

13.082

Messaggio

concernente l'approvazione della Convenzione per la repressione di atti illeciti contro l'aviazione civile internazionale e del Protocollo addizionale alla Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili

del 9 ottobre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva 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.

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

9 ottobre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

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, intendono ambedue adeguare il regime penale internazionale alle esigenze attuali in materia di sicurezza dell'aviazione civile, in particolare nell'ambito della prevenzione del terrorismo per far fronte efficacemente alle nuove minacce.

Oltre a introdurre nuove norme penali e ad adeguare definizioni esistenti tenendo essenzialmente conto di strumenti del diritto penale internazionale, adottati di recente nel settore della lotta contro il terrorismo, le principali modifiche apportate riguardano due questioni ritenute rilevanti nel contesto internazionale attuale, ma che sono oggetto di controversie, ossia l'esclusione delle attività militari dal campo d'applicazione di ambedue i testi e la punibilità del trasporto illecito di determinate merci pericolose e di terroristi in fuga con aeromobili civili.

Ambedue gli strumenti sono compatibili con la legislazione svizzera e non richiedono né la modifica delle leggi vigenti né l'impiego di risorse suppletive.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

La Convenzione del 10 settembre 2010 per la repressione di atti illeciti contro l'aviazione civile internazionale (la Convenzione) e il Protocollo addizionale del 10 settembre 2010 alla Convenzione del 16 dicembre 1970¹ per la repressione della cattura illecita di aeromobili (il Protocollo) fanno parte di una serie di strumenti giuridici multilaterali dell'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI) di cui la Svizzera è membro.

Il trasporto aereo di persone e merci riveste grande importanza. Spettava dunque agli Stati Parte dell'OACI avviare i lavori necessari per garantire, nella misura del possibile, l'impiego a scopi pacifici dell'aviazione civile internazionale ed evitare che un suo impiego abusivo agevoli gli atti terroristici nonché la proliferazione delle armi di distruzione di massa, diventando una minaccia per la sicurezza generale.

In reazione agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, nella sua Risoluzione A33-1 del 2001, l'Assemblea generale dell'OACI ha conferito mandato al Consiglio e al Segretario generale di contrastare attivamente le nuove minacce contro l'aviazione civile e, in particolare, di esaminare se le convenzioni esistenti in materia di sicurezza dell'aviazione sono ancora adeguate. Al fine di dare seguito a tale risoluzione, lo studio effettuato dalla Segreteria dell'OACI è giunto alla conclusione che gli Stati ritengono che le convenzioni esistenti in materia di sicurezza dell'aviazione siano strumenti giuridici utili per reprimere gli interventi illeciti diretti contro l'aviazione civile, ma che determinati elementi vadano aggiornati per affrontare le nuove minacce, come per esempio l'impiego di aeromobili come armi o gli attacchi con mezzi chimici, biologici e radioattivi. Inoltre lo studio sottolinea che gli strumenti vigenti pongono l'accento sulle persone che effettivamente commettono dei reati, soprattutto a bordo di aeromobili o in un aeroporto, ma non prevedono disposizioni riguardanti espressamente le persone che organizzano e dirigono la perpetrazione di tali atti.

Nel 2004, è stato inviato un questionario agli Stati membri dell'OACI per stabilire la necessità di rivedere e modificare le convenzioni vigenti in materia di sicurezza aerea. La maggioranza degli interpellati si è detta favorevole alla modifica degli strumenti di diritto internazionale in materia di navigazione aerea esistenti o all'adozione di un nuovo strumento in cui si tenga conto delle minacce nuove ed emergenti contro l'aviazione civile.

Un primo gruppo di studio è stato costituito dal Consiglio per coadiuvare la Segreteria dell'OACI nella stesura di uno strumento giuridico internazionale concernente tali minacce. Fondandosi sulle raccomandazioni emanate dal gruppo di studio, il Consiglio ha istituito un Sottocomitato speciale del Consiglio giuridico dell'OACI incaricato di elaborare uno o più progetti. Il Sottocomitato, di cui faceva parte anche la Svizzera, si è riunito due volte e ha sviluppato due progetti. Nel 2009 tali progetti

¹ RS 0.748.710.2

sono poi stati sottoposti al Consiglio giuridico dell'OACI che li ha ritenuti sufficientemente compiuti per essere oggetto di una conferenza diplomatica.

La presente Convenzione intende sostituire la Convenzione del 23 settembre 1971² per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, entrata in vigore per la Svizzera il 16 febbraio 1978, nonché il Protocollo del 24 febbraio 1988³ 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 1971, entrato in vigore per la Svizzera l'8 novembre 1990.

Quanto al Protocollo, esso modifica la Convenzione del 16 dicembre 1970⁴ per la repressione della cattura illecita di aeromobili, entrata in vigore per la Svizzera il 14 ottobre 1971.

La Convenzione e il Protocollo sono stati aperti alla firma il 10 settembre 2010 a Pechino, al termine della Conferenza diplomatica.

Sinora la Convenzione è stata firmata da 28 Stati, il Protocollo da 30. Tra gli Stati firmatari dei due strumenti vi sono in particolare la Cina, gli Stati Uniti, la Francia e il Regno Unito. Finora, otto Stati hanno ratificato la Convenzione o vi hanno aderito, sette Stati il Protocollo. La Svizzera non ha firmato né la Convenzione né il Protocollo. Con il presente messaggio, il nostro Collegio propone di aderirvi direttamente.

La Convenzione e il Protocollo entrano in vigore con la ratifica da parte di 22 Stati (art. 22 par. 1 della Convenzione e art. XXIII par. 1 del Protocollo).

1.2 Risultati della procedura preliminare

I progetti concernenti la Convenzione e il Protocollo, presentati in occasione della conferenza diplomatica, sono stati elaborati sotto l'egida dell'OACI. Anzitutto sono stati oggetto di un primo esame da parte di un gruppo di lavoro speciale costituito di esperti in materia, di cui la Svizzera ha fatto parte; successivamente sono stati sottoposti al Consiglio giuridico dell'OACI. Quest'ultimo nel settembre del 2009 ha approvato la versione definitiva dei testi da sottoporre alla conferenza diplomatica.

In Svizzera, le cerchie interessate sono state informate in merito alle intenzioni del nostro Paese di approvare le modifiche proposte dai nuovi strumenti. In considerazione del fatto che l'adesione ad ambedue gli strumenti non necessita di alcun adeguamento del diritto nazionale e che la legislazione vigente soddisfa già le esigenze, si è rinunciato a effettuare una procedura di consultazione.

1.3 Significato della Convenzione e del Protocollo per la Svizzera

La lotta al terrorismo e alle sue cause è considerata un compito comune di tutti gli Stati. La Svizzera è perciò molto attiva nell'ambito del diritto penale internazionale, in particolare in materia di lotta contro il terrorismo nonché di cooperazione tra

² RS 0.748.710.3

³ RS 0.748.710.31

⁴ RS 0.748.710.2

Stati. Il nostro Paese ha ratificato 16 accordi e protocolli universali delle Nazioni Unite riguardanti la lotta contro il terrorismo. La Svizzera sostiene inoltre la strategia globale di lotta al terrorismo approvata dall'Assemblea generale dell'ONU l'8 settembre 2006⁵, nell'ambito della quale sono stati avviati numerosi processi regionali e multilaterali per migliorare la cooperazione internazionale. Le convenzioni bilaterali in materia di assistenza giudiziaria e di estradizione nonché gli accordi di cooperazione in materia di polizia completano gli strumenti che consentono di lottare contro il terrorismo. Nel contempo occorre tuttavia anche fissare dei limiti alla lotta contro il terrorismo. In tal senso la Svizzera evidenzia l'importanza dello Stato di diritto, del diritto internazionale pubblico nonché dei diritti dell'uomo e insiste sull'osservanza e il rispetto di tali principi.

La Svizzera ha svolto un ruolo chiave durante i negoziati inerenti ai due strumenti, in particolare durante le fasi preparatorie della Conferenza diplomatica di Pechino, operando quale mediatrice tra i vari schieramenti d'opinione e incoraggiando l'avanzamento dei lavori al fine di rendere possibile un compromesso. Tale ruolo si è confermato in occasione della conferenza diplomatica, durante la quale la Svizzera ha profuso importanti sforzi per ottenere un consenso sull'approvazione finale dei testi, soprattutto per quanto concerne la clausola di esclusione delle attività militari dal campo di applicazione. In tale contesto la delegazione svizzera ha proposto l'introduzione di una disposizione fondata sull'articolo 4 paragrafo 3 della Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, conclusa a New York il 14 settembre 2005⁶. La proposta svizzera, ritenuta il miglior compromesso possibile, è stata approvata da un'ampia maggioranza di Stati presenti alla conferenza diplomatica.

È evidente che la ratifica dei testi approvati dalla conferenza diplomatica da parte di un folto gruppo di Stati era nell'interesse generale dell'aviazione civile. La circostanza che i nuovi strumenti siano stati approvati con un ampio consenso illustra chiaramente il significato che essi rivestono per gli Stati presenti alla Conferenza diplomatica e corrobora la posizione della Svizzera, che attribuisce particolare rilevanza alla Convenzione e al Protocollo. Infine il fatto che le modifiche previste dai nuovi strumenti siano del tutto compatibili con la legislazione penale svizzera non ha fatto altro che rafforzare la convinzione che fosse opportuno adottarle e necessario riprenderle il più rapidamente possibile.

Inoltre, ambedue i testi fanno parte delle norme universali delle convenzioni recentemente adottate dalle Nazioni Unite volte a lottare contro il terrorismo. Essi vanno ad aggiungersi alle 16 convenzioni che la Svizzera ha già ratificato nell'ambito della lotta contro il terrorismo. Va inoltre sottolineato che la Convenzione e il Protocollo riprendono diverse disposizioni delle convenzioni vigenti. La Svizzera ha pertanto tutto l'interesse a sostenere l'istituzione di un sistema giuridico coerente.

In considerazione della similitudine del tenore dei due strumenti, segnatamente per quanto concerne le definizioni, e del nuovo regime di reati così creato, è opportuno ratificarli congiuntamente. Una ratifica separata della Convenzione senza il Protocollo, o viceversa, sarebbe inappropriata poiché due situazioni praticamente identiche relative al traffico aereo si vedrebbero trattate in modo diverso. Inoltre, lo stesso reato potrebbe venir qualificato o definito diversamente a seconda che rientri sotto la Convenzione o il Protocollo.

⁵ A/RES/60/288

⁶ RS **0.353.23**, entrata in vigore per la Svizzera il 14 novembre 2008.

La ratifica della Convenzione e del Protocollo consente di proteggere meglio le persone, le cose e l'ambiente a bordo o al di fuori dell'aeromobile in servizio.

2 Commento alle disposizioni della Convenzione e del Protocollo

2.1 Convenzione

In questa sede sono esaminati soltanto i nuovi articoli della Convenzione o quelli modificati rispetto alla Convenzione del 23 settembre 1971⁷ per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile e al Protocollo del 24 febbraio 1988⁸ 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 1971.

Art. 1

L'articolo 1 paragrafo 1 lettere f-i, rispetto alla summenzionata Convenzione di Montreal e al relativo Protocollo, definisce nuove fattispecie penali che, conformemente all'articolo 3 della Convenzione, ciascun Stato Parte s'impegna a punire con pene severe. I reati si fondano essenzialmente sull'articolo 3^{bis} del Protocollo del 14 ottobre 2005⁹ relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, entrato in vigore per la Svizzera il 28 luglio 2010. Tali disposizioni, tese a proteggere la navigazione marittima e a prevenire l'utilizzo illecito di navi, sono state ampiamente trasposte nell'ambito dell'aviazione civile e degli aeromobili. A tal proposito si rinvia alle spiegazioni contenute nel messaggio del 7 dicembre 2007¹⁰, che mantengono tutta la loro validità.

È segnatamente punibile chiunque utilizza illecitamente un aeromobile in modo da provocare la morte o gravi lesioni corporali o danni gravi a beni o all'ambiente. Si pensi per esempio al caso di un aereo utilizzato come bomba volante o per scaricare materiali pericolosi dal cielo.

Sono parimenti punibili:

- gli atti contro gli aeromobili¹¹, indipendentemente dal fatto che vengano eseguiti a bordo dell'aeromobile medesimo o dall'esterno, per esempio dal suolo o da un altro aeromobile;
- i trasporti di armi o di materiale pericoloso per commettere un reato grave.

Le norme penali svizzere vigenti adempiono le esigenze della Convenzione. Le norme del Codice penale (CP)¹² in materia di reati contro la vita e l'integrità della persona, contro il patrimonio, contro la libertà personale, contro le pubbliche comunicazioni, contro lo Stato o la sicurezza nazionale o crimini di comune pericolo¹³

⁷ RS 0.748.710.3, FF 1976 III 1261

⁸ RS 0.748.710.31, FF 1989 III 375

⁹ RS 0.747.712

¹⁰ FF 2008 985 segg.

¹¹ Art. 1 par. 1 lett. f-h.

¹² RS 311.0

¹³ Art. 111 segg., 137 segg., 180 segg., 237 segg. e 265 segg. CP.

sono applicabili ai reati previsti dalla Convenzione. Entrano inoltre in linea di conto le disposizioni penali della legge federale del 13 dicembre 1996¹⁴ sul materiale bellico, della legge del 25 marzo 1977¹⁵ sugli esplosivi, della legge del 22 marzo 1991¹⁶ sulla radioprotezione, della legge federale del 21 marzo 2003¹⁷ sull'energia nucleare e della legge federale del 21 dicembre 1948¹⁸ sulla navigazione aerea.

La minaccia credibile di cui *all'articolo 1 paragrafo 3* di commettere un reato previsto nella Convenzione è punita conformemente all'articolo 180 CP. Il tentativo, la complicità e l'istigazione conformemente al *paragrafo 4* sono puniti ai sensi degli articoli 22 segg. e 260^{bis} CP. Il *paragrafo 4 lettera d* è assimilabile al favoreggiamento¹⁹.

Il *paragrafo 5* s'ispira ampiamente all'articolo 5 della Convenzione delle Nazioni Unite del 15 novembre 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione di Palermo²⁰) e al Protocollo del 14 ottobre 2005²¹, già menzionato, relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, e obbliga gli Stati Parte a considerare un crimine la partecipazione a un gruppo criminale organizzato. Gli Stati Parte sono tenuti a conferire il carattere di reato a una o a entrambe delle seguenti condotte:

- l'accordarsi con una o più persone per commettere un reato specifico ai sensi della Convenzione e, se richiesto dal diritto interno, riguardante un atto commesso da uno dei partecipanti in virtù di tale accordo;
- la partecipazione attiva di una persona alle attività, criminose ai sensi della Convenzione, di un gruppo criminale, a condizione che la persona sia consapevole dello scopo e della generale attività criminale organizzata del gruppo o dell'intenzione di quest'ultimo di commettere i reati in questione.

Tale alternativa è stata inserita su iniziativa della Svizzera. Il primo elemento dell'alternativa menzionata dalla Convenzione riflette una concezione in cui il complotto (*conspiracy*) costituisce un reato, ciò che non è il caso né in Svizzera né in molti Paesi che condividono la concezione del suo diritto. Tuttavia la formulazione della Convenzione non esige che il complotto sia reso punibile. La Svizzera si riconosce invece pienamente nel secondo elemento dell'alternativa e la sua applicazione basta ad adempiere i requisiti della Convenzione.

La punibilità delle persone che commettono il reato o vi partecipano (istigazione e complicità), ossia il secondo elemento dell'alternativa della Convenzione, è retta dalle disposizioni della Parte generale del Codice penale²². Il Codice penale prevede inoltre il concetto di atti preparatori punibili (art. 260^{bis} CP). Affinché si configuri la complicità (aiuto o consigli che agevolano la commissione di un reato grave secondo la Convenzione) ai sensi del diritto svizzero, deve sussistere un nesso di causalità adeguata tra l'atto del complice e il compimento del reato. Se manca il nesso di causalità, si applicano le disposizioni dell'articolo 260^{ter} CP, che punisce la parteci-

14 RS 514.51, art. 34.

15 RS 941.41, art. 37 e 38.

16 RS 814.50, art. 43 segg.

17 RS 732.1, art. 88 segg.

18 LNA, RS 748.0, art. 88 segg., in particolare art. 90.

19 Art. 305 CP.

20 RS 0.311.54, entrata in vigore per la Svizzera il 26 novembre 2006.

21 Art. 3^{quater} lett. e.

22 In particolare art. 24 segg. CP, cfr. *supra*.

pazione e il sostegno a un'organizzazione criminale senza richiedere l'esistenza di tale nesso. L'articolo 260^{ter} CP si applica pertanto nei casi in cui non è possibile provare reati più gravi (partecipazione, tentativo o atti preparatori punibili in relazione con un reato commesso da un'organizzazione criminale). Tali disposizioni ampliano lo spettro degli atti punibili, che non si limita più alla partecipazione a un reato specifico, ma include l'insieme degli atti di partecipazione e di sostegno alle attività criminose dell'organizzazione.

Art. 2

L'*articolo 2 lettere c-j* introduce nuove espressioni e definizioni rispetto alla Convenzione di Montreal e al relativo Protocollo. Tali definizioni sono compatibili con il diritto svizzero vigente e corrispondono alle definizioni della legislazione aeronautica, del Protocollo del 14 ottobre 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima e della Convenzione internazionale del 13 aprile 2005²³ per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, entrata in vigore per la Svizzera il 14 novembre 2008.

Art. 4

Il nuovo *articolo 4* della Convenzione consente agli Stati Parte di adottare i provvedimenti necessari affinché la responsabilità di una persona giuridica intervenga qualora una persona responsabile della direzione o del controllo di questa persona giuridica abbia commesso un reato stabilito dalla presente Convenzione. Questa responsabilità può essere penale, civile o amministrativa e interviene senza pregiudizio della responsabilità penale delle persone fisiche che hanno commesso i reati.

Numerose convenzioni internazionali di diritto penale degli ultimi anni contengono disposizioni simili, se non addirittura identiche, sulla responsabilità delle imprese. A differenza della presente disposizione, sovente tali disciplinamenti, hanno carattere vincolante. Gli Stati Parte sono tenuti a garantire che anche le persone giuridiche siano assoggettate ad adeguate sanzioni o misure, incluse quelle di natura pecuniaria.

La responsabilità penale delle persone giuridiche è stata introdotta nel diritto svizzero il 1° ottobre 2003²⁴. Le nuove disposizioni prevedono una responsabilità primaria dell'impresa per alcune categorie di reato, quando l'impresa può essere accusata di non aver adottato tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire un simile reato. Tuttavia, i reati previsti dalla presente Convenzione non rientrano tutti nelle categorie di reato menzionate.

Nell'ordinamento giuridico svizzero è stata anche introdotta una generale responsabilità penale sussidiaria delle persone giuridiche, nel caso in cui il reato non possa essere ascritto a una persona fisica precisa a motivo della carente organizzazione dell'impresa. La pena prevista è la multa fino a cinque milioni di franchi. Tale responsabilità penale comprende tutti i crimini e i delitti riconosciuti dall'ordinamento giuridico svizzero, mentre la Convenzione si limita ai reati commessi per conto dell'impresa da parte di un membro della direzione. Il Codice penale sanziona tutti i crimini e i delitti commessi nell'esercizio di attività commerciali conformi allo

²³ RS 0.353.23

²⁴ Ora art. 102 CP.

scopo imprenditoriale. Resta necessario provare una carenza nell'organizzazione dell'impresa.

Nel diritto svizzero la responsabilità sussidiaria della persona giuridica non si contrappone alla punibilità della persona fisica. Se, per esempio, condannata l'impresa, viene individuata la persona fisica colpevole e ne viene accertata la condotta, e se l'iniziale impossibilità di imputare il reato a una persona precisa era dovuta alla carente organizzazione dell'impresa, nulla vieta di punire entrambe le parti, la persona fisica e la persona giuridica²⁵. L'articolo 102 capoverso 1 CP non contraddice quindi l'articolo 4 paragrafo 2 della Convenzione.

Oltre alla responsabilità penale dell'impresa, il diritto svizzero prevede lo strumento della responsabilità amministrativa e le corrispondenti sanzioni per la prevenzione diretta di danni futuri, quali per esempio la revoca di un'autorizzazione o il rifiuto di ammettere un'impresa in un segmento del mercato o in un settore d'attività. Inoltre le unioni di persone e gli istituti con scopo illecito o immorale non possono ottenere la personalità giuridica e devono essere sciolti con devoluzione del patrimonio agli enti pubblici²⁶. Se l'organizzazione di una società è carente e non vi è posto rimedio entro il termine assegnato, il giudice può pronunciarne lo scioglimento²⁷. Per il diritto civile, le persone che dirigono o controllano una persona giuridica sono in linea di principio ritenute gli organi di quest'ultima ai sensi dell'articolo 55 CC. Una persona giuridica risponde anche degli atti illeciti commessi dai suoi organi nella misura in cui sussista un rapporto funzionale tra l'atto in questione e le pertinenti competenze dell'organo (cfr. art. 55 cpv. 2 CC).

Si può quindi affermare che il diritto svizzero soddisfa i requisiti (formulati in modo non vincolante) dell'articolo 4 della Convenzione.

Art. 6

L'articolo 6 paragrafo 2 esclude dal campo di applicazione della Convenzione le attività delle forze armate in periodo di conflitto armato, poiché siffatta situazione è disciplinata dal diritto internazionale umanitario. La Convenzione non si applica neppure alle attività svolte dalle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali al di fuori di un conflitto armato, situazione disciplinata da altre norme del diritto internazionale.

Durante l'elaborazione della Convenzione questa disposizione politicamente controversa che figura anche in altri trattati internazionali²⁸ ha rappresentato il principale ostacolo al raggiungimento di un consenso. Durante i negoziati la maggioranza dei Paesi non allineati e dei Paesi arabi ha chiesto lo stralcio di tale disposizione, mentre un numero non indifferente di Paesi, tra cui anzitutto gli Stati Uniti, auspicava l'esclusione delle forze armate dal campo d'applicazione della Convenzione.

²⁵ Cfr. il messaggio del 18 giugno 2010 concernente l'approvazione e l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla cibercriminalità, FF 2010 4119 segg.

²⁶ Art. 52 e 57 CC, RS 210.

²⁷ Art. 941a CO, art. 731b, art. 764 cpv. 2 in combinato disposto con art. 731b, art. 819 in combinato disposto con art. 731b, art. 908 in combinato disposto con art. 731b e 941a CO, RS 220; art. 69c e art. 83d CC, RS 210; art. 154 dell'ordinanza del 17 ottobre 2007 sul registro di commercio, RS 221.411.

²⁸ Cfr. ad. es. art. 19 della Convenzione internazionale del 15 dicembre 1997 per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo, RS 0.353.21.

Il nostro Paese è convinto che le forze armate di uno Stato non devono poter beneficiare di un assegno in bianco che consenta loro di utilizzare gli aeromobili civili per commettere reati contro le popolazioni civili. È necessario contrastare risolutamente una tale impunità. Nel corso delle diverse fasi del processo di negoziazione, sono stati costituiti gruppi di lavoro presieduti dalla Svizzera per appianare le divergenze e trovare una soluzione. Infine nel settembre 2010, durante l'ultima tornata di negoziati in occasione della conferenza diplomatica di Pechino, la maggioranza degli Stati si è trovata d'accordo per adottare una formula di compromesso proposto dalla Svizzera e inserire un paragrafo suppletivo. Una soluzione di questo tipo era già andata a buon fine in occasione dei negoziati riguardanti la Convenzione internazionale del 13 aprile 2005²⁹ per la repressione di atti di terrorismo nucleare.

Un nuovo *paragrafo 3* stabilisce che l'esclusione dell'applicabilità della Convenzione alle forze armate non giustifica o rende leciti atti altrimenti considerati illeciti e nemmeno ne ostacola il perseguimento penale in virtù di altre leggi. Concretamente ciò significa che i membri delle forze armate o civili al servizio delle forze armate (ad es. in qualità di membri di un servizio segreto militare) possono essere perseguiti penalmente per atti commessi al di fuori di un conflitto armato e non restano impuniti se contravvengono a norme legali. Le disposizioni della Convenzione non implicano alcuna impunità.

Art. 7

Conformemente alla versione riveduta di tale disposizione, che già figura nel Protocollo del 14 ottobre 2005³⁰ relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, nessuna disposizione della presente Convenzione pregiudica gli altri diritti, obblighi e responsabilità derivanti dal diritto internazionale, in particolare del Trattato di non proliferazione nucleare e della Convenzione che vieta la messa a punto, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) o a tossine e che disciplina la loro distruzione.

Art. 8

In virtù dell'*articolo 8 paragrafo 1 lettera e*, la competenza giurisdizionale spetta ora allo Stato di cui l'autore del reato è cittadino. Conformemente all'articolo 7 capoverso 1 CP, un cittadino svizzero che commette all'estero un crimine o un delitto è giudicato secondo le leggi svizzere se l'autore si trova in Svizzera o, per questo suo atto, è estradato alla Confederazione e l'atto è punibile anche nel luogo in cui è stato commesso. Tale disciplinamento è in grado di soddisfare le esigenze della Convenzione.

Il *paragrafo 3* contiene il principio consolidato a livello internazionale «*aut dedere, aut judicare*» che esige dallo Stato richiesto di avviare una procedura d'estradizione oppure un procedimento penale. Tale obbligo non rappresenta una novità per la Svizzera. Infatti, fondandosi sugli articoli 6 e 7 CP, sui trattati applicabili e sulla legge federale del 20 marzo 1981³¹ sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP), la Svizzera ha la possibilità di procedere penalmente, o di avviare, su

²⁹ RS **0.353.23**, cfr. *supra*.

³⁰ Art. 2^{bis}, RS **0.747.712**, cfr. *supra*.

³¹ RS **351.1**.

richiesta, un perseguimento penale sostitutivo³² o di dare seguito a una domanda di estradizione³³.

Art. 9

L'articolo 9 paragrafo 4 della Convenzione è riveduto e prevede, analogamente alla Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, che ogni Stato Parte è obbligato a indagare e fornire l'assistenza giudiziaria se il presunto autore di un reato previsto dalla Convenzione si trova sul suo territorio. Già attualmente la Svizzera soddisfa tali esigenze. Si rinvia alle pertinenti spiegazioni nel messaggio del 7 dicembre 2007³⁴.

Art. 11

L'articolo 11 obbliga gli Stati Parte a garantire un trattamento equo alle persone contro le quali vengono adottate misure coercitive o viene avviato un procedimento per uno dei reati ai sensi della Convenzione. Non entrano in linea di conto soltanto i diritti previsti dalla legislazione nazionale, ma anche le disposizioni del diritto internazionale in materia di protezione dei diritti dell'uomo. La Svizzera soddisfa le esigenze di tale disposizione³⁵.

Art. 12

L'articolo 12 disciplina i principi dell'extradizione e non prevede modifiche sostanziali³⁶ rispetto agli accordi menzionati in precedenza e attuati dalla Svizzera³⁷. Per quanto concerne i nuovi comportamenti punibili previsti da ambedue gli strumenti, già coperti dal diritto svizzero³⁸, va rilevato che, in considerazione della loro formulazione e dunque delle sanzioni previste, l'articolo 35 capoverso 1 AIMP³⁹ soddisfa già i requisiti richiesti ed essi sono considerati reati che danno luogo all'extradizione ai sensi di tale legge.

Art. 13 e 14

Gli articoli 13 e 14 della Convenzione sono stati riveduti; si tratta di clausole di «depolitizzazione» e di *non-discriminazione* che figurano in forma più o meno

³² Art. 85 segg. AIMP.

³³ Art. 32 segg. AIMP.

³⁴ FF 2008 1007 segg.

³⁵ Cfr. FF 2008 1008, in particolare la nota 24.

³⁶ Cfr. art. 8 della Convenzione del 23 settembre 1971 per la repressione d'atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile.

³⁷ Convenzione del 23 settembre 1971 per la repressione d'atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile e 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 1971.

³⁸ Coperte dalle pene previste per reati contro la vita e l'integrità della persona, contro il patrimonio, contro la libertà personale, contro le pubbliche comunicazioni, contro lo Stato o la sicurezza nazionale o crimini di comune pericolo nonché dalle disposizioni penali della legge sul materiale bellico, della legge sugli esplosivi, della legge sulla radioprotezione, della legge sull'energia nucleare e della legge sulla navigazione aerea; cfr. *supra* il commento ad art. 1 della Convenzione.

³⁹ Lett. a: sanzione restrittiva della libertà per un massimo di almeno un anno.

identica in numerosi trattati internazionali. Ciò significa che l'assistenza giudiziaria necessaria per un reato ai sensi della Convenzione non può essere semplicemente rifiutata a motivo che si riferisce a un reato di natura politica (*art. 13*). L'estradizione e l'assistenza giudiziaria possono invece essere rifiutate (*art. 14*) se le domande sono in realtà presentate per perseguire una persona per ragioni attinenti alla razza, religione, nazionalità, origine etnica, alle sue opinioni politiche o al sesso. La legislazione svizzera soddisfa queste esigenze della Convenzione⁴⁰.

Art. 21–25

Si tratta delle consuete disposizioni finali di carattere formale concernenti la firma e l'entrata in vigore, l'adesione e la denuncia.

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

Ogni Stato Parte può denunciare la Convenzione mediante notifica scritta indirizzata al depositario. La denuncia ha effetto un anno dopo la data in cui il depositario avrà ricevuto la notifica.

2.2 Protocollo

Questa parte illustra, oltre alle sue disposizioni finali, i principali articoli del Protocollo che vengono aggiunti alla Convenzione del 16 dicembre 1970⁴¹ per la repressione della cattura illecita di aeromobili o la modificano.

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

L'*articolo 1 paragrafo 2* del Protocollo sancisce, a complemento della Convenzione dell'Aia appena menzionata, la punibilità della minaccia di commettere un reato ai sensi del Protocollo, segnatamente il dirottamento di un aeromobile. Nella legislazione svizzera vigente tale comportamento costituisce un reato ai sensi dell'articolo 180 CP e, a determinate condizioni, degli articoli 181, 237 e 258 CP⁴² o dell'articolo 90 LNA⁴³. Il *paragrafo 3 lettera d* corrisponde al favoreggiamento⁴⁴.

E infine il *paragrafo 4* impone agli Stati Parte di conferire il carattere di reato alla partecipazione a un gruppo criminale organizzato. La legislazione svizzera soddisfa già tale esigenza. Per maggiori dettagli si rinvia al commento dell'articolo 1 paragrafo 5 della Convenzione, che prevede una disposizione analoga.

⁴⁰ Cfr. FF **2008** 1009 segg., per più ampie spiegazioni cfr. n. 2.2.12.

⁴¹ RS **0.748.710.2**

⁴² Coazione, perturbamento della circolazione pubblica, pubblica intimidazione.

⁴³ Pericoli cagionati dalla navigazione aerea, cfr. *supra* il commento ad art. 1 della Convenzione.

⁴⁴ Art. 305 CP.

Art. 2^{bis} (aggiunto dall'art. IV del Protocollo)

Tale articolo consente agli Stati Parte⁴⁵ di far intervenire la responsabilità delle imprese per i reati previsti dal protocollo. La Svizzera soddisfa queste esigenze del Protocollo. Per maggiori dettagli si rinvia al commento dell'articolo 4 della Convenzione, che prevede una disposizione analoga.

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

L'articolo 3 paragrafo 1 riformula il concetto di aeromobile in servizio. La definizione corrisponde ai disciplinamenti internazionali vigenti ed è conforme alla legislazione svizzera in materia di navigazione aerea.

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

L'articolo 3^{bis} sancisce l'esclusione delle forze armate dal campo di applicazione del Protocollo durante conflitti armati. Le spiegazioni sulla genesi e sul tenore del disciplinamento nonché sul suo equivalente nella legislazione svizzera si trovano nel commento dell'articolo 6 della Convenzione, che prevede una disposizione analoga.

Art. 4 (modificato dall'art. VII del Protocollo)

Nell'articolo 4 si procede ad adeguamenti minimi per quanto riguarda la *competenza giurisdizionale* e si introduce il principio internazionale *aut dedere, aut iudicare*. La legislazione svizzera soddisfa ampiamente tali esigenze. Per maggiori dettagli si rinvia al commento dell'articolo 8 della Convenzione, che prevede una disposizione analoga.

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

L'articolo 6 del Protocollo ridefinisce alcuni obblighi di collaborazione e di eseguire le indagini che spettano agli Stati Parte, già previsti nel diritto e nella prassi svizzeri. Per maggiori dettagli si rinvia al commento dell'articolo 9 della Convenzione, che prevede una disposizione analoga.

Art. 7^{bis} (aggiunto dall'art. X del Protocollo)

Per quanto concerne le garanzie procedurali e la protezione in materia di diritti dell'uomo, si rinvia al commento dell'articolo 11 della Convenzione.

Art. 8^{bis} e 8^{ter} (aggiunti dagli art. XII e XIII del Protocollo)

I nuovi articoli 8^{bis} e 8^{ter} del Protocollo sono clausole di «*depolitizzazione*» e di *non-discriminazione*, che riprendono alla lettera il tenore delle corrispondenti disposizioni della Convenzione. Per maggiori dettagli si rinvia ai commenti degli articoli 13 e 14 della Convenzione, che prevede regole analoghe. Non vi è alcuna necessità di trasporre queste clausole nella legislazione svizzera.

⁴⁵ Non si tratta dunque di una disposizione imperativa del Protocollo.

Art. 10^{bis} (aggiunto dall'art. XVI del Protocollo)

Le misure previste nell'articolo 10^{bis} si prefiggono di prevenire i reati previsti dal Protocollo. Ogni Stato è tenuto a trasmettere al Paese o ai Paesi interessati informazioni in merito a un reato in procinto di essere commesso. A tale proposito, il diritto svizzero prevede segnatamente la possibilità di trasmettere spontaneamente informazioni e mezzi di prova ad altri Paesi⁴⁶ o di ordinare misure provvisorie al fine di proteggere interessi giuridici minacciati o preservare mezzi di prova⁴⁷. È superfluo dunque adeguare la legislazione svizzera.

Art. XX–XXV del Protocollo

Si tratta delle consuete disposizioni finali di carattere formale concernenti la firma, l'entrata in vigore, l'adesione e la denuncia.

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

Ogni Stato Parte può denunciare il Protocollo mediante notifica scritta indirizzata al depositario. La denuncia ha effetto un anno dopo la data in cui il depositario avrà ricevuto la notifica.

3 Ripercussioni

La ratifica della Convenzione e del Protocollo da parte della Svizzera non avrà effetti né sulle finanze né sugli effettivi del personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Non vi è da attendersi nessun altro effetto particolare.

4 Programma di legislatura

Il presente progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012⁴⁸ sul programma di legislatura 2011–2015, né nel decreto federale del 25 giugno 2012⁴⁹ su detto programma. Esso corrisponde tuttavia in ampia misura all'obiettivo 14 del programma di legislatura (combattere con successo la criminalità, il terrorismo e gli attacchi informatici)⁵⁰. È inoltre in sintonia con il ruolo attivo della Svizzera nella lotta contro il terrorismo e nella protezione dell'aviazione civile. Per il nostro Paese sia la Convenzione sia il Protocollo rivestono grande rilevanza ed è dunque importante che ambedue gli strumenti entrino in vigore il più presto possibile.

⁴⁶ Art. 67a AIMP.

⁴⁷ Art. 18 AIMP.

⁴⁸ FF 2012 305

⁴⁹ FF 2012 6413

⁵⁰ FF 2012 305, 381; FF 2012 6413, 6418

Conformemente all'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione (Cost.)⁵¹, gli affari esteri competono alla Confederazione. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali. Fanno eccezione quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. Nel presente caso, il Consiglio federale non dispone di tale competenza.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, quelli che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale e quelli comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

La Convenzione e il Protocollo possono essere denunciati e non prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale. Sebbene non richiedano l'emanazione di nuove disposizioni o l'adeguamento di disposizioni importanti vigenti, essi comprendono comunque disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Il decreto federale che approva la Convenzione e il Protocollo sottostà pertanto a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

⁵¹ RS 101

