

14.076

**Messaggio  
concernente la legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda»  
e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate**

del 12 novembre 2014

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale urgente che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate.

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

12 novembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## Compendio

***Con la legge federale urgente proposta, da un lato continuerà a essere garantito il divieto del gruppo «Al-Qaïda» e delle organizzazioni associate dopo la scadenza dell'ordinanza dell'Assemblea federale in vigore fino alla fine del 2014 e, dall'altro, sarà creata una base legale per il divieto a lungo termine del gruppo «Stato islamico» e delle organizzazioni associate. Il perseguimento e il giudizio delle violazioni di tali divieti saranno inoltre uniformemente soggetti alla giurisdizione federale.***

*Nel novembre del 2001 il Consiglio federale ha emanato, in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale, l'ordinanza che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate. Esso ha voluto in tal modo reagire agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 e dare un segnale sia a livello di politica nazionale (salvaguardia della sicurezza interna), sia a livello di politica estera (lotta al terrorismo da parte della comunità internazionale). Dopo essere stata prorogata a tre riprese negli anni 2003, 2005 e 2008, l'ordinanza è stata sostituita il 1° gennaio 2012 con un'ordinanza parlamentare con validità limitata a tre anni. Tale ordinanza decade tuttavia il 31 dicembre 2014. Un'ulteriore proroga non è consentita dalla legge (art. 7d cpv. 3 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).*

*L'8 ottobre 2014 il Consiglio federale ha deciso di emanare l'ordinanza che vieta il gruppo «Stato islamico» e le organizzazioni associate e ne ha stabilito l'entrata in vigore per il 9 ottobre 2014. L'ordinanza ha una validità limitata fino all'8 aprile 2015. Nel quadro della medesima decisione il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di esaminare, in collaborazione con il DFGP, in che misura sarebbe giuridicamente possibile garantire oltre il 2014 il divieto dei gruppi «Stato islamico» e «Al-Qaïda» e delle organizzazioni associate. L'esame delle diverse varianti ha portato al presente messaggio concernente una legge federale urgente che sostituisce i due disciplinamenti con una legge formale. Il Consiglio federale tiene quindi in considerazione gli sviluppi più recenti riguardanti il gruppo «Stato islamico» e la sua rivalità con «Al-Qaïda», sviluppi che hanno comportato un aggravamento della minaccia rappresentata da nuovi attentati terroristici perpetrati a livello mondiale e che hanno mobilitato un numero sinora non quantificabile di combattenti terroristi provenienti anche dalla Svizzera. In tal modo riafferma la sua volontà di mantenere gli attuali divieti. Occorre inoltre rilevare che, nell'ambito delle deliberazioni in merito al disegno di legge sulle attività informative, la Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale ha chiesto l'introduzione in tale legge di un divieto generale di determinate organizzazioni.*

*I contenuti del disegno di legge sono in larga misura identici a quelli delle ordinanze in vigore.*

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del disegno di legge

### 1.1 Situazione iniziale

Nel mese di novembre 2001 il Consiglio federale ha emanato, in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale<sup>1</sup> (Cost.), l'ordinanza che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate. Dopo essere stata prorogata a tre riprese negli anni 2003, 2005 e 2008, l'ordinanza è stata sostituita il 1° gennaio 2012 con un'ordinanza parlamentare con validità limitata a tre anni.<sup>2</sup> Tale ordinanza decade il 31 dicembre 2014.

La legge federale del 17 dicembre 2010<sup>3</sup> concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie prevede, tra l'altro, che il Consiglio federale sottoponga all'Assemblea federale entro sei mesi un progetto di base legale per un'ordinanza da esso emanata o un progetto per un'ordinanza dell'Assemblea federale che decade al più tardi tre anni dopo la sua entrata in vigore (art. 7d cpv. 3 della legge del 21 marzo 1997<sup>4</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA). Una proroga dell'ordinanza parlamentare che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate non è quindi consentita dalla legge.

L'ordinanza del Consiglio federale, entrata in vigore il 9 ottobre 2014, che vieta il gruppo «Stato islamico» e le organizzazioni associate<sup>5</sup> rimarrà in vigore fino all'8 aprile 2015. Per prorogare la sua validità è necessario sottoporre al Parlamento un disegno a livello di legge o ordinanza.

Nel quadro del disegno di legge sulle attività informative (D-LAIn, FF 2014 2015), dopo i dibattiti in seno alla Commissione della politica di sicurezza del Consiglio nazionale (CPS-N) del 27/28 ottobre 2014 è inoltre pendente alle Camere federali un progetto che contempla un nuovo disciplinamento generale, a livello di legge, dei divieti di determinate organizzazioni per motivi di sicurezza interna o esterna. La legge sulle attività informative non entrerà tuttavia in vigore prima del 1° gennaio 2016. In considerazione della situazione attuale, non è ammissibile che fino ad allora sussista una lacuna normativa relativa al divieto del gruppo «Al-Qaïda» e delle organizzazioni associate.

Per garantire la continuità del disciplinamento previsto nell'ambito dei due divieti vi è quindi una comprovata necessità di agire.

1 RS 101

2 Ordinanza dell'Assemblea federale del 23 dicembre 2011 che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate, RS 122

3 RU 2011 1381

4 RS 172.010

5 RS 122.2

## 1.2 Possibili soluzioni esaminate

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

- rinuncia a prorogare o a sostituire entro il 31 dicembre 2014 l'ordinanza che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate e mantenimento del divieto contro lo «Stato islamico»;
- emanazione di un'ordinanza del Consiglio federale che contempra un divieto combinato di «Al-Qaïda» e del gruppo «Stato islamico» nonché delle rispettive organizzazioni associate;
- emanazione di una legge federale urgente.

### *Rinuncia a mantenere il divieto del gruppo «Al-Qaïda» – mantenimento del divieto contro lo «Stato islamico»*

La giurisprudenza del Tribunale federale include nel concetto di «organizzazione criminale» di cui all'articolo 260<sup>er</sup> del Codice penale<sup>6</sup> (CP) anche i gruppi terroristici estremamente pericolosi nonché il loro sostegno finanziario. Nell'ambito di una decisione del Tribunale federale, la rete internazionale «Al-Qaïda» è stata espressamente sottoposta a questa disposizione penale<sup>7</sup>. Lasciare che l'ordinanza giunga a scadenza o rinunciare a mantenere un divieto specifico di «Al-Qaïda» non modificherebbe quindi nulla riguardo alla punibilità di una partecipazione a tale organizzazione. Il venir meno del divieto specifico rischierebbe tuttavia di essere interpretato come una «legalizzazione» di «Al-Qaïda» in Svizzera e venire frainteso. Occorre inoltre sottolineare che finora nel nostro Paese il divieto di «Al-Qaïda» non è mai stato violato. Secondo una valutazione della situazione attuale, la Svizzera e gli interessi svizzeri continuano a non costituire un obiettivo dichiarato di «Al-Qaïda». Inoltre, la propaganda di quest'ultimo sui social network riveste soltanto un ruolo marginale. La minaccia rappresentata dallo «Stato islamico» si manifesta per contro in una propaganda aggressiva e può motivare singoli individui a compiere attentati, come quello al museo ebraico di Bruxelles del 24 maggio 2014. Anche per la Svizzera la maggiore minaccia è rappresentata attualmente da ex combattenti che rientrano nel nostro Paese dopo un soggiorno nei territori jihadisti e da individui isolati radicalizzati rimasti in Svizzera. In questa variante il divieto del gruppo «Stato islamico» continuerebbe a essere mantenuto con l'ordinanza del Consiglio federale di validità limitata, poiché nel quadro del disegno di LAIN, dopo i dibattiti in seno alla CPS-N del 27/28 ottobre 2014, alle Camere federali è pendente un progetto che contempla un disciplinamento successivo, a livello di legge, del divieto di determinate organizzazioni. Il Consiglio federale potrebbe prorogare la durata di validità dell'ordinanza fino al respingimento del progetto o fino alla sua entrata in vigore (art. 7d cpv. 2 lett. a n. 1 LOGA).

<sup>6</sup> RS 311.0

<sup>7</sup> DTF 132 IV 132, [www.bger.ch > index > jurisdiction > jurisdiction-inherit-template > jurisdiction-recht > jurisdiction-recht-leitentscheide1954.htm](http://www.bger.ch/index/jurisdiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954.htm)

### *Divieto combinato di «Al-Qaïda»/«Stato islamico» in un'ordinanza del Consiglio federale*

L'emanazione di una nuova ordinanza del Consiglio federale che vieti il gruppo «Al-Qaïda» e le organizzazioni associate in applicazione degli articoli 184 e 185 Cost. non sarebbe giuridicamente ammissibile. Si contravverrebbe alla volontà del Parlamento di non far valere oltre sei mesi le ordinanze del Consiglio federale fondate sugli articoli 184 o 185 della Costituzione federale e non oltre tre anni le ordinanze parlamentari emanate di conseguenza (art. 7c e 7d LOGA; modificati nel quadro della legge federale concernente la salvaguardia della democrazia, dello Stato di diritto e della capacità di agire in situazioni straordinarie). Sostanzialmente per gli stessi motivi anche un'ordinanza combinata che vieti i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» non è considerata ammissibile né sotto forma di ordinanza del Consiglio federale né sotto forma di ordinanza parlamentare, anche se questa non avesse lo stesso identico contenuto delle due ordinanze su cui si basa (introduzione della giurisdizione federale nell'ambito del divieto di «Al-Qaïda»).

### *Legge federale urgente*

L'unica soluzione tale da soddisfare l'estensione ininterrotta della durata di validità del divieto di «Al-Qaïda» oltre il 31 dicembre 2014 ed essere ineccepibile a livello giuridico consiste in una legge federale emanata in via d'urgenza. Per non anticipare con la procedura d'urgenza le deliberazioni parlamentari ordinarie in merito al divieto generale di determinate organizzazioni nel quadro della legge sulle attività informative, sottoponiamo un disegno di legge speciale, di durata determinata, che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate. In tal modo sarà possibile evitare conflitti a livello contenutistico con le deliberazioni parallele relative alla legge sulle attività informative e minimizzare l'onere per il coordinamento dei due progetti.

La legge va dichiarata urgente e messa in vigore a partire dal 1° gennaio 2015 con effetto sino al 31 dicembre 2018. Se l'atto normativo venisse adottato dal Parlamento, dovrebbe essere sottoposto a referendum facoltativo entro un anno (art. 165 cpv. 2 Cost.).

## **1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta**

La soluzione scelta dal nostro Collegio presenta diversi vantaggi ed evita gli svantaggi più gravi delle varianti scartate. Da un lato, sarà garantito il mantenimento ininterrotto del divieto di «Al-Qaïda», di principio incontestato. La procedura ulteriore dovrà essere valutata in considerazione della legge sulle attività informative, attualmente all'esame del Parlamento, e più precisamente del divieto di determinate organizzazioni che essa prevede. Rimane immutato l'indiscusso interesse pubblico alla protezione della società dalla minaccia del terrorismo.

D'altro lato, il Parlamento potrà esprimersi in modo adeguato sia in merito al contenuto sia in merito alla procedura ulteriore e il Sovrano avrà la possibilità di accettare o respingere la legge nell'ambito di una votazione popolare. Nel contempo, si evita che il divieto delle organizzazioni terroristiche sia pregiudicato con una soluzione a livello di ordinanza (variante «ordinanza»), giuridicamente insostenibile e solo in parte politicamente accettabile, o di irritare gli Stati impegnati nella lotta contro il terrorismo, in particolare quelli limitrofi, con un comportamento passivo che potreb-

be anche essere interpretato come una «legalizzazione» del gruppo «Al-Qaïda» (variante «rinuncia»).

A causa dell'elevata urgenza del progetto non è stato possibile svolgere una procedura di consultazione.

Per quanto concerne la situazione di minaccia occorre rilevare che, dagli attentati dell'11 settembre 2001 e nonostante i massicci sforzi della comunità mondiale, «Al-Qaïda» non è scomparsa. Si constata inoltre che, pure dopo l'uccisione del suo leader di lunga data, Osama Bin Laden, l'esistenza di «Al-Qaïda» non viene messa in discussione. Anche se le capacità operative di «Al-Qaïda» sono diminuite, le attività terroristiche condotte negli ultimi anni dalle organizzazioni regionali di «Al-Qaïda», segnatamente taluni rapimenti, hanno riguardato direttamente anche gli interessi in materia di sicurezza della Svizzera.

Il gruppo «Stato islamico» è emerso quale nuovo attore principale di matrice terroristica. Storicamente, il gruppo «Stato islamico» è connesso con il gruppo «al-Tawhid wa al-Jihad», fondato nel 2003 o forse anche prima. Nel 2004 ha dichiarato di seguire Osama Bin Laden assumendo la nuova denominazione di «Al-Qaïda in Iraq» (AQI). Nel 2006 dall'AQI è nato il gruppo «Stato islamico in Iraq» (ISI). Nell'ambito del conflitto in Siria, l'ISI ha inviato combattenti in questo Paese per fondarvi il gruppo «Jabhat al-Nusra» (JaN; denominato anche «Fronte al-Nusra»). Nel 2013 l'ISI ha assunto la denominazione di «Stato islamico in Iraq e nella (Grande) Siria» (ISIS). In quel momento è sorto un conflitto tra il «Fronte al-Nusra» e altri gruppi. Nel 2014 l'ISIS ha deciso di rinunciare a seguire «Al-Qaïda» e di svilupparsi quale gruppo autonomo. Il 29 giugno 2014, l'ISIS ha proclamato l'istituzione del califfato nei territori posti sotto il suo controllo. Il leader dell'ISIS, Abu Bakr al-Baghdadi, è stato nominato califfo sotto il nome di «Ibrahim» e il gruppo ha assunto la nuova denominazione di «Stato islamico» (IS). Nell'elenco nominativo del comitato del Consiglio di sicurezza l'ONU competente per le sanzioni, stilato in base alle risoluzioni n. 1267<sup>8</sup> e n. 1989<sup>9</sup>, il gruppo «Stato islamico» figura quale organizzazione dissidente di «Al-Qaïda».

Il gruppo «Stato islamico» è un gruppo terrorista internazionale indipendente di matrice jihadista che ha sottomesso con la forza e controlla attualmente vasti territori in Siria e in Iraq. Conta attualmente tra 15 000 e 20 000 combattenti jihadisti, tra i quali anche vari combattenti provenienti dall'Europa. Il gruppo concentra i suoi sforzi sull'istituzione di strutture parastatali e incita i musulmani di tutto il mondo a recarsi nel califfato per realizzare insieme una società teocratica. Negli ultimi mesi si è imposto all'attenzione dell'opinione pubblica mondiale, da un lato a causa delle sue attività terroristiche e della sua propaganda terroristica aggressiva e, dall'altro, sfruttando efficacemente i moderni mezzi di comunicazione, con la pubblicazione a diffusione mondiale di immagini sulle atrocità commesse contro la popolazione civile durante i combattimenti in Iraq e in Siria e sull'estrema violenza impiegata contro le istituzioni statali. Attualmente i suoi attacchi sono diretti in particolare contro gli avversari sunniti, sciiti, curdi e i membri delle minoranze non musulmane in Iraq. Dalla fine del mese di settembre 2014 minaccia altresì di commettere atten-

<sup>8</sup> La risoluzione n. 1267 (1999) concernente l'Afghanistan è disponibile in francese al seguente indirizzo Internet:  
[www.un.org/fr > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 1999](http://www.un.org/fr/Conseil%20de%20s%C3%A9curit%C3%A9/Docs/Resolutions/1999/)

<sup>9</sup> La risoluzione n. 1989 (2011) è disponibile in francese al seguente indirizzo Internet:  
[www.un.org/fr > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2011](http://www.un.org/fr/Conseil%20de%20s%C3%A9curit%C3%A9/Docs/Resolutions/2011/)

tati contro cittadini e interessi di tutti gli Stati della coalizione anti «Stato islamico». Ciò potrebbe riguardare anche persone e opere in Svizzera o interessi svizzeri all'estero. Inoltre, con esecuzioni crudeli (segnatamente decapitazioni) di civili, principalmente di ostaggi stranieri, e con attentati mirati in Belgio (attacco omicida del 24 maggio 2014 al museo ebraico di Bruxelles) e in Algeria (decapitazione con ampia risonanza mediatica di un ostaggio francese il 24 settembre 2014) il gruppo «Stato islamico» ha dimostrato di avere la volontà e di essere in grado di mettere in atto le sue minacce anche a livello internazionale. La principale minaccia per il nostro Paese e i suoi interessi è rappresentata dalle persone che fanno ritorno in Svizzera dopo essere state addestrate e radicalizzate in organizzazioni terroristiche (dal 2001 fino al mese di settembre 2014 31 persone sono espatriate con finalità jihadiste a destinazione dell'Iraq o della Siria. 17 sono i casi confermati, di cui una persona rientrata, tre decedute, due "pendolari" e undici ancora sul posto). Inoltre, esiste il rischio che la propaganda esercitata dal gruppo «Stato islamico» induca persone residenti in Svizzera a perpetrare attentati o ad aderire ad altre organizzazioni terroristiche. Nuovi riscontri dei servizi di intelligence indicano che si pianificano attentati in Europa e che simili attentati potrebbero aver luogo anche in Svizzera.

Nell'estate 2014 il nostro Collegio riteneva ancora che il divieto di «Al-Qaïda» potesse scadere alla fine dell'anno, poiché le sue attività terroristiche contro obiettivi occidentali erano diminuite. Dal profilo giuridico una proroga dell'ordinanza di divieto era insostenibile a causa delle severe prescrizioni previste dal legislatore per quanto riguarda la durata di validità di ordinanze dell'Assemblea federale per far fronte a gravi turbamenti, esistenti o imminenti, dell'ordine pubblico o della sicurezza interna o esterna. Tuttavia, nel frattempo la situazione si è aggravata in quanto il gruppo «Stato islamico» rappresenta una nuova importante minaccia agli interessi internazionali in materia di sicurezza, entrando in concorrenza con «Al-Qaïda». Di conseguenza, esiste un nuovo rischio significativo che, nell'ambito della lotta per la supremazia sul movimento terroristico internazionale, i due gruppi commettano, in tutto il mondo, attentati terroristici al fine di dimostrare la loro forza e capacità operativa. Le attività dei due gruppi rappresentano tuttora una minaccia per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera e per la comunità internazionale. È quindi importante che tutte le attività di questi gruppi in Svizzera e all'estero rimangano punibili, così come tutti gli atti che mirano a sostenerli materialmente o con risorse di personale, quali le azioni propagandistiche, le raccolte di fondi o il reclutamento di nuovi adepti.

In considerazione dei recenti sviluppi della situazione di minaccia, il nostro Collegio è convinto che il divieto dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché delle organizzazioni associate debba essere garantito oltre il 2014. La vigente ordinanza che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate non può più essere prorogata (cfr. art. 7d cpv. 3 LOGA). È dunque necessario che l'Assemblea federale adotti ancora nel corso della sessione invernale 2014 una legge federale urgente per impedire che – anche soltanto per un periodo transitorio e nell'attesa della creazione di una base legale generale per il divieto di determinate organizzazioni – questi gruppi vengano considerati legali.

I Paesi limitrofi conducono la lotta contro «Al-Qaïda» nel quadro della lotta generale al terrorismo; a livello nazionale non sussistono pertanto norme di divieto specificamente inerenti 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 transfrontaliere comuni. 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 (individuazione precoce di attività terroristiche e distruzione di strutture terroristiche) e risposta immediata agli attentati (miglioramento della capacità di reazione per gestire le conseguenze di un attentato terroristicco).

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<sup>10</sup> dell'ONU sulla lotta al finanziamento del terrorismo. Contrariamente alla risoluzione 1267 dell'ONU su «Al-Qaïda» e i Talebani, misure di sicurezza al riguardo sono richieste dagli Stati stessi. Il 27 dicembre 2001 l'UE ha deciso in una posizione comune del Consiglio<sup>11</sup> di attuare tale risoluzione e ha licenziato i pertinenti strumenti giuridici (Regolamento (CE) n. 2580/2001<sup>12</sup>). Inoltre occorre menzionare anche la Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2007<sup>13</sup> per la prevenzione del terrorismo, la quale punisce l'istigazione pubblica a commettere atti terroristici nonché il reclutamento e l'addestramento di terroristi. La Svizzera ha firmato la Convenzione nel 2012.

Con decisione del 24 settembre 2014 il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha emanato la risoluzione 2178<sup>14</sup> contro i combattenti terroristi stranieri. Gli Stati membri delle Nazioni Unite, nel rispetto del diritto internazionale, sono invitati, tra l'altro, ad adottare misure preventive intese a contenere la radicalizzazione e il reclutamento per attività terroristiche in relazione ai gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico». La risoluzione non prevede l'obbligo diretto di emanare un divieto nei confronti di tali gruppi terroristici, sottolinea tuttavia il consenso generale della comunità internazionale nel contrastare la violenza proveniente dal gruppo «Stato islamico».

<sup>10</sup> La risoluzione 1373 (2001) è disponibile in francese al seguente indirizzo Internet: [www.un.org/fr](http://www.un.org/fr) > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2001

<sup>11</sup> Posizione comune del Consiglio del 27 dicembre 2001 relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo (2001/931/PESC), GU L 344 del 28.12.2001, pag. 93

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> La convenzione è disponibile al seguente indirizzo Internet: [www.coe.int](http://www.coe.int) > Council of Europe Treaties > Full list > SEV 196 Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism 16/5/2005

<sup>14</sup> La risoluzione 2178 (2014) è disponibile in francese al seguente indirizzo Internet: [www.un.org/fr](http://www.un.org/fr) > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2014

## 1.5 Attuazione

Per l'attuazione della legge federale – come già per l'ordinanza del Consiglio federale e l'ordinanza parlamentare vigenti – è possibile basarsi interamente sulle autorità di sicurezza federali e cantonali esistenti.

## 2 Commento ai singoli articoli

I contenuti del disegno di legge sono in larga misura identici a quelli della vigente ordinanza dell'Assemblea federale del 23 dicembre 2011 che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate e a quelli della vigente ordinanza del Consiglio federale dell'8 ottobre 2014 che vieta il gruppo «Stato islamico» e le organizzazioni associate, eccezion fatta per l'articolo 4 ormai obsoleto e per l'introduzione della giurisdizione penale federale.

### *Art. 1* Divieto

Sono vietati sia il gruppo «Al-Qaïda» e il gruppo «Stato islamico» in senso stretto, sia tutti i gruppi che ad essi succedono o che operano sotto un nome di copertura, sempre che corrispondano ai due gruppi per condotta, obiettivi e mezzi o che operino su loro mandato. Per individuare i gruppi che succedono ai gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» o che operano sotto un nome di copertura occorre fare riferimento in particolare all'elenco nominativo contenuto nell'allegato 2 dell'ordinanza del 2 ottobre 2000<sup>15</sup> che istituisce provvedimenti nei confronti delle persone e delle organizzazioni legate a Osama bin Laden, al gruppo «Al-Qaïda» o ai Taliban. L'ordinanza mette in atto i provvedimenti stabiliti dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nelle risoluzioni n. 1267, 1333<sup>16</sup>, 1390<sup>17</sup>, 1455<sup>18</sup>, 1526<sup>19</sup>, 1617<sup>20</sup> e 1735<sup>21</sup>. Tali misure riguardano persone fisiche e giuridiche, gruppi e organizzazioni legati a Osama bin Laden, al gruppo «Al-Qaïda» o ai Taliban. La lista è basata sulle decisioni del comitato del Consiglio di sicurezza dell'ONU competente in materia di sanzioni ed è oggetto di continui aggiornamenti.

### *Art. 2* Disposizioni penali

Sia sul territorio svizzero che all'estero non è lecito partecipare a un'organizzazione vietata di cui all'articolo 1, reclutarne adepti, sostenerla con risorse di personale o materialmente (comprese le azioni propagandistiche) o appoggiarla in qualunque altro modo. A differenza delle ordinanze di divieto in vigore, la pena detentiva

<sup>15</sup> RS 946.203

<sup>16</sup> La risoluzione n. 1333 (2000) è disponibile in francese al seguente indirizzo Internet: [www.un.org/fr](http://www.un.org/fr) > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2000

<sup>17</sup> Risoluzione n. 1390 (2002): [www.un.org/fr](http://www.un.org/fr) > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2002

<sup>18</sup> Risoluzione n. 1455 (2003): [www.un.org/fr](http://www.un.org/fr) > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2003

<sup>19</sup> Risoluzione n. 1526 (2004): [www.un.org/fr](http://www.un.org/fr) > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2004

<sup>20</sup> Risoluzione n. 1617 (2005): [www.un.org/fr](http://www.un.org/fr) > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2005

<sup>21</sup> Risoluzione n. 1735 (2006): [www.un.org/fr](http://www.un.org/fr) > Conseil de sécurité > Documents > Résolutions > 2006

massima, retta ora da una base legale formale, è innalzata da tre a cinque anni. Vi è quindi un adeguamento alle collaudate disposizioni penali vigenti contro le organizzazioni criminali (art. 260<sup>ter</sup> CP) e contro il finanziamento del terrorismo (art. 260<sup>quinquies</sup> CP), che sono paragonabili alle disposizioni penali qui proposte per quanto riguarda il contenuto, la gravità del reato e il livello d'illiceità. L'innalzamento della pena comminata fa sì che la fattispecie, in quanto crimine (art. 10 cpv. 2 CP), costituisca un reato preliminare del riciclaggio di denaro secondo l'articolo 305<sup>bis</sup> CP. Ci si assicura in questo modo che i valori patrimoniali provenienti dal terrorismo ai sensi di questa norma siano soggetti alle disposizioni penali in materia di riciclaggio di denaro, non diversamente dai valori patrimoniali che servono al finanziamento del terrorismo e delle organizzazioni criminali.

Il rinvio nella legge a disposizioni penali più severe, come lo si trova nelle ordinanze di divieto in questione, è dunque del tutto superfluo. Secondo i principi generali sul concorso di reati è fatta salva l'applicabilità di ulteriori disposizioni penali, in particolare di quelle che rientrano nel diritto penale fondamentale. È quindi possibile che in singoli casi sia necessario verificare se l'autore del reato, con il suo agire, oltre ad adempiere la fattispecie del sostegno a un'organizzazione criminale adempie altre fattispecie di reato o in che misura tali reati vengano consumati nel quadro dell'applicazione della disposizione legale proposta.

A differenza di quanto previsto dall'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 dicembre 2011 che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate, il perseguimento e il giudizio dei reati relativi alle disposizioni penali secondo l'articolo 2 sottostanno alla giurisdizione federale. Questo consente indagini e giudizi uniformi dei casi a seconda delle diverse fattispecie penali che entrano in considerazione. Stabilendo la competenza federale è nel contempo possibile rinunciare all'obbligo di comunicazione per le autorità penali cantonali.

In particolare per quel che riguarda tali reati commessi all'estero occorre garantire che questi possano essere puniti pure in Svizzera, anche nel caso in cui non siano punibili nella località estera in cui sono stati commessi.

### *Art. 3* Confisca di valori patrimoniali

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

### *Art. 4* Referendum, entrata in vigore e durata di validità

Secondo l'articolo 165 capoverso 1 Cost. la validità delle leggi dichiarate urgenti deve essere limitata nel tempo. Il limite è fissato a quattro anni. L'articolo 141 capoverso 1 lettera b Cost. stabilisce che le leggi federali dichiarate urgenti e con durata di validità superiore a un anno devono essere sottoposte a referendum facoltativo. Le leggi dichiarate urgenti per cui è richiesta la votazione popolare decadono un anno dopo la loro adozione da parte dell'Assemblea federale se nel frattempo non sono state accettate dal Popolo. Nel caso venga emanato un divieto generale di determinate organizzazioni per via legislativa ordinaria, nelle rispettive disposizioni occorrerà disciplinare tra l'altro anche l'abrogazione della legge federale dichiarata urgente.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

Le ripercussioni finanziarie e sul personale determinate dall'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 dicembre 2011 che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate sono state sinora trascurabili. Con un divieto a livello di legge federale che stabilisce contemporaneamente anche il divieto del gruppo «Stato islamico» e delle organizzazioni associate, non si prevedono ripercussioni significative. Il presente disegno non comporta quindi sostanzialmente maggiori oneri finanziari né in termini di personale.

#### **3.2 Ripercussioni su Cantoni e Comuni**

Il livello di sicurezza nei Cantoni e nei Comuni rimane quello attuale.

#### **3.3 Ripercussioni sull'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.

##### *Ripercussioni sull'economia*

Non si prevedono ripercussioni dirette sull'economia nel suo complesso. Un contesto sicuro e stabile dal punto di vista sociale migliora indirettamente 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 di strutture di sicurezza collaudate. Non vi sono quindi modifiche nella ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nel settore della protezione dello Stato, eccettuata la nuova competenza federale in materia di perseguimento penale e di giudizio. Questa soluzione deriva dal fatto che secondo l'articolo 23 del Codice di procedura penale<sup>22</sup> (CPP) sia nell'ambito dei delitti contro lo Stato sia, in particolare, per il perseguimento del terrorismo internazionale (art. 260<sup>ter</sup> CP in combinato disposto con l'art. 24 CPP) è competente il Ministero pubblico della Confederazione. Le relative indagini richiedono una stretta collaborazione, anche a livello transfrontaliero. In questo campo della criminalità il Ministero pubblico della Confederazione non soltanto dispone delle corrispondenti conoscenze specialistiche ma anche degli strumenti richiesti. Se la competenza non spettasse alla Confederazione,

in caso di sospetta affiliazione a una organizzazione terroristica il Ministero pubblico della Confederazione dovrebbe comunque riunire a livello federale le indagini avviate dai Cantoni (art. 26 CPP).

### **3.4 Ripercussioni sulla politica estera**

L'immagine internazionale della Svizzera rimane tutelata, in particolare per quanto concerne la costante volontà di combattere efficacemente il terrorismo fondamentalista islamico. Del rimanente, la legge federale non attua alcun impegno internazionale diretto.

## **4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie nazionali del Consiglio federale**

Il presente progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>23</sup> sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>24</sup> sul programma di legislatura 2011–2015. Ciò è da ricondursi, da un lato, alla limitazione temporale fino al 31 dicembre 2014 dell'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 dicembre 2011 che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate, e, dall'altro, a una situazione di minaccia ancora attuale. A partire dal mese di giugno 2014 tale situazione si è decisamente aggravata a sfavore della sicurezza nazionale, in particolare se si considera l'evoluzione inerente al gruppo «Stato islamico» e alle organizzazioni associate.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità e legalità**

La legge federale si fonda sulle competenze della Confederazione in materia di affari esteri secondo l'articolo 54 Cost. e sulla competenza non scritta della Confederazione di tutelare la sicurezza interna ed esterna. Secondo la nuova prassi, per queste competenze federali, che derivano dall'esistenza e dalla natura stessa della Confederazione e che non sono assegnate in maniera esplicita, si fa riferimento all'articolo 173 capoverso 2 Cost. Secondo l'articolo 165 Cost. e l'articolo 77 della legge del 13 dicembre 2002<sup>25</sup> sul Parlamento (LParl) l'Assemblea federale può emanare disposizioni contenenti norme di diritto, in particolare sotto forma di leggi federali dichiarate urgenti.

Il proposto divieto dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché 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.

<sup>23</sup> FF 2012 305

<sup>24</sup> FF 2012 6413

<sup>25</sup> RS 171.10

A tenore dell'articolo 36 Cost., le restrizioni dei diritti fondamentali devono fondarsi su una base legale, devono essere giustificate da un interesse pubblico o dalla tutela dei diritti fondamentali di terzi e rispettare il principio della proporzionalità. Non deve inoltre essere violata l'essenza dei diritti fondamentali.

Per quanto riguarda la base legale necessaria per una incisiva limitazione dei diritti fondamentali, i presupposti sono soddisfatti dall'emanazione di una legge federale urgente.

L'interesse pubblico è manifesto e consiste nell'impedire crimini di guerra, crimini contro l'umanità, atrocità e altre attività terroristiche da parte delle summenzionate organizzazioni. Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, il divieto di questi gruppi costituisce tendenzialmente un mezzo idoneo sia per impedire atti violenti del genere summenzionato sia per salvaguardare i buoni rapporti con l'estero; il divieto è indispensabile per proteggere la popolazione e le strutture statali, è un segnale necessario in materia di politica estera ed è senz'altro ragionevole considerate le sofferenze provocate dal terrorismo (rispetto della proporzione tra lo scopo e i mezzi).

Il divieto proposto è conforme alla Costituzione federale, in particolare se si considera la sua limitazione nel tempo e la possibilità di emanare, mediante procedura legislativa ordinaria, un divieto generale di determinate organizzazioni per motivi di sicurezza interna o esterna; i principi dello Stato di diritto sono salvaguardati.

## 5.2 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

L'essenza dei diritti fondamentali in questione nonché i diritti fondamentali intangibili della convenzione del 4 novembre 1950<sup>26</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e dei Patti I<sup>27</sup> e II<sup>28</sup> dell'ONU relativi ai diritti dell'uomo sono salvaguardati. Del rimanente, il divieto proposto è compatibile con il regime delle sanzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU contro gruppi quali «Al-Qaïda» o «Stato islamico» e con gli accordi e le convenzioni specifiche in materia di terrorismo.

## 5.3 **Forma dell'atto**

Le disposizioni importanti che contengono norme di diritto riguardanti restrizioni dei diritti costituzionali devono essere emanate sotto forma di legge federale (art. 36 cpv. 1, 163 cpv. 1 e 164 cpv. 1 Cost.). L'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Contengono norme di diritto le disposizioni che, come nel presente caso, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti (cfr. art. 22 LParl). L'atto deve quindi avere la forma di una legge federale.

<sup>26</sup> RS **0.101**

<sup>27</sup> RS **0.103.1**; Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali

<sup>28</sup> RS **0.103.2**; Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici

Dal momento che la presente legge non può essere differita, essa deve essere trattata secondo la procedura d'urgenza e dichiarata urgente. A questo riguardo si può far riferimento al numero 1.3 (*in fine*) di cui sopra.