

07.095

Messaggio

concernente la ratifica di una Convenzione e la modifica di una Convenzione nonché l'adesione a due Protocolli d'emendamento dell'ONU per la repressione di atti terroristici contro la sicurezza nucleare e marittima

del 7 dicembre 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, la proposta di approvazione della Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, della modifica della Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari, del Protocollo del 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima e del Protocollo del 2005 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale.

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

7 dicembre 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Le quattro convenzioni che sono oggetto del presente messaggio trattano della prevenzione degli atti terroristici mediante sostanze radioattive, della lotta contro questi atti e del miglioramento della protezione delle materie nucleari e degli impianti nucleari, della navigazione marittima e delle piattaforme fisse contro gli attacchi terroristici. Esse permettono in primo luogo di rafforzare la cooperazione internazionale in questi settori.

La minaccia del terrorismo internazionale non è un fenomeno del nuovo millennio. Già prima degli attentati dell'11 settembre 2001 la comunità internazionale era consapevole della necessità di combattere il terrorismo. A differenza del passato i terroristi ora colpiscono intenzionalmente e in maggioranza persone e infrastrutture civili avendo inoltre accesso a tecnologie moderne con un potenziale distruttivo inaudito. Tali nuovi forme di minaccia richiedono un adeguamento degli strumenti previsti dal diritto internazionale.

Il presente messaggio riguarda la ratifica di una nuova convenzione e la modifica di un altro accordo di diritto internazionale nonché l'adesione a due protocolli d'emendamento, tutti del 2005. Questi quattro strumenti internazionali concernono la prevenzione e la repressione di atti di terrorismo nucleare e il miglioramento della protezione di materie e impianti nucleari, della navigazione marittima e delle piattaforme fisse contro attentati terroristici. Essi servono in primo luogo a rafforzare la cooperazione internazionale ed esigono dagli Stati contraenti leggi efficaci per prevenire e perseguire gli attentati terroristici contro la sicurezza nucleare e marittima. I quattro accordi fanno tutti parte del dispositivo di diritto internazionale adottato dall'ONU e dalle sue istituzioni specializzate per combattere il terrorismo.

Sebbene sia stata finora risparmiata dal terrorismo internazionale, da tempo la Svizzera considera la lotta contro questo flagello una questione prioritaria. Essa si adopera con ogni mezzo disponibile affinché gruppi terroristici non ricevano alcun sostegno finanziario né logistico proveniente dal territorio svizzero. Collabora inoltre strettamente con altri Stati e organizzazioni internazionali per rafforzare la sicurezza sul proprio territorio e la sicurezza dei cittadini svizzeri che si recano all'estero come turisti o per motivi professionali.

La ratifica dei quattro accordi di diritto internazionale del presente progetto sottostà a referendum facoltativo. Benché un adeguamento della legislazione federale non sia necessaria dato che le disposizioni di questi accordi sono già state sancite ne diritto svizzero, il Consiglio federale ha deciso di organizzare una procedura di consultazione considerata la portata politica delle convenzioni sulla lotta contro il terrorismo. I partecipanti alla consultazione hanno accolto all'unanimità la ratifica di una convenzione e la modifica di un altro accordo di diritto internazionale nonché l'adesione a due protocolli d'emendamento.

Per motivi di ordine economico è stata scelta la forma del messaggio collettaneo, che si giustifica considerato il nesso materiale esistente tra i singoli accordi e il fatto che sono tutti trattati internazionali. Questo permette all'Assemblea federale e alle sue commissioni di procedere a una valutazione politica e a un dibattito coerenti.

Indice

Compendio	986
Elenco delle abbreviazioni	992
1 Introduzione	993
1.1 Reazione della comunità internazionale alla minaccia di terrorismo nel nuovo millennio	993
1.2 Misure per la lotta contro il terrorismo adottate dall'ONU	993
1.3 Le sedici convenzioni e protocolli dell'ONU contro il terrorismo	994
1.4 La Svizzera e la lotta contro il terrorismo internazionale	995
1.5 La Svizzera e la ratifica dei quattro accordi	996
1.5.1 Posizione delle autorità federali	996
1.5.2 Compatibilità con l'ordinamento giuridico svizzero	997
1.5.3 Risultati della procedura di consultazione	997
1.5.4 Riunione dei progetti in un messaggio collettaneo	998
2 Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione di atti di terrorismo nucleare	999
2.1 Grandi linee della Convenzione	999
2.1.1 Situazione iniziale	999
2.1.2 Svolgimento dei negoziati	1000
2.1.3 Risultato dei negoziati	1001
2.1.4 Sintesi del contenuto della Convenzione	1001
2.1.5 Valutazione	1002
2.2 Commento a singoli articoli della Convenzione	1002
2.2.1 Art. 1 (definizioni)	1002
2.2.2 Art. 2 (fattispecie penale)	1003
2.2.3 Art. 3 e 9 (campo d'applicazione e giurisdizione)	1004
2.2.4 Art. 4 (riserva del diritto internazionale ed esclusione delle forze armate)	1005
2.2.5 Art. 7 (scambio di informazioni)	1006
2.2.6 Art. 8 (prevenzione)	1006
2.2.7 Art. 10 (obbligo di indagare e protezione consolare)	1007
2.2.8 Art. 11 (<i>aut dedere, aut judicare</i>)	1007
2.2.9 Art. 12 (garanzie relative all'osservanza dei diritti dell'uomo)	1008
2.2.10 Art. 13 (estradizione)	1008
2.2.11 Art. 14 (assistenza giudiziaria)	1009
2.2.12 Art. 15 e 16 (clausole di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)	1009
2.2.13 Art. 17 (trasferimento provvisorio di persone detenute)	1011
2.2.14 Art. 18 (sequestro e utilizzo di materie radioattive confiscate)	1012
2.2.15 Art. 19 (comunicazione al Segretario generale dell'ONU)	1012
2.2.16 Art. 20–22 (esecuzione della Convenzione)	1012
2.2.17 Art. 23 (componimento delle controversie)	1013
2.2.18 Art. 24–28 (clausole finali)	1013

3 Modifica dell'8 luglio 2005 della Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari	1014
3.1 Grandi linee della Convenzione modificata	1014
3.1.1 Situazione iniziale	1014
3.1.1.1 Convenzione del 1979 sulla protezione fisica delle materie nucleari	1014
3.1.1.2 Sviluppi dal 1979	1015
3.1.2 Svolgimento dei negoziati sulla modifica della Convenzione	1016
3.1.3 Esito dei negoziati	1017
3.1.4 Sintesi del contenuto della modificata Convenzione dell'8 luglio 2005	1017
3.1.5 Valutazione	1018
3.2 Commento a singoli articoli della modifica dell'8 luglio 2005 della Convenzione	1018
3.2.1 Titolo	1018
3.2.2 Art. 1 (definizione)	1018
3.2.3 Art. 1A (scopo)	1019
3.2.4 Art. 2 par. 1 e 5 e art. 13A (campo d'applicazione)	1019
3.2.5 Art. 2 par. 2 (responsabilità per un sistema di protezione fisica)	1019
3.2.6 Art. 2 par. 3 e 4 (riserva del diritto internazionale ed esclusione delle forze armate)	1019
3.2.7 Art. 2A (sistema di protezione fisica)	1020
3.2.8 Art. 5 e 6 (scambio di informazioni e cooperazione internazionale)	1021
3.2.9 Art. 7 par. 1 (fattispecie penale)	1022
3.2.10 Art. 11A e 11B (clausole di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)	1023
3.2.11 Art. 16 (conferenza di riesame)	1023
3.2.12 Allegato II	1023
4 Protocollo del 14 ottobre 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima	1023
4.1 Grandi linee del Protocollo d'emendamento	1023
4.1.1 Situazione iniziale	1023
4.1.1.1 Convenzione del 10 marzo 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima	1023
4.1.1.2 Sviluppi dal 1988	1024
4.1.2 Svolgimento dei negoziati sulla modifica della Convenzione SUA	1025
4.1.3 Esito dei negoziati	1025
4.1.4 Sintesi del contenuto del Protocollo d'emendamento del 14 ottobre 2005	1026
4.1.5 Valutazione	1027
4.2 Commento a singoli articoli della modificata Convenzione SUA del 14 ottobre 2005	1027
4.2.1 Art. 1 (definizione)	1027

4.2.2 Art. 2 ^{bis} (riserva del diritto internazionale ed esclusione delle forze armate)	1027
4.2.3 Art. 3 par. 1 lett. f e 2, art. 3 ^{bis} , 3 ^{ter} e 3 ^{quater} (reati)	1029
4.2.4 Art. 5 ^{bis} (responsabilità delle persone giuridiche)	1029
4.2.5 Art. 6 par. 4 (<i>aut dedere, aut iudicare</i>)	1030
4.2.6 Art. 8 ^{bis} (scambio di informazioni, collaborazione, ispezione e perquisizione di una nave)	1030
4.2.7 Art. 10 par. 2 (garanzie relative all'osservanza dei diritti dell'uomo)	1031
4.2.8 Art. 11 (estradizione)	1031
4.2.9 Articoli 11 ^{bis} e 11 ^{ter} (clausole di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)	1032
4.2.10 Art. 12 par. 1 (assistenza giudiziaria)	1032
4.2.11 Art. 12 ^{bis} (consegna temporanea di persone detenute)	1032
4.2.12 Art. 13 e 14 (prevenzione dei reati)	1032
4.2.13 Art. 17–24 (clausole finali)	1033
5 Protocollo del 14 ottobre 2005 relativo al Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale	1034
5.1 Grandi linee del Protocollo d'emendamento	1034
5.1.1 Situazione iniziale	1034
5.1.1.1 Protocollo del 10 marzo 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale	1034
5.1.1.2 Evoluzione della situazione dal 1988	1034
5.1.2 Svolgimento dei negoziati	1034
5.1.3 Esito dei negoziati	1035
5.1.4 Sintesi del contenuto del Protocollo d'emendamento	1035
5.1.5 Valutazione	1036
5.2 Commento a singoli articoli del Protocollo del 14 ottobre 2005	1036
5.2.1 Art. 1 par. 1 (rinvio)	1036
5.2.2 Art. 2 par. 1 lett. d e 2, art. 2 ^{bis} e 2 ^{ter} (reati)	1036
5.2.3 Art. 3 par. 4 (<i>aut dedere, aut iudicare</i>)	1037
5.2.4 Art. 6–13 (clausole finali)	1037
6 Ripercussioni	1038
6.1 Sulle finanze e sugli effettivi del personale della Confederazione	1038
6.2 Per l'economia	1038
6.3 Per i Cantoni	1038
7 Programma di legislatura	1039
8 Aspetti giuridici	1039
8.1 Costituzionalità	1039
8.2 Rapporto con il diritto europeo	1041
8.2.1 Unione europea	1041
8.2.2 Consiglio d'Europa	1041

Decreto federale che approva la Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare <i>(Disegno)</i>	1043
Decreto federale che approva la modifica della Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari <i>(Disegno)</i>	1045
Decreto federale che approva il Protocollo del 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima <i>(Disegno)</i>	1047
Decreto federale che approva il Protocollo del 2005 relativo al Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale <i>(Disegno)</i>	1049
Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare	1051
Modifica della Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari	1065
Protocollo del 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima	1075
Protocollo del 2005 relativo al Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale	1097

Elenco delle abbreviazioni

AIEA	Agenzia internazionale per l'energia atomica
AIMP	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.1)
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CP	Codice penale svizzero (RS 311.0)
DTF	Decisioni del Tribunale federale svizzero
FF	Foglio federale
IMO	Organizzazione marittima internazionale (<i>International Maritime Organisation</i>)
LCo	Legge federale del 18 marzo 2005 sulla procedura di consultazione (RS 172.061)
LENu	Legge federale del 21 marzo 2003 sull'energia nucleare (RS 732.1)
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51)
LNМ	Legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (RS 747.30)
LRaP	Legge del 22 marzo 1991 sulla radioprotezione (RS 814.50)
OENu	Ordinanza del 10 dicembre 2004 sull'energia nucleare (RS 732.11)
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
RS	Raccolta sistematica del diritto federale (compresi gli accordi internazionali)
STE	Serie dei trattati europei (Consiglio d'Europa)
SUA	Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (Convention for the)
UE	Unione europea
UIP	Unione interparlamentare

Messaggio

1 Introduzione

1.1 Reazione della comunità internazionale alla minaccia di terrorismo nel nuovo millennio

Negli ultimi decenni il terrorismo non è più un fenomeno di attivisti politici o ideologici ma si è trasformato in un'arma brandita da fondamentalisti religiosi, che nelle loro azioni dettate da ideologie spesso confuse non riconoscono alcun valore alla vita del singolo, anche se si tratta della loro. Da qualche anno i terroristi colpiscono intenzionalmente e in maggioranza persone e infrastrutture civili (i cosiddetti «soft-target»), vale a dire bersagli non protetti) e hanno inoltre accesso a tecnologie moderne con un potenziale distruttivo senza precedenti. Le rivendicazioni politiche dei terroristi passano in secondo piano di fronte al numero elevato delle vittime. Oltre a ciò i terroristi odierni agiscono non solo nel loro Paese di origine bensì anche al di là dei loro confini nazionali.

Se già prima degli attentati dell'11 settembre 2001 perpetrati negli Stati Uniti la comunità internazionale era consapevole della necessità di combattere il terrorismo, il mutamento e l'esacerbazione della minaccia terroristica all'alba del nuovo millennio hanno accresciuto ulteriormente la sua sensibilità di fronte a questo flagello: gli Stati non soltanto hanno il diritto ma il dovere di proteggere le loro popolazioni contro gli attentati terroristici. L'intensificazione della cooperazione internazionale in materia di lotta contro il terrorismo è diventata una costante nelle relazioni bilaterali o multilaterali.

Allo stesso modo diversi organismi internazionali, intergovernativi e non governativi, si impegnano con maggiore determinazione nella lotta contro il terrorismo e il suo finanziamento. L'ONU, il G8 e il G20, il Consiglio d'Europa e l'Unione europea, l'UIP e organismi privati come il «Gruppo di Wolfsberg» nel settore finanziario, contribuiscono a ridurre il margine di manovra dei terroristi e dei loro simpatizzanti.

1.2 Misure per la lotta contro il terrorismo adottate dall'ONU

La vocazione internazionale dell'ONU e i suoi ideali di pace, libertà e tolleranza fanno di questa organizzazione il quadro ideale per conferire legittimità universale alla lotta contro il terrorismo. Dal 1963 l'Assemblea generale dell'ONU o le sue istituzioni specializzate hanno complessivamente adottato sedici convenzioni e protocolli contro diverse forme specifiche di atti terroristici. Di questi fanno parte i quattro strumenti di diritto internazionale adottati dall'ONU nel 2005 al fine di reprimere gli atti di terrorismo contro la sicurezza nucleare e contro la navigazione marittima, per i quali si chiede l'adesione e la ratifica in virtù del presente messaggio. A completamento di questo approccio cosiddetto «settoriale» della lotta contro il terrorismo adottato negli anni Sessanta, in seno all'Assemblea generale dell'ONU si discute da anni di una convenzione globale contro il terrorismo internazionale nella quale figurino una definizione di terrorismo accettata da tutti. Fondandosi su

raccomandazioni del Segretario generale dell'ONU, l'8 settembre 2006 l'Assemblea generale è riuscita ad accordarsi su una strategia globale delle Nazioni Unite che individua campi d'azione concreti nei quali tutti gli Stati e le organizzazioni internazionali sono chiamati a intervenire in modo concertato nell'interesse di una repressione efficace del terrorismo. Tra le misure principali per l'attuazione della strategia sono previste la ratifica e l'attuazione delle sedici convenzioni e protocolli per la lotta contro il terrorismo.

In seguito agli attentati contro le ambasciate degli Stati Uniti a Nairobi e Dar es Salam avvenuti nel 1998 e in particolare dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha cominciato a dare maggior peso alla lotta contro il terrorismo. Con l'adozione delle risoluzioni 1267 (1999) e 1373 (2001), che costituivano la base per l'istituzione di comitati competenti in materia di sanzioni e terrorismo (il Comitato competente per le sanzioni nei confronti di Al Qaida e dei Talebani e il Comitato contro il terrorismo), il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha istituito uno strumentario politico e giuridico che, fondandosi sul capitolo VII dello Statuto delle Nazioni Unite, impegna gli Stati membri a partecipare attivamente alla lotta contro il terrorismo. Con la risoluzione 1540 (2004), ha compiuto un ulteriore passo nella lotta contro il terrorismo dotandosi di mezzi per impedire ai terroristi l'accesso ad armi di distruzione di massa. Grazie a questo strumento, gli Stati membri sono tenuti a impedire ogni tentativo da parte di attori non statali di procurarsi armi nucleari, biologiche o chimiche o i loro vettori o ancora i relativi materiali o tecnologie e di servirsene per scopi terroristici nonché a istituire le basi legali necessarie¹. Nella sua risoluzione 1624 (2005), il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha esortato gli Stati ad aderire alle sedici convenzioni e protocolli contro il terrorismo e ad accordare la priorità alla firma della Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare.

1.3 Le sedici convenzioni e protocolli dell'ONU contro il terrorismo

Dal 1963 l'ONU e le sue istituzioni specializzate si sono gradualmente dotate di uno strumentario normativo al fine di lottare contro forme specifiche di atti terroristici. Finora, come già ricordato, sono stati adottati sedici convenzioni e protocolli; il Segretario generale dell'ONU pubblica annualmente un rapporto in cui rende conto delle relative adesioni e ratifiche:

- Convenzione del 14 settembre 1963 concernente le infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo di aeromobili (RS 0.748.710.1);
- Convenzione del 16 dicembre 1970 per la repressione della cattura illecita di aeromobili (RS 0.748.710.2);
- Convenzione del 23 settembre 1971 per la repressione d'atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile (RS 0.748.710.3);

¹ Finora la Svizzera ha presentato al Comitato del Consiglio di sicurezza incaricato di sorvegliare l'attuazione della risoluzione 1540 due rapporti concernenti l'attuazione di tale risoluzione in Svizzera. I rapporti sono consultabili sotto: <http://www.un.org/sc/1540/>

- Convenzione del 14 dicembre 1973 sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale, ivi compresi gli agenti diplomatici (RS 0.351.5);
- Convenzione internazionale del 17 dicembre 1979 contro la presa d'ostaggi (RS 0.351.4);
- Convenzione del 26 ottobre 1979 sulla protezione fisica delle materie nucleari (RS 0.732.031);
- Protocollo del 24 febbraio 1988 per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale (RS 0.748.710.31);
- Convenzione del 10 marzo 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (RS 0.747.71);
- Protocollo del 10 marzo 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale (RS 0.747.711);
- Convenzione del 1° marzo 1991 sul contrassegno di esplosivi plastici ed in foglie ai fini del rilevamento (RS 0.748.710.4);
- Convenzione internazionale del 15 dicembre 1997 per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo (RS 0.353.21);
- Convenzione internazionale del 9 dicembre 1999 per la repressione del finanziamento del terrorismo (RS 0.353.22);
- Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione degli atti di terrorismo nucleare;
- Modifica dell'8 luglio 2005 della Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari;
- Protocollo del 14 ottobre 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima;
- Protocollo del 14 ottobre 2005 relativo al Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale.

Finora per la Svizzera sono entrati in vigore soltanto i primi dodici accordi elencati. La Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare è stata firmata dal presidente della Confederazione il 14 settembre 2005 in occasione del Vertice del Millennio + 5.

1.4 La Svizzera e la lotta contro il terrorismo internazionale

Anche se finora è stata ampiamente risparmiata dal terrorismo internazionale, da tempo la Svizzera considera la lotta contro questo flagello una questione prioritaria. Essa impegna ogni mezzo disponibile per impedire che gruppi terroristici ricevano un sostegno finanziario o logistico proveniente dal territorio svizzero. Tuttavia, anche per garantire la sicurezza del proprio territorio e quella dei cittadini svizzeri

che si recano all'estero per turismo (ad es. su navi da crociera) o per affari, la Svizzera collabora strettamente con gli altri Stati e organizzazioni internazionali. In questo settore fungono da base giuridica in primo luogo convenzioni internazionali di natura bilaterale o multilaterale, ma anche la legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP).

Sul piano internazionale la Svizzera privilegia le soluzioni multilaterali nel quadro dell'ONU, del Consiglio d'Europa o dell'OSCE. Dalla sua adesione all'ONU avvenuta nel 2002, essa partecipa a pieno titolo ai lavori delle commissioni dell'Assemblea generale. Ha così preso parte attivamente ai negoziati conclusisi con la firma della Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare. In qualità di membro dell'AIEA (dal 1957) e dell'IMO (dal 1958), ha già partecipato ai negoziati relativi alla Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari, alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima e al Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale. Il nostro Paese ha altresì svolto un ruolo attivo nell'elaborazione dei protocolli d'emendamento.

1.5 La Svizzera e la ratifica dei quattro accordi

1.5.1 Posizione delle autorità federali

I quattro strumenti oggetto del presente messaggio fanno parte del dispositivo normativo di diritto internazionale istituito dall'ONU e dalle sue istituzioni specializzate per combattere il terrorismo e sono l'espressione dell'impegno multilaterale della comunità internazionale. Viste l'importanza e la priorità che accorda alle misure multilaterali di lotta contro il terrorismo, la Svizzera ha contribuito attivamente alla loro elaborazione durante i negoziati.

Nell'ottica svizzera, il successo principale è stato il consenso raggiunto in seno all'Assemblea generale dell'ONU sulla definizione di terrorismo nucleare. In qualità di organo maggiormente rappresentativo dell'ONU, l'Assemblea generale gode infatti, rispetto agli altri organi dell'ONU, di una legittimazione speciale a stabilire criteri di diritto internazionale nella lotta contro il terrorismo. A differenza dei documenti prodotti da altri organi, segnatamente dal Consiglio di sicurezza, che adottando in questi anni diverse risoluzioni relative al terrorismo e alle armi di distruzione di massa (ad es. le risoluzioni 1267, 1373 e 1540) di natura parzialmente legislativa minacciava di adombrare l'importanza dell'Assemblea generale, le convenzioni internazionali negoziate da quest'ultima sono l'espressione della sovranità di tutti gli Stati membri dell'ONU. È dunque nell'interesse della Svizzera proseguire la sua politica di lotta contro il terrorismo e partecipare ai quattro strumenti di diritto internazionale dell'ONU per la repressione di atti di terrorismo contro la sicurezza nucleare e la sicurezza della navigazione marittima, per i quali nel presente messaggio si chiede l'adesione e la ratifica. Decidendo di diventare Parte agli accordi, la Svizzera è perfettamente in linea con la tendenza delineatasi in seno alla comunità internazionale verso una più intensa cooperazione e sostegno reciproco nella lotta contro il crimine organizzato.

1.5.2 Compatibilità con l'ordinamento giuridico svizzero

I quattro strumenti di diritto internazionale, per i quali nel presente messaggio si chiede l'adesione e la ratifica, sono compatibili con la legislazione svizzera e non rendono necessario nessun adeguamento del diritto interno. Già ora la legislazione svizzera – Codice penale (CP), legge sull'energia nucleare (LEnu), legge sulla radioprotezione (LRaP), legge sul materiale bellico (LMB) e legge sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (LNM) – prevede diverse disposizioni penali che permettono di perseguire penalmente gli autori dei reati definiti nella nuova convenzione, nella convenzione modificata e nei due protocolli d'emendamento. La maggior parte delle disposizioni in materia di assistenza penale internazionale si trovano già in altri accordi contro il terrorismo ratificati dalla Svizzera. Queste disposizioni sono in accordo con la legislazione svizzera in materia di assistenza giudiziaria.

1.5.3 Risultati della procedura di consultazione

Con decisione del 2 maggio 2007 abbiamo incaricato il Dipartimento federale degli affari esteri di aprire una procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna e le associazioni mantello nazionali dell'economia. La consultazione si è conclusa il 15 agosto 2007. Complessivamente sono giunte 34 risposte. Nel dettaglio, tutti i 26 Cantoni, cinque partiti politici (PPD, PLR, PS, UDC, PCS) e tre associazioni (Unione sindacale svizzera USS, SIC Svizzera, Conferenza dei direttori di polizia delle città svizzere CDPCS) hanno risposto al documento inviato in consultazione, alcuni comunicando di rinunciare a esprimere un parere (Cant. SZ, PCS, USS, Società svizzera degli impiegati di commercio).

Consenso generale per il progetto e gli obiettivi fissati dai quattro accordi

La ratifica di una Convenzione e la modifica di una Convenzione nonché l'approvazione di due Protocolli d'emendamento dell'ONU per la repressione di atti terroristici contro la sicurezza nucleare e marittima sono state accolte favorevolmente dall'unanimità dei partecipanti che hanno espresso un parere dal profilo formale in merito al progetto. Quale compito importante della comunità internazionale viene rilevata la necessità di reprimere le diverse forme del terrorismo internazionale e di istituire in tal senso le basi di diritto internazionale per la collaborazione tra i vari Stati. La ratifica immediata di questi accordi da parte della Svizzera è un importante segno di solidarietà nei confronti della comunità internazionale, tanto più che non si può escludere che gruppuscoli terroristici potrebbero sfruttare il nostro Paese quale base per pianificare e finanziare le loro operazioni.

I Cantoni e i partiti politici sostengono i nostri sforzi e gli obiettivi da noi fissati per aumentare la sicurezza contro gli attentati terroristici. Il Cantone di Ginevra dà in particolare risalto al significato che riveste sul suo territorio la protezione delle istituzioni internazionali e del loro personale.

Non è necessario alcun adeguamento del diritto nazionale

I Cantoni e i partiti politici condividono l'analisi, da noi sostenuta, che la ratifica dei quattro accordi oggetto della consultazione non rende necessari adeguamenti del diritto nazionale.

Scarse ripercussioni sui Cantoni

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione condivide la nostra opinione, secondo cui da questo accordo non risulta un onere di lavoro supplementare per i corpi di polizia svizzeri, tanto più che quasi tutte le disposizioni penali riguardano reati di competenza delle autorità federali preposte al perseguimento penale. Unicamente il Cantone di Vaud fa notare che ai Cantoni sono assegnati compiti di polizia preventivi a protezione della sicurezza dello Stato finanziati, certo, dalla Confederazione, ma per i quali mancano le leggi necessarie che consentano ai Cantoni stessi di assumere tali compiti. Il Cantone di Vaud aveva già segnalato tale situazione in occasione della consultazione relativa alla legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna.

Salvaguardia dei diritti dell'uomo

Nel suo parere il Cantone di Ginevra ha constatato con soddisfazione che gli accordi prescrivono l'osservanza delle norme in materia di diritti dell'uomo anche nei confronti delle persone sospettate di avere compiuto atti di terrorismo. Anche il Cantone di Soletta e il PS accolgono favorevolmente queste garanzie in materia di diritti dell'uomo.

Nessuna ripercussione per le finanze e il personale della Confederazione, nessuna limitazione dei diritti popolari

L'UDC sostiene anch'essa la ratifica dei quattro accordi, in quanto il progetto non ha effettivamente alcuna ripercussione né finanziaria né di personale sulla Confederazione e in base alle fattispecie penali esistenti non vi sono da attendersi neppure effetti giuridici. L'UDC sottolinea poi che la trasposizione del diritto internazionale nella legislazione nazionale può avvenire solamente se non vengono pregiudicati in alcun modo i diritti popolari inerenti alla democrazia diretta della Svizzera.

Effettiva protezione dal terrorismo nucleare soltanto abbandonando la tecnologia nucleare

Il PS sostiene parimenti il progetto in consultazione, che si inquadra nelle misure di realizzazione degli obiettivi prefissati dall'ONU. Il PS sottolinea in particolare che l'ONU rappresenta il quadro idoneo per attribuire una legittimità su scala mondiale alla lotta contro il terrorismo e la Svizzera, in quanto parte della comunità internazionale, può contribuirvi ratificando i quattro accordi. Il PS ci chiede poi con insistenza di adoperarci a lungo termine, a livello nazionale e internazionale, per una rinuncia alle tecnologie nucleari, poiché solamente così sarebbe possibile impedire effettivamente attentati terroristici con materiale nucleare o contro impianti nucleari.

1.5.4 Riunione dei progetti in un messaggio collettaneo

La forma del messaggio collettaneo è stata scelta per motivi di economia. Essa si giustifica considerato il nesso materiale tra i singoli accordi e il fatto che sono tutti trattati internazionali. Questa forma permette all'Assemblea federale e alle sue commissioni di procedere a una valutazione politica e a un dibattito coerenti.

2 Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione di atti di terrorismo nucleare

2.1 Grandi linee della Convenzione

2.1.1 Situazione iniziale

Se il terrorismo nucleare non è una minaccia recente, sempre più spesso negli ultimi anni i media hanno richiamato l'attenzione del pubblico sulle confische di materiale radioattivo trafugato. Inoltre la contaminazione da polonio 210 dell'ex spia russa a Londra ha rilevato quali danni devastanti la radioattività può causare. Ricordiamo poi che negli scorsi anni il numero degli Stati in possesso di armi nucleari o sul punto di padroneggiare questa tecnologia è aumentato nonostante gli sforzi attuati dalla comunità internazionale per frenarne la proliferazione. Questa evoluzione aumenta il rischio di trasferimento di know-how a gruppi terroristici. Considerato che anche per i privati è sempre più facile procurarsi materiale nucleare, la Svizzera e i suoi cittadini in patria e all'estero corrono un rischio sempre maggiore. Sul piano politico nel 2006 diversi organismi come il G8 («Iniziativa mondiale contro il terrorismo nucleare»)², l'AIEA o l'OSCE si sono occupati con maggiore attenzione del problema del terrorismo nucleare. Nel quadro dell'ONU, da qualche anno gli Stati Parte alla risoluzione 1540 del Consiglio di sicurezza sulla non proliferazione si sono impegnati a rispettare regole severe. Quanto all'Assemblea generale le «Misure volte a impedire ai terroristi l'acquisto di armi di distruzione di massa»³ figurano sempre all'ordine del giorno.

Nel rapporto sulla sicurezza interna della Svizzera 2005, pubblicato nel maggio 2006, l'Ufficio federale di polizia rileva che l'interesse dei movimenti della jihad per le armi cosiddette sporche (ordigni esplosivi dotati di rivestimento radioattivo) permane, nonostante finora non sia stato compiuto alcun attentato con mezzi di questo genere. Il Servizio di analisi e prevenzione dell'Ufficio federale di polizia ha condotto nel 2004 ricerche preventive sulle implicazioni svizzere nella rete del «padre» della bomba atomica pachistana Abdul Qadeer Khan, segnatamente nel quadro delle esportazioni destinate al programma nucleare libico. Nell'ottobre 2004 il Ministero pubblico della Confederazione ha aperto un'inchiesta per presunte infrazioni alla legge del 13 dicembre 1996⁴ sul controllo dei beni a duplice impiego e della LMB. Tale inchiesta ha portato all'arresto di tre membri di una famiglia. Indagini simili, riguardanti diversi attori della rete Khan, sono parimenti in corso in altri Paesi, in particolare in Germania, Gran Bretagna, Paesi Bassi, Sudafrica, Turchia, Spagna e Giappone⁵.

La Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare, per la quale nel presente messaggio si chiede la ratifica, è stata firmata il 13 aprile 2005 dopo lunghi negoziati. Essa è il risultato dei molteplici sforzi della comunità internazionale volti a impedire a terroristi di accedere ad armi di distruzione di massa. Complementare ai dodici trattati settoriali dell'ONU già esistenti, la Convenzione

² Già nel 2002, in occasione del vertice di Kananaskis, è stato istituito il «Partenariato globale del G8 contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori». La Svizzera vi ha aderito nel maggio 2003.

³ Cfr. risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU (A/RES/61/86) del 6 dic. 2006.

⁴ RS 946.202

⁵ Cfr. pag. 10-11 e 49 del rapporto (consultabile sul sito: <http://www.ejpd.admin.ch/fedpol/it/home/dokumentation/berichte.html>).

fonda la cooperazione internazionale su basi contrattuali, rafforzando così a lungo termine il quadro giuridico internazionale e la capacità degli Stati di lottare contro il terrorismo. L'Assemblea generale dell'ONU ha esortato gli Stati membri a ratificare la Convenzione come un affare prioritario⁶. Il 7 luglio 2007 la Convenzione è entrata in vigore; l'8 ottobre 2007, 115 Stati l'avevano firmata e 29 l'avevano ratificata⁷.

2.1.2 Svolgimento dei negoziati

Nell'inverno 1997 un primo progetto di Convenzione contro il terrorismo nucleare è stato presentato dalla Russia al Comitato speciale dell'Assemblea generale incaricato di elaborare i mezzi di lotta contro il terrorismo. Quest'ultimo si è occupato per la prima volta del progetto un anno più tardi, dopo aver negoziato e adottato una Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo nel dicembre 1997.

Anche se le grandi linee del progetto russo di convenzione contro il terrorismo nucleare sono state generalmente ben accolte, il progetto è stato criticato sotto alcuni aspetti, segnatamente l'indeterminatezza di alcune definizioni e del campo di applicazione nonché il rapporto poco chiaro rispetto alle regole internazionali esistenti, ad esempio con la Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari. Gli Stati non allineati, in particolare, si sono vivamente opposti a una disposizione che escludeva le forze armate dal campo di applicazione del trattato. Hanno inoltre insistito sull'introduzione nel testo di una disposizione generale relativa all'illegalità degli armamenti nucleari. A causa di queste controversie, negli anni successivi i progressi sono stati scarsi. Gli sforzi del Comitato speciale, completati dai negoziati avvenuti in un gruppo di lavoro della Sesta Commissione dell'Assemblea generale, si sono perciò concentrati sull'elaborazione di una Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, infine adottata nel 1999. Nell'autunno 2000, è stato presentato un progetto di convenzione globale contro il terrorismo che attualmente è ancora dibattuto. Quanto alla Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, né gli eventi dell'11 settembre 2001 né la prospettiva sempre più spesso evocata di un utilizzo di armi di distruzione di massa a fini terroristici sono riusciti a rilanciare i negoziati.

Per sbloccare i negoziati dallo stallo, è stato necessario che il Segretario generale dell'ONU esigesse con fermezza, nel suo rapporto del 21 marzo 2005 («In una più ampia libertà: verso sicurezza, sviluppo e diritti umani per tutti»), la rapida adozione della Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare. Rispondendo a questo appello, il Comitato speciale ha adottato la Convenzione il 1° aprile 2005, alcuni giorni dopo aver raggiunto un consenso sulla questione dell'esclusione delle forze armate regolari dal campo di applicazione della Convenzione e sulla questione della legalità dell'impiego di armi nucleari. Il 13 aprile 2005, l'Assemblea generale dell'ONU ha adottato la Convenzione all'unanimità⁸. Il 14 settembre 2005 l'allora

⁶ Cfr. risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU (A/RES/61/40) del 4 dic. 2006.

⁷ Azerbaigian, Bangladesh, Bielorussia, Comore, Croazia, Danimarca, El Salvador, Gabon, Giappone, India, Kenya, Kirghisistan, Lettonia, Libano, Lituania, Macedonia, Messico, Mongolia, Panama, Repubblica Ceca, Romania, Russia, Serbia, Singapore, Spagna, Sri Lanka, Sudafrica, Ucraina e Ungheria.

⁸ Cfr. risoluzione adottata dall'Assemblea generale dell'ONU (A/RES/59/290, Allegato) il 13 aprile 2005.

presidente della Confederazione Samuel Schmid ha firmato la Convenzione in occasione della riunione dei capi di Stato e di Governo svoltasi nel quadro del Vertice del Millennio +5 a New York.

La Svizzera ha partecipato dall'inizio, attivamente e a pieno titolo ai negoziati sulla Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare. Ha inoltre presentato due proposte di emendamento: la prima per chiarire i rapporti tra la Convenzione e il diritto internazionale umanitario e la seconda per dare maggiore peso all'aspetto della prevenzione del terrorismo.

2.1.3 Risultato dei negoziati

La Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare è il primo trattato universale contro il terrorismo adottato dall'Assemblea generale dell'ONU dopo gli attentati dell'11 settembre 2001. In quanto tredicesimo trattato settoriale contro il terrorismo, la Convenzione rafforza il quadro giuridico universale in materia di lotta contro il terrorismo e completa le altre dodici convenzioni contro il terrorismo dell'ONU, tutte ratificate dalla Svizzera. La Convenzione soddisfa le aspettative e le esigenze della Svizzera.

2.1.4 Sintesi del contenuto della Convenzione

L'obiettivo principale della Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare è di assicurare che gli Stati Parte dispongano nelle loro legislazioni nazionali di norme penali che permettano di perseguire efficacemente gli autori di atti di terrorismo nucleare. Si prefigge inoltre di migliorare lo scambio di informazioni tra gli Stati Parte al fine di prevenire e smascherare tali atti e di assicurare l'assistenza internazionale in materia penale. Infine la Convenzione disciplina la restituzione delle materie nucleari sequestrate.

Gli articoli 3–17 e 19–28 della Convenzione corrispondono ampiamente alle disposizioni di altre convenzioni dell'ONU contro il terrorismo, segnatamente della Convenzione del 1979 sulla protezione fisica delle materie nucleari⁹ e della Convenzione internazionale del 15 dicembre 1997¹⁰ per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo. La Svizzera ha già ratificato questi strumenti e realizzato le condizioni giuridiche necessarie per la loro trasposizione a livello nazionale. Di conseguenza la Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare non richiede alcun impegno supplementare da parte svizzera.

Il campo di applicazione della Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare è più ampio di quello della Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari: non si limita infatti ai trasporti internazionali di materie nucleari destinate a un impiego pacifico, ma sanziona anche i reati relativi a materie nucleari che potrebbero servire a fini militari e all'impiego criminale di altre materie nucleari che, per la loro radioattività, sono pericolose per gli esseri umani o per l'ambiente. La Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare non obbliga invece gli Stati Parte ad adottare misure di prevenzione specifiche per proteggere gli

⁹ RS 0.732.031

¹⁰ RS 0.353.21

impianti e le materie nucleari. Si limita a esortare gli Stati a seguire le raccomandazioni dell'AIEA in materia.

Per quanto attiene ai comportamenti definiti come reati, si constatano differenze minime rispetto alla Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo. La Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare si applica tuttavia anche nel caso di emissione, propagazione o impatto di radiazioni o di materie radioattive. Essa vieta inoltre il possesso e la fabbricazione di materie nucleari a fini terroristici e la minaccia di perpetrare attentati nucleari a scopi terroristici.

Contrariamente ad altri trattati internazionali, la Convenzione non è dotata di un meccanismo di controllo che preveda la presentazione di rapporti periodici o l'organizzazione di conferenze di verifica.

2.1.5 Valutazione

La Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare è conforme al principio di cooperazione e di reciproco sostegno cui la Svizzera aderisce in materia di lotta internazionale contro ogni tipo di criminalità. Tale strumento mira a impedire che armi di distruzione di massa finiscano nelle mani di terroristi che potrebbero servirsene per colpire indistintamente sia obiettivi militari sia obiettivi civili. Considerata la forza distruttiva di tali armi e i temibili effetti a lungo termine, ciò potrebbe causare un numero di vittime senza precedenti. Fortunatamente la Svizzera è stata finora risparmiata da questo genere di attentati. Questo non le permette tuttavia di escludere che gruppi terroristici utilizzino il suo territorio per assicurare la pianificazione o il finanziamento di tali operazioni. È dunque suo dovere mostrarsi solidale con gli sforzi attuati sul piano internazionale per lottare contro il terrorismo: la Svizzera non può permettersi di rimanere in disparte soprattutto quando si tratta di combattere le forme più pericolose di terrorismo. Ratificando la Convenzione, la Svizzera prende chiaramente posizione.

2.2 Commento a singoli articoli della Convenzione

2.2.1 Art. 1 (definizioni)

La definizione di *materia radioattiva* di cui al paragrafo 1 ha carattere molto generale. Le disposizioni definitorie e il campo d'applicazione dell'ordinanza del 22 giugno 1994¹¹, sulla radioprotezione, Appendici I e II, coprono completamente la definizione della Convenzione. La definizione di *materie nucleari* di cui al paragrafo 2 corrisponde alla disposizione definitoria nell'articolo 1 dell'ordinanza del 10 dicembre 2004¹² sull'energia nucleare. La definizione di *impianto nucleare* di cui al paragrafo 3 e la nozione di *ordigno* di cui al paragrafo 4 sono rispettivamente coperte dalla disposizione definitoria della LENU e dal campo d'applicazione dell'articolo 2 LRaP.

¹¹ RS 814.501

¹² RS 732.11

2.2.2

Art. 2 (fattispecie penale)

Quale elemento centrale della Convenzione, l'articolo 2 elenca una serie di reati rientranti nella nozione di atti di terrorismo nucleare. Persegue la detenzione di materie radioattive, la fabbricazione o la detenzione di ordigni nucleari, l'impiego di materie o ordigni radioattivi, nonché l'utilizzazione o il danneggiamento di un impianto nucleare. Sono punibili anche la minaccia, il tentativo, l'istigazione e la complicità. L'autore deve inoltre agire nell'intento di causare la morte di una persona o di procurarle gravi lesioni corporali, ovvero di causare danni sostanziali alle cose o all'ambiente. Contrariamente alla Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari (art. 2 par. 5)¹³, la presente Convenzione si applica oltre che alle materie nucleari utilizzate a scopi civili anche a quelle utilizzate in ambito militare.

Benché il Polonio 210 utilizzato contro un ex agente russo non sia stato impiegato per un'esplosione nucleare, l'uso fattone soddisfa nel caso concreto il presupposto della Convenzione riguardo alla fattispecie dell'impiego di un dispositivo a dispersione di materie radioattive nell'intento di causare la morte di una persona o di procurarle gravi lesioni corporali (art. 2 par. 1 lett. b in combinato disposto con l'art. 1 par. 4 lett. b della Convenzione). Anche le tracce di contaminazione da Polonio 210 rilevate in oltre dodici luoghi di almeno tre Paesi soddisfano poi il presupposto della multinazionalità della commissione del reato (art. 3 della Convenzione).

Anche il furto di materia nucleare può rientrare nel campo d'applicazione della Convenzione se l'autore se ne impadronisce nell'intento di causare la morte di una persona o di procurarle gravi lesioni corporali, ovvero di causare danni sostanziali alle cose o all'ambiente (art. 2 par. 1 lett. a della Convenzione).

Nel diritto svizzero, il perseguimento della manipolazione, ovvero dell'utilizzazione illecita di materia e ordigni radioattivi figura in diverse leggi. Tutti gli atti figuranti nella Convenzione sono però coperti, così che non serve alcuna modifica legislativa. La LMB punisce specialmente la fabbricazione e l'immagazzinamento di armi atomiche (art. 34 cpv. 1 LMB); la LRAp punisce le persone che espongono terzi a una radiazione manifestamente ingiustificata con l'intenzione di nuocere alla loro salute (art. 43 cpv. 2 LRAp) e la LENU dichiara punibile chi danneggia un dispositivo di un impianto nucleare essenziale per la sicurezza interna ed esterna (art. 88 cpv. 1 lett. b LENU), ovvero chi senza disporre di licenza manipola beni nucleari (art. 89 cpv. 1 lett. a LENU). Al contempo, anche numerose disposizioni speciali del CP coprono i reati nominati nella Convenzione; oltre a quelle che perseguono i reati contro la vita e l'integrità della persona (art. 111 segg. CP), più nello specifico vanno menzionati i nuovi articoli 226^{bis} e 226^{ter} CP che puniscono ogni persona che mette in pericolo la vita o la salute umana o la proprietà altrui di notevole valore servendosi dell'energia nucleare, anche gli atti preparatori essendo punibili.

Contrariamente alla Convenzione, le pertinenti disposizioni nel diritto penale svizzero non proteggono esplicitamente l'ambiente. Poiché tuttavia le disposizioni svizzere si spingono più in là della protezione prescritta nella Convenzione, non è necessario alcun adeguamento. Gli atti summenzionati sono puniti indipendentemente dal fatto che l'atto concreto metta in pericolo la sicurezza delle persone o dell'ambiente. Soltanto in due casi la messa in pericolo della vita o della salute delle persone o di cose altrui in relazione con un atto punibile rappresenta un elemento costitutivo

¹³ Cfr. n. 3.2.4

(art. 226^{bis} CP) o aggravante (art. 88 cpv. 2 LENu) della punibilità. Nondimeno, si può affermare che il diritto svizzero anche in questi due casi non comporta lacune: da un lato, le disposizioni penali summenzionate soddisfano le esigenze della Convenzione e, dall'altro, è difficile concepire, in un piccolo Paese come la Svizzera, che la manipolazione di materiale o impianti nucleari non metta in pericolo la popolazione.

Conformemente all'articolo 2 paragrafi 2–4 della Convenzione, commette parimenti un reato chiunque, in determinate circostanze, minacci di commettere l'atto o esiga illecitamente la consegna di materie o ordigni radioattivi o impianti nucleari ricorrendo alla minaccia. Sono puniti anche il tentativo, l'istigazione, la complicità e il contributo alla commissione di reati da parte di un gruppo di persone che agiscono di comune accordo.

Già la parte generale del CP contiene disposizioni intese a punire il tentativo, l'istigazione e la complicità (art. 21 segg. CP). Le disposizioni volte a punire gli atti preparatori (art. 226^{ter} e 260^{bis} CP) completano efficacemente le disposizioni generali. L'articolo 260^{ter} CP copre il sostegno a un gruppo, sempre che esso tenga segreti la struttura e i suoi componenti; altrimenti tale contributo è considerato complicità.¹⁴ La minaccia di commettere un reato o il fatto di esigere illecitamente la consegna di materie corrispondono alle fattispecie penali degli articoli 180 (minaccia), 181 (coazione), 156 (estorsione) e 258 (pubblica intimidazione) CP.

2.2.3 Art. 3 e 9 (campo d'applicazione e giurisdizione)

L'articolo 3 esclude l'applicazione della Convenzione qualora il reato sia commesso all'interno di un solo Stato, il presunto autore e le vittime del reato siano cittadini di quello Stato, il presunto autore del reato si trovi nel territorio di quello Stato e nessun altro Stato abbia motivo di far valere la sua competenza, fermo restando che in tale caso, all'occorrenza, si applicano le disposizioni degli articoli 7, 12 e 14–17.

In conformità con l'articolo 9 paragrafo 1 della Convenzione, la competenza di ogni Stato Parte è obbligatoria qualora il reato sia stato commesso sul suo territorio (principio di territorialità), il reato sia stato commesso a bordo di una nave battente la sua bandiera o di un aeromobile immatricolato secondo la sua legislazione al momento della commissione del reato (principio della bandiera) o il reato sia stato commesso da uno dei suoi cittadini (principio della personalità attiva). In questi casi il diritto svizzero prevede la giurisdizione dei tribunali svizzeri. Per un reato commesso sul territorio svizzero si applica l'articolo 3 CP. Se il reato è commesso a bordo di una nave battente bandiera svizzera, l'articolo 4 capoverso 2 LNM prevede l'applicazione del diritto svizzero. Un'analogia disposizione è prevista per gli aeromobili nell'articolo 97 capoverso 1 della legge sulla navigazione aerea.¹⁵ Per concludere, l'articolo 7 CP consente alle autorità svizzere di perseguire un autore svizzero che ha commesso all'estero un crimine o un delitto se l'atto è punibile anche nello Stato in cui è stato commesso. Conformemente all'articolo 9 paragrafo 4 della Convenzione, ogni Stato Parte deve anche stabilire la sua competenza qualora il

¹⁴ Il Tribunale federale dà un'ampia interpretazione della complicità. È sufficiente che la persona interessata possa riconoscere o assuma il rischio che il suo contributo venga impiegato a scopi criminali (DTF 121 IV 120).

¹⁵ RS 748.0

presunto autore del reato si trovi nel suo territorio e lo Stato Parte non lo estradi verso uno qualunque degli Stati Parte che hanno stabilito la loro competenza in conformità con i paragrafi 1 e 2. Questo obbligo è coperto dall'articolo 6 CP.

L'articolo 9 paragrafo 2 enumera poi cinque casi in cui ogni Stato Parte può stabilire volontariamente la sua competenza. Anche in questi casi, in linea di massima, è data la competenza della Svizzera, in relazione alla lettera c, a condizione che l'autore del reato soggiorni in Svizzera o sia estradato a causa dell'atto in questione. Viene precisato che gli Stati Parte devono informare il Segretario generale dell'ONU della competenza che stabiliscono in conformità con l'articolo 9 paragrafo 2 della Convenzione. Per concludere, l'articolo 9 paragrafo 5 non esclude l'esercizio di alcuna competenza penale stabilita da uno Stato Parte in conformità con la sua legislazione nazionale.

2.2.4 Art. 4 (riserva del diritto internazionale ed esclusione delle forze armate)

L'articolo 4 paragrafo 1 stabilisce che la Convenzione non influisce sui diritti, sugli obblighi e sulle responsabilità derivanti agli Stati e agli individui in virtù del diritto internazionale, in particolare dello Statuto delle Nazioni Unite e del diritto internazionale umanitario. Questo paragrafo si prefigge di stabilire garanzie, in particolare riguardo alla questione degli obblighi di diritto internazionale delle forze armate di cui al paragrafo 2, che prevede l'esclusione delle forze armate dal campo d'applicazione della Convenzione in periodo di conflitto armato, essendo tale situazione disciplinata dal diritto internazionale umanitario. Non vengono a loro volta giudicate secondo i criteri di detta Convenzione le attività delle forze armate che esse svolgono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali al di fuori di un periodo di conflitto armato, purché tali attività siano disciplinate da altre norme del diritto internazionale.

Politicamente controverso durante i negoziati, il paragrafo 2 che riprende alla stregua del paragrafo 1 la formulazione dell'articolo 19 della Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo e già nel 1997 aveva minacciato di mettere a rischio l'approvazione di quest'ultima,¹⁶ aveva rappresentato per molti anni un ostacolo al raggiungimento di un consenso anche riguardo alla presente Convenzione. Mentre soprattutto le potenze nucleari caldeggiavano questa disposizione, la maggior parte degli Stati non allineati e il gruppo dei Paesi arabi esigevano lo stralcio dell'articolo. In una proposta scritta¹⁷ presentata con Messico e Ucraina, la Svizzera aveva chiesto di limitare la clausola derogatoria per le forze armate ai conflitti armati su scala internazionale, rinviando all'applicabilità del diritto internazionale umanitario poiché, diversamente dai normali esplosivi, in nessun caso le materie nucleari possono essere impiegate legittimamente dalle forze armate in guerre civili o in periodi di pace.

Il compromesso che ne è scaturito e figura nell'articolo 4 paragrafo 2 è parso accettabile alla Svizzera poiché nel contempo, in un nuovo paragrafo 3, è stabilito che la disposizione di esclusione dell'applicabilità della Convenzione non deve essere interpretata nel senso di giustificare o rendere leciti atti altrimenti illeciti, e nemme-

¹⁶ Cfr. FF **2002** 4853 seg.

¹⁷ A/C.6/53/WG.1/CRP.30

no di escludere l'avvio di procedimenti penali in virtù di altre leggi. In tal modo è stato possibile chiarire che anche le attività svolte da forze armate o da civili al loro servizio (ad es. i membri dei servizi di informazione militari) possono essere perseguite penalmente se contravvengono ad altre disposizioni legali.

L'articolo 4 paragrafo 4 stabilisce poi che la Convenzione non si deve esprimere sulla questione della liceità dell'impiego o della minaccia di impiego di armi nucleari da parte di Stati. Grazie a questa formula di compromesso è stato possibile eludere l'altrettanto controversa questione del campo d'applicazione della Convenzione.

2.2.5 Art. 7 (scambio di informazioni)

Il paragrafo 1 obbliga gli Stati Parte a collaborare al meglio prendendo tutte le misure possibili, se necessario anche legislative, per ostacolare gli atti punibili oggetto della presente Convenzione o contrapporsi alla loro preparazione (lett. a). Le basi legali esistenti in Svizzera per soddisfare tale impegno sono elencate nel commento all'articolo 2.

La collaborazione consiste nello scambio di informazioni (fatte salve le relative condizioni della legislazione nazionale e le restrizioni menzionate nei paragrafi 2 e 3) e sul coordinamento di misure preventive e repressive. Gli Stati Parte devono in particolare comunicare senza indugio gli atti punibili e i preparativi agli altri Stati eventualmente interessati e se del caso alle organizzazioni internazionali (lett. b).

Il paragrafo 2 obbliga gli Stati Parte e le organizzazioni internazionali a preservare, conformemente al loro diritto interno o in ragione di pertinenti accordi, il carattere confidenziale delle informazioni ricevute da un altro Stato Parte o partecipando a misure in applicazione della presente Convenzione.

Conformemente al paragrafo 3, le informazioni non devono essere rivelate se vi si oppone la legislazione nazionale o se fossero messe in pericolo la sicurezza dello Stato in questione o la sicurezza esterna di materie nucleari.

Secondo il paragrafo 4, gli Stati Parte devono notificare al Segretario generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite le autorità competenti per lo scambio di informazioni ai sensi del presente articolo, raggiungibili 24 ore su 24 (per la Svizzera: la Centrale operativa dell'Ufficio federale di polizia). Il Segretario generale inoltra in seguito i nomi degli sportelli nazionali agli altri Stati Parte e all'AIEA.

2.2.6 Art. 8 (prevenzione)

Per ostacolare il terrorismo nucleare, l'articolo 8 della Convenzione invita gli Stati a intraprendere ogni sforzo inteso ad assicurare la protezione della materia radioattiva, tenendo conto, nel farlo, delle pertinenti raccomandazioni e funzioni dell'AIEA. In Svizzera sono previste in particolare le seguenti misure: la LRaP esige un'autorizzazione per la manipolazione di sostanze radioattive o di impianti che possono emanare radiazioni ionizzanti e l'obbligo di tenere un registro; oltre a una serie di obblighi di licenza atti a proteggere la sicurezza nucleare di impianti e materiali nucleari, la LENu contiene l'obbligo di prendere provvedimenti di sicurezza esterna contro gli effetti non autorizzati e la sottrazione di materiali nucleari. La LMB contiene poi un divieto di sviluppare, fabbricare, procurare, acquistare, fornire a

chiunque, importare, esportare, far transitare, depositare armi atomiche o disporne in altro modo, di indurre altri a commettere questi atti o di favorirne la commissione. Non sono necessarie misure supplementari in vista di impedire reati connessi a materie nucleari, sostanze radioattive o radiazioni ionizzanti.

2.2.7 Art. 10 (obbligo di indagare e protezione consolare)

L'articolo 10 prevede un obbligo di indagare se uno Stato Parte riceve, in generale da Interpol, l'informazione che un reato secondo la Convenzione è stato commesso o è commesso sul suo territorio e che il presunto autore si trova sul suo territorio. In una simile situazione, il relativo Stato Parte deve adottare le misure atte ad assicurare la presenza del presunto autore ai fini del perseguimento penale o dell' estradizione. Lo Stato sul cui territorio si trova la persona menzionata dispone di una certa libertà di valutazione. La *ratio legis* della presente disposizione è tuttavia di evitare la fuga della persona in questione. L' AIMP prevede che nel nostro Paese la regola sia l'incarcerazione, durante la procedura d'extradizione, della persona perseguita¹⁸. Secondo la costante giurisprudenza del Tribunale federale, le condizioni di una liberazione eccezionale devono essere esaminate in base a criteri più severi, e il principio consiste nell'incarcerare la persona.¹⁹

La Convenzione offre garanzie al presunto autore di un reato contro il quale sono state adottate misure per assicurare la sua presenza ai fini del perseguimento penale o dell'extradizione. Una protezione consolare è prevista nel senso che egli può mettersi in contatto con il più vicino rappresentante qualificato del suo Stato, riceverne la visita ed essere informato dei suoi diritti. Elencati anche nell'articolo 36 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari²⁰, questi diritti minimi classici hanno per scopo di facilitare le relazioni tra il suddetto presunto autore e i rappresentanti del suo Stato. Inoltre, uno Stato Parte che ha stabilito la sua competenza in applicazione dell'articolo 7 della Convenzione può invitare il Comitato internazionale della Croce Rossa a comunicare con il presunto autore del reato e a rendergli visita in applicazione dell'articolo 10 capoverso 5 della Convenzione.

2.2.8 Art. 11 (*aut dedere, aut judicare*)

L'articolo 11 contiene il principio consolidato a livello internazionale dello «*aut dedere, aut judicare*» che esige dallo Stato richiesto di avviare una procedura d'extradizione oppure un procedimento penale qualora non estradi il presunto autore. I reati coperti dalla Convenzione sono di natura grave e la *ratio legis* della disposizione è di impedire che il presunto autore di un atto terroristico sfugga a una pena conforme.

Quando la Svizzera riceve una domanda d'extradizione, necessita di informazioni dallo Stato richiedente sia per l'apertura di una procedura d'extradizione sia per il rifiuto dell'extradizione e l'avvio di un procedimento penale. In conformità con l'articolo 7 AIMP, l'extradizione non è possibile se la persona ricercata è di naziona-

¹⁸ Art. 47 segg. AIMP.

¹⁹ Specialmente DTF **130** II 306.

²⁰ RS **0.191.02**

lità svizzera e non acconsente alla sua estradizione o se gli standard minimi per la protezione dei diritti individuali risultanti dalla Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) o dal Patto internazionale del 16 dicembre 1966²¹ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II) non sono garantiti²².

L'obbligo di perseguimento penale così com'è previsto nella presente disposizione in caso di non estradizione non rappresenta una novità per la Svizzera e può essere rispettato in applicazione dell'articolo 6 CP, una disposizione che sancisce la collaborazione internazionale nella lotta contro i crimini e i delitti più pericolosi per la società. In tutti i casi, anche secondo la Convenzione, a richiesta dello Stato in cui il reato è stato commesso la Svizzera ha la possibilità di procedere penalmente in vece dello Stato interessato se l'extradizione non è accordata.²³

Per principio, l'articolo 11 paragrafo 2 non è applicabile alla Svizzera poiché l'extradizione di cittadini svizzeri è disciplinata dall'articolo 7 AIMP. In proposito occorre sottolineare che il consenso potrebbe essere accompagnato da una condizione secondo l'articolo 11 paragrafo 2, ad esempio l'esecuzione della pena in Svizzera. Il consenso del cittadino svizzero può essere revocato fintanto che non sia ordinata la consegna. Se manca tale consenso, il procedimento penale contro la persona in questione è avviato dalle autorità svizzere conformemente all'articolo 11 paragrafo 1.

2.2.9 Art. 12 (garanzie relative all'osservanza dei diritti dell'uomo)

L'articolo 12 obbliga gli Stati Parte a garantire un trattamento equo alle persone contro le quali, a causa di attività di terrorismo nucleare, vengono adottate misure coercitive o viene avviato un procedimento. Gli Stati Parte non vengono solamente obbligati a garantire i diritti previsti dalla loro legislazione nazionale, bensì il trattamento deve essere anche compatibile con le disposizioni del diritto internazionale in materia di protezione dei diritti dell'uomo.²⁴

2.2.10 Art. 13 (estradizione)

Il paragrafo 1 di questa disposizione disciplina gli effetti della Convenzione sui trattati di estradizione in vigore o su quelli che verranno conclusi tra gli Stati Parte alla Convenzione. Poiché l'AIMP consente la cooperazione per ogni reato, sono

²¹ RS **0.103.2**

²² Specialmente DTF **132** II 81; **124** II 132; **123** II 153; **122** II 373.

²³ Delega del perseguimento penale conformemente agli articoli 85 segg. AIMP.

²⁴ Si tratta in primo luogo degli art. 9 e 10 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (RS **0.103.2**), della Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS **0.105**), degli art. 5 e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (RS **0.101**) e della Convenzione europea del 26 novembre 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (RS **0.106**). La Svizzera rispetta inoltre i principi minimi per il trattamento dei detenuti, così come deciso dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 19 gennaio 1973 con la risoluzione (73) 5 e di cui ha approvato la versione rielaborata il 12 febbraio 1987 nella raccomandazione 87 (3); cfr. DTF **122** I 226.

ovviamente inclusi anche i reati di terrorismo. Contrariamente ad altri Stati, la Svizzera non ha allestito alcun «catalogo di reati» per i quali coopera. In tal senso, la Svizzera non ha bisogno della Convenzione come base giuridica dell'extradizione in virtù dell'articolo 13 paragrafo 2 della Convenzione, poiché l'AIMP costituisce detta base. Quest'ultima legge disciplina di conseguenza i procedimenti d'extradizione. Tra le condizioni cui la Svizzera assoggetta l'extradizione vi sono la doppia punibilità²⁵ e le garanzie assicurate dai summenzionati CEDU e Patto ONU II.

L'articolo 13 paragrafo 3 precisa inoltre che l'extradizione è soggetta alle rimanenti condizioni previste dalla legislazione interna dello Stato richiesto, una normale clausola che consente al nostro Paese soprattutto di rifiutare l'extradizione in caso di gravi vizi procedurali nello Stato richiedente.²⁶

L'articolo 13 paragrafo 4 vuole evitare che il presunto autore di un reato menzionato nella Convenzione possa sfuggire al perseguimento penale, una normativa che si trova anche in altri strumenti internazionali, ad esempio nell'articolo 8 paragrafo 4 della Convenzione del 10 dicembre 1984²⁷ contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

L'articolo 13 paragrafo 5 sancisce una pratica consolidata da molti anni da numerosi strumenti internazionali che migliora l'efficacia della Convenzione.²⁸

2.2.11 Art. 14 (assistenza giudiziaria)

Il paragrafo 1 di questa disposizione stabilisce un obbligo classico contemplato da quasi tutti gli strumenti bilaterali e multilaterali internazionali di assistenza giudiziaria in materia penale, in base al quale gli Stati Parte si accordano la massima assistenza giudiziaria possibile.

L'articolo 14 paragrafo 2 riprende un principio essenziale del diritto internazionale. Se non vi è un accordo di assistenza giudiziaria o di scambio di informazioni tra gli Stati Parte, essi devono applicare la legislazione nazionale per soddisfare i propri obblighi di cui ai paragrafi 1 e 2 della presente disposizione (*pacta sunt servanda*).

2.2.12 Art. 15 e 16 (clausole di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)

Gli articoli 15 e 16 riprendono quasi alla lettera il tenore delle corrispondenti disposizioni della Convenzione internazionale del 9 dicembre 1999²⁹ per la repressione del finanziamento del terrorismo e in pratica l'esatto tenore dei corrispondenti arti-

²⁵ Conformemente all'art. 35 lett. a AIMP, la durata minima della sanzione restrittiva della libertà con cui è punito il reato deve essere di almeno un anno. Ciò non pone alcun problema per gli atti di terrorismo di cui all'art. 2 della Convenzione, puniti in conformità con tale esigenza.

²⁶ Art. 2 AIMP

²⁷ RS 0.105

²⁸ Cfr. in particolare l'art. 28 della Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957; RS 0.353.1.

²⁹ RS 0.353.22; art. 14 della menzionata Convenzione riguardante la «depoliticizzazione» e art. 15 concernente la clausola di non discriminazione.

coli della Convenzione internazionale del 15 dicembre 1997³⁰ per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo.

L'articolo 15 disciplina la «depoliticizzazione» dei reati menzionati nell'articolo 2 della Convenzione ai fini dell'extradizione o dell'assistenza giudiziaria fra gli Stati Parte. Ciò significa che la cooperazione giudiziaria penale necessaria per un reato ai sensi della Convenzione non può essere semplicemente rifiutata a motivo che si riferisce a un reato di natura politica. La *ratio legis* di questa disposizione è legata alla gravità dei pertinenti reati di terrorismo che non possono più essere considerati di natura politica, poiché soprattutto le vittime sono per lo più civili senza alcun legame con tali reati. La presente clausola modifica taluni strumenti di assistenza giudiziaria e di estradizione in vigore riguardo alla valutazione del genere dei relativi reati.

Nel diritto interno, l'articolo 3 capoverso 2 AIMP prevede già la «depoliticizzazione» di determinati reati gravi. Come menzionato, una «depoliticizzazione» dei reati di terrorismo è sancita anche nella Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo e in quella per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo. Il 24 marzo 2006 l'Assemblea federale ha inoltre approvato il decreto federale che approva il Protocollo d'emendamento della Convenzione europea per la repressione del terrorismo³¹, che prevede la «depoliticizzazione» dei reati di terrorismo dei più recenti strumenti dell'ONU in vigore contro il terrorismo menzionati nel Protocollo. Nell'approvare il Protocollo, l'Assemblea federale ha seguito la nostra proposta, rinunciando a formulare una riserva in materia, il che significa che per i succitati reati di terrorismo la Svizzera rinuncerà a sfruttare la possibilità di rifiutare la cooperazione per ragioni politiche. In questo senso il nostro Paese segue l'attuale tendenza internazionale di non considerare di natura politica i reati di terrorismo menzionati negli strumenti dell'ONU di repressione del terrorismo. La Svizzera inoltre nella prassi non nega la cooperazione in tale ambito e negli ultimi anni non ha quindi mai applicato la riserva formulata ratificando la Convenzione europea del 27 gennaio 1977³² per la repressione del terrorismo.

L'articolo 15 va visto in relazione con l'articolo 16 della Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare secondo cui l'obbligo di estradizione non può essere invocato per dissimulare il perseguimento della persona interessata per ragioni attinenti alla razza, religione, nazionalità, origine etnica o alle sue opinioni politiche.³³ Obiettivo di questa clausola di non discriminazione obbligatoria è di fare in modo che si possa rifiutare l'assistenza giudiziaria in senso lato (compresa l'extradizione) in presenza dei motivi menzionati nella disposizione. Lo scopo è di evitare che, mediante la cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, lo Stato richiesto partecipi a procedimenti che non garantiscono alla persona perseguita uno standard minimo di protezione corrispondente a quello previsto dal diritto degli Stati democratici, così com'è stabilito in particolare dalla

³⁰ RS **0.353.21**; art. 11 della menzionata Convenzione riguardante la «depoliticizzazione» e art. 12 concernente la clausola di non discriminazione.

³¹ FF **2006** 3389

³² RS **0.353.3**

³³ Anche altri strumenti internazionali contengono una simile clausola, in particolare la Convenzione europea di estradizione (art. 3 par. 2); la Convenzione europea per la repressione del terrorismo (art. 5) o la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (art. 16 par. 14; RS **0.311.54**).

CEDU o dal Patto ONU II, oppure che contraddicano le norme dell'ordine pubblico internazionale³⁴.

In questo senso, l'articolo 16 di cui sopra si differenzia dall'articolo 15 poiché consente l'apprezzamento della richiesta non soltanto sotto l'aspetto della natura dell'atto, bensì anche sotto quello dei motivi che hanno indotto lo Stato richiedente a formularla. Questa clausola, che consente di premunirsi contro domande abusive, rappresenta una conquista della Convenzione europea per la repressione del terrorismo.³⁵ La persona interessata dalla domanda dispone pertanto di un diritto di non cooperazione applicabile nei confronti dello Stato richiesto se quello richiedente dissimula il vero motivo della domanda. Salvo che lo Stato richiedente sia governato da un regime dittatoriale, è tuttavia difficile dimostrare l'esistenza di un rischio serio, oggettivo e verosimile di una grave violazione dei diritti umani o di un trattamento discriminatorio proibito nello Stato richiedente e suscettibile di pregiudicare concretamente la persona interessata.³⁶ Questo diminuisce in pratica l'importanza della clausola. In ogni caso, la persona perseguita dal procedimento estero può invocare le norme imperative del diritto internazionale valide per la Svizzera a prescindere dall'esistenza di trattati bilaterali o multilaterali con lo Stato richiedente e che possono giustificare un rifiuto della cooperazione.

2.2.13 Art. 17 (trasferimento provvisorio di persone detenute)

Questa norma disciplina il trasferimento provvisorio di persone detenute a scopi di identificazione o testimonianza, o affinché contribuiscano ad accertamenti nel quadro di un'inchiesta o di perseguimenti penali di cui all'articolo 2 della Convenzione.

Ai sensi dell'articolo 17 paragrafo 2, il trasferimento è subordinato al consenso della persona interessata, dello Stato richiedente e dello Stato richiesto; inoltre è soggetto alle condizioni fissate da questi Stati. Il paragrafo 2 precisa ancora i seguenti elementi: di massima, e salvo accordo o domanda dello Stato richiesto, la persona trasferita rimane in stato detentivo nello Stato richiedente, in modo da impedirne la fuga; in seguito verrà riconsegnata senza indugio allo Stato richiesto senza che esso debba presentare una domanda d'estradizione; il periodo trascorso in stato detentivo nello Stato richiedente le verrà conteggiato sulla pena da espriare nello Stato richiesto.

In conformità con il paragrafo 3, la persona trasferita ha infine un salvacondotto nel senso che non può essere perseguita, detenuta o sottoposta ad altre restrizioni della sua libertà di movimento sul territorio dello Stato in cui è trasferita in ragione di atti o condanne precedenti alla sua partenza dal territorio dello Stato Parte dal quale è stata trasferita.

³⁴ In particolare DTF **123** II 517, consid. 5a e i rimandi menzionati.

³⁵ Art. 5 della menzionata Convenzione.

³⁶ In particolare DTF **129** II 268; **123** II 167, consid. 6b.

2.2.14

Art. 18 (sequestro e utilizzo di materie radioattive confiscate)

L'articolo 18 della Convenzione disciplina la procedura in seguito a sequestro di materie o ordigni radioattivi o impianti nucleari in relazione con un reato di terrorismo e il loro smaltimento o la loro restituzione a un altro Stato. Una volta sequestrati materie o ordigni radioattivi o impianti nucleari, conformemente al paragrafo 1, lo Stato Parte che li detiene deve prendere le misure necessarie per neutralizzarli e fare in modo che siano detenuti in maniera conforme alle garanzie applicabili dell'AIEA e siano osservate le raccomandazioni di quest'ultima applicabili alla protezione fisica.

L'articolo 37 paragrafo 2 LRAp e l'articolo 72 paragrafo 4 LENu conferiscono all'autorità di sorveglianza la facoltà di sequestrare sostanze od oggetti pericolosi quali beni nucleari o scorie radioattive e di far eliminare le fonti di pericolo a spese del detentore. In Svizzera, la decisione per la confisca definitiva di materie nucleari spetta al giudice.

Il paragrafo 2 prescrive agli Stati Parte, una volta conclusa la procedura istruttoria, di restituire le materie o gli ordigni radioattivi o gli impianti nucleari allo Stato Parte al quale appartengono, allo Stato Parte di cui la persona fisica o giuridica proprietaria di tali materie, ordigni o impianti ha la cittadinanza o la residenza, oppure allo Stato Parte sul cui territorio sono stati sottratti o ottenuti illecitamente in altro modo. Se disposizioni del diritto interno o del diritto internazionale non consentono la restituzione o se gli Stati Parte interessati concludono un pertinente accordo, secondo il paragrafo 3 le materie o gli ordigni radioattivi o gli impianti nucleari possono rimanere nello Stato Parte che li detiene, potendo tuttavia essere utilizzati solamente a scopi pacifici. Secondo il paragrafo 5, per la restituzione, la detenzione e lo smaltimento possono essere chiamati a cooperare altri Stati o l'AIEA. Per finire, il paragrafo 7 stabilisce che il presente articolo non modifica in alcun modo le norme di diritto internazionale che disciplinano la responsabilità in materia di danni nucleari.

2.2.15

Art. 19 (comunicazione al Segretario generale dell'ONU)

L'articolo 19 impone agli Stati Parte di comunicare al Segretario generale dell'ONU l'esito dei procedimenti penali relativi ai reati di terrorismo nucleare ai sensi della presente Convenzione.

2.2.16

Art. 20–22 (esecuzione della Convenzione)

Ripresi del tutto o in parte da precedenti convenzioni contro il terrorismo, nell'esecuzione della Convenzione gli articoli 20–22 richiamano i principi della consultazione, dell'uguaglianza sovrana e dell'integrità territoriale degli Stati e della non ingerenza negli affari interni degli altri Stati.

2.2.17

Art. 23 (componimento delle controversie)

L'articolo 23 paragrafo 1 definisce il meccanismo di composizione delle controversie relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione. Il contenzioso è inizialmente composto in via negoziale e successivamente sottoposto a un arbitrato ad hoc. In mancanza di un accordo fra le Parti, la Convenzione prevede in ultima istanza il ricorso all'arbitrato della Corte internazionale di giustizia. Secondo l'articolo 23 paragrafo 2 qualsiasi Stato può formulare una riserva al principio dell'arbitrato obbligatorio di cui al paragrafo 1. Tale riserva può comunque essere revocata in qualsiasi momento (art. 23 par. 3).

La formulazione dell'articolo 23 corrisponde a quella utilizzata in altre convenzioni relative al terrorismo negoziate in seno all'ONU e cui la Svizzera è parte. Inoltre, avendo aderito allo Statuto della Corte internazionale di giustizia³⁷, conformemente all'articolo 36 dello Statuto stesso la Svizzera ha riconosciuto la giurisdizione obbligatoria di tale Corte.

2.2.18

Art. 24–28 (clausole finali)

Gli articoli 24–28 contengono le consuete clausole finali concernenti la firma, la ratifica, l'entrata in vigore, la modifica e la denuncia della Convenzione.

La Convenzione è stata aperta alla firma di tutti gli Stati dal 14 settembre 2005 al 31 dicembre 2005, presso la sede dell'ONU a New York (art. 24 par. 1). Fino a quella data l'avevano firmata 115 Stati, tra cui la Svizzera il 14 settembre 2005. Trascorso questo termine, uno Stato può ancora soltanto aderirvi (art. 24 par. 3). Gli strumenti di ratifica, accettazione, approvazione o adesione devono essere depositati presso il Segretario generale delle Nazioni Unite (art. 24 par. 2 e 3).

L'articolo 25 dispone che la Convenzione entri in vigore trenta giorni dopo la ventesima ratifica; questo è avvenuto il 7 luglio 2007. Per gli Stati che procederanno alla ratifica o all'adesione dopo tale data, l'entrata in vigore è fissata al trentesimo giorno dopo il deposito dello strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione.

L'articolo 26 descrive la procedura da seguire per gli emendamenti alla Convenzione. Per convocare una conferenza di esame degli emendamenti occorre il consenso della maggioranza degli Stati Parte. Eventuali emendamenti possono essere adottati solamente a maggioranza di due terzi di tutti gli Stati Parte. Affinché un emendamento alla Convenzione diventi vincolante per uno Stato Parte, esso deve depositare il suo strumento di ratifica, accettazione e approvazione della modifica o di adesione alla modifica.

Secondo l'articolo 27, uno Stato può denunciare la Convenzione in ogni momento notificando la denuncia per scritto al Segretario generale dell'ONU.

³⁷ RS 0.193.501; lo Statuto è entrato in vigore per la Svizzera il 28 luglio 1948.

3 Modifica dell'8 luglio 2005 della Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari

3.1 Grandi linee della Convenzione modificata

3.1.1 Situazione iniziale

3.1.1.1 Convenzione del 1979 sulla protezione fisica delle materie nucleari

La Convenzione sulla protezione fisica³⁸ delle materie nucleari³⁹ è stata conclusa il 26 ottobre 1979 a Vienna e aperta alla firma il 3 marzo 1980 presso la sede dell'Agencia internazionale dell'energia atomica (AIEA) a Vienna e la sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite a New York. Ratificata dalla Svizzera il 9 gennaio 1987 ed entrata in vigore per essa l'8 febbraio 1987, il 17 settembre 2007 la Convenzione contava 130 Stati Parte.

L'occasione per dare avvio all'elaborazione della Convenzione è stata la Conferenza del maggio 1975 sullo stato del Trattato di non proliferazione, che in una dichiarazione ha stabilito che vi era un bisogno crescente di cooperazione tra gli Stati per garantire una sufficiente sicurezza esterna delle materie nucleari potenzialmente pericolose. Era stato chiesto all'AIEA di formulare raccomandazioni concrete per la sicurezza esterna delle materie nucleari in fase di utilizzazione, immagazzinamento e trasporto. In una risoluzione adottata nel settembre 1975 durante la Conferenza generale dell'AIEA, gli Stati membri sono stati invitati a rafforzare, se necessario, la sicurezza esterna dei loro impianti e materie nucleari e a cercare il modo di facilitare la cooperazione internazionale nel risolvere i relativi problemi comuni. Il Direttore generale dell'AIEA ha concretato la risoluzione convocando alla fine del 1977 a Vienna, presso la sede dell'AIEA, una Conferenza internazionale per elaborare una pertinente convenzione. Il 26 ottobre 1979 i negoziati si sono conclusi con successo e i partecipanti alla Conferenza hanno approvato l'attuale tenore della Convenzione. Il 3 marzo 1980 la Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari è stata aperta alla firma presso la sede dell'AIEA a Vienna e delle Nazioni Unite a New York.

La Convenzione si riferisce a trasporti internazionali di materie nucleari utilizzate a fini pacifici. Disciplina l'ampiezza della protezione fisica delle materie nucleari durante il trasporto e l'immagazzinamento a questo connesso. Quanto a certe misure di protezione, la Convenzione si applica anche all'utilizzazione, all'immagazzinamento e al trasporto di materie nucleari sul territorio nazionale.

Gli Stati firmatari s'impegnano tra l'altro a designare servizi incaricati di assicurare la protezione fisica delle materie nucleari e di coordinare a livello bilaterale e internazionale operazioni di ricupero delle materie nucleari smarrite. Fissano pene adeguate per i reati stabiliti nella Convenzione e si sostengono reciprocamente con l'assistenza giudiziaria.

È esclusa dalla Convenzione la sicurezza esterna degli impianti nucleari poiché diversi Stati consideravano l'utilizzazione dell'energia nucleare a livello nazionale

³⁸ «Protezione fisica» è la traduzione letterale dell'espressione inglese «Physical Protection», con cui si intende la protezione di materie nucleari contro la sottrazione e l'utilizzo illecito e la protezione di materie e impianti nucleari contro il sabotaggio. In italiano si opta per «sicurezza esterna».

³⁹ RS 0.732.031

una questione di sovranità esclusiva degli Stati, sebbene l'obiettivo della sicurezza esterna dei trasporti e di quella degli impianti nucleari sia sostanzialmente il medesimo: impedire che, causa l'intervento di terzi (ad es. sabotaggio, sottrazione), persone o ambiente possano essere esposti a pericoli, in particolare radiologici, e che materie nucleari siano utilizzate abusivamente per fabbricare ordigni esplosivi nucleari.

3.1.1.2 Sviluppo dal 1979

Oggi assume un valore viepiù importante nei rapporti bilaterali o multilaterali⁴⁰ la protezione delle materie nucleari contro l'abuso, il furto e il contrabbando di stampo terroristico e la protezione degli impianti nucleari contro atti di sabotaggio, in particolare a sfondo terroristico. La Svizzera non è al riparo da questo genere di rischi, come dimostra un incidente accaduto alla frontiera Svizzera nel 2002, quando due cittadini stranieri si sono presentati al valico autostradale di Weil am Rhein presso Basilea: i doganieri hanno trovato nel loro veicolo diversi apparecchi tecnici tra cui un computer con una carta geografica al cui centro era segnata la centrale nucleare solettese di Gösgen. Una migliorata cooperazione internazionale per impedire e combattere simili reati, individuare e recuperare materie nucleari rubate o contrabbandate e attenuare le conseguenze radiologiche causate da un sabotaggio costituisce il punto forte della più recente modifica della Convenzione del 1979 sulla protezione fisica delle materie nucleari. Questo orientamento è stato confermato dal vertice dei Paesi del G8 del luglio 2006 a San Pietroburgo, in occasione del quale essi avevano annunciato il loro sostegno all'Iniziativa globale di Russia e Stati Uniti per combattere il terrorismo nucleare. Gli obiettivi della Convenzione sono stati ripresi anche nella Strategia globale dell'ONU in materia di lotta contro il terrorismo, adottata l'8 settembre 2006. Il 18 ottobre 2006, anche l'UIP in una risoluzione ha esortato gli Stati ad adottare misure affinché nessuna arma nucleare finisca nella mani di terroristi.⁴¹ L'Assemblea generale dell'ONU ha esortato gli Stati membri a ratificare la modifica della Convenzione come un affare prioritario.⁴² Il 19 settembre 2007 dodici Stati l'avevano ratificata.⁴³

⁴⁰ Cfr. in merito anche quanto illustrato nel n. 2.1.1 riguardo alla Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare.

⁴¹ Risoluzione del 18 ottobre 2006 (UIP Doc. n. 26): *Coopération entre les parlements et l'Organisation des Nations Unies pour promouvoir la paix dans le monde, en particulier du point de vue de la lutte contre le terrorisme et d'une plus grande sécurité énergétique à l'échelle mondiale* (Cooperazione tra i Parlamenti e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per promuovere la pace nel mondo, in particolare dal punto di vista della lotta contro il terrorismo e di una maggiore sicurezza energetica su scala mondiale).

⁴² Cfr. Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (A/RES/61/40) del 4 dicembre 2006.

⁴³ Algeria, Austria, Bulgaria, Croazia, India, Kenya, Libia, Nigeria, Polonia, Romania, Seychelles, Turkmenistan.

3.1.2

Svolgimento dei negoziati sulla modifica della Convenzione

La summenzionata lacuna della Convenzione (l'esclusione della protezione degli impianti nucleari) è stata criticata ripetutamente. Al di fuori della Convenzione si è tentato di affrontare la questione della sicurezza esterna in ambito nucleare in modo più ampio. Nel 1998, un conferenza di esperti degli Stati membri dell'AIEA ha approvato una revisione della «Direttiva sulla protezione fisica delle materie nucleari»⁴⁴ intesa in particolare a inserire un capitolo con raccomandazioni sulla sicurezza esterna degli impianti nucleari e a modificarne il titolo in «Direttiva sulla protezione fisica delle materie e degli impianti nucleari».

Basandosi su un'iniziativa del Consiglio dei governatori dell'AIEA, nel novembre 1999 il suo Direttore generale ha convocato una riunione di esperti informale per chiarire se la Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari andasse riveduta. Nel marzo 2001, il gruppo di esperti ha raccomandato di rafforzare la Convenzione mediante un testo supplementare estendendo il campo d'applicazione in particolare all'utilizzazione e al trasporto di materie nucleari sul territorio nazionale e alla sicurezza esterna degli impianti nucleari.

All'inizio di settembre del 2001, su invito del Direttore generale dell'AIEA, un ulteriore gruppo di esperti ha iniziato il suo lavoro con l'obiettivo di elaborare un progetto di modifica della Convenzione. Gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti hanno reso ancora più attuale l'attività di tale gruppo. Nel marzo del 2003 il gruppo di esperti ha presentato il suo rapporto finale con le proposte di emendamento, nel quale ha tuttavia segnalato che diverse questioni irrisolte dovevano essere risolte in un'ulteriore fase preparatoria prima di potere convocare una conferenza diplomatica di revisione della Convenzione.

Nel giugno 2004, dopo diverse consultazioni bilaterali e multilaterali e sostenuta da 24 Stati tra cui la Svizzera, l'Austria ha consegnato al Direttore generale dell'AIEA un progetto di revisione riveduto e corretto nel quale gli si chiedeva di inoltrarlo agli Stati firmatari allo scopo di convocare una conferenza diplomatica. Una volta ottenuto il consenso della maggioranza necessario alla Convocazione, dal 4 al 7 aprile 2005 si è tenuta a Vienna una Conferenza preparatoria. La Conferenza diplomatica si è tenuta dal 4 all'8 luglio 2005, sempre a Vienna. L'8 luglio 2005, il progetto di modifica è stato approvato dal quorum necessario di Stati Parte (2/3 degli Stati firmatari)⁴⁵. Non vi è stata una firma formale della modifica della Convenzione poiché l'articolo 20 paragrafo 2 prevede soltanto la ratifica, l'accettazione o l'approvazione per l'emendamento, che entra in vigore secondo la medesima disposizione solamente dopo che due terzi degli Stati Parte hanno depositato il proprio strumento di ratifica, accettazione o approvazione presso il depositario.

Durante l'intera fase preparatoria e nei diversi gruppi di esperti, la Svizzera è stata rappresentata attivamente dall'Ufficio federale dell'energia e, nella fase finale, anche dall'Ufficio federale di giustizia. La Conferenza preparatoria e la Conferenza diplomatica si sono svolte sotto la presidenza dello svizzero Alec Baer, professore ed ex direttore supplente dell'Ufficio federale dell'energia.

⁴⁴ INFCIRC/225/Rev.4.

⁴⁵ Cfr. Doc. AIEA GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6.

3.1.3 Esito dei negoziati

L'esito dei negoziati soddisfa le richieste e le esigenze della Svizzera.

Durante i negoziati, la delegazione svizzera si è espressa affinché l'adozione dei dodici principi della protezione fisica nel progetto di revisione fosse il più vincolante possibile. Gli obblighi derivanti da questi principi sono già attuati nella LENU e nell'OENu.

Riguardo all'esclusione delle forze armate dal campo d'applicazione della Convenzione, inserita dagli Stati Uniti nel testo riveduto, grazie a una propria proposta la Svizzera ha ottenuto che l'esclusione non causi lacune in materia di punibilità. La proposta riflette la posizione coerente della Svizzera, che già in occasione di negoziati per altri trattati contro il terrorismo (ad es. Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo⁴⁶, Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, disegno di convenzione globale di lotta contro il terrorismo) si impegna e si è impegnata sempre affinché un'esclusione delle forze armate dal campo d'applicazione di un trattato contro il terrorismo retto dal diritto internazionale non possa mai essere interpretato nel senso che gli atti considerati illeciti siano scusati o dichiarati leciti o che venga ostacolato il perseguimento penale ai sensi di altre leggi.

Anche la nuova fattispecie del sabotaggio soddisfa la richiesta sostenuta dalla Svizzera secondo cui gli atti penalmente perseguibili nei trattati internazionali devono essere chiaramente identificabili e non lasciare spazio a interpretazioni arbitrarie che non possono essere attuate a livello nazionale o che possono condurre a richieste d'assistenza giudiziaria vaghe. Il fatto che la nuova fattispecie non sia applicabile secondo il proprio tenore se perpetrata in accordo con il diritto interno dello Stato Parte sul cui territorio si trova l'impianto nucleare, è relativizzato dall'emendamento introdotto su pressione della Svizzera secondo il quale, pur se giustificato dal diritto interno, anche ogni atto diretto contro un impianto nucleare nell'intento di uccidere o ferire persone o di causare notevoli danni alle cose deve essere valutato secondo i criteri del diritto internazionale.

3.1.4 Sintesi del contenuto della modificata Convenzione dell'8 luglio 2005

Quale sostanziale estensione della Convenzione del 1979, oltre alla protezione fisica delle materie nucleari, la modifica della Convenzione contempla anche obblighi di protezione degli impianti nucleari contro il sabotaggio. In particolare, essa stabilisce dodici principi di protezione fisica delle materie e degli impianti nucleari, da applicare nei limiti del ragionevole e del possibile.

Sempre che siano coperte da altre norme del diritto internazionale, non sono esplicitamente contemplate le attività delle forze armate durante conflitti armati ai sensi del diritto internazionale umanitario né le attività svolte dalle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali. La modifica non si applica neppure a materie nucleari utilizzate o conservate a fini militari o a impianti nucleari contenen-

⁴⁶ Cfr. in merito FF **2002** 4853 seg.

ti dette materie che sono già stati esclusi dalle misure di controllo previste nel Trattato di non proliferazione.

Quali nuove fattispecie penali, la modifica della Convenzione contiene il sabotaggio degli impianti nucleari e gli atti che arrecano o potrebbero arrecare pregiudizio a persone o a cose. Quale atto punibile sono stati inoltre inseriti i danni ambientali.

Con la Convenzione modificata sono stati stabiliti standard internazionali per la protezione delle materie e degli impianti nucleari che, quando saranno attuati su scala mondiale, ridurranno sensibilmente i rischi di sabotaggio e dunque il pericolo potenziale inerente alle materie e agli impianti nucleari.

3.1.5 Valutazione

La modifica della Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari soddisfa la richiesta della Svizzera di istituire standard internazionali di validità generale non soltanto durante il trasporto internazionale, bensì anche per la sicurezza di utilizzazione, di immagazzinamento e di trasporto delle materie nucleari entro le frontiere nazionali, di rafforzare la protezione degli impianti nucleari contro gli atti di sabotaggio e di migliorare la collaborazione internazionale al riguardo. Mediante questa modifica, la nuova Convenzione colma certe lacune di quella del 1979, consentendo così di ampliare e rafforzare il quadro giuridico internazionale per la lotta contro il terrorismo.

3.2 Commento a singoli articoli della modifica dell'8 luglio 2005 della Convenzione⁴⁷

3.2.1 Titolo

Considerata l'estensione del campo d'applicazione della Convenzione, il titolo della Convenzione del 1979 è completato come segue: «Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari e degli impianti nucleari».

3.2.2 Art. 1 (definizione)

Secondo il numero 3 della Convenzione di modifica, ora vengono ripresi nella definizione le nozioni di «impianto nucleare» (impianto per fabbricare, elaborare, utilizzare, manipolare, immagazzinare o smaltire materie nucleari) e di «sabotaggio» (atto deliberato contro un impianto nucleare oppure materie nucleari che, direttamente o indirettamente, può mettere a repentaglio la salute e la sicurezza di persone o dell'ambiente a causa di un'esposizione a radiazioni o di emissione di materiali radioattivi).

⁴⁷ I titoli tra parentesi degli articoli di seguito si riferiscono alla numerazione nella «Convenzione» del 1979 e non alla modifica del 2005. Se nel presente testo vi si fa riferimento, essi sono designati quali articoli della «Convenzione di modifica».

3.2.3 Art. 1A (scopo)

La Convenzione di modifica prevede nel numero 4 un nuovo articolo sullo scopo. Quali obiettivi della Convenzione vengono menzionati una protezione fisica efficace nel mondo intero delle materie e degli impianti nucleari, prevenire e combattere i reati corrispondenti e facilitare la cooperazione tra gli Stati Parte.

3.2.4 Art. 2 par. 1 e 5 e art. 13A (campo d'applicazione)

Secondo il numero 5 della Convenzione di modifica, nell'articolo 2 paragrafo 1 della Convenzione il campo d'applicazione è esteso agli impianti nucleari destinati a scopi pacifici, mentre il paragrafo 5 segnala che la Convenzione non si applica a materie nucleari utilizzate a fini militari o a impianti nucleari contenenti dette materie. Il numero 11 della Convenzione di modifica chiarisce che il trasferimento di tecnologia nucleare a scopi pacifici, effettuato per potenziare la protezione fisica di materie e impianti nucleari, non è pregiudicato dalla Convenzione (nuovo art. 13A della Convenzione).

3.2.5 Art. 2 par. 2 (responsabilità per un sistema di protezione fisica)

Nell'articolo 2 paragrafo 2 è stabilita la responsabilità sovrana degli Stati Parte nell'elaborazione, nell'attuazione e nella manutenzione di un sistema di protezione fisica sul proprio territorio (cfr. n. 5 della Convenzione di modifica).

3.2.6 Art. 2 par. 3 e 4 (riserva del diritto internazionale ed esclusione delle forze armate)

Il numero 5 della Convenzione di modifica introduce due nuovi paragrafi nell'articolo 2 della Convenzione: il paragrafo 3 precisa che, prescindendo dagli impegni espressamente contratti dagli Stati Parte, la Convenzione non tange i loro diritti sovrani.

L'articolo 2 paragrafo 4 è suddiviso in quattro lettere: la lettera a stabilisce che con la Convenzione non vengono toccati gli altri diritti, obblighi e le altre responsabilità risultanti dal diritto internazionale e dal diritto internazionale umanitario; la lettera b sancisce l'esclusione dalla Convenzione delle forze armate durante conflitti armati e le attività svolte dalle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle funzioni ufficiali; la lettera c spiega che la Convenzione non contempla tuttavia un'autorizzazione a ricorrere o a minacciare di ricorrere legittimamente alla forza; secondo la lettera d, mediante la Convenzione atti altrimenti illeciti non diventano legittimi⁴⁸ né essa preclude perseguimenti in virtù di altre legislazioni. Come già menzionato nel numero 3.1.4, la lettera d riprende una proposta della Svizzera che garantisce che

⁴⁸ Ad es. contaminazione radioattiva mirata della popolazione civile, che secondo le circostanze può essere perseguita quale crimine di guerra, crimine contro l'umanità, genocidio o tortura.

l'esclusione delle forze armate dal campo d'applicazione della Convenzione, inserita dagli Stati Uniti nel testo riveduto, non porti a lacune in materia di punibilità⁴⁹.

3.2.7 Art. 2A (sistema di protezione fisica)

Il nuovo articolo 2A fornisce indicazioni dettagliate sull'organizzazione del sistema di protezione fisica delle materie e degli impianti nucleari:

Il paragrafo 1 stabilisce gli obiettivi del sistema: si tratta di proteggere le materie nucleari contro il furto, di assicurare l'attuazione di misure per recuperare materie nucleari mancanti o rubate, di proteggere le materie e gli impianti nucleari contro i sabotaggi e di attenuare il più possibile le conseguenze radiologiche causate da un sabotaggio.

Il paragrafo 2 obbliga gli Stati Parte a elaborare un quadro giuridico e normativo per regolamentare la protezione fisica, a insediare un'autorità competente e ad adottare ulteriori provvedimenti necessari per la protezione fisica.

Il paragrafo 3 stabilisce principi di protezione fisica delle materie e degli impianti nucleari da applicare nei limiti del ragionevole e del possibile:

A: Responsabilità dello Stato:

Gli Stati Parte sono responsabili della protezione fisica.

B: Responsabilità durante il trasporto internazionale

La responsabilità di uno Stato dura finché non è trasferita, in buona e debita forma, a un altro Stato.

C: Quadro giuridico e normativo

Lo Stato deve elaborare un quadro giuridico e normativo. Esso comprende l'emanazione di prescrizioni, di misure di valutazione, di approvazione, di ispezione e di attuazione nonché di sanzioni.

D: Autorità competente

Lo Stato designa un'autorità competente per attuare il quadro giuridico e normativo.

E: Responsabilità dei titolari di licenze

La responsabilità in materia di attuazione del sistema di protezione fisica ricade in primo luogo sui titolari di licenze.

F: Cultura della sicurezza

Tutti gli enti impegnati accordano la debita priorità alla cultura della sicurezza.

G: Minaccia

La protezione fisica si fonda su un'attuale valutazione della minaccia.

⁴⁹ Il par. 2 lett. a, b, d corrisponde all'art. 4 par. 1-3 della Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare, per cui si rinvia al commento di questa disposizione nel n. 2.2.4.

H: Approccio graduale

I requisiti posti alla protezione fisica devono considerare la valutazione attuale della minaccia, l'attrattività relativa e la natura delle materie nucleari e le possibili conseguenze di un furto o di un atto di sabotaggio.

I: Difesa in profondità

I requisiti in materia di protezione fisica devono corrispondere a un concetto consistente in più livelli e modalità di protezione (in termini strutturali, tecnici, di personale od organizzazione).

J: Garanzia della qualità

Sono definiti e attuati programmi di garanzia della qualità.

K: Piani di emergenza

Tutti i servizi coinvolti preparano e collaudano piani di emergenza.

L: Riservatezza

Lo Stato fissa requisiti sulla tutela dei dati riservati nell'ambito della protezione fisica.

Il paragrafo 4 offre allo Stato Parte la possibilità di escludere dal campo d'applicazione della Convenzione talune materie considerandone la natura, la quantità e i vantaggi e le potenziali conseguenze radiologiche. Per le eccezioni si applicano i principi di una gestione prudente.

3.2.8 Art. 5 e 6 (scambio di informazioni e cooperazione internazionale)

In conformità con il numero 7 della Convenzione di modifica, nell'articolo 5 paragrafi 1, 2 e 4 della Convenzione è in gran parte mantenuto l'attuale tenore dell'articolo 5, completato da una disposizione sulla protezione degli impianti nucleari.

Il nuovo paragrafo 3 si esprime in merito alla cooperazione tra gli Stati Parte in caso di sabotaggio di materie nucleari o di un impianto nucleare, o di minaccia credibile di un tale atto. Secondo la lettera a, uno Stato che è a conoscenza di una credibile minaccia di sabotaggio di materie o impianti nucleari in un altro Stato deve decidere le misure da prendere per informare immediatamente quest'ultimo o le organizzazioni internazionali competenti. La lettera b obbliga uno Stato in cui è stato perpetrato un atto di sabotaggio a informare quanto prima gli altri Stati che rischiano di essere danneggiati da un evento di natura radiologica, al fine di attenuare le conseguenze radiologiche. Secondo la lettera c, ogni Stato cui è stata chiesta assistenza in virtù delle lettere a o b deve prendere immediatamente una decisione e comunicare allo Stato richiedente se è in grado di fornire l'assistenza richiesta. La lettera d stabilisce che il coordinamento delle attività di cooperazione avviene per via diplomatica o mediante altri mezzi previsti di comune accordo.

Il paragrafo 5 offre a uno Stato Parte la possibilità, ove occorra direttamente o tramite altre organizzazioni internazionali, di consultare altri Stati Parte e collaborare con essi per migliorare la concezione della protezione fisica.

Il numero 8 della Convenzione di modifica dà un nuovo tenore all'attuale articolo 6 della Convenzione. L'articolo 6 paragrafo 1 disciplina l'inoltro di informazioni riservate, sancendo che per l'inoltro a Stati che non sono Parte alla Convenzione devono essere prese le adeguate misure per proteggere il carattere riservato di tali informazioni. Secondo il paragrafo 2, gli Stati Parte non sono tenuti a inoltrare informazioni che non possono comunicare in virtù della legislazione nazionale o che pregiudicherebbero la sicurezza nazionale o la protezione fisica delle materie o degli impianti nucleari.

3.2.9 Art. 7 par. 1 (fattispecie penale)

Il numero 9 della modifica contiene in primo luogo modifiche redazionali senza ripercussioni materiali, rendendo inoltre l'ambiente un bene esplicitamente protetto penalmente. Infine, aggiunge quattro nuovi reati: il trasporto, l'invio o il trasferimento di materie nucleari senza autorizzazione (art. 7 par. 1 lett. d); ogni atto di sabotaggio contro un impianto nucleare ovvero ogni atto volto ad alterare il funzionamento di un impianto nucleare con cui l'autore provoca intenzionalmente o sa di potere provocare la morte o la lesione grave di altre persone o può causare danni significativi a cose o all'ambiente per l'esposizione a radiazioni o per la fuoriuscita di sostanze radioattive (art. 7 par. 1 lett. e)⁵⁰, l'organizzazione della commissione di un reato di cui all'articolo 7 lettere a–h, oppure l'istigazione a tale scopo (art. 7 par. 1 lett. j); il contributo alla commissione di simili reati da parte di un gruppo di persone che agiscono con un obiettivo comune (art. 7 par. 1 lett. k).

Al momento dell'adesione alla Convenzione, i reati previsti nell'articolo 7 erano tutti coperti dal diritto svizzero allora vigente, ossia dalle disposizioni del Codice penale e dalla vecchia legge federale sull'energia atomica⁵¹ (LEA)⁵². Quando la LEA era stata sostituita dalla LENU, avevamo verificato se i reati previsti dall'articolo 7 della Convenzione erano coperti anche dal nuovo diritto, ciò che era il caso.⁵³ Le nuove lettere d, e della Convenzione sono coperte dagli articoli 88 e 89 LENU, mentre la lettera j è coperta dagli articoli 22 segg. CP. Il sostegno a un gruppo (lettera k) è coperto dall'articolo 260^{ter} CP qualora esso tenga segreti la sua struttura e i suoi componenti; altrimenti il contributo è considerato correità. Quanto alla compatibilità del diritto svizzero con la nuova nozione introdotta di protezione penale dell'ambiente, si rinvia *mutatis mutandis* alle osservazioni del numero 2.2.2 più in alto.

⁵⁰ La giustificazione della conformità con il diritto nazionale sancito alla fine della lettera e è valida fatto salvo l'art. 2 par. 4 lett. c secondo cui non possono essere giustificati atti che in particolare contraddicono il diritto internazionale; cfr. in merito il n. 3.1.4.

⁵¹ Legge federale del 23 dicembre 1959 sull'uso pacifico dell'energie nucleare e la protezione contro le radiazioni; RU **1960** 571.

⁵² Messaggio del Consiglio federale del 22 maggio 1985 concernente la convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari, FF **1985** II 329.

⁵³ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 2001 concernente le iniziative popolari «moratoria più» e «corrente senza nucleare», FF **2001** 2349.

3.2.10 Art. 11A e 11B (clausole di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)

I nuovi articoli 11A e 11B della Convenzione (n. 10 della modifica) riprendono in sostanza gli articoli 15 e 16 della Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione degli atti di terrorismo nucleare. Si rinvia perciò alle relative spiegazioni (cfr. n. 2.2.12).

3.2.11 Art. 16 (conferenza di riesame)

L'articolo 16 della Convenzione modificato (cfr. n. 13 della Convenzione di modifica) prevede che cinque anni dopo l'entrata in vigore della modifica adottata l'8 luglio 2005, il depositario convocherà una conferenza degli Stati Parte onde esaminare l'applicazione della Convenzione e valutarne l'efficacia.⁵⁴

3.2.12 Allegato II

La tavola della distribuzione in categorie delle materie nucleari nell'allegato II della Convenzione rimane essenzialmente immutata. Nelle note b ed e si sostituisce unicamente la vecchia designazione dell'unità del livello d'irraggiamento rad con la nuova unità gray (1 gray = 100 rad).

4 Protocollo del 14 ottobre 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima

4.1 Grandi linee del Protocollo d'emendamento

4.1.1 Situazione iniziale

4.1.1.1 Convenzione del 10 marzo 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima

In risposta al dirottamento della motonave italiana «Achille Lauro» il 7 ottobre 1985 all'uscita dal porto di Alessandria d'Egitto – operazione che costò la vita a un passeggero americano – la comunità internazionale ha preteso dall'Organizzazione marittima internazionale (OMI) che fosse migliorata la protezione delle navi contro gli attentati terroristici. Di conseguenza, gli Stati membri dell'OMI hanno negoziato una Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (Convenzione SUA). Tale Convenzione protegge le navi, i loro passeggeri e i loro carichi contro gli atti terroristici ed obbliga gli Stati Parte a punire o estradare gli autori di attentati terroristici. La Convenzione SUA è stata adottata il

⁵⁴ In conformità con l'art. 20 par. 1 della Convenzione, la maggioranza degli Stati Parte può in ogni momento, su proposta di uno Stato Parte, domandare al depositario di riunire una conferenza per studiare l'emendamento proposto.

10 marzo 1988 a Roma. Ratificata dalla Svizzera il 12 marzo 1993⁵⁵ ed entrata in vigore per essa il 10 giugno 1993, il 30 settembre 2007 la Convenzione SUA conta 146 Stati Parte.

4.1.1.2 **Sviluppi dal 1988**

La Convenzione SUA del 1988 è una risposta alla minaccia terroristica degli anni Ottanta. In questi ultimi anni, si è assistito a una recrudescenza della minaccia terroristica in generale, ma anche di minacce dirette contro la navigazione marittima. Ricordiamo l'attentato dinamitardo perpetrato nel 2000 contro la nave da guerra americana USS Cole o l'attentato con uso di esplosivo contro la petroliera francese Limburg nel 2002 al largo dello Yemen. Queste due operazioni terroristiche hanno fatto molti morti e feriti. Nel febbraio 2004 un traghetto con 1050 persone a bordo è affondato al largo delle Filippine in seguito all'esplosione sul ponte inferiore di una bomba di soli quattro chili di TNT nascosta in un televisore. In questi ultimi tempi, si sono inoltre moltiplicati gli attacchi contro navi da crociera in particolare nella zona costiera della Somalia. I mezzi utilizzati dei terroristi sono sempre più tecnologicamente efficaci e la loro forza distruttiva è sempre maggiore. Da semplici bersagli, le navi e i loro carichi sono oggi diventati armi potenziali, che permettono per esempio di liberare prodotti tossici o di fare esplodere carburanti. Il trasporto di armi di distruzione di massa e di terroristi per nave, in particolare in container, costituisce un'altra minaccia da prendere sul serio. Per fortuna le navi che battono bandiera svizzera non hanno per il momento subito attacchi di questo tipo, ma nessuno può escludere che gruppi di terroristi scelgano il territorio svizzero come base per pianificare o finanziare le loro operazioni. L'inchiesta aperta dal Ministero pubblico della Confederazione contro la rete terroristica di Al Qaida ha infatti rivelato che alcune persone arrestate in Svizzera erano state in contatto con un individuo vicino agli autori dell'attentato perpetrato contro l'USS Cole.⁵⁶

A livello politico, in questi ultimi anni sono state prese diverse iniziative volte ad aumentare la sicurezza della navigazione marittima, in particolare da parte degli Stati Uniti. Nel 2002 essi hanno per esempio lanciato la «Container Security Initiative», sostenuta tra gli altri dal G8, dall'Unione doganale mondiale, dall'OSCE e dall'UE, e nel 2003 la «Proliferation Security Initiative», intesa a impedire la proliferazione delle armi di distruzione di massa per via marittima, aerea e terrestre.

La revisione della Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima adottata mediante due Protocolli di revisione nel 2005 riflette gli adeguamenti giuridici rivelatisi necessari per tener conto dell'aumentata minaccia terroristica che grava sulla navigazione marittima. Il Protocollo d'emendamento, al quale nel presente messaggio si suggerisce che la Svizzera aderisca, completa i vari sforzi intrapresi sul piano internazionale per migliorare la protezione della navigazione marittima e delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale contro gli attacchi terroristici, ma anche per impedire che dei terroristi se ne servano per trasportare armi di distruzione di massa. Il Protocollo d'emendamento

⁵⁵ RS 0.747.71

⁵⁶ Nella sua sentenza del 28 febbraio 2007 (SK.2006.15_B), il Tribunale penale federale ha prosciolto gli accusati dall'accusa di partecipazione a un'organizzazione criminale. Ha invece dichiarato colpevoli alcuni degli accusati di violazione alla legge sulla dimora e il domicilio degli stranieri e di falsificazione di documenti.

commentato di seguito getta le basi convenzionali necessarie al potenziamento della cooperazione internazionale e rafforza a lungo termine il quadro giuridico internazionale in materia di lotta contro il terrorismo⁵⁷. Il 13 febbraio 2007, ovvero alla scadenza del termine previsto per la firma, il Protocollo era stato firmato con riserva di ratifica da 18 Stati⁵⁸. Il 30 settembre 2007 il Protocollo d'emendamento contava due Stati Parte⁵⁹. L'Assemblea generale dell'ONU ha esortato gli Stati membri a ratificare il Protocollo d'emendamento come un affare prioritario⁶⁰.

4.1.2 Svlgimento dei negoziati sulla modifica della Convenzione SUA

Sull'onda degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, si sono levate voci critiche per denunciare l'esistenza di lacune nell'elenco di fattispecie penali oggetto della Convenzione SUA. Sono stati dunque avviati negoziati in vista della revisione della Convenzione. Questi lavori, durati quasi due anni, sono stati condotti essenzialmente dal comitato giuridico dell'OMI. Le delegazioni di diversi grandi Paesi emergenti o in sviluppo hanno in un primo tempo temuto che l'emendamento della Convenzione potesse limitare la loro sovranità nazionale. Essi si sono dunque opposti all'istituzione di meccanismi volti a permettere l'intervento di Stati terzi e, in particolare, al divieto di trasporto per nave di armi ABC. Grazie alle capacità di abile negoziatore dell'allora presidente cipriota del comitato giuridico dell'OMI, è stato nondimeno possibile chiudere per tempo i negoziati. Il Protocollo relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima è stato adottato il 14 ottobre 2005, nel quadro di una conferenza diplomatica tenutasi a Londra con la partecipazione della Svizzera⁶¹. Sempre in quella conferenza è stato adottato un secondo Protocollo, che modifica il Protocollo del 10 marzo 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale⁶².

4.1.3 Esito dei negoziati

La Convenzione SUA del 1988, nella sua forma originaria, e il Protocollo d'emendamento del 2005 sono applicati come una sola e unica Convenzione, denominata «Convenzione del 2005 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima», e in forma abbreviata «Convenzione SUA del 2005».

Il risultato dei negoziati risponde alle esigenze della Svizzera per quanto concerne il grado di definizione dei nuovi reati e le nuove possibilità di ispezionare e perquisire

⁵⁷ Il Protocollo di emendamento del Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale è commentato nel n. 5 del messaggio. Per motivi tecnici queste modifiche hanno dovuto essere disciplinate in un protocollo separato.

⁵⁸ Australia, Austria, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Francia, Finlandia, Grecia, Italia, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia e Turchia.

⁵⁹ Isole Cook e Saint Kitts e Nevis.

⁶⁰ Cfr. Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU (A/RES/61/40) del 4 dic. 2006.

⁶¹ LEG/CONF.15/21.

⁶² Cfr. n. 5

le navi. Vi è un'unica eccezione: la disposizione che esclude le forze armate dal campo d'applicazione della Convenzione SUA non è, contrariamente alle altre convenzioni dell'ONU contro il terrorismo, completata dalla clausola chiesta a suo tempo dalla Svizzera secondo cui quest'esclusione non deve mai condurre all'impunità. È dunque previsto che in occasione dell'adesione della Svizzera al Protocollo d'emendamento del 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima⁶³.

4.1.4 Sintesi del contenuto del Protocollo d'emendamento del 14 ottobre 2005

Il Protocollo d'emendamento ha come principale obiettivo quello di assicurare che gli Stati Parte si siano dotati di una legislazione penale che permetta di perseguire efficacemente gli autori di atti terroristici diretti contro la sicurezza della navigazione marittima e che collaborino per quanto possibile per prevenire e combattere gli atti illeciti riconosciuti dalla Convenzione SUA del 2005.

Tra le nuove fattispecie penali definite nel Protocollo d'emendamento vanno in particolare menzionate:

- il fatto di utilizzare una nave come oggetto o mezzo d'attacco in un modo che provochi o rischi di provocare danni corporali o materiali gravi, qualora tale atto si prefigga di intimidire una popolazione o di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsivoglia atto;
- il fatto di trasportare a bordo di una nave esplosivi o materiali radioattivi, sapendo che sono destinati a provocare la morte, danni corporali o materiali gravi, allo scopo di intimidire una popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsivoglia atto;
- il fatto di trasportare a bordo di una nave armi nucleari, biologiche o chimiche, componenti di armi o beni destinati alla produzione di tali materie o armi (beni a duplice impiego compresi); e
- il fatto di trasportare per mare persone che hanno commesso atti che configurano una delle fattispecie penali previste dalla Convenzione SUA del 2005 o da un altro strumento di diritto internazionale menzionato nell'allegato alla Convenzione SUA del 2005⁶⁴.

Ogni Stato Parte vigila affinché la responsabilità penale, civile o amministrativa delle persone giuridiche domiciliate sul suo territorio o costituite sotto il regime della sua legislazione intervenga qualora una persona responsabile della direzione o del controllo di questa persona giuridica abbia commesso, in questa funzione, un reato menzionato dalla Convenzione SUA del 2005.

L'ispezione e la perquisizione di navi nelle acque internazionali, l'interrogatorio di persone che si trovano a bordo ad opera di uno Stato Parte sono possibili a condizio-

⁶³ Per maggiori dettagli in merito, cfr. n. 4.2.2.

⁶⁴ Tutte le Convenzioni internazionali menzionate in questo allegato sono state ratificate dalla Svizzera.

ne che la nave o una persona sia sospettata di essere implicata in un reato e lo Stato della bandiera dia la sua esplicita autorizzazione. Gli Stati Parte sono incoraggiati a mettere a punto procedure uniformi per le operazioni congiunte e a concludere accordi in vista di facilitare le operazioni di mantenimento dell'ordine.

4.1.5 Valutazione

Il Protocollo d'emendamento del 2005 propone un aggiornamento della Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima e affina la strategia approntata per lottare contro gli atti terroristici in mare. La Svizzera ha interesse a rafforzare e sviluppare mediante la sua adesione al Protocollo la rete internazionale di strumenti e di norme volte a lottare contro gli attentati terroristici diretti contro la sicurezza della navigazione marittima. Benché non abbia un accesso diretto al mare e possieda soltanto una piccola flotta di alto mare, la Svizzera si mostra solidale con gli Stati confrontati con il fenomeno il terrorismo marittimo. Inoltre, aderendo al Protocollo, la Svizzera prova alla comunità internazionale la sua volontà di prevenire i reati previsti nel Protocollo, di perseguire penalmente gli autori e di collaborare con gli altri Stati in questo settore.

4.2 Commento a singoli articoli della modificata Convenzione SUA del 14 ottobre 2005⁶⁵

4.2.1 Art. 1 (definizione)

Le definizioni introdotte nell'articolo 1 della Convenzione SUA del 2005 tramite l'articolo 2 del Protocollo d'emendamento permettono un'interpretazione univoca dei nuovi articoli e in particolare degli articoli 3, 3^{bis}, 3^{ter} e 3^{quater}, che definiscono le fattispecie penali. Questo considerevole ampliamento del catalogo di definizioni è stato reso necessario soprattutto dall'introduzione nel Protocollo d'emendamento delle armi biologiche e chimiche nonché delle loro componenti e dei prodotti chimici tossici. I danni che possono essere causati da tali armi sono parimenti descritti in modo più preciso di quanto non fosse in precedenza.

4.2.2 Art. 2^{bis} (riserva del diritto internazionale ed esclusione delle forze armate)

Secondo l'articolo 3 paragrafi 1 e 3 del Protocollo d'emendamento, la Convenzione SUA del 2005, secondo il suo articolo 2^{bis} paragrafi 1 e 3 non influisce sugli altri diritti, obblighi e responsabilità degli Stati e degli individui derivanti dal diritto internazionale, in particolare previsti dal Trattato di non proliferazione nucleare, dalla Convenzione che vieta la messa in punto, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) e a tossine e che disciplina la loro distruzione o

⁶⁵ Gli articoli citati come titolo nel seguito del rapporto si riferiscono alla numerazione della Convenzione SUA del 2005 e non a quella degli articoli del Protocollo d'emendamento del 2005. Quando il testo rinvia a questi ultimi, viene espressamente precisato che si tratta degli articoli del Protocollo d'emendamento.

dalla Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, magazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione.

Secondo l'articolo 3 del Protocollo d'emendamento, la Convenzione SUA del 2005 non si applica alle attività delle forze armate in periodo di conflitto armato, in base al significato dato a questi termini nel diritto internazionale umanitario, che sono disciplinate da tale diritto, né alle attività svolte dalle forze armate di uno Stato nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali, in quanto disciplinate da altre norme del diritto internazionale (art. 2^{bis} par. 2). Clausole analoghe si trovano in diverse altre convenzioni dell'ONU contro il terrorismo, per esempio nella Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo, nella Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare come pure nell'emendamento alla Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari, questi ultimi due testi oggetto del presente messaggio. Diversamente da questi strumenti, il Protocollo d'emendamento del 2005 non sottopone l'esclusione delle forze armate dal campo d'applicazione alla condizione che tale disposizione di esclusione non deve essere interpretata nel senso di giustificare o rendere leciti atti altrimenti illeciti, e nemmeno di impedire l'avvio di procedimenti penali in virtù di altre leggi.

Come già precisato, la Svizzera ha sempre seguito una politica costante, ritenendo che simili eccezioni a favore di determinate categorie di persone e dei loro atti sono accettabili soltanto se tali atti ricadano nel campo d'applicazione del diritto internazionale umanitario oppure se non violano il diritto internazionale pubblico. Ligi a questa posizione, negli ultimi dieci anni la Svizzera ha sempre fatto quanto possibile per ottenere che questa garanzia minima contro l'impunità sia introdotta nei trattati internazionali di lotta contro il terrorismo⁶⁶. Su questo punto anche il mandato negoziale da noi conferito per la revisione della Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima non fa eccezione. A causa della pressione generale esercitata allo scopo di concludere felicemente i negoziati il più rapidamente possibile, la delegazione Svizzera non è riuscita a fare includere in modo esplicito nel Protocollo d'emendamento questa garanzia contro l'impunità. L'interesse preponderante che spingeva a fare adottare la Convenzione per consenso non ha permesso alla Svizzera di imporre la sua posizione. A nostro avviso, questa lacuna è deplorabile poiché implica che gli atti di fatto terroristici commessi da forze armate in tempo di pace non ricadano sotto la Convenzione SUA del 2005 se sono retti da non meglio precisate norme del diritto internazionale. Fondandoci sulla pratica costante e coerente della Svizzera nel contesto dell'elaborazione di trattati internazionali di lotta contro il terrorismo e conformemente a ciò che è stato fatto per altre convenzioni settoriali di lotta contro il terrorismo, proponiamo quindi di accompagnare l'adesione della Svizzera al Protocollo d'emendamento del 2005 con una dichiarazione secondo cui la Convenzione SUA del 2005 non giustifica né rende leciti atti altrimenti illeciti e nemmeno esclude il perseguimento penale in virtù di altri atti normativi. Tale dichiarazione avrà la conseguenza di permettere alla Svizzera di applicare la Convenzione SUA del 2005 – per esempio in caso di attentati per mezzo di esplosivi contro una nave che batte bandiera svizzera – anche qualora un altro Stato ritenga che la Convenzione sia inapplicabile perché il reato è stato commesso dalle sue forze armate, se tale Stato omette di perseguire il reato secondo altre norme del diritto internazionale.

⁶⁶ Cfr. n. 2.2.4 e 3.2.6

4.2.3

Art. 3 par. 1 lett. f e 2, art. 3^{bis}, 3^{ter} e 3^{quater} (reati)

Gli atti penalmente perseguibili sono stati ampiamente estesi nell'articolo 4 del Protocollo d'emendamento. Secondo tale disposizione, l'articolo 3 lettera g della Convenzione SUA è abrogato, e il capoverso 2 modificato dichiara punibile chiunque minaccia, a certe condizioni, di commettere uno qualunque dei reati di cui all'articolo 3. Il nuovo articolo 3^{bis} punisce, da un lato, chi utilizza contro una nave o a bordo della stessa o scarica da una nave armi o materiali pericolosi (esplosivi, materiale radioattivo o armi BCN, in particolare idrocarburi) allo scopo di intimidire una popolazione o di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsivoglia atto e, d'altro lato, chi trasporta a bordo di una nave armi o materiali pericolosi. L'articolo 3^{ter} dichiara punibile chi trasporta una persona che abbia commesso uno dei reati menzionati dalla Convenzione o in uno dei trattati enumerati nell'allegato con l'intenzione di aiutare questa persona a sfuggire al perseguimento penale. L'articolo 3^{quater} punisce il tentativo, la complicità e l'istigazione.

Le norme penali svizzere attualmente vigenti soddisfano pienamente le esigenze della Convenzione SUA del 2005. Le disposizioni della parte speciale del CP sui reati contro la vita e l'integrità della persona, contro il patrimonio, contro la libertà personale o contro la circolazione pubblica, o relative ai reati di comune pericolo o ai reati contro lo stato e la difesa nazionale si applicano alle fattispecie previste dal Protocollo d'emendamento. Sono parimenti applicabili l'articolo 34 LMB, gli articoli 37 e 38 della legge del 25 marzo 1977⁶⁷ sugli esplosivi, gli articoli 43 e 44 LRaP, gli articoli 88 e 89 LENU, nonché gli articoli 128–129a LNM. Per il rimanente, il tentativo, la complicità e l'istigazione sono anche punibili secondo gli articoli 21 segg. e 260^{bis} CP. La minaccia di commettere reati a fini di coazione è coperta dagli articoli 180, 181, 258, 285 e 286 CP.

4.2.4

Art. 5^{bis} (responsabilità delle persone giuridiche)

Il nuovo articolo 5^{bis} della Convenzione SUA del 2005 (art. 5 del Protocollo d'emendamento) esige dagli Stati Parte che prendono le misure necessarie affinché la responsabilità di una persona giuridica intervenga in caso di infrazione alla Convenzione; questa responsabilità può essere penale, civile o amministrativa. Questa responsabilità sussiste rimanendo impregiudicata la responsabilità penale delle persone fisiche che hanno commesso i reati.

L'articolo 102 capoverso 1 CP introduce una responsabilità penale sussidiaria della persona giuridica, se è commesso un crimine o un delitto che, per carenza organizzazione interna dell'impresa, non può essere ascritto a una persona fisica determinata. Il capoverso 2 introduce una responsabilità primaria per alcune categorie di reato qualora si possa rimproverare all'impresa di non avere preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire un simile reato. Questa disposizione non è dunque interamente conforme alle esigenze della Convenzione poiché non permette di perseguire sistematicamente la persona giuridica e la persona fisica in modo parallelo. Quest'inadeguatezza è tuttavia ampiamente compensata dalle misure di diritto civile (segnatamente: azioni di responsabilità civile degli art. 41 segg.

⁶⁷ RS 941.41

del Codice civile svizzero⁶⁸) e di diritto amministrativo (segnatamente: revoca dell'atto di nazionalità o misure straordinarie di sicurezza dell'art. 44 LNM in combinato disposto con l'art. 6 LNM) che possono essere prese nei confronti della persona giuridica che gestisce la nave incriminata. Non è dunque necessario prevedere disposizioni complementari.

4.2.5 **Art. 6 par. 4** (*aut dedere, aut iudicare*)

L'articolo 6 paragrafo 4 della Convenzione SUA del 2005 (art. 6 par. 3 del Protocollo d'emendamento) sancisce il principio internazionale *aut dedere, aut iudicare*. Questo principio impone allo Stato richiesto di avviare un procedimento di estradizione o il perseguimento penale se non estrada il presunto autore, ciò in ragione della gravità dei reati coperti dalla Convenzione e allo scopo di evitare che l'autore del reato di terrorismo sfugga a una sanzione adeguata. Per maggiori dettagli, si rinvia al commento dell'articolo 11 della Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione degli atti di terrorismo nucleare⁶⁹.

4.2.6 **Art. 8^{bis} (scambio di informazioni, collaborazione, ispezione e perquisizione di una nave)**

Qualora incontrino una nave che batte una bandiera di un altro Stato e chi si trova al largo del mare territoriale di un qualsivoglia Stato, e abbiano fondati motivi di sospettare che la nave è implicata nella commissione di un reato di cui agli articoli 3, 3^{bis}, 3^{ter} o 3^{quater}, gli agenti abilitati di uno Stato Parte possono, secondo la nuova procedura prevista nell'articolo 8^{bis} della Convenzione SUA del 2005 (art. 8 par. 2 del Protocollo d'emendamento), ispezionare e perquisire la nave e interrogare le persone a bordo se lo Stato della bandiera ne dà autorizzazione esplicita. Per ottenerla, la Parte richiedente deve fare richiesta allo Stato della bandiera indicando tutte le informazioni che possiede sulla nave. Lo Stato della bandiera è tenuto a rispondere tempestivamente. Lo Stato richiesto può respingere la domanda, accordare l'autorizzazione incondizionata, sottoporla a determinate condizioni, prendere parte alla perquisizione o procedervi esso stesso. Gli Stati Parte hanno la possibilità di notificare anticipatamente al Segretario generale dell'OMI un'autorizzazione generale valida per questi casi, con o senza condizioni. Gli organi che procedono alla perquisizione devono essere debitamente autorizzati dal loro governo e rinunciare a qualsivoglia intervento violento. Le autorità che ispezionano una nave in mare per perquisirne il carico devono tener conto delle difficoltà e dei pericoli provocati dalla loro venuta a bordo.

Se la perquisizione della nave permette di raccogliere le prove di un'infrazione alla Convenzione, lo Stato della bandiera può autorizzare la Parte richiedente a trattenere la nave, il suo carico e le persone che si trovano a bordo. Lo Stato richiedente è autorizzato a prendere senza autorizzazione i provvedimenti supplementari che si impongono per scongiurare un pericolo imminente per la vita delle persone. In generale, l'uso della forza deve essere evitato; qualora ciò non fosse possibile, deve

⁶⁸ RS 210

⁶⁹ Cfr. n. 2.2.8

essere proporzionato. Lo Stato Parte che decide di intervenire nei confronti di una nave è tenuto a prendere diverse misure di sicurezza ed è responsabile dei danni e delle perdite causate se l'intervento è illecito o se i sospetti si rivelano privi di fondamento. Lo Stato della bandiera può esercitare la sua giurisdizione o autorizzare un altro Stato Parte a esercitare la sua giurisdizione. Gli Stati Parte collaborano nel migliore dei modi per prevenire e combattere gli atti punibili ai sensi della Convenzione SUA in conformità con il diritto internazionale. Sono incoraggiati a mettere a punto procedure uniformi per le operazioni congiunte condotte in virtù dell'articolo 8^{bis} e a concludere accordi in vista di facilitare le operazioni di mantenimento dell'ordine.

Fondandosi su questa disposizione, gli Stati Uniti, per esempio, hanno concluso con diversi Stati dei cosiddetti «Boarding Agreements», accordi di ispezione. Tale strumento permette a ciascuna Parte contraente di controllare le navi di un'altra Parte senza esservi autorizzati espressamente dallo Stato della bandiera. Quest'ultimo deve tuttavia essere informato preventivamente dallo Stato che procede all'ispezione. Lo Stato della bandiera ha il diritto di vietare la perquisizione della nave nel caso concreto. Se un simile divieto sia realizzabile nei fatti è alquanto dubbio. In ogni modo, la Svizzera non ha nessuna ragione di concludere un accordo di ispezione con Paesi terzi. Se una nave che batte bandiera svizzera dovesse essere sospettata, per ispezionarla è obbligatorio chiedere l'autorizzazione delle autorità svizzere, dato che una nave svizzera che si trova in alto mare è soggetta alla sovranità svizzera.

4.2.7 Art. 10 par. 2 (garanzie relative all'osservanza dei diritti dell'uomo)

Questa disposizione (art. 9 del Protocollo d'emendamento) costituisce parte integrante di diverse recenti convenzioni contro il terrorismo stipulate sotto l'egida dell'ONU. Essa corrisponde per esempio all'articolo 12 della Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare. Rimandiamo di conseguenza al relativo commento⁷⁰.

4.2.8 Art. 11 (estradizione)

L'articolo 11 paragrafi 1, 2, 3 e 4 della Convenzione SUA del 2005 (art. 10 del Protocollo d'emendamento) disciplina gli effetti della Convenzione sugli strumenti d'estradizione in vigore o che saranno conclusi tra Stati Parte alla Convenzione. L'AIMP prevede già la possibilità di cooperare per qualsivoglia reato, ragion per cui questa disposizione non presenta difficoltà per la Svizzera. Per i particolari, si rinvia alle spiegazioni relative all'articolo 13 della Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare⁷¹. Va in proposito sottolineato che l'estradizione sottostà alle condizioni previste dal diritto interno dello Stato richie-

⁷⁰ Cfr. n. 2.2.9

⁷¹ Cfr. n. 2.2.10

sto. Per la Svizzera, occorre menzionare la doppia incriminazione⁷² nonché le garanzie offerte in materia di diritti dell'uomo della CEDU e del Patto ONU II. Da ultimo, il paragrafo 4 è inteso a evitare che il presunto autore di un reato previsto dalla Convenzione possa sfuggire al perseguimento penale.

4.2.9 Articoli 11^{bis} e 11^{ter} (clausole di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)

Gli articoli 11^{bis} e 11^{ter} della Convenzione SUA del 2005 (art. 10 par. 2 e 3 del Protocollo d'emendamento) riprendono il contenuto degli articoli 15 e 16 della Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione degli atti di terrorismo nucleare. Si rinvia di conseguenza alle spiegazioni in merito (cfr. n. 2.2.12).

4.2.10 Art. 12 par. 1 (assistenza giudiziaria)

L'articolo 12 paragrafo 1 (art. 11 del Protocollo d'emendamento) estende il campo d'applicazione della Convenzione ai nuovi reati introdotti dal Protocollo e per i quali occorre accordare l'assistenza giudiziaria in materia penale.

4.2.11 Art. 12^{bis} (consegna temporanea di persone detenute)

L'articolo 12^{bis} della Convenzione SUA del 2005 (art. 11 par. 2 del Protocollo d'emendamento) disciplina la consegna temporanea di persone detenute a fini di identificazione o di testimonianza o affinché concorrano alla determinazione dei fatti nel quadro di un'inchiesta o di un perseguimento relativo a reati introdotti dal Protocollo. Le spiegazioni a sostegno dell'articolo 17 della Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare valgono anche riguardo alla presente disposizione⁷³.

4.2.12 Art. 13 e 14 (prevenzione dei reati)

Tra le misure che permettono di prevenire i nuovi reati previsti negli articoli 13 e 14 della Convenzione SUA del 2005 (art. 12 e 13 del Protocollo d'emendamento), occorre menzionare diverse misure previste dall'AIMP dimostrate a più riprese efficaci nelle procedure di cooperazione. Una di esse consiste nella trasmissione spontanea di mezzi di prova e di informazioni ai sensi dell'articolo 67a AIMP. Tale disposizione permette all'autorità del perseguimento penale svizzera, a determinate condizioni, di trasmettere spontaneamente a un'autorità estera mezzi di prova che essa ha raccolto nel corso della sua inchiesta, quando reputa che tale trasmissione sia di natura da permettere di aprire un perseguimento penale o possa facilitare lo svol-

⁷² La quota minima della sanzione privativa della libertà comminata per il reato deve essere di almeno un anno secondo l'art. 35 lett. a AIMP, ciò che non pone problemi per quanto concerne i reati di terrorismo menzionati nell'art. 2 della Convenzione, per i quali è sempre comminata una pena che soddisfa queste esigenze.

⁷³ Cfr. n. 2.2.13

gimento di un'inchiesta in corso⁷⁴. Un'altro provvedimento consiste nella possibilità di emanare, alle condizioni stabilite dalla legge, misure provvisorie – un esempio tipico è il blocco di conti – al fine di conservare una situazione esistente, di proteggere interessi giuridici minacciati o di preservare mezzi di prova.⁷⁵

4.2.13 Art. 17–24 (clausole finali)

Conformemente all'articolo 15 del Protocollo d'emendamento, la Convenzione del 1988 e il Protocollo del 2005 sono considerati e interpretati, tra le parti al Protocollo d'emendamento, come un solo e unico strumento, denominato «Convenzione SUA 2005». Quest'ultima consta degli articoli 1–16 della Convenzione riveduta nonché degli articoli 17–24 del Protocollo e del suo allegato. Di conseguenza, se uno Stato è parte unicamente della Convenzione del 1988 e non del protocollo di revisione del 2005, si applicherà in questo caso soltanto la Convenzione SUA del 1988. Logicamente, la Convenzione SUA del 1988 e la Convenzione SUA del 2005 dovranno dunque figurare separatamente nella RS.

Secondo l'articolo 16 del Protocollo d'emendamento, il nuovo articolo 16^{bis} della Convenzione SUA del 2005 prevede che le sue clausole finali sono gli articoli 17–24 del Protocollo d'emendamento del 2005.

Conformemente all'articolo 17, il Protocollo d'emendamento era aperto alla firma dal 14 febbraio 2006 al 13 febbraio 2007 alla sede dell'OMI a Londra. Scaduto questo termine, è ancora possibile soltanto l'adesione. La Svizzera aderirà direttamente non appena le Camere federali avranno approvato il Protocollo d'emendamento.

Le ulteriori clausole finali del Protocollo d'emendamento corrispondono ampiamente alle clausole della Convenzione SUA del 1988 o alle disposizioni finali abituali che si trovano negli strumenti di diritto internazionale in materia di entrata in vigore, di denuncia o di modifica.

⁷⁴ La trasmissione di un mezzo di prova a uno Stato con il quale la Svizzera non è legata da un accordo internazionale richiede l'autorizzazione dell'Ufficio federale di giustizia (art. 67a cpv. 3). Possono essere fornite informazioni relative alla sfera segreta se permettono di presentare una domanda d'assistenza giudiziaria alla Svizzera (art. 67a cpv. 5).

⁷⁵ Quallsivoglia trasmissione spontanea deve essere registrata in un verbale (art. 67a cpv. 6). Art. 18 AIMP. Come condizioni, può essere precisato che, se vi è pericolo nel ritardo e le indicazioni fornite permettono di giudicare se tutti i presupposti sono adempiuti, l'Ufficio federale di giustizia può ordinare misure provvisorie già appena annunciata la domanda; tali misure vengono revocate se lo Stato estero non presenta la domanda entro il termine stabilito (art. 18 cpv. 2 AIMP).

5 Protocollo del 14 ottobre 2005 relativo al Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale

5.1 Grandi linee del Protocollo d'emendamento

5.1.1 Situazione iniziale

5.1.1.1 Protocollo del 10 marzo 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale

Il Protocollo del 10 marzo 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale⁷⁶ è stato adottato contemporaneamente alla Convenzione SUA del 1988.⁷⁷ La Convenzione e il Protocollo formano un'unità. Siccome le piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale non sono assimilabili a navi, ma possono nondimeno essere minacciate da attentati terroristici come quest'ultime, la conferenza diplomatica riunitasi nel 1988 ha deciso di tenere conto di questa specificità in un protocollo separato. Ratificato il 12 marzo 1993 dalla Svizzera ed entrato in vigore per essa il 10 giugno 1993, il 30 settembre 2007 il Protocollo⁷⁸ contava 135 Stati Parte.

5.1.1.2 Evoluzione della situazione dal 1988

L'aumento della minaccia terroristica⁷⁹ non soltanto su terra e nei cieli ma anche in mare ha reso necessario un adeguamento del quadro giuridico internazionale per proteggere le piattaforme fisse, concretato nel presente Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse. Il 13 febbraio 2007, ovvero alla scadenza del termine previsto per la firma, il Protocollo di emendamento era stato firmato con riserva di ratifica da 18 Stati⁸⁰. L'Assemblea generale dell'ONU ha esortato gli Stati membri a ratificare il Protocollo d'emendamento come un affare prioritario.⁸¹

5.1.2 Svolgimento dei negoziati

Il Protocollo d'emendamento relativo al Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale è stato negoziato contemporaneamente al Protocollo d'emendamento relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima. Non avendo dato luogo a nessuna divergenza d'opinione, esso è stato

⁷⁶ È generalmente considerata piattaforma continentale la zona di 200 miglia marine compresa fra la costa e l'alto mare (cfr. in dettaglio l'art. 76 della Convenzione dell'ONU del 1982 sul diritto del mare).

⁷⁷ Per la genesi, cfr. n. 4.1.1.1.

⁷⁸ RS **0.747.711**

⁷⁹ Cfr. n. 4.1.1.2

⁸⁰ Australia, Austria, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Francia, Finlandia, Grecia, Italia, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia e Turchia.

⁸¹ Cfr. Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU (A/RES/61/40) del 4 dic. 2006.

adottato il 14 ottobre 2005 da una conferenza diplomatica degli Stati Parte alla quale ha partecipato anche la Svizzera.⁸²

5.1.3 Esito dei negoziati

Il Protocollo SUA del 1988 e il Protocollo d'emendamento del 2005 sono considerati e applicati dagli Stati Parte come un solo e unico strumento denominato «Protocollo del 2005 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale», o più semplicemente «Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse».

Il risultato dei negoziati risponde alle esigenze della Svizzera per quanto concerne il grado di definizione dei nuovi reati. Come è il caso della Convenzione SUA, la disposizione che esclude le forze armate dal campo d'applicazione del Protocollo⁸³ non è, contrariamente alle altre convenzioni dell'ONU contro il terrorismo, completata dalla clausola chiesta a suo tempo dalla Svizzera secondo cui quest'esclusione non deve mai condurre all'impunità. È dunque previsto che in occasione dell'adesione della Svizzera al Protocollo d'emendamento del 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima sia fatta una dichiarazione in questo senso.⁸⁴

5.1.4 Sintesi del contenuto del Protocollo d'emendamento

Le piattaforme fisse possono non soltanto essere prese di mira da un attentato ma anche servire a commetterne uno. Il principale obiettivo che si vuole raggiungere per mezzo del Protocollo d'emendamento consiste nell'assicurare che gli Stati Parte si siano dotati di normative penali che permettano di perseguire efficacemente gli autori di atti terroristici diretti contro la sicurezza delle piattaforme fisse e che collaborino per quanto possibile a prevenire e combattere gli atti illeciti riconosciuti dal Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse.

Tra le nuove fattispecie penali previste nel Protocollo d'emendamento vanno in particolare menzionati:

- il fatto di utilizzare contro una piattaforma fissa o a bordo della stessa o di scaricare da una piattaforma fissa esplosivi, materiale radioattivo o armi biologiche, chimiche o nucleari, in modo da provocare o rischiare di provocare la morte o danni corporali o materiali gravi, allo scopo di intimidire una popolazione o di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsivoglia atto;
- il fatto di scaricare da una piattaforma fissa idrocarburi, gas naturale liquefatto o altre sostanze nocive o potenzialmente pericolose in un modo tale da provocare o rischiare di provocare la morte o danni corporali o materiali gravi, allo scopo di intimidire una popolazione o di costringere un governo o

⁸² LEG/CONF.15/22.

⁸³ Cfr. il rimando nell'art. 2 del Protocollo d'emendamento relativo all'applicabilità dell'art. 2^{bis} della Convenzione SUA del 2005 al Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse.

⁸⁴ Cfr. n. 4.2.2 e il commento nella nota 86.

un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsivoglia atto;

- il fatto di ferire o uccidere una persona nel contesto di uno dei reati menzionati.

5.1.5 Valutazione

Il Protocollo d'emendamento del 2005 completa il Protocollo del 1988 aggiungendo nuove fattispecie penali. Quest'estensione del campo di applicazione intende migliorare la protezione delle piattaforme fisse contro gli attentati terroristici. La Svizzera ha interesse a rafforzare e sviluppare mediante la sua adesione al Protocollo la rete internazionale di strumenti e di norme volte a lottare contro gli attentati terroristici.

5.2 Commento a singoli articoli del Protocollo del 14 ottobre 2005⁸⁵

5.2.1 Art. 1 par. 1 (rinvio)

Come già il Protocollo SUA del 1988, il Protocollo d'emendamento del 2005 rimanda nell'articolo 2 a disposizioni della Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima nel tenore modificato dal Protocollo d'emendamento del 2005 e dichiara talune disposizioni applicabili *mutatis mutandis* al Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse. Il rimando si riferisce in particolare alle definizioni (art. 1), alla riserva del diritto internazionale pubblico e all'esclusione delle forze armate (art. 2^{bis})⁸⁶, al campo d'applicazione, alla responsabilità delle persone giuridiche (art. 5^{bis}), all'obbligo di indagare e alla protezione consolare (art. 7) nonché alle disposizioni in materia di assistenza giudiziaria e d'estradizione (art. 10–16). Queste disposizioni si applicano ai reati contemplati nel Protocollo del 14 ottobre 2005 se essi sono commessi su piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale o contro simili piattaforme.

5.2.2 Art. 2 par. 1 lett. d e 2, art. 2^{bis} e 2^{ter} (reati)

Il Protocollo d'emendamento (art. 3 e 4) procede alle stesse modifiche previste per la Convenzione SUA del 2005. Il nuovo articolo 2^{bis} del Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse riprende i comportamenti di cui all'articolo 3^{bis} della Convenzione, se sono diretti contro una piattaforma o perpetrati a partire da una piattaforma.

⁸⁵ Gli articoli citati come titolo nel seguito del rapporto si riferiscono alla numerazione del Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse. Gli articoli del Protocollo d'emendamento sono menzionati esplicitamente.

⁸⁶ La dichiarazione per prevenire l'impunità (cfr. n. 4.2.2) che accompagna l'adesione al Protocollo del 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima si applica anche al Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse, che rimanda all'art. 2^{bis} della Convenzione SUA del 2005 per quanto riguarda l'esclusione delle forze armate dal campo d'applicazione.

L'articolo 2^{ter} punisce anche il tentativo, la complicità e l'istigazione. Tutti questi reati sono coperti dal diritto penale svizzero, al pari di quelli oggetto della Convenzione.⁸⁷

5.2.3 Art. 3 par. 4 (*aut dedere, aut iudicare*)

L'articolo 3 paragrafo 4 del Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse (art. 5 par. 3 del Protocollo d'emendamento) sancisce il principio internazionale *aut dedere, aut iudicare*. Per maggiori dettagli, si rinvia alle spiegazioni in proposito di cui all'articolo 11 della Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione degli atti di terrorismo nucleare⁸⁸.

5.2.4 Art. 6–13 (clausole finali)

Secondo l'articolo 6 del Protocollo d'emendamento, il Protocollo SUA del 1988 e il Protocollo d'emendamento del 2005 sono considerati e interpretati dalle Parti al Protocollo d'emendamento come un solo e unico strumento, denominato Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse. Quest'ultimo consta degli articoli 1–4 del Protocollo del 1988 e degli articoli 8–3 del Protocollo d'emendamento. Di conseguenza, se uno Stato è parte unicamente al Protocollo del 1988 e non al Protocollo d'emendamento del 2005, si applicherà in questo caso soltanto il Protocollo SUA del 1988. Di conseguenza, il Protocollo SUA del 1988 e il Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse dovranno figurare separatamente nella RS ed essere dotate di numerazioni differenti.

Secondo l'articolo 7 del Protocollo d'emendamento, il nuovo articolo 4^{bis} del Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse precisa che le clausole finali di quest'ultimo sono gli articoli 8–13 del Protocollo d'emendamento del 2005.

Conformemente all'articolo 8, il Protocollo d'emendamento era aperto alla firma dal 14 febbraio 2006 al 13 febbraio 2007 presso la sede dell'OMI a Londra. Scaduto questo termine, l'adesione è ancora possibile. La Svizzera aderirà direttamente non appena le Camere federali avranno approvato il Protocollo d'emendamento.

Le ulteriori clausole finali del Protocollo d'emendamento corrispondono ampiamente alle clausole del Protocollo SUA del 1988 e alle disposizioni finali abituali che si trovano negli strumenti di diritto internazionale in materia di entrata in vigore, di denuncia o di modifica.

⁸⁷ Cfr. n. 4.2.3

⁸⁸ Cfr. n. 2.2.8

6 Ripercussioni

6.1 Sulle finanze e sugli effettivi del personale della Confederazione

La ratifica, rispettivamente l'adesione ai quattro strumenti di diritto internazionale oggetto del presente messaggio non avranno effetti sulle finanze e sugli effettivi del personale della Confederazione. I reati con movente terroristico sono già oggi in ampia misura di competenza della Confederazione: nella prospettiva dei quattro strumenti oggetto del presente messaggio, citiamo tra i reati che ricadono sotto la giurisdizione federale in particolare la partecipazione e il sostegno a un'organizzazione criminale o terroristica, i reati commessi (art. 337 CP) da un'organizzazione criminale o terroristica ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP, l'uso di esplosivi (art. 224–226 CP) e la realizzazione di un pericolo dovuto all'energia nucleare, alla radioattività o a radiazioni ionizzanti (art. 226^{bis} e 226^{ter} CP)⁸⁹, il possesso illecito di armi nucleari, biologiche o chimiche secondo la LMB (art. 40), gli atti perseguibili penalmente ai sensi della LENu (art. 100) o della LRaP (art. 46). Non vi è dunque un ampliamento della giurisdizione federale. Poiché gli atti punibili ai sensi degli strumenti di diritto internazionale oggetto del presente messaggio sono già punibili secondo il diritto vigente, non vi è da temere un aumento di procedimenti penali per questa ragione.

6.2 Per l'economia

La ratifica, rispettivamente l'adesione ai quattro strumenti di diritto internazionale oggetto del presente messaggio non avranno verosimilmente ripercussioni sull'economia.

6.3 Per i Cantoni

La ratifica, rispettivamente l'adesione ai quattro strumenti di diritto internazionale oggetto del presente messaggio non avrà alcuna ripercussione per i Cantoni poiché i casi di terrorismo – come già ricordato – rientrano generalmente nella giurisdizione della Confederazione.

Per quanto concerne gli atti di terrorismo commessi su navi o per mezzo di navi, la LNM prevede nell'articolo 15 capoverso 1 una disposizione secondo cui i reati commessi a bordo di navi svizzere e gli atti specialmente repressi dalla LNM sono perseguiti e giudicati dalle autorità del Cantone di Basilea Città se gli stessi non rientrano nella competenza del Tribunale penale federale o dei tribunali militari. Come già precisato, l'articolo 337 CP conferisce alla Confederazione la competenza di giudicare gli atti quali la partecipazione e il sostegno a un'organizzazione criminale o terroristica ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP se sono stati commessi prevalentemente all'estero. La competenza della Confederazione non viene esclusa per il fatto che la Svizzera esercita sulle navi che battono bandiera svizzera la sua sovranità e la sua giurisdizione sulle persone e i beni che si trovano a bordo. Secondo la concezione del diritto svizzero, tali navi non sono infatti considerate come facenti parte del

⁸⁹ Art. 336 cpv. 1 lett. d CP

territorio svizzero⁹⁰. Un reato previsto dalla Convenzione SUA non è dunque considerato come commesso sul territorio svizzero, ragion per cui l'articolo 337 CP si applica se sono adempiute tutte le altre condizioni.

7 Programma di legislatura

I quattro strumenti internazionali oggetto del presente messaggio sono stati tutti adottati nel 2005. Dato che per ragioni politiche i negoziati sono talvolta durati diversi anni, la loro riuscita non era prevedibile al momento in cui è stato approntato il programma di legislatura 2003–2007. Per questo motivo, l'adesione a questi strumenti o la loro ratifica non è stata annunciata nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007⁹¹.

L'adesione ai quattro accordi oggetto del presente messaggio e la loro ratifica sono tuttavia conformi all'impegno internazionale già assunto dalla Svizzera in materia di lotta contro il terrorismo. La Svizzera ha ratificato senza eccezioni le 12 convenzioni e protocolli di lotta contro il terrorismo adottati finora sotto l'egida dell'ONU. In diverse risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza dell'ONU gli Stati membri vengono esortati a ratificare questi strumenti di diritto internazionale nel più breve tempo possibile. Non va dimenticato che il rafforzamento della cooperazione internazionale nel campo della lotta contro il terrorismo, che costituisce lo scopo degli strumenti di diritto internazionale oggetto del presente messaggio, contribuisce anche ad aumentare la sicurezza interna della Svizzera. La difesa degli interessi di sicurezza della Svizzera mediante la cooperazione internazionale fa parte degli obiettivi della legislatura 2003–2007. È dunque nell'interesse del nostro Paese seguire gli sviluppi a livello internazionale, in particolare nel contesto dell'ONU.

8 Aspetti giuridici

8.1 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale che approva la Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, la modifica della Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari dell'8 luglio 2005 nonché i due Protocolli del 14 ottobre 2005, il primo relativo alla Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, l'altro relativo al Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di concludere trattati internazionali. Secondo l'articolo 184 capoverso 2 Cost., il Consiglio federale firma e ratifica i trattati internazionali, mentre, secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale è competente per approvarli.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., sottostanno al referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), quelli che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) e quelli com-

⁹⁰ FF 1952 641

⁹¹ FF 2004 969

preendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3).

I quattro strumenti di diritto internazionale oggetto del presente messaggio hanno una durata indeterminata, ma possono essere denunciati in qualsiasi momento; la denuncia ha effetto 180 giorni o un anno dopo il deposito dello strumento di denuncia presso il depositario. Essi non prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale. Rimane dunque da determinare se i trattati comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se per la loro attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002⁹² sul Parlamento, contengono norme di diritto le disposizioni generali e astratte direttamente vincolanti che impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Una norma di diritto internazionale è considerata importante se l'oggetto che è destinata a disciplinare richiede che, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettere a–g Cost., essa sia trasposta nel diritto nazionale sotto forma di una legge in senso formale. Devono pertanto essere considerate importanti in particolare tutte le disposizioni fondamentali che disciplinano i diritti e gli obblighi di persone, limitano i diritti costituzionali o determinano compiti o prestazioni della Confederazione.

I quattro strumenti di diritto internazionale oggetto del presente messaggio impongono agli Stati Parte, quale obiettivo fondamentale, di fare tutto quanto in loro potere per prevenire gli atti terroristici diretti contro la sicurezza nucleare o contro la sicurezza della navigazione marittima e, nel caso non ci riuscissero, di emanare le disposizioni legali necessarie per perseguire penalmente i presunti autori. I quattro trattati di diritto internazionale istituiscono inoltre tra gli Stati Parte obblighi in materia di assistenza giudiziaria e di estradizione. Tali obblighi implicano effetti sui diritti e sugli obblighi degli individui. Inoltre, delegano determinate competenze alle autorità incaricate di attuarli. Se gli Stati Parte dispongono generalmente di un certo margine di manovra nell'attuazione della maggior parte di questi obblighi, gli obiettivi rimangono concreti e sono descritti in modo preciso. In alcuni casi, i provvedimenti tecnici da prendere sono addirittura stabiliti dettagliatamente. Se non è dunque necessario emanare leggi federali per adempiere gli obblighi che risultano dai quattro strumenti di diritto internazionale – dato che il Codice penale e la legislazione federale in generale contengono già tutte le normative necessarie – non è la situazione effettiva che conta, ma l'aspetto teorico. Non bisogna sapere se è necessario emanare disposizioni penali o norme in materia di assistenza giudiziaria, ma occorre domandarsi se, a causa dell'adesione ai quattro trattati oggetto del presente messaggio o della loro ratifica, sarebbe necessario emanarle se non fossero già contenute nel diritto svizzero. Nel caso che ci occupa, sarebbe stato effettivamente necessario emanare disposizioni penali o norme in materia di assistenza giudiziaria se il diritto svizzero non le prevedesse già. Se si considera la *ratio legis*, rimane il fatto che, ratificando tali strumenti o aderendovi, la Svizzera si assume un impegno di diritto internazionale e che dunque essa non può più modificare o abrogare queste disposizioni penali senza tener conto degli obblighi contratti con la comunità internazionale. Queste disposizioni devono dunque essere considerate importanti, dato che, secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., potrebbero essere emanate unicamente sotto forma di una legge, nel caso dovessero essere trasposte nel diritto nazionale. Di

⁹² RS 171.10

conseguenza, il decreto federale che approva i quattro strumenti in questione sottostà a referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.

8.2 Rapporto con il diritto europeo

8.2.1 Unione europea

Le misure di lotta contro il terrorismo prese dalla Svizzera, segnatamente la sua volontà di ratificare la Convenzione contro il terrorismo nucleare e l'emendamento della Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, nonché di aderire ai protocolli d'emendamento della Convenzione SUA e del Protocollo SUA del 1988 coincidono con le misure che l'Unione Europea ha adottato in questo campo. Nel suo programma pluriennale volto a rafforzare la cooperazione tra gli Stati europei allo scopo di fare dell'Europa uno «spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia» (Programma dell'Aia), l'UE considera infatti la lotta contro il terrorismo come una delle sue priorità. Conformemente al suo piano d'azione contro il terrorismo⁹³, l'Unione europea è favorevole alla ratifica e all'attuazione per quanto possibile rapide di tutti i trattati e protocolli dell'ONU in materia di lotta contro il terrorismo. In un'azione comune del Consiglio del 12 giugno 2006⁹⁴ concernente il sostegno alle attività dell'AIEA nel campo della sicurezza e della verifica nucleari e nel quadro dell'attuazione della strategia dell'UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'Unione europea fa espressamente riferimento alla Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare e alla modifica della Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari e ne incoraggia la ratifica. Di conseguenza, il Consiglio dell'Unione europea, con decisione del 10 luglio 2007, ha approvato l'adesione dell'Euratom alla modifica della Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari⁹⁵.

8.2.2 Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa sostiene gli sforzi delle Nazioni Unite nell'ambito della lotta contro il terrorismo e ha sottolineato a più riprese quanto sia importante la cooperazione tra gli Stati e le organizzazioni internazionali. Il 15 maggio 2003 ha adottato il Protocollo che modifica la Convenzione europea di lotta contro il terrorismo⁹⁶. Il 16 maggio 2005 ha adottato la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo⁹⁷, diretta contro i reati commessi nel contesto della preparazione di atti terroristici e che fa riferimento ai trattati contro il terrorismo dell'ONU.

⁹³ Cfr. versione del 29 marzo 2007, Doc. n. 7233/1/07 REV 1.

⁹⁴ 2006/418/PESC, GU L 165 del 17.6.2006, p. 20.

⁹⁵ GU L 190 del 21.7.2007, p. 12

⁹⁶ Serie dei trattati europei (STE) n. 190. La Svizzera ha ratificato il Protocollo il 7 sett. 2006.

⁹⁷ STE n. 196.

