autorità competenti avranno comunque la possibilità di rinunciare al procedimento penale nei singoli casi in cui non lo riterranno necessario.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

4.1.1 Ripercussioni per la Confederazione

La ratifica del Protocollo da parte della Svizzera non ha né ripercussioni finanziarie, né sull'effettivo del personale per la Confederazione.

4.1.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La ratifica del Protocollo da parte della Svizzera non ha né ripercussioni finanziarie, né sull'effettivo del personale per i Cantoni e i Comuni.

4.2 Ripercussioni per il settore informatico

La ratifica del Protocollo da parte della Svizzera non ha ripercussioni sul settore informatico.

4.3 Ripercussioni sull'economia

La ratifica del Protocollo da parte della Svizzera non ha ripercussioni sull'economia.

¹¹ Cfr. anche art. 333 CP.

5 Rapporto con il diritto europeo

L'Unione europea, che ha partecipato all'elaborazione del Protocollo ed era rappresentata alla conferenza diplomatica di Montreal del 2014, si è assicurata che le modifiche proposte con il Protocollo fossero compatibili con il diritto europeo. Dopo la sua approvazione, già numerosi Stati membri dell'Unione europea hanno sottoscritto il Protocollo, in particolare Francia, Spagna e Italia. Inoltre Francia, Paesi Bassi e Romania stanno per ratificarlo.

Il Protocollo è quindi conforme alle pertinenti norme del diritto europeo.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il Protocollo del 4 aprile 2014 emendativo della Convenzione di Tokyo si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale¹² (Cost.), secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale ha la competenza di approvare i trattati internazionali, ad esclusione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (cfr. anche gli art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002¹³ sul Parlamento [LParl] e 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997¹⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]).

Nel presente caso, il Consiglio federale non ha la competenza di concludere il Protocollo, né sulla base della LNA vigente, né in virtù di un trattato internazionale. Tale competenza è quindi dell'Assemblea federale.

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005¹⁵ sulla procedura di consultazione (LCo), i trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. sono oggetto di una procedura di consultazione. In virtù dell'articolo 3a capoverso 2 LCo si è rinunciato a indire una procedura di consultazione. Nel quadro dei lavori preparatori, gli ambienti interessati sono stati informati del fatto che la Svizzera aveva intenzione di approvare le modifiche proposte nel Protocollo. Il disegno è stato accolto con favore senza eccezioni, in quanto le misure decise consolidano il diritto penale internazionale e forniscono così al settore dell'aviazione un quadro giuridico migliore per proteggersi da comportamenti impropri da parte dei passeggeri.

¹² RS 101

¹³ RS 171.10

¹⁴ RS 172.010

¹⁵ RS 172.061

6.2 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

La Convenzione è compatibile con gli impegni assunti dalla Svizzera nel quadro dell'OACI nonché con altri impegni internazionali della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

Il Protocollo può essere denunciato (art. XIX) e non presuppone l'adesione ad alcuna organizzazione internazionale. Di conseguenza non sottostà a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1 e 2 Cost.

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. un trattato internazionale sottostà a referendum facoltativo se comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale.

Poiché il Protocollo comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto, come per esempio quelle sulla giurisdizione, e richiede quindi l'emanazione di una base legale a livello di legge federale, il decreto federale che approva tale Protocollo sottostà al referendum facoltativo per i trattati internazionali in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Se la conclusione di un trattato internazionale sottostà a referendum, l'Assemblea federale l'approva mediante decreto federale (art. 24 cpv. 3 LParl).

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa che comportino spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).