

11.033

**Messaggio
concernente l'ordinanza dell'Assemblea federale che vieta
il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate**

del 18 maggio 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di ordinanza dell'Assemblea federale che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate.

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

18 maggio 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con il presente messaggio il Consiglio federale sottopone alle Camere federali un disegno di ordinanza dell'Assemblea federale che permetterà di continuare a vietare il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni ad esso associate alla scadenza della validità dell'ordinanza del Consiglio federale attualmente in vigore.

Nel novembre 2001 il Consiglio federale ha emanato sulla base degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.; RS 101) l'ordinanza che vieta il gruppo «Al-Qaïda» e le organizzazioni associate. In tal modo, ha reagito agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 e ha dato un segnale sia a livello nazionale (salvaguardia della sicurezza interna), sia a livello di politica estera (lotta della comunità internazionale contro il terrorismo). Dopo le proroghe del 2003, 2005 e 2008 l'ordinanza ha una validità limitata fino al 31 dicembre 2011. Un'ulteriore proroga dell'ordinanza appare critica, poiché il legislatore ha deciso che le norme che devono restare in vigore per un lungo periodo siano trasposte nel diritto ordinario.

Il 1° maggio 2011 è entrata in vigore la legge federale del 17 dicembre 2010 concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie (RU 2011 1381). Con la modifica della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010), detta legge prevede tra l'altro che il Consiglio federale deve sottoporre entro sei mesi all'Assemblea federale un progetto di base legale per le ordinanze da esso emanate sulla base degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost. o eventualmente un progetto di ordinanza (con una validità limitata al massimo a tre anni) emanato dall'Assemblea federale sulla base dell'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost., destinato a sostituire l'ordinanza del Consiglio federale.

Secondo l'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. l'Assemblea federale ha tra l'altro il compito e l'attribuzione di prendere provvedimenti a tutela della sicurezza interna ed esterna, dell'indipendenza e della neutralità della Svizzera e, se circostanze straordinarie lo richiedono, può emanare ordinanze o decreti federali semplici per adempiere tali compiti.

Il 6 aprile 2011 il Consiglio federale ha dibattuto sull'ulteriore modo di procedere per quanto riguarda il divieto di Al-Qaïda. Dopo aver esaminato diverse varianti ha segnatamente rifiutato un divieto generale di organizzazione e si è espresso a favore del trasferimento dell'attuale ordinanza del Consiglio federale in un'ordinanza dell'Assemblea federale con una validità limitata a tre anni. In tal modo ha confermato la sua intenzione di mantenere l'attuale divieto e di proseguire la strada intrapresa.

Ad eccezione di una disposizione, il presente disegno di ordinanza dell'Assemblea federale è identico all'attuale ordinanza del Consiglio federale emanata sulla base degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nel 2001 il nostro Collegio ha emanato, sulla base degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost.¹, l'ordinanza del 7 novembre 2001² che vieta il gruppo «Al-Qaida» e le organizzazioni associate. Prorogata nel 2003³, nel 2005⁴ e nel 2008⁵, l'ordinanza ha una validità limitata fino al 31 dicembre 2011.

Le tre proroghe sono da ricondurre segnatamente al fatto che il nostro Collegio ha esaminato in varie occasioni nel quadro del messaggio⁶ e del messaggio aggiuntivo⁷ concernenti la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna («LMSI II» e «LMSI II ridotta») l'introduzione di un divieto generale di organizzazione, ma infine si è pronunciato, soprattutto per motivi di proporzionalità, a favore di un divieto di determinate attività. La nostra volontà di lottare contro il terrorismo, segnatamente contro il gruppo Al-Qaida, che continua a rappresentare una minaccia per la Svizzera, è tuttavia rimasta immutata.

Nella sessione invernale 2010 il Parlamento ha licenziato la legge federale del 17 dicembre 2010⁸ concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie, entrata in vigore il 1° maggio 2011. Essa prevede, tra l'altro, che il nostro Collegio può sottoporre entro sei mesi all'Assemblea federale il progetto di base legale per un'ordinanza da esso emanata o un progetto di ordinanza (con una validità limitata al massimo a tre anni) dell'Assemblea federale (art. 7c e 7d della legge del 21 marzo 1997⁹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA).

Nella legge non figura alcuna disposizione transitoria che preveda un effetto retroattivo. I nuovi termini non sono pertanto immediatamente applicabili alle ordinanze che erano già entrate in vigore il 1° maggio 2011 ed erano fondate direttamente sulla Costituzione federale. Soltanto nel caso di una proroga delle ordinanze i termini decorrono secondo gli articoli 7c e 7d LOGA.

Nel caso di una proroga del divieto di Al-Qaida oltre il 31 dicembre 2011 è quindi applicabile l'articolo 7d LOGA, che disciplina la sostituzione delle ordinanze del Consiglio federale fondate sull'articolo 185 capoverso 3 Cost.

- 1 RS 101
- 2 RS 122
- 3 RU 2003 4485
- 4 RU 2005 5425
- 5 RU 2008 6271
- 6 FF 2007 4613
- 7 FF 2010 6923
- 8 RU 2011 1381
- 9 RS 172.010

Per chiarire l'ulteriore modo di procedere il nostro Collegio ha esaminato le seguenti varianti:

- rinuncia a prorogare il divieto;
- proroga dell'attuale divieto;
- progetto di ordinanza dell'Assemblea federale;
- creazione di una base legale formale;
- divieto generale di organizzazione.

Rinuncia a prorogare il divieto

La giurisprudenza del Tribunale federale include nel concetto di «organizzazione criminale» ai sensi dell'articolo 260^{ter} del Codice penale¹⁰ i gruppi terroristici estremamente pericolosi. Oltre al gruppo estremista islamico «Martiri per il Marocco», all'organizzazione clandestina kosovo-albanese «Albanian National Army (ANA)», alle Brigate Rosse italiane e all'organizzazione separatista basca «ETA» rientra in questa categoria anche la rete internazionale «Al-Qaïda» (cfr. DTF 132 IV 132).

La non sostituzione dell'ordinanza o la rinuncia al proseguimento di un divieto specifico di Al-Qaïda non modifica quindi nulla riguardo alla punibilità della partecipazione a tale organizzazione. L'organizzazione in quanto tale non sarebbe però più vietata.

Proroga dell'attuale divieto

Oltre ad essere fondato sul diritto d'emergenza, l'attuale divieto è in vigore ormai da dieci anni, avendo subito nel frattempo tre proroghe. Dal punto di vista della limitazione temporale di simili ordinanze, voluta dal legislatore, si pone pertanto la questione dell'ammissibilità di una nuova proroga. Tuttavia, in caso di ulteriore proroga occorre partire dal presupposto che saranno applicabili gli articoli 7c e 7d LOGA modificati dalla legge federale del 17 dicembre 2010 concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie. Di conseguenza il nostro Collegio dovrebbe sottoporre entro sei mesi all'Assemblea federale un progetto di base legale per l'ordinanza da esso prorogata o un progetto di ordinanza dell'Assemblea federale.

Progetto di ordinanza dell'Assemblea federale

Secondo l'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. l'Assemblea federale ha il compito e l'attribuzione di emanare ordinanze o decreti federali semplici, se circostanze straordinarie lo richiedono, per tutelare la sicurezza interna, la sicurezza esterna, l'indipendenza e la neutralità della Svizzera.

Di conseguenza, tale norma consente di far decidere al Parlamento il divieto di Al-Qaïda. Secondo l'articolo 7d LOGA modificato con la legge federale del 17 dicembre 2010 concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie, la validità di una simile ordinanza dell'Assemblea federale deve essere limitata a tre anni. Tale soluzione

¹⁰ RS 311.0

potrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2012, ciò che consentirebbe di proseguire l'attuale divieto praticamente senza interruzione.

Creazione di una base legale formale

Per quanto riguarda questa variante l'attuale divieto deve essere oggetto di una legge federale a sé stante oppure occorre creare una base legale formale mediante il trasferimento dell'attuale norma di divieto in una procedura legislativa pendente.

Divieto generale di organizzazione

Un'ulteriore possibilità per un divieto di Al-Qaïda consiste nella creazione di una base legale per un divieto generale di organizzazioni che pregiudicano l'ordinamento statale, segnatamente di quelle terroristiche.

I divieti di organizzazioni costituiscono una delle misure più radicali contro le attività che pregiudicano l'ordinamento statale e dovrebbero essere adottati soltanto in casi eccezionali, poiché ledono fortemente i diritti fondamentali; la proporzionalità di siffatto divieto deve essere esaminata separatamente in ogni caso concreto di applicazione ed è necessario prevedere una procedura di ricorso a causa della garanzia generale della via giudiziaria.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

Il 6 aprile 2011 il nostro Collegio ha discusso le possibili soluzioni. Ha rifiutato segnatamente un divieto generale di organizzazione e si è espresso a favore di un'ordinanza dell'Assemblea federale fondata sull'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost.

La soluzione scelta dal nostro Collegio di vietare Al-Qaïda e le organizzazioni ad essa associate in un'ordinanza dell'Assemblea federale presenta diversi vantaggi, e permette di evitare gli inconvenienti più importanti delle altre possibilità esaminate: da un lato, il proseguimento senza interruzioni del divieto di Al-Qaïda (divieto il cui principio non è contestato) sarà garantito per altri tre anni. Sino ad allora dovrebbe essere fatta chiarezza sull'ulteriore potenziale di minaccia rappresentato da Al-Qaïda in quel momento nonché sulla necessità e le modalità della lotta contro tale organizzazione, ciò segnatamente in considerazione dell'introduzione del divieto di determinate attività richiesto nel quadro del messaggio aggiuntivo del 27 ottobre 2010 concernente la modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna («LMSI II ridotta») e in vista della legge sul servizio informazioni, attualmente in elaborazione. L'ulteriore modo di procedere, segnatamente l'ulteriore mantenimento del divieto, dovrà quindi essere valutato in funzione del potenziale di minaccia esistente in quel momento e degli strumenti a disposizione. Rimane immutata l'indiscussa necessità di proteggere la società dalla minaccia del terrorismo.

Dall'altro, il Parlamento può esprimersi in modo adeguato sia in merito al contenuto dell'ordinanza sia in merito all'ulteriore modo di procedere. Nel contempo, si evita di far figurare il divieto dell'organizzazione terroristica a un livello legislativo poco appropriato (variante «base legale formale»), di sottoporre la politica estera della Svizzera a pressioni a causa dell'allestimento di un elenco dei gruppi terroristici (variante «divieto generale di organizzazione») o di offendere gli Stati impegnati nella lotta contro il terrorismo o i Paesi europei vicini «non facendo niente» o dando

l'impressione di autorizzare l'organizzazione terroristica (variante «rinuncia a prorogare il divieto»).

Come già menzionato, secondo l'articolo 173 capoverso 1 lettera c Cost. l'Assemblea federale ha il compito e l'attribuzione di emanare ordinanze o decreti federali semplici, se circostanze straordinarie lo richiedono, per tutelare la sicurezza interna, la sicurezza esterna, l'indipendenza e la neutralità della Svizzera. Nel presente caso questi requisiti sono adempiuti.

Nonostante gli sforzi notevoli profusi dalla comunità internazionale, Al-Qaïda non è sparita e anche dopo la morte del suo «fondatore» continuerà (almeno per il momento) a esistere. Il nucleo di Al-Qaïda ha perso in capacità operativa, ma si sono sviluppate le sezioni di Al-Qaïda nella penisola araba (AQPA), nel Maghreb islamico (AQMI) e in Irak (AQI). Negli ultimi anni proprio le attività terroristiche dell'AQMI, in particolare i rapimenti, hanno riguardato direttamente anche gli interessi della Svizzera in materia di sicurezza. Inoltre, è complessivamente aumentata la probabilità di attentati terroristici di matrice islamica nell'Europa occidentale. Nel recente passato la Svizzera è stata risparmiata da attacchi terroristici e secondo una valutazione attuale non rappresenta un obiettivo primario del terrorismo islamico. Tuttavia, tale situazione può cambiare in qualsiasi momento. La Svizzera rientra quindi nella zona a rischio dell'Europa occidentale, figura, secondo gli jihadisti, tra gli «Stati crociati» – motivo che legittimerebbe gli attentati – e nel nostro Paese vi sono strutture islamiste attive, propense alla violenza e in parte collegate tra loro. Pertanto c'è il potenziale per attentati terroristici; tutto sommato si può partire dal presupposto di una minaccia concreta incombente. Di conseguenza, per salvaguardare la sicurezza interna ed esterna della Svizzera è necessario un divieto di Al-Qaïda che sia conforme al potenziale di minaccia derivante da tale gruppo.

Vista l'urgenza del messaggio (sostituzione dell'attuale ordinanza con un'ordinanza dell'Assemblea federale entro il 31 dicembre 2011) e poiché i Cantoni, i partiti politici e le altre cerchie interessate non dovrebbero contestare il fatto che qualsiasi attività terroristica del gruppo Al-Qaïda e di organizzazioni associate sul suolo svizzero non è auspicata e pertanto l'attuale divieto deve essere prorogato, è stato possibile rinunciare a una procedura di consultazione.

1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

I Paesi a noi vicini conducono la lotta contro Al-Qaïda nel quadro della lotta generale al terrorismo; a livello nazionale non dispongono pertanto di alcuna norma di divieto specifica ad Al-Qaïda.

L'Unione europea (UE) e i suoi Stati membri collaborano strettamente nell'ambito della lotta al terrorismo. In considerazione soprattutto della libera circolazione nello spazio Schengen la minaccia rappresentata dal terrorismo internazionale richiede azioni comuni transfrontaliere. I quattro pilastri del concetto globale dell'UE relativi alla lotta al terrorismo sono la prevenzione (lotta contro la radicalizzazione e il reclutamento), la protezione (riduzione della vulnerabilità in caso di attacchi), il perseguimento (detezione precoce di azioni terroristiche e distruzione di strutture terroristiche) e risposta immediata agli attentati (miglioramento della capacità di reazione nel far fronte alle conseguenze di un attentato terroristico).

La responsabilità principale incombe agli Stati membri, tuttavia l'UE si impegna a favore di standard minimi comuni ed emana raccomandazioni. Al riguardo, un elemento prioritario è costituito dalla risoluzione 1373 dell'ONU sulla lotta contro il finanziamento del terrorismo¹¹. Contrariamente alla risoluzione 1267 dell'ONU su Al-Qaïda e i Talebani¹², misure di sicurezza al riguardo sono richieste dagli Stati stessi. Il 27 dicembre 2001 l'UE ha deciso in una posizione comune del Consiglio¹³ di attuare tale risoluzione e ha licenziato i pertinenti strumenti giuridici (Regolamento [CE] n. 2580/2001¹⁴).

1.5 Attuazione

Per l'attuazione dell'ordinanza dell'Assemblea federale è possibile – come per l'attuale ordinanza del Consiglio federale – orientarsi interamente alle autorità di sicurezza federali e cantonali esistenti. Il presente messaggio non comporta quindi spese supplementari né a livello di personale né a livello finanziario.

2 Commento ai singoli articoli

Ad eccezione dell'articolo 5, a livello di contenuti il disegno di ordinanza dell'Assemblea federale è identico all'ordinanza del 7 novembre 2001¹⁵ che vieta il gruppo «Al-Qaïda» e le organizzazioni associate.

Art. 1

Sono vietati sia il gruppo Al-Qaïda, sia tutti i gruppi che gli succedono o che operano sotto un nome di copertura, sempre che operino su mandato diretto di Al-Qaïda o gli corrispondano per quanto riguarda condotta, obiettivi e mezzi.

Art. 2

Sono vietati, sia sul territorio svizzero che all'estero, il reclutamento o la partecipazione a un'organizzazione vietata di cui all'articolo 1, il suo sostegno personale o materiale (comprese le azioni propagandistiche) e il promovimento in altro modo delle sue attività. La misura della pena si orienta alle ordinanze dell'epoca concernenti la limitazione dell'acquisto di armi da parte di stranieri, che contemplavano parimenti sanzioni (detenzione e multa).

¹¹ [www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001))

¹² [www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267\(1999\)](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999))

¹³ Posizione comune 2001/931/GASP del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, GU L 344 del 28.12.2001, pag. 93

¹⁴ Regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo, GU L 344 del 28.12.2001, pag. 70; modificato l'ultima volta dal Regolamento (CE) n. 83/2011, GU L 28 del 2.2.2011, pag. 14.

¹⁵ RS 122

Art. 3

Le disposizioni generali del diritto penale, segnatamente la confisca di valori patrimoniali in possesso di organizzazioni criminali, sono applicabili alle organizzazioni e ai gruppi vietati.

Art. 4

La comunicazione delle decisioni è limitata ai principali organi di sicurezza.

Art. 5

L'ordinanza dell'Assemblea federale ha una validità limitata a tre anni. Tale limitazione temporale è definita nell'articolo 7d LOGA, deciso con la legge federale del 17 dicembre 2010 concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie (vedi n. 1.1).

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione sono sinora rimaste marginali nel quadro dell'ordinanza del 7 novembre 2001¹⁶ che vieta il gruppo «Al-Qaïda» e le organizzazioni associate. In caso di divieto mediante un'ordinanza dell'Assemblea federale non è probabilmente necessario prevedere ulteriori ripercussioni. Il presente progetto non comporta quindi spese supplementari né a livello di personale né a livello finanziario.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

I Cantoni e i Comuni mantengono il livello di sicurezza al livello attuale.

3.3 Per l'economia

Necessità e possibilità d'intervento dello Stato

L'attuazione del progetto aumenta la sicurezza della Svizzera e rafforza la sua immagine per quanto concerne la volontà e la determinazione nella lotta permanente al terrorismo.

Ripercussioni per i singoli gruppi della società

Le disposizioni proposte rafforzano la sicurezza interna ed esterna o mantengono il livello attuale, contribuendo quindi a proteggere la popolazione.

¹⁶ RS 122

Ripercussioni per l'economia

Non si prevedono ripercussioni dirette per l'economia in generale. Indirettamente, invece, un contesto sicuro ed economicamente stabile migliora le condizioni quadro economiche e rafforza quindi la piazza economica svizzera.

Aspetti pratici dell'esecuzione

L'esecuzione del progetto legislativo avviene come finora, ossia sulla base delle strutture in materia di sicurezza attuali. Non vi sono quindi modifiche nella ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nel settore della protezione dello Stato.

3.4 Ulteriori ripercussioni

3.4.1 Impatto sulla politica estera

L'immagine internazionale della Svizzera è conservata, in particolare per quanto concerne la volontà orientata a lungo termine di combattere efficacemente il terrorismo fondamentalista islamico. Inoltre, l'ordinanza non mette in atto alcun impegno internazionale diretto.

4 Programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato in modo esplicito né nel messaggio del 23 gennaio 2008¹⁷ sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008¹⁸ sul programma di legislatura 2007–2011. Ciò è da ricondurre al fatto che l'ordinanza del 7 novembre 2001¹⁹ che vieta il gruppo «Al-Qaïda» e le organizzazioni associate è in vigore fino al 31 dicembre 2011 e al fatto che l'adozione della legge federale del 17 dicembre 2010 concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie, nel frattempo entrata in vigore, era ancora incerta al momento dell'elaborazione del programma di legislatura.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

L'ordinanza si fonda sulla competenza non scritta della Confederazione di tutelare la sicurezza interna ed esterna della Svizzera e sui compiti della Confederazione per la tutela della sicurezza interna (art. 173 cpv. 1 lett. c Cost.). Inoltre, secondo l'articolo 22 capoverso 2 della legge sul Parlamento l'Assemblea federale può emanare sotto forma di legge federale anche altre disposizioni contenenti norme di diritto o, sempre che autorizzata dalla Costituzione federale (come nel presente caso) o dalla legge, emanarle sotto forma di ordinanza.

¹⁷ FF **2008** 597

¹⁸ FF **2008** 7469

¹⁹ RS **122**

Il divieto del gruppo Al-Qaïda e delle organizzazioni associate può costituire un'ingerenza nei diritti fondamentali, ad esempio nella sfera privata secondo l'articolo 13 Cost., nella libertà di riunione secondo l'articolo 22 Cost. o nella libertà d'associazione secondo l'articolo 23 Cost.

A tenore dell'articolo 36 Cost., le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui e rispettare il principio della proporzionalità. Inoltre, non deve essere violata l'essenza dei diritti fondamentali.

Per quanto riguarda la base legale necessaria per una forte restrizione dei diritti fondamentali va tenuto conto di quanto segue: da un lato, un provvedimento costituisce una base legale sufficiente per la restrizione dei diritti fondamentali se soddisfa i requisiti dell'articolo 184 capoverso 3 Cost., sempre che tali restrizioni siano giustificate da un interesse pubblico e siano proporzionate nell'ottica dello scopo perseguito (DTF 132 I 229). Lo stesso vale per i provvedimenti che si fondano sull'articolo 185 capoverso 3 Cost. Dall'altro, anche le ordinanze del Consiglio federale emanate sulla base dell'articolo 102 numeri 8–10 della Costituzione federale del 29 maggio 1874²⁰ costituiscono un motivo sufficiente per le restrizioni delle libertà fondamentali (DTF 100 Ib 318). Il Tribunale federale ha stabilito inoltre che il decreto di propaganda (sul quale era chiamato a pronunciarsi) non costituiva di per sé siffatta legge, ma che unitamente alle disposizioni costituzionali, sulle quali esso si fonda, costituiva invece una base legale sufficiente per il contestato provvedimento. Secondo il Tribunale federale, ciò risulta inoltre dal fatto che il decreto di propaganda costituiva unicamente una concretizzazione della clausola generale di polizia per determinate situazioni di minaccia, sulla cui base i diritti fondamentali possono essere limitati anche senza un'esplicita base legale (DTF 125 II 417). Ne consegue che la forma scelta nel presente caso di ordinanza dell'Assemblea federale offre una base sufficiente anche per una forte restrizione dei diritti fondamentali (sempre che gli altri presupposti siano soddisfatti).

L'interesse pubblico è manifesto e verte, da un lato, sull'impedimento di attività terroristiche da parte della summenzionata organizzazione e, dall'altro, sul mantenimento dei buoni rapporti della Svizzera con la comunità internazionale. Per quanto riguarda la proporzionalità, il divieto del gruppo costituisce tendenzialmente un mezzo idoneo sia per impedire attività terroristiche sia per salvaguardare i buoni rapporti con l'estero; è necessario per proteggere la popolazione e le strutture statali, è un segnale necessario in materia di politica estera ed è senz'altro ragionevole considerare le sofferenze provocate dal terrorismo (rispetto della proporzione tra lo scopo e i mezzi).

Il divieto proposto è conforme alla Costituzione federale; i principi dello Stato di diritto sono pienamente salvaguardati.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali

L'essenza dei diritti fondamentali interessati nonché i diritti fondamentali intangibili della CEDU e dei Patti dell'ONU sui diritti dell'uomo sono pienamente salvaguardati. Inoltre, il divieto proposto non soltanto è compatibile con il regime delle sanzioni

²⁰ CS 13

del Consiglio di sicurezza dell'ONU contro Al-Qaïda e con gli accordi e le convenzioni specifiche in materia di terrorismo, ma contribuisce anche ad accrescere la reputazione internazionale della Svizzera.

5.3 Forma dell'atto

L'Assemblea federale può adottare un'ordinanza o un decreto federale semplice. Poiché non si limita ad Al-Qaïda, ma comprende anche le organizzazioni e i gruppi associati, la norma ha un carattere generale e astratto. Inoltre, l'articolo 2 dell'ordinanza prevede disposizioni penali. Di conseguenza, l'emanazione deve avvenire sotto forma di ordinanza dell'Assemblea federale, come previsto espressamente nell'articolo 7d capoverso 2 lettera a numero 2 LOGA.

