



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale degli affari esteri DFAE

**Ratifica di una Convenzione e della modifica di una
Convenzione nonché approvazione di due Protocolli
d'emendamento dell'ONU per la repressione di atti
terroristici contro la sicurezza nucleare e marittima**

**Rapporto esplicativo per la
procedura di consultazione**

Direzione del diritto internazionale pubblico

Berna, aprile 2007

Indice

Elenco delle abbreviazioni	6
Compendio	7
1 Introduzione	8
1.1 Reazione della comunità internazionale alla minaccia di terrorismo nel nuovo millennio	8
1.2 Misure per la lotta contro il terrorismo adottate dall'ONU	8
1.3 Le sedici convenzioni e protocolli dell'ONU contro il terrorismo	9
1.4 La Svizzera e la lotta contro il terrorismo internazionale	11
1.5 La Svizzera e la ratifica dei quattro accordi	11
1.5.1 Posizione delle autorità federali	11
1.5.2 Il diritto svizzero rimane immutato	12
1.5.3 Apertura di una procedura di consultazione e riunione dei progetti in un messaggio collettivo	12
2 Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione di atti di terrorismo nucleare	13
2.1 Grandi linee della Convenzione	13
2.1.1 Situazione iniziale	13
2.1.2 Svolgimento dei negoziati	15
2.1.3 Risultato dei negoziati	16
2.1.4 Sintesi del contenuto della Convenzione	16
2.1.5 Valutazione	17
2.2 Commento a singoli articoli della Convenzione	17
2.2.1 Articolo 1 (definizioni)	17
2.2.2 Articolo 2 (fattispecie penale)	18
2.2.3 Articoli 3 e 9 (campo d'applicazione e giurisdizione)	20
2.2.4 Articolo 4 (riserva del diritto internazionale ed esclusione delle forze armate)	20
2.2.5 Articolo 7 (scambio di informazioni)	21
2.2.6 Articolo 8 (prevenzione)	22
2.2.7 Articolo 10 (obbligo di indagare e protezione consolare)	22
2.2.8 Articolo 11 (« <i>Aut dedere, aut judicare</i> »)	23
2.2.9 Articolo 12 (garanzie relative all'osservanza dei diritti dell'uomo)	24
2.2.10 Articolo 13 (estradizione)	24
2.2.11 Articolo 14 (assistenza giudiziaria)	25

2.2.12	Articoli 15 e 16 (clausole di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)	26
2.2.13	Articolo 17 (trasferimento provvisorio di persone detenute)	27
2.2.14	Articolo 18 (sequestro e utilizzo di materie radioattive confiscate)	28
2.2.15	Articolo 19 (comunicazione al Segretario generale dell'ONU)	29
2.2.16	Articoli 20–22 (esecuzione della Convenzione)	29
2.2.17	Articolo 23 (componimento delle controversie)	29
2.2.18	Articoli 24–8 (clausole finali)	29
3	Modifica dell'8 luglio 2005 della Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari	30
3.1	Grandi linee della Convenzione modificata	30
3.1.1	Situazione iniziale	30
3.1.1.1	Convenzione del 1979 sulla protezione fisica delle materie nucleari	30
3.1.1.2	Sviluppi dal 1979	31
3.1.2	Svolgimento dei negoziati sulla modifica della Convenzione	32
3.1.3	Esito dei negoziati	33
3.1.4	Sintesi del contenuto della modificata Convenzione dell'8 luglio 2005	34
3.1.5	Valutazione	34
3.2	Commento a singoli articoli della modifica dell'8 luglio 2005 della Convenzione	35
3.2.1	Titolo	35
3.2.2	Articolo 1 (definizione)	35
3.2.3	Articolo 1A (articolo sullo scopo)	35
3.2.4	Articolo 2 paragrafi 1 e 5 e articolo 13A (Campo d'applicazione)	35
3.2.5	Articolo 2 paragrafo 2 (responsabilità per un regime di protezione fisica)	36
3.2.6	Articolo 2 paragrafi 3 e 4 (riserva del diritto internazionale ed esclusione delle forze armate)	36
3.2.7	Articolo 2A (regime di protezione fisica)	36
3.2.8	Articoli 5 e 6 (scambio di informazioni e cooperazione internazionale)	38
3.2.9	Articolo 7 paragrafo 1 (fattispecie penale)	39
3.2.10	Articoli 11A e 11B (clausole di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)	40
3.2.11	Articolo 16 (conferenza d'esame)	40
3.2.12	Allegato II	40
4	Protocollo del 14 ottobre 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima	40
4.1	Grandi linee del Protocollo	40

4.1.1	Situazione iniziale	40
4.1.1.1	Convenzione del 10 marzo 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima	40
4.1.1.2	Evoluzione della situazione dopo il 1988	41
4.1.2	Svolgimento dei negoziati	42
4.1.3	Risultati dei negoziati	43
4.1.4	Panoramica del contenuto del Protocollo del 14 ottobre 2005	43
4.1.5	Valutazione	44
4.2	Commento a singoli articoli della Convenzione SUA modificata dal Protocollo del 14 ottobre 2005	44
4.2.1	Articolo 1 (definizione)	44
4.2.2	Articolo 2 ^{bis} (riserva del diritto internazionale ed esclusione delle forze armate)	45
4.2.3	Articolo 3 paragrafi 1(f) e 2, articoli 3 ^{bis} , 3 ^{ter} e 3 ^{quater} (reati)	46
4.2.4	Articolo 5 ^{bis} (responsabilità delle persone giuridiche)	47
4.2.5	Articolo 6 paragrafo 4 («Aut dedere, aut iudicare»)	47
4.2.6	Articolo 8 ^{bis} (scambio di informazioni, collaborazione, ispezione e perquisizione di una nave)	48
4.2.7	Articolo 10 paragrafo 2 (garanzie relative ai diritti umani)	49
4.2.8	Articolo 11 (estradizione)	49
4.2.9	Articoli 11 ^{bis} e 11 ^{ter} (clausole di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)	49
4.2.10	Articolo 12 paragrafo 1 (assistenza giudiziaria)	50
4.2.11	Articolo 12 ^{bis} (consegna temporanea di persone detenute)	50
4.2.12	Articoli 13 e 14 (prevenzione dei reati)	50
4.2.13	Articoli 17-24 (disposizioni finali)	51
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	52
5.1	Grandi linee del Protocollo	52
5.1.1	Situazione iniziale	52
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	52
5.1.1.2	Evoluzione della situazione dal 1988	52
5.1.2	Svolgimento dei negoziati	53
5.1.3	Risultato dei negoziati	53
5.1.4	Sintesi del contenuto del Protocollo	53
5.1.5	Valutazione	54
5.2	Commento a singoli articoli del Protocollo del 14 ottobre 2005	54

5.2.1	Articolo 1 paragrafo 1 (rinvio)	54
5.2.2	Articolo 2 paragrafi 1(d) e 2, articoli 2 ^{bis} e 2 ^{ter} (reati)	55
5.2.3	Articolo 3 paragrafo 4 («Aut dedere, aut iudicare»)	55
5.2.4	Articoli 6–13 (disposizioni finali)	55
6	Ripercussioni	56
6.1	Sulle finanze e sugli effettivi del personale della Confederazione	56
6.2	Per l'economia	57
6.3	Per i Cantoni	57
7	Programma di legislatura	57
8	Aspetti giuridici	58
8.1	Costituzionalità	58
8.2	Relazione con il diritto europeo	59
8.2.1	Unione europea	59
8.2.2	Consiglio d'Europa	60

Decreto federale concernente l'approvazione di una Convenzione, la modifica di una Convenzione e di due Protocolli d'emendamento dell'ONU per la repressione di atti terroristici contro la sicurezza nucleare e marittima (v. allegato)

Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione degli atti di terrorismo nucleare (v. allegato)

Modifica dell'8 luglio 2005 della Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari (v. allegato)

Protocollo del 14 ottobre 2005 relativo alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (v. allegato)

Protocollo del 14 ottobre 2005 relativo al Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale (v. allegato)

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 della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (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)
LNM	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

Compendio

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

Il presente rapporto esplicativo 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 propria sicurezza territoriale e la sicurezza dei cittadini svizzeri in viaggio, ad esempio come turisti (su navi da crociera), o attivi professionalmente all'estero.

La ratifica e l'adesione ai quattro accordi di diritto internazionale di questo progetto sottostanno a referendum facoltativo. Esse non rendono tuttavia necessari adeguamenti del diritto nazionale poiché la Svizzera ha già introdotto nel suo diritto interno le disposizioni di questi strumenti internazionali.. Considerata la portata politica delle Convenzioni sulla lotta contro il terrorismo, il Consiglio federale ha deciso di aprire una procedura di consultazione. Per motivi di ordine economico-amministrativo è stata scelta la forma del messaggio collettivo, che si giustifica considerato il nesso materiale esistente tra i singoli progetti e la loro base formale in un accordo internazionale. Questo permette ai partecipanti alla consultazione e in un secondo tempo al Parlamento e alle sue commissioni di procedere a una valutazione politica coerente e a un dibattito senza doversi pronunciare in sede separata su ogni singolo progetto.

Rapporto esplicativo

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-targets», 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, la cui ratifica o adesione è l'oggetto del presente rapporto. A completamento di questo approccio cosiddetto «settoriale» della lotta contro il terrorismo adottato negli anni Sessanta, da alcuni anni in seno all'Assemblea

generale dell'ONU si discute di una convenzione globale contro il terrorismo internazionale nella quale figura 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 USA 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. Il Consiglio di sicurezza dell'ONU nel 2004 ha inoltre adottato la risoluzione 1540 che si prefigge di 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 state adottate sedici convenzioni e protocolli; il Segretario generale dell'ONU pubblica annualmente un rapporto in cui rende conto delle relative adesioni e ratifiche:

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://disarmament2.un.org/Committee1540/report.html>

- 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);
- 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 1981² sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP).

Sul piano internazionale la Svizzera privilegia principalmente 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 conclusi 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 rapporto fanno parte del dispositivo normativo di diritto internazionale istituito dall'ONU 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 a portare a termine 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

² RS 351.1

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 dell'ONU, 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, oggetto del presente rapporto. Decidendo di diventare Parte agli accordi, la Svizzera sarebbe 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 Il diritto svizzero rimane immutato

I quattro trattati internazionali al centro del presente rapporto sono compatibili con la legislazione svizzera e non rendono necessario nessun adeguamento del diritto interno. Già ora la legislazione svizzera – Codice penale (CP)³, legge sull'energia nucleare (LEnu)⁴, legge sulla radioprotezione (LRaP)⁵, legge sul materiale bellico (LMB)⁶ e legge sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (LNM)⁷ – 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 Apertura di una procedura di consultazione e riunione dei progetti in un messaggio collettivo

Secondo l'articolo 147 Cost. i trattati internazionali importanti devono essere oggetto di una procedura di consultazione. Ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione (LCo)⁸, una procedura di consultazione è indetta per la preparazione di trattati internazionali che sottostanno a referendum obbligatorio o facoltativo o che riguardano interessi essenziali dei Cantoni. Dal

³ RS 311.0
⁴ RS 732.1
⁵ RS 814.50
⁶ RS 514.51
⁷ RS 747.30
⁸ RS 172.061

1° agosto 2003 sottostanno a referendum facoltativo tutti i trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.). Conformemente all'articolo 3 capoverso 2 LCo, una procedura di consultazione è indetta anche su altri progetti di ampia portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale o la cui esecuzione sarà affidata in gran parte a organi esterni all'Amministrazione federale.

I quattro trattati internazionali oggetto del presente rapporto che concernono gli atti di terrorismo contro la sicurezza nucleare e contro la sicurezza della navigazione marittima sottostanno a referendum facoltativo poiché diverse loro disposizioni devono essere considerate importanti e, nel caso dovessero essere trasposte nel diritto nazionale⁹, potrebbero essere emanate soltanto sotto forma di legge federale. L'avvio di una procedura di consultazione sarebbe perciò necessaria per legge. La ratifica o adesione ai quattro accordi di questo progetto non rende tuttavia necessario alcun adeguamento della legislazione poiché l'attuazione delle disposizioni in questione è già sancita dal diritto interno svizzero. Conformemente alle direttive della Cancelleria federale del 30 agosto 2006 concernenti il consolidamento della prassi in materia di consultazioni relative a trattati internazionali, sarebbe dunque stato possibile, secondo l'articolo 2 LCo, rinunciare alla consultazione. Fondandosi sull'articolo 3 capoverso 2 LCo, il Consiglio federale ha tuttavia deciso di indire una procedura di consultazione conscio della grande portata politica dei quattro strumenti di diritto internazionale per la lotta contro il terrorismo e della necessità di sincerarsi della loro accettazione sul piano politico.

La forma del messaggio collettivo è stata scelta per motivi di economia amministrativa. Essa si giustifica considerato il nesso materiale tra i singoli progetti e la loro base formale in un accordo internazionale. Questo permette ai partecipanti alla consultazione e in un secondo tempo al Parlamento e alle sue commissioni di procedere a una valutazione politica e a un dibattito coerente senza doversi pronunciare in sede separata su ogni singolo progetto.

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 inedita, sempre più spesso negli ultimi anni la stampa ha 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

⁹ Per maggiori dettagli cfr. n. 8.1.

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»)¹⁰, 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 strette regole. Quanto all'Assemblea generale le «Misure volte a impedire ai terroristi l'acquisto di armi di distruzione di massa»¹¹ figurano sempre all'ordine del giorno.

Nel «Rapporto 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 sul controllo dei beni a duplice impiego¹² 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 Giappone¹³.

La Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare, la cui ratifica è oggetto del presente rapporto, è stata firmata il 13 aprile 2005 dopo negoziati durati numerosi anni. 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 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 invitato insistentemente i suoi Stati membri a considerare la ratifica della Convenzione una

¹⁰ 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.

¹¹ Cfr. risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU (A/RES/61/86) del 6 dic. 2006.

¹² **SR 946.202**

¹³ Cfr. pag. 10-11 e 45 del rapporto (consultabile sul sito: <http://www.ejpd.admin.ch/fedpol/it/home/dokumentation/berichte.html>).

priorità¹⁴. Fino al 27 marzo 2007, 115 Stati avevano firmato la Convenzione e 18 l'avevano già ratificata¹⁵.

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 ad hoc. 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 ad hoc, 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 erano 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 ad hoc 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'unanimità¹⁶. Il 14 settembre 2005 l'allora presidente della Confederazione Samuel Schmid ha firmato la Convenzione in

¹⁴ Cfr. risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU (A/RES/61/40) del 4 dic. 2006.

¹⁵ Azerbaigian, Belarus, Comore, Danimarca, El Salvador, India, Kenya, Lettonia, Libano, Macedonia, Messico, Mongolia, Repubblica Ceca, Romania, Russia, Serbia, Singapore e Spagna.

¹⁶ Cfr. risoluzione adottata dall'Assemblea generale dell'ONU (A/RES/59/290, Allegato) il 13 aprile 2005.

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 nucleari¹⁷ e della Convenzione internazionale del 15 dicembre 1997 per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo¹⁸. 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

¹⁷ RS 0.732.031

¹⁸ RS 0.353.21

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 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 dei 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 e non lascia spazio a indefinitezza né ad ambiguità.

2.2 Commento a singoli articoli della Convenzione

2.2.1 Articolo 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 1994¹⁹, sulla radioprotezione Appendici I e II, coprono completamente la

¹⁹ RS 814.501.

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 2004²⁰ 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 LENU²¹ e dal campo d'applicazione dell'articolo 2 LRaP²².

2.2.2 Articolo 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)²³, la presente Convenzione si applica oltre che alle materie nucleari utilizzate a scopi civili anche a quelle utilizzate in ambito militare.

Pur se il Polonio 210 utilizzato contro un ex agente russo non è 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 LMB²⁴ punisce specialmente la fabbricazione e l'immagazzinamento di armi atomiche (art. 34 cpv. 1 LMB) ; la LRaP²⁵ punisce le persone che espongono terzi a una radiazione manifestamente ingiustificata con l'intenzione di nuocere alla loro

²⁰ RS 732.11.

²¹ RS 732.1.

²² RS 814.50.

²³ V. sotto n. 3.2.4.

²⁴ RS 514.51.

²⁵ RS 814.50.

salute (art. 43 cpv. 2 L RaP) e la L ENu²⁶ dichiarano punibile chi danneggia un dispositivo di un impianto nucleare essenziale per la sicurezza interna ed esterna (art. 88 cpv. 1 lett. b L ENu), ovvero che senza disporre di licenza manipola beni nucleari (art. 89 cpv. 1 lett. a L ENu). 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 (art. 226^{bis} CP) o aggravante (art. 88 cpv. 2 L ENu) della punibilità. Nondimeno, anche in questi due casi si soddisfano le esigenze della Convenzione, poiché la messa in pericolo di persone è data nel momento in cui l'ambiente è danneggiato in misura significativa.

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.²⁷ 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.

²⁶ RS 732.1.

²⁷ 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).

2.2.3 Articoli 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, 14, 15, 16 e 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 della legge sulla navigazione marittima (LNM)²⁸ prevede l'applicazione del diritto svizzero. Un'analoga disposizione è prevista per gli aeromobili nell'articolo 97 capoverso 1 della legge sulla navigazione aerea.²⁹ Per finire, 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 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. L'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. 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 finire, 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 Articolo 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

²⁸ RS 747.30.

²⁹ RS 748.0.

internazionale umanitario. Questo paragrafo mira alla determinazione di 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.

e Il politicamente controverso durante i negoziati 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,³⁰ aveva rappresentato per molti anni un ostacolo al raggiungimento di un consenso anche riguardo alla presente Convenzione. Mentre in primo luogo 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 scritta³¹ 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.

In seguito la Svizzera ha potuto approvare una soluzione di compromesso in favore della normativa, ora vigente, dell'articolo 4 paragrafo 2, 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 nemmeno 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 lasciare in sospenso l'altrettanto fortemente controversa questione del campo d'applicazione della Convenzione.

2.2.5 Articolo 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).

³⁰ Cfr. in merito il FF **2002** 4853 seg.

³¹ A/C.6/53/WG.1/CRP.30

Le basi legali esistenti in Svizzera per soddisfare tale impegno sono elencate nel commento all'articolo 2, al quale si rimanda in questa sede.

La collaborazione consiste nello scambio di informazioni (fatte salve le relative condizioni della legislazione nazionale e le restrizioni menzionate nei n. 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'Agenzia internazionale dell'energia atomica.

2.2.6 Articolo 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 L RaP 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 L ENu contiene l'obbligo di prendere provvedimenti di sicurezza esterna contro gli effetti non autorizzati e la sottrazione di materiali nucleari. La L MB contiene poi un divieto di sviluppare, fabbricare, procurare, acquistare, fornire a chiunque, importare, esportare, far transitare, depositare armi atomiche o disporre 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 Articolo 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 di cui alla 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. La legge federale del 20 marzo 1981³² sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) prevede che nel nostro Paese la regola sia l'incarcerazione, durante la procedura d'estradizione, della persona perseguita³³. Secondo la giurisprudenza costante 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.³⁴

La Convenzione offre garanzie al presunto autore di un reato contro il quale sono state adottate misure atte ad assicurare la sua presenza ai fini del perseguimento penale o dell'estradizione. 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 consolari³⁵, 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 Articolo 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'estradizione oppure una procedura penale qualora non estradi il presunto autore. I reati coperti dalla Convenzione sono di natura più 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'estradizione, necessita di informazioni dallo Stato richiedente sia per l'apertura di una procedura d'estradizione sia per il rifiuto dell'estradizione e l'avvio di un procedimento penale. In conformità con l'articolo 7 AIMP, l'estradizione non è possibile se la persona ricercata è di nazionalità svizzera e non acconsente alla sua estradizione o se non sono garantiti³⁶ gli standard minimi per la protezione dei diritti individuali risultanti dalla

³² RS 351.1.

³³ Art. 47 segg. AIMP.

³⁴ Specialmente DTF 130 II 306.

³⁵ RS 0.191.02.

³⁶ Specialmente DTF 132 II 81; 124 II 132; 123 II 153; 122 II 373.

Convenzione del 4 novembre 1950³⁷ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) o dal Patto internazionale del 16 dicembre 1966³⁸ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II).

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 ha luogo.³⁹

Per principio, l'articolo 11 paragrafo 2 non è applicabile alla Svizzera poiché l'extradizione di cittadini svizzeri è disciplinata dall'articolo 7 della summenzionata AIMP. In proposito occorre sottolineare che il consenso potrebbe essere accompagnato da una condizione di cui all'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 Articolo 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 dev'essere anche compatibile con le disposizioni del diritto internazionale in materia di protezione dei diritti dell'uomo.⁴⁰

³⁷ RS 0.101.

³⁸ RS 0.103.2.

³⁹ Delega del perseguimento penale conformemente agli articoli 85 segg. AIMP.

⁴⁰ In proposito sono in primo luogo da considerare gli art. 9 e 10 del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (RS 0.103.2), la Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS 0.105), gli art. 5 e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (RS 0.101) e la 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.

2.2.10 Articolo 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 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'estradizione in virtù dell'articolo 13 paragrafo 2 della Convenzione, poiché l'AIMP costituisce detta base. Quest'ultima legge disciplina di conseguenza i procedimenti d'estradizione. Tra le condizioni cui la Svizzera assoggetta l'estradizione vi sono la doppia punibilità⁴¹ e le garanzie assicurate dai summenzionati CEDU e Patto ONU II.

L'articolo 13 paragrafo 3 precisa inoltre che l'estradizione è soggetta alle rimanenti condizioni previste dalla legislazione interna dello Stato richiesto, una normale clausola che consente al nostro Paese soprattutto di rifiutare l'estradizione in caso di gravi vizi procedurali nello Stato richiedente.⁴²

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 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.⁴³

L'articolo 13 paragrafo 5 sancisce una pratica consolidata da molti anni da numerosi strumenti internazionali che migliorano l'efficacia della Convenzione.⁴⁴

2.2.11 Articolo 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, il «pacta sunt servanda». 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.

⁴¹ Conformemente all'art. 35 lett. a AIMP, la durata minima della sanzione restrittiva della libertà con cui è punito il reato dev'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.

⁴² Art. 2 AIMP.

⁴³ RS **0.105**.

⁴⁴ Cfr. in particolare l'art. 28 della Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957; RS **0.353.1**.

2.2.12 Articoli 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 1999⁴⁵ per la repressione del finanziamento del terrorismo e in pratica l'esatto tenore dei corrispondenti articoli della Convenzione internazionale del 15 dicembre 1997⁴⁶ 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'estradizione 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 ancorata 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 in votazione finale il decreto federale che approva il Protocollo di emendamento della Convenzione europea per la repressione del terrorismo⁴⁷, 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 proposta del Consiglio federale, 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 pratica 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 1977⁴⁸ 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

⁴⁵ RS **0.353.22**; art. 14 della menzionata Convenzione riguardante la «depoliticizzazione» e art. 15 concernente la clausola di non discriminazione.

⁴⁶ RS **0.353.21**; art. 11 della menzionata Convenzione riguardante la «depoliticizzazione» e art. 12 concernente la clausola di non discriminazione.

⁴⁷ Foglio federale **2006** 3389.

⁴⁸ RS **0.353.3**.

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.⁴⁹ 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'estradizione) 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 CEDU o dal Patto ONU II, oppure che sono contrari alle norme riconosciute dell'ordine pubblico internazionale.⁵⁰

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.⁵¹ 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.⁵² 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 alla cooperazione.

2.2.13 Articolo 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

⁴⁹ Anche altri strumenti internazionali contengono una simile clausola, in particolare l'art. 3 par. 2 della Convenzione europea di estradizione; l'art. 5 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo o l'art. 16 par. 14 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale; RS **0.311.54**.

⁵⁰ Specialmente DTF **123** II 517, consid. 5a e i riferimenti menzionati.

⁵¹ Art. 5 della menzionata Convenzione.

⁵² Specialmente DTF **129** II 268; **123** II 167, consid. 6b.

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'extradizione; il periodo trascorso in stato detentivo nello Stato richiedente le verrà conteggiato sulla pena da espiare nello Stato richiesto.

In conformità con il paragrafo 3, la persona trasferita ha per finire 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.

2.2.14 Articolo 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 e alle autorità di vigilanza di confiscare beni nucleari o scorie radioattive ed 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 Articolo 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 Articoli 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 Articolo 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 giustizia⁵³, conformemente all'articolo 36 dello Statuto stesso la Svizzera ha riconosciuto la giurisdizione obbligatoria di tale Corte.

2.2.18 Articoli 24–8 (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 10 gennaio 2000 al 31 dicembre 2001, 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).

⁵³ RS 0.193.501; lo Statuto è entrato in vigore per la Svizzera il 28 luglio 1948.

L'articolo 25 dispone che la Convenzione entri in vigore trenta giorni dopo la ventiduesima ratifica. 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.

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 fisica⁵⁴ delle materie nucleari⁵⁵ è stata conclusa il 26 ottobre 1979 a Vienna e aperta alla firma il 3 marzo 1980 presso la sede dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica (AIEA) a Vienna e la sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite a New York. Ratificata il 9 gennaio 1987 dalla Svizzera ed entrata in vigore per essa l'8 febbraio 1987, alla fine del 2006 la Convenzione contava 121 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

⁵⁴ «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».

⁵⁵ **RS-0.732.031**

rafforzare, se necessario, la sicurezza esterna delle loro installazioni 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 delle installazioni nucleari poiché diversi Stati consideravano l'utilizzazione nazionale dell'energia nucleare una questione prettamente sovrana, sebbene l'obiettivo della sicurezza esterna dei trasporti e di quella delle installazioni 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 Sviluppi dal 1979

Oggi assume un valore viepiù importante nei rapporti bilaterali o multilaterali⁵⁶ la protezione delle materie nucleari contro l'abuso, il furto e il contrabbando di stampo terroristico e la protezione delle installazioni nucleari contro atti di sabotaggio, in particolare a sfondo terroristico. Che anche per la Svizzera vi sia il rischio di rimanere vittima di simili delitti è dimostrato da un incidente accaduto alla frontiera Svizzera nel 2002, quando due cittadini stranieri volevano entrare nel nostro Paese passando dal valico autostradale di Weil am Rhein presso Basilea e i doganieri hanno trovato nel loro veicolo diversi apparecchi tecnici tra cui un computer con un dettaglio di cartina al cui centro vi era la centrale nucleare solettese di Gösgen. Una migliorata cooperazione internazionale per impedire e combattere simili reati, nell'individuare e recuperare materie nucleari rubate o contrabbandate e per attenuare le conseguenze radiologiche causate da un sabotaggio costituisce il punto

⁵⁶ Cfr. in merito anche quanto illustrato al n. 2.1.1 riguardo alla Convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare.

forte della più recente modifica della Convenzione del 1979 sulla protezione fisica delle materie nucleari, il cui 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.⁵⁷ L'Assemblea generale dell'ONU ha esortato gli Stati membri a ratificare la modifica della Convenzione come un affare prioritario.⁵⁸ Fino al 6 marzo 2007 sette Stati l'avevano ratificata.⁵⁹

3.1.2 Svolgimento dei negoziati sulla modifica della Convenzione

La summenzionata lacuna della Convenzione (l'esclusione della protezione delle installazioni nucleari) è stata criticata di continuo. Al di fuori della Convenzione s'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»⁶⁰ mirante in particolare a inserire un capitolo con raccomandazioni sulla sicurezza esterna delle installazioni nucleari e a estendere il titolo a «Direttiva sulla protezione fisica delle materie e delle installazioni 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 delle installazioni 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

⁵⁷ 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).

⁵⁸ Cfr. Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unies (A/RES/61/40) del 4 dicembre 2006.

⁵⁹ Austria, Bulgaria, Croazia, Libia, Romania, Seychelles, Turkmenistan.

⁶⁰ INFCIRC/225/Rev.4.

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).⁶¹ 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 inoltre 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.

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 la più vincolante possibile. Gli obblighi derivanti dai 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 esplosivo,⁶² 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.

⁶¹ Cfr. Doc. AIEA GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6.

⁶² Cfr. in merito il FF **2002** 4853 seg..

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. 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'installazione nucleare, è relativizzato dal fatto che anche in questo caso si applica la proposta introdotta su pressione della Svizzera secondo la 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 alla Convenzione del 1979, oltre alla protezione fisica delle materie nucleari la modifica della Convenzione contempla anche obblighi di protezione delle installazioni nucleari contro il sabotaggio. In particolare, essa stabilisce dodici principi di protezione fisica delle materie e installazioni 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 installazioni nucleari contenenti dette materie che sono già state escluse dalle misure di controllo previste nel Trattato di non proliferazione.

Quali nuove fattispecie penali, la modifica della Convenzione contiene il sabotaggio delle installazioni 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 installazioni nucleari che in caso di attuazione su scala mondiale comporteranno una migliore protezione contro il sabotaggio e un corrispondente potenziale di rischio assai minore delle materie e installazioni nucleari.

3.1.5 Valutazione

La modifica della Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari soddisfa la richiesta della Svizzera di creare 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 delle installazioni 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 Convenzione⁶³

3.2.1 Titolo

Considerato l'ampliamento del campo d'applicazione della Convenzione, il titolo della Convenzione del 1979 si estende e diventa «Convenzione sulla protezione fisica delle materie e installazioni nucleari».

3.2.2 Articolo 1 (definizione)

Secondo l'articolo 3 della Convenzione di modifica, ora vengono ripresi nella definizione le nozioni di «installazione nucleare» (installazione per fabbricare, elaborare, utilizzare, manipolare, immagazzinare o smaltire materie nucleari) e di «sabotaggio» (atto deliberato contro un'installazione nucleare oppure materie nucleari che, direttamente o indirettamente, possa 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).

3.2.3 Articolo 1A (articolo sullo scopo)

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

3.2.4 Articolo 2 paragrafi 1 e 5 e articolo 13A (Campo d'applicazione)

Secondo l'articolo 5 della Convenzione di modifica, nell'articolo 2 paragrafo 1 della Convenzione il campo d'applicazione è esteso alle installazioni nucleari destinate a

⁶³ I titoli tra parentesi degli articoli di seguito si riferiscono alla numerazione nella «Convenzione» del 1979 e non agli articoli del testo della modifica del 2005. Se nel presente testo vi si fa riferimento, essi sono designati quali articoli della «Convenzione di modifica».

scopi pacifici, mentre il paragrafo 5 segnala che la Convenzione non si applica a materie nucleari utilizzate a fini militari o a installazioni nucleari contenenti dette materie. L'articolo 11 della Convenzione di modifica chiarisce che il trasferimento di tecnologia nucleare a scopi pacifici, effettuato per potenziare la protezione fisica di materie e installazioni nucleari, non è pregiudicato dalla Convenzione (nuovo art. 13A della Convenzione).

3.2.5 Articolo 2 paragrafo 2 (responsabilità per un regime di protezione fisica)

Nell'articolo 2 paragrafo 2 è stabilita la responsabilità sovrana degli Stati parte nell'elaborazione e nella manutenzione di un regime di protezione fisica.

3.2.6 Articolo 2 paragrafi 3 e 4 (riserva del diritto internazionale ed esclusione delle forze armate)

L'articolo 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 legittimi⁶⁴ né essa preclude procedimenti in virtù di altre legislazioni. Come già menzionato nel numero 3.1.4, la lettera d riprende una proposta della Svizzera che garantisce che 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 punibilità.⁶⁵

3.2.7 Articolo 2A (regime di protezione fisica)

Il nuovo articolo 2A fornisce indicazioni più dettagliate sull'organizzazione del regime di protezione fisica delle materie e installazioni nucleari:

⁶⁴ Ad es. contaminazione radioattiva mirata della popolazione civile, che secondo le circostanze può essere perseguita quale crimine di guerra, crimine contro l'umanità, genocidio e/o tortura.

⁶⁵ 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.

Il paragrafo 1 stabilisce gli obiettivi del regime: si tratta di proteggere le materie nucleari contro il furto, di assicurare l'attuazione di misure per recuperare materie nucleari mancanti, di proteggere le materie e installazioni nucleari contro 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 installazioni 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 allo sviluppo.

– *G: Minaccia*

La protezione fisica si fonda su un'attuale presunzione di minaccia.

– *H: Approccio graduale*

I requisiti posti alla protezione fisica dovrebbero considerare la presunzione di minaccia, i vantaggi relativi e la natura delle materie nucleari e le possibili conseguenze di un furto o di un atto di sabotaggio.

– *I: Stratificazione della difesa*

I requisiti in materia di protezione fisica dovrebbero 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 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 Articoli 5 e 6 (scambio di informazioni e cooperazione internazionale)

In conformità con l'articolo 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, ampliato di una disposizione sulla protezione delle installazioni nucleari.

Il nuovo paragrafo 3 si esprime in merito alla cooperazione tra gli Stati parte in caso di sabotaggio di materie o installazioni nucleari, 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 installazioni nucleari in un altro Stato dovrebbe 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 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, 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 via convenuta.

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.

L'articolo 8 della Convenzione di modifica dà un nuovo tenore all'attuale articolo 6 della Convenzione. L'articolo 6 paragrafo 1 si esprime sull'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.

3.2.9 Articolo 7 paragrafo 1 (fattispecie penale)

L'articolo 9 della modifica contiene in primo luogo modifiche redazionali senza ripercussioni materiali, rendendo inoltre l'ambiente un bene esplicitamente protetto penalmente e aggiungendo infine quattro nuovi reati: il trasporto, l'invio o il trasferimento di materie nucleari senza autorizzazione (art. 7 lett. d); ogni atto di sabotaggio contro un'installazione nucleare ovvero ogni atto volto ad alterare il funzionamento di un'installazione 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);⁶⁶ l'organizzazione di un reato di cui all'articolo 7 lettere a-h, oppure l'istigazione a tale scopo (art. 7 par. 1 lett. j); la concorrenza 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 atomica⁶⁷ (LEA)⁶⁸. Quando la LEA era stata sostituita dalla LENU, il Consiglio federale aveva verificato se i reati previsti dall'articolo 7 della Convenzione erano coperti anche dal nuovo diritto, ciò che era il caso.⁶⁹ Le nuove lettere d, e della Convenzione sono coperte dagli articoli 88 e 89 LENU, 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 punto 2.2.2 più in alto.

⁶⁶ Il motivo di giustificazione del diritto nazionale sancito alla fine della lettera e rimane comunque con riserva dell'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.

⁶⁷ Legge federale del 23 dicembre 1959 sull'uso pacifico dell'energie nucleari e la protezione contro le radiazioni; RU **1960** 571.

⁶⁸ Messaggio del Consiglio federale del 22 maggio 1985 concernente la convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari, FF **1985** II 329.

⁶⁹ 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 Articoli 11A e 11B (clausole di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)

I nuovi articoli 11A e 11B della Convenzione (art. 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.⁷⁰

3.2.11 Articolo 16 (conferenza d'esame)

Conformemente al modificato articolo 16 della Convenzione, cinque anni dopo l'entrata in vigore della modifica accettata l'8 luglio 2005, il depositario convocherà una conferenza degli Stati parte onde esaminare l'applicazione della Convenzione e valutarne l'efficacia.⁷¹

3.2.12 Allegato II

La tavola della distribuzione in categorie delle materie nucleari nell'allegato II della Convenzione rimane essenzialmente immutata, nelle note a piè di pagina b, 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

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

⁷⁰ Cfr. n. 2.2.12.

⁷¹ In conformità con l'art. 20 par. 1 della Convenzione, una maggioranza degli Stati parte può tuttavia in ogni momento, su proposta di uno Stato parte, domandare al depositario di riunire una conferenza per studiare l'emendamento proposto.

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 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima è stata adottata il 10 marzo 1988 a Roma ed è stata ratificata dalla Svizzera il 12 marzo.⁷² Essa è entrata in vigore per il nostro Paese il 10 giugno 1993. Alla fine del 2006, gli Stati parte alla Convenzione SUA erano 142.

4.1.1.2 Evoluzione della situazione dopo il 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, la Svizzera, ossia le navi che battono bandiera svizzera, non ha per il momento subito attacchi di questo tipo, ma nessuno può escludere che gruppi 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.⁷³

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.

⁷² RS 0.747.71

⁷³ Nella sua sentenza del 28 febbraio 2007, 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.

La revisione della Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima adottata nel 2005 riflette gli aggiustamenti giuridici rivelatisi necessari per tener conto dell'aumentata minaccia terroristica che grava sulla navigazione marittima. Il Protocollo di revisione completa i vari sforzi intrapresi sul piano internazionale per migliorare la protezione della navigazione marittima contro gli attacchi terroristici, ma anche per impedire che dei terroristi se ne servano per trasportare armi di distruzione di massa. Il Protocollo getta le basi convenzionali necessarie alla cooperazione internazionale e rafforza a lungo termine il quadro giuridico internazionale in materia di lotta contro il terrorismo. Al 13 febbraio 2007, ovvero alla scadenza del termine previsto per la firma, il Protocollo era stato firmato con riserva di ratifica da 18 Stati.⁷⁴ L'Assemblea generale dell'ONU ha lanciato un appello agli Stati membri affinché trattino la ratifica del Protocollo come un affare prioritario.⁷⁵

4.1.2 Svolgimento dei negoziati

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 Svizzera⁷⁶. 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 continentale.⁷⁷

4.1.3 Risultati dei negoziati

La Convenzione SUA del 1988, nella sua forma originaria, e il Protocollo del 2005 sono applicati come una sola ed unica Convenzione, denominata «Convenzione del

⁷⁴ Australia, Austria, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Francia, Finlandia, Gran Bretagna, Grecia, Italia, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia, Stati Uniti e Turchia.

⁷⁵ Cfr. Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU (A/RES/61/40) del 4 dic. 2006.

⁷⁶ LEG/CONF.15/21.

⁷⁷ Cfr. n. 5 qui di seguito.

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 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 alla Convenzione SUA del 2005 sia fatta una dichiarazione in questo senso.⁷⁸

4.1.4 Panoramica del contenuto del Protocollo del 14 ottobre 2005

Il Protocollo di modifica 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 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);
- 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 2005.⁷⁹

⁷⁸ Per maggiori dettagli in merito, cfr. n. 4.2.2 infra.

⁷⁹ Tutte le Convenzioni internazionali menzionate in questo allegato sono state ratificate dalla Svizzera.

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 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 condizione che la nave o una persona siano sospettate di essere implicate in un reato e lo Stato di 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 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 Convenzione SUA modificata dal Protocollo del 14 ottobre 2005⁸⁰

4.2.1 Articolo 1 (definizione)

Le definizioni introdotte nell'articolo 1 della Convenzione tramite l'articolo 2 del Protocollo del 2005 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 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.

⁸⁰ 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 del 2005. Quando il testo rinvia a questi ultimi, viene espressamente precisato che si tratta degli articoli del Protocollo.

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

Secondo l'articolo 3 paragrafi 1 e 3 del Protocollo, la Convenzione SUA, secondo il suo articolo 2bis 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 dalla Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, magazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione.

Secondo l'articolo 3 capoverso 2 del Protocollo, la Convenzione SUA 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 atti di terrorismo nucleare come pure nell'emendamento alla Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari, entrambe trattate nel presente rapporto esplicativo. Contrariamente a questi strumenti, il Protocollo del 2005 non contiene un complemento che assoggetti l'esclusione delle forze armate dal campo d'applicazione del trattato internazionale di lotta contro il terrorismo in questione alla condizione che tale disposizione di esclusione non deve essere interpretata nel senso di giustificare o rendere leciti atti altrimenti illeciti, e nemmeno di escludere 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. Ligia a questa posizione, la Svizzera ha sempre fatto tutto quanto possibile per ottenere che il complemento normativo destinato a prevenire l'impunità sia introdotto nei trattati internazionali di lotta contro il terrorismo a titolo di garanzia minima.⁸¹ Su questo punto anche il mandato negoziale affidato dal Consiglio federale 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 espresso nel Protocollo 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. Secondo il parere del Consiglio federale, 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 se sono retti da non meglio precisate norme del diritto internazionale. Fondandosi sulla

⁸¹ Cfr. n. 2.2.4 e 3.2.6 supra.

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, il Consiglio federale propone di conseguenza di accompagnare l'adesione della Svizzera al Protocollo del 2005 con una dichiarazione secondo cui la Convenzione SUA 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 – 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.

4.2.3 Articolo 3 paragrafi 1(f) e 2, articoli 3^{bis}, 3^{ter} e 3^{quater} (reati)

Gli atti penalmente perseguibili sono stati ampiamente estesi nell'articolo 4 del Protocollo di revisione. Secondo tale disposizione, l'articolo 3 lettera g della Convenzione SUA del 2005 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 dalla modifica. Sono parimenti applicabili l'articolo 34 LMB, gli articoli 37 seg. della legge sugli esplosivi,⁸² gli articoli 43 seg. LRaP, gli articoli 88 seg. LENu, nonché gli articoli 128 segg LNM. Per il rimanente, il tentativo, la complicità e l'istigazione sono anche punibili secondo gli articoli 21 segg. CP e secondo l'articolo 260^{bis} CP. La minaccia di commettere reati a fini di coazione è coperta degli articoli 180, 181, 258, 285 e 286 CP.

⁸² Legge federale del 25 marzo 1977 sulle sostanze esplosive; RS 941.41.

4.2.4 Articolo 5^{bis} (responsabilità delle persone giuridiche)

Il nuovo articolo 5^{bis} della Convenzione SUA del 2005 (art. 5 del Protocollo di revisione) esige dagli Stati parte che prendono le misure necessarie affinché la responsabilità di una persona giuridica situata sul suo territorio o costituita sotto il regime della sua legislazione intervenga in caso di commissione di un reato previsto dalla 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 CP capoverso 1 introduce una responsabilità penale sussidiaria della persona giuridica, se nell'esercizio di attività commerciali conformi allo scopo imprenditoriale, è commesso un crimine o un delitto che, per carente organizzazione interna, non può essere ascritto a una persona fisica determinata. Il capoverso 2 introduce una responsabilità primaria per alcune categorie di reato: l'impresa è punita a prescindere dalla punibilità delle persone fisiche qualora le si possa rimproverare 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. del Codice civile svizzero⁸³) 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 Articolo 6 paragrafo 4 («Aut dedere, aut iudicare»)

L'articolo 6 capoverso 4 della Convenzione SUA del 2005 (art. 6 cpv. 3 del Protocollo di revisione) 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 alle spiegazioni in proposito di cui all'articolo 11 della Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione degli atti di terrorismo nucleare.⁸⁴

⁸³ RS 210.

⁸⁴ Cfr. n. 2.2.8. supra.

4.2.6 Articolo 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), 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 domanda 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 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 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 Articolo 10 paragrafo 2 (garanzie relative ai diritti umani)

Questa disposizione (art. 9 del Protocollo) 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 commento.⁸⁵

4.2.8 Articolo 11 (estradizione)

L'articolo 11 capoversi 1, 2, 3 e 4 della Convenzione SUA del 2005 (art. 10 del Protocollo di revisione) disciplina gli effetti della Convenzione sugli strumenti d'estradizione in vigore o che saranno conclusi tra Stati parte alla Convenzione. L'EIMP 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 nucleare.⁸⁶ Va in proposito sottolineato che l'estradizione sottostà alle condizioni previste dal diritto interno dello Stato richiesto. Tra quelle da cui la Svizzera fa dipendere l'estradizione, occorre menzionare la doppia incriminazione⁸⁷ nonché le garanzie offerte in materia di diritti dell'uomo in particolare dalla CEDU e del Patto ONU II. Da ultimo, il capoverso 4 è inteso a evitare che l'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 cpv. 2 e 3 del Protocollo di revisione) 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.

⁸⁵ Cfr. n. 2.2.9 supra.

⁸⁶ Cfr. n. 2.2.10 supra.

⁸⁷ 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.

4.2.10 Articolo 12 paragrafo 1 (assistenza giudiziaria)

La presente disposizione (art. 11 del Protocollo di revisione) estende, nel suo capoverso 1, 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 Articolo 12^{bis} (consegna temporanea di persone detenute)

L'articolo 12^{bis} della Convenzione SUA del 2005 (art. 11 cpv. 2 del Protocollo di revisione) 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 disposizione.⁸⁸

4.2.12 Articoli 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 di revisione), occorre menzionare diverse misure previste dall'EIMP 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 EIMP. 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 svolgimento di un'inchiesta in corso.⁸⁹ Un'altro provvedimento consiste nella possibilità di pronunciare, alle condizioni stabilite dalla legge, misure provvisorie – un esempio tipico di misure di questo tipo è il blocco di conti – al fine di conservare una situazione esistente, di proteggere interessi giuridici minacciati o di preservare mezzi di prova.⁹⁰

⁸⁸ Cfr. n. 2.2.13 supra.

⁸⁹ 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 (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). Qualsiasi trasmissione spontanea deve essere registrata in un verbale (art. 67a cpv. 6).

⁹⁰ 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 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).

4.2.13 Articoli 17-24 (disposizioni finali)

Conformemente all'articolo 15 del Protocollo, la Convenzione del 1988 e il Protocollo del 2005 sono considerati e interpretati, tra le parti al Protocollo, 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 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 Raccolta sistematica del diritto federale ed essere dotate di numerazioni differenti.

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

Conformemente all'articolo 17, il Protocollo è aperto alla firma dal 14 febbraio 2006 al 13 febbraio 2007 alla 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 di modifica.

Le altre disposizioni finali del Protocollo 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.

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

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 continentale⁹¹ è stato adottato contemporaneamente alla Convenzione SUA del 1988.⁹² La Convenzione e il Protocollo formano un'unità. Siccome le piattaforme fisse situate sulla piattaforma

⁹¹ La piattaforma continentale si estende, di regola, per 200 miglia marine dalle linee di base dalle quali si misura la larghezza del mare territoriale nel caso in cui l'orlo estremo del margine continentale si trovi ad una distanza inferiore (cfr. in dettaglio l'art. 76 della Convenzione ONU del 1982 sul diritto del mare).

⁹² Per la genesi, cfr. n. 4.1.1.1 supra.

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 tener conto di questa specificità in un protocollo separato. La Svizzera ha ratificato il Protocollo del 1988 il 12 marzo 1993.⁹³ Detto Protocollo è entrato in vigore per la Svizzera il 10 giugno 1993. Alla fine del 2006, gli Stati parte al Protocollo del 1988 erano 132.

5.1.1.2 Evoluzione della situazione dal 1988

L'aumento della minaccia terroristica⁹⁴ 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, il «Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse». Al 13 febbraio 2007, ovvero alla scadenza del termine previsto per la firma, il Protocollo era stato firmato con riserva di ratifica da 18 Stati⁹⁵. L'Assemblea generale dell'ONU ha lanciato un appello agli Stati membri affinché trattino la ratifica del Protocollo come un affare prioritario.⁹⁶

5.1.2 Svolgimento dei negoziati

Il Protocollo 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 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 adottato il 14 ottobre 2005 da una conferenza diplomatica degli Stati parte alla quale ha partecipato anche la Svizzera.⁹⁷

5.1.3 Risultato dei negoziati

Il Protocollo SUA del 1988 e il Protocollo 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

⁹³ RS 0.747.711.

⁹⁴ In proposito, cfr. n. 4.1.1.2 supra.

⁹⁵ Australia, Austria, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Francia, Finlandia, Gran Bretagna, Grecia, Italia, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia, Stati Uniti e Turchia.

⁹⁶ Cfr. Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU (A/RES/61/40) del 4 dic. 2006.

⁹⁷ LEG/CONF.15/22.

disposizione che esclude le forze armate dal campo d'applicazione del Protocollo⁹⁸ 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 sia fatta una dichiarazione in questo senso.⁹⁹

5.1.4 Sintesi del contenuto del Protocollo

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 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 vanno in particolare menzionati:

- il fatto di utilizzare contro una piattaforma fissa o 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 un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsivoglia atto;
- il fatto di ferire e uccidere una persona nel contesto di uno dei reati menzionati.

5.1.5 Valutazione

Il Protocollo 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

⁹⁸ Cfr. il rinvio nell'art. 2 del Protocollo di modifica relativo all'applicabilità dell'art. 2^{bis} della Convenzione SUA del 2005 al Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse.

⁹⁹ In proposito, cfr. n. 4.2.2 supra.

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 2005¹⁰⁰

5.2.1 Articolo 1 paragrafo 1 (rinvio)

Come già il Protocollo SUA del 1988, il Protocollo del 2005 rinvia nell'articolo 2 a disposizioni della Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima nel tenore modificato dal Protocollo del 2005 e dichiara talune disposizioni applicabili *mutatis mutandis* al Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse. Il rinvio si riferisce in particolare alle definizioni (art. 1), alla riserva del diritto internazionale pubblico e all'esclusione delle forze armate (art. 2^{bis}), 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.

Come detto nel commento concernente l'esclusione delle forze armate dal campo d'applicazione della Convenzione SUA (art. 2^{bis}) e tenuto conto dell'assenza di una riserva volta a prevenire l'impunità¹⁰¹, il Consiglio federale propone di conseguenza, fondandosi 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, di accompagnare l'adesione della Svizzera al Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse con una dichiarazione che precisi che il Protocollo non deve essere interpretato nel senso di giustificare o rendere leciti atti altrimenti illeciti, e nemmeno di escludere l'avvio di procedimenti penali in virtù di altre leggi.¹⁰²

5.2.2 Articolo 2 paragrafi 1(d) e 2, articoli 2^{bis} e 2^{ter} (reati)

Il Protocollo di revisione (art. 3) 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,

¹⁰⁰ Gli articoli citati come titolo nel seguito del rapporto si riferiscono alla numerazione del Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse e non a quella degli articoli del Protocollo di revisione del 2005. Quando il testo rinvia a questi ultimi, viene espressamente precisato che si tratta degli articoli del Protocollo di revisione.

¹⁰¹ Cfr. n. 4.2.2 supra.

¹⁰² La dichiarazione nel decreto federale si riferisce soltanto all'art. 2^{bis} della Convenzione SUA del 2005, dato che il Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse rinvia per l'eccezione delle forze armate all'applicabilità della Convenzione SUA del 2005.

se sono diretti contro una piattaforma o perpetrati a partire da una piattaforma. L'articolo 2^{ter} punisce anche il tentativo, la complicità e l'istigazione. Tutti questi reati sono coperti dal diritto penale, al pari di quelli oggetto della Convenzione.¹⁰³

5.2.3 Articolo 3 paragrafo 4 («Aut dedere, aut iudicare»)

L'articolo 3 capoverso 4 del Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse (art. 5 cpv. 3 del Protocollo di revisione) sancisce il principio internazionale «aut dedere, aut iudicare», che 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 alle spiegazioni in proposito di cui all'articolo 11 della Convenzione internazionale del 13 aprile 2005 per la repressione degli atti di terrorismo nucleare.¹⁰⁴

5.2.4 Articoli 6–13 (disposizioni finali)

Secondo l'articolo 6 del Protocollo di revisione, il Protocollo SUA del 1988 e il Protocollo di revisione del 2005 sono considerati e interpretati dalle parti al Protocollo 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 di revisione. Di conseguenza, se uno Stato è parte unicamente del Protocollo del 1988 e non del Protocollo di revisione del 2005, si applicherà in questo caso soltanto il Protocollo SUA del 1988. Logicamente, il Protocollo SUA del 1988 e il Protocollo SUA del 2005 sulle piattaforme fisse dovranno dunque figurare separatamente nella Raccolta sistematica del diritto federale ed essere dotate di numerazioni differenti.

Secondo l'articolo 7 del Protocollo di revisione, 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 di revisione del 2005.

Conformemente all'articolo 17, il Protocollo di revisione è aperto alla firma dal 14 febbraio 2006 al 13 febbraio 2007 alla 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 di modifica.

Le altre disposizioni finali del Protocollo 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.

¹⁰³ Cfr. n. 4.2.3 supra.

¹⁰⁴ Cfr. n. 2.2.8 supra.

6 Ripercussioni

6.1 Sulle finanze e sugli effettivi del personale della Confederazione

Secondo le previsioni, la ratifica dei due strumenti di diritto internazionale e l'adesione ai due protocolli oggetto del presente rapporto 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 di diritto internazionale oggetto del presente rapporto, 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 260ter 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. 226bis e 226ter CP),¹⁰⁵ 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 L RaP (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 rapporto 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

L'adesione ai quattro strumenti di diritto internazionale oggetto del presente rapporto e la loro ratifica non avranno verosimilmente ripercussioni sull'economia.

6.3 Per i Cantoni

L'adesione ai quattro strumenti di diritto internazionale oggetto del presente rapporto e le loro ratifica non avranno nessuna ripercussione sull'economia, poiché i casi a matrice terroristica – 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 legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera Svizzera (LNM) prevede nell'articolo 15 capoverso 1 una disposizione speciale 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

¹⁰⁵ Art. 336 cpv. 1 lett. d CP

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, le navi non sono infatti considerate come parti di territorio svizzero.¹⁰⁶ Un reato previsto dalla Convenzione SUA non è dunque considerato come essere stato commesso sul territorio svizzero, ragion per cui l'articolo 337 CP è applicabile se sono adempiute tutte le altre condizioni.

7 Programma di legislatura

I quattro strumenti internazionali oggetto del presente rapporto esplicativo 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 tali strumenti o la loro ratifica non è stata annunciata nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007¹⁰⁷.

La ratifica o l'adesione ai quattro accordi oggetto del presente rapporto sono assolutamente conformi agli impegni internazionali già contratti della 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. L'Assemblea generale e il Consiglio di sicurezza dell'ONU hanno del resto sollecitato a più riprese gli Stati membri 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 rapporto, 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

¹⁰⁶ FF 1952 641.

¹⁰⁷ FF 2004 969.

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 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 e non implicano un'unificazione multilaterale del diritto (n. 2) e quelli comprendenti 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 rapporto 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 2002¹⁰⁸ sul Parlamento, contengono norme di diritto le disposizioni generali ed 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 trasportata 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 rapporto 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 creano 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

¹⁰⁸ RS 171.10.

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 delle adesioni ai quattro trattati oggetto del presente rapporto o della loro ratifica, sarebbe necessario emanare tali disposizioni se queste non esistessero già 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 ne fosse già stato dotato. 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 146 capoverso 1 Cost., potrebbero essere emanate unicamente sotto forma di una legge, nel caso dovessero essere trasposte nel diritto nazionale. Di conseguenza, il decreto federale che approva i quattro strumenti in questione sottostà al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.

8.2 Relazione 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 la modifica della Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, nonché di aderire ai protocolli di revisione 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 terrorismo¹⁰⁹, 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 Consiglio¹¹⁰ del 12 giugno 2006 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, la Commissione europea, con decisione del 27 settembre 2006, ha sottoposto al Consiglio un progetto di approvazione dell'adesione dell'Euratom alla modifica della Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari.¹¹¹

¹⁰⁹ Cfr. versione del 7 sett. 2006, Doc. n. 11882/1/06 REV 1.

¹¹⁰ 2006/418/PESC.

¹¹¹ Doc. n. 12386/06

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 terrorismo¹¹². Il 16 maggio 2005 ha adottato la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo¹¹³, diretta contro i reati commessi nel contesto della preparazione di atti terroristici e che fa riferimento ai trattati contro il terrorismo dell'ONU.

¹¹² Serie dei trattati europei (STE) n. 190. La Svizzera ha ratificato il Protocollo il 7 sett. 2006.

¹¹³ STE n. 196.