

02.052

## **Messaggio**

**concernente le Convenzioni internazionali per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo nonché la modifica del Codice penale e l'adeguamento di altre leggi federali**

del 26 giugno 2002

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente le Convenzioni internazionali per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo nonché un disegno di legge federale concernente la modifica del Codice penale (terrorismo e finanziamento del terrorismo) e l'adeguamento del Codice penale militare, della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni, della legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e della legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario.

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

26 giugno 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Dopo gli attentati terroristici perpetrati l'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, la necessità di cooperare a livello internazionale al fine di prevenire e lottare contro il terrorismo ha assunto un'importanza ancor maggiore. Il dispositivo normativo adottato in questo campo sul piano internazionale è costituito, in particolare, di dodici convenzioni e protocolli aggiuntivi conclusi sotto l'egida dell'ONU. La Svizzera ha già ratificato e applicato dieci di questi strumenti. Con l'adesione agli ultimi due, ossia alla Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo e alla Convenzione per la repressione degli atti terroristici con esplosivo, e il rafforzamento del diritto penale che essa richiede, si vuole impedire che la Svizzera diventi un Paese attrattivo per il terrorismo e per coloro che lo sostengono. D'altro canto, ratificando la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, la Svizzera manifesta fermamente la propria volontà di evitare che la sua piazza economica sia utilizzata per finanziare attività terroristiche.*

*La Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo obbliga gli Stati Parte a reprimere gli attentati commessi per mezzo di esplosivi o di altri ordigni e instaura una cooperazione internazionale in tal senso. La Convenzione, che è compatibile con il diritto svizzero vigente, non impone nuovi obblighi al nostro Paese e lo stesso vale, in gran parte, anche per la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, che integra gli altri undici strumenti dell'ONU, poiché si prefigge di privare il terrorismo di qualsiasi base finanziaria. L'applicazione integrale di tale Convenzione richiede l'introduzione nel Codice penale di una disposizione che punisce specificatamente il finanziamento del terrorismo. Essa chiede inoltre che sia prevista la responsabilità delle persone giuridiche coinvolte nel finanziamento del terrorismo.*

*La proposta di revisione del Codice penale poggia su una nuova norma penale di ordine generale intesa a reprimere il terrorismo e su una norma penale autonoma incentrata sul finanziamento del terrorismo. La nuova norma penale sul terrorismo consente di infliggere una pena più severa di quelle finora irrogate per il reato specifico di attentato terroristico. Essa si applica alla persona che commette un atto di violenza allo scopo di intimidire una popolazione o a costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un atto qualsiasi. La definizione della fattispecie oggettiva del reato di finanziamento del terrorismo rinvia a quella di terrorismo. Questa norma di diritto penale punisce dunque le persone che, nell'intento di finanziare un crimine qualificato in tal modo, raccolgono o mettono a disposizione fondi. La disposizione concernente la responsabilità della persona giuridica, sulla quale le Camere federali hanno già raggiunto un accordo di fondo nell'ambito della revisione della Parte generale del Codice penale, è trasposta nella presente revisione. Il disegno di modifica del Codice penale prevede inoltre di sottoporre alla giurisdizione federale i crimini legati al terrorismo e al relativo finanziamento.*

*Le nuove norme di diritto penale proposte consentono alla Svizzera di colmare le lacune esistenti nella codificazione della repressione del terrorismo e del sostegno*

---

*fornito ai terroristi e di soddisfare globalmente le esigenze poste dalla Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo. Del resto, ponendo quale condizione l'intenzione di commettere un reato e limitandosi a punire gli atti di violenza, non vi è il rischio che le nuove norme abbiano una portata repressiva troppo ampia e non voluta dal legislatore.*

# Messaggio

## 1 Introduzione

### 1.1 La repressione internazionale del terrorismo e la situazione dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti

Già prima degli attentati compiuti l'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, la comunità internazionale era consapevole della necessità di lottare contro il terrorismo. Da quel momento, tuttavia, la lotta contro il terrorismo ha assunto una nuova dimensione. Alle condanne sono seguite misure concrete a tutti i livelli: internazionale, regionale e nazionale.

Diversi consessi a livello internazionale, intergovernativi o non governativi, che già prima avevano intrapreso numerose azioni di sensibilizzazione e di concertazione, affrontano ora con grande determinazione la questione della lotta contro il terrorismo e il suo finanziamento: le Nazioni Unite si sono adoperate nella lotta contro il terrorismo domandando in maniera vincolante agli Stati membri di adottare misure più efficaci; nell'ottobre 2001, i ministri delle finanze del G7 hanno convenuto un piano d'azione al fine di bloccare il finanziamento del terrorismo; nel novembre 2001, i ministri delle finanze e i governatori delle banche centrali del G-20 hanno concordato un piano d'azione volto a vietare ai terroristi e ai loro complici l'accesso ai sistemi finanziari; nell'ottobre 2001<sup>1</sup>, il «Gruppo di azione finanziaria internazionale sul riciclaggio di capitali» (GAFI) ha formulato otto Raccomandazioni speciali in materia di finanziamento del terrorismo; nel gennaio 2002, il «Gruppo Wolfsberg», un gruppo di banche che occupa una posizione di spicco sul piano internazionale, ha preso posizione pubblicamente riguardo alla repressione del finanziamento del terrorismo e anche il «Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria» si è occupato della questione.

Anche le organizzazioni regionali, in particolare il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Unione europea hanno adottato misure concrete per combattere questa piaga. Dalle varie discussioni scaturite in numerosi ambiti risulta una forte necessità e una volontà reale, da parte della comunità internazionale, di cooperare ancora più attivamente in questo campo, al fine di mantenere la pace e la sicurezza sul piano internazionale.

<sup>1</sup> Con le Raccomandazioni speciali (cfr. in proposito il sito <http://www.oecd.org/fatf>), il GAFI auspicava soprattutto che i suoi membri prendessero tempestivamente le misure necessarie in vista della ratifica e dell'applicazione in tutte le sue parti della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo (Raccomandazione I). Le altre raccomandazioni vertono essenzialmente sulle sanzioni che devono essere inflitte ai terroristi, ai finanziatori del terrorismo e alle organizzazioni terroristiche, sul sequestro e la confisca dei valori patrimoniali, sull'obbligo di notifica per le transazioni sospette e l'assistenza giudiziaria.

## **1.2 Le Convenzioni esistenti in materia di terrorismo internazionale**

### **1.2.1 Convenzioni universali**

Dal 1963, sono state progressivamente messe in atto norme volte a disciplinare gli aspetti specifici della lotta contro il terrorismo. Finora, in seguito alla minaccia terroristica, sono stati conclusi dodici convenzioni e protocolli sotto l'egida dell'ONU, in particolare:

- la Convenzione del 14 settembre 1963 concernente le infrazioni e taluni altri atti commessi a bordo di aeromobili (RS 0.748.710.1);
- la Convenzione del 16 dicembre 1970 per la repressione della cattura illecita di aeromobili (RS 0.748.710.2);
- la Convenzione del 23 settembre 1971 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile (RS 0.748.710.3);
- la 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);
- la Convenzione internazionale del 17 dicembre 1979 contro la presa d'ostaggi (RS 0.351.4);
- la Convenzione del 3 marzo 1980 sulla protezione fisica delle materie nucleari (RS 0.732.031);
- il 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);
- la Convenzione del 10 marzo 1988 per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (RS 0.747.71);
- il 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);
- la Convenzione del 1° marzo 1991 sul contrassegno di esplosivi plastici ed in foglie ai fini del rilevamento (FF 1993 IV 340);
- la Convenzione del 15 dicembre 1997 per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo;
- la Convenzione del 9 dicembre 1999 per la repressione del finanziamento del terrorismo.

Gli strumenti summenzionati disciplinano ambiti particolari della lotta antiterroristica e concernono segnatamente gli atti terroristici commessi a bordo di aeromobili, di navi, di piattaforme petrolifere o negli aeroporti. Attualmente, la Svizzera è vincolata alle prime dieci di queste convenzioni. Un altro progetto di convenzione settoriale internazionale, la Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, è in fase di elaborazione sotto l'egida delle Nazioni Unite. L'approccio settoriale impiegato dagli anni Sessanta per lottare contro il terrorismo

ha lasciato il posto a una concezione più ampia del fenomeno. Al momento una Convenzione globale contro il terrorismo internazionale è in fase di negoziato in seno all'ONU.

### **1.2.2 Convenzioni regionali**

Il 27 gennaio 1977, il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione europea per la repressione del terrorismo<sup>2</sup>. Questo strumento ha costituito un progresso notevole per il fatto che gli atti terroristici enumerati nella Convenzione non sono più considerati reati politici e, dunque, una domanda di estradizione non può più essere rifiutata per tale motivo. Fino ad allora, la Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957<sup>3</sup> consentiva agli Stati di rifiutare l'estradizione se il reato per il quale essa era richiesta era considerato di natura politica.

Anche altre organizzazioni regionali hanno adottato convenzioni il cui scopo è la lotta antiterroristica<sup>4</sup>.

### **1.3 Il ruolo dell'ONU nella repressione del terrorismo internazionale**

L'avanzata della minaccia terroristica ha comportato una maggior consapevolezza da parte della comunità internazionale, la quale ha riconosciuto la necessità di agire congiuntamente nella lotta contro il terrorismo e di istituire una cooperazione internazionale in materia. Tenuto conto della sua vocazione internazionale e dei suoi ideali di pace, libertà e tolleranza, l'ONU era la sede ideale per portare avanti tale obiettivo e legittimare a livello mondiale la lotta antiterroristica: vi sono state prese, infatti, misure di tipo giuridico e politico per lottare contro questo fenomeno nei suoi vari aspetti.

<sup>2</sup> **RS 0.353.3.** La Svizzera ha firmato questa Convenzione il giorno stesso della sua adozione e l'ha ratificata il 19 maggio 1983 con una riserva. La Convenzione è entrata in vigore per la Svizzera il 20 agosto 1983.

<sup>3</sup> **RS 0.353.1**

<sup>4</sup> Organizzazione degli Stati americani: Convenzione del 2 febbraio 1971 per prevenire e punire gli atti di terrorismo che assumono la forma di crimini contro le persone e relativa estorsione aventi rilievo internazionale; Associazione per la cooperazione regionale dell'Asia meridionale: Convenzione regionale del 4 novembre 1987 sulla repressione del terrorismo; Lega degli Stati arabi: Convenzione araba del 22 aprile 1998 sulla repressione del terrorismo; Comunità di Stati indipendenti: Trattato sulla cooperazione del 4 giugno 1999 per combattere il terrorismo; Organizzazione della Conferenza islamica: Convenzione del 1° luglio 1999 per combattere il terrorismo internazionale; Organizzazione per l'Unità africana: Convenzione del 14 luglio 1999 per la prevenzione e la lotta al terrorismo; Organizzazione degli Stati americani: Convenzione interamericana contro il terrorismo del 3 giugno 2002.

### 1.3.1

### Attività degli organi principali dell'ONU

Il Consiglio di sicurezza ha adottato numerose risoluzioni relative al terrorismo. In alcune di esse condanna attentati specifici perpetrati in occasioni diverse<sup>5</sup>, in altre si impegna in modo del tutto generale contro il terrorismo nell'ambito della sua responsabilità in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionali<sup>6</sup>. La risoluzione 1373 (2001) è un esempio di questa seconda ipotesi. Inoltre, in occasione di alcuni attentati, ha pure preso misure specifiche nei confronti di determinati Stati<sup>7</sup>.

Le «misure volte a eliminare il terrorismo internazionale» sono state incluse dal 1972 nell'agenda dell'Assemblea generale, la quale ha adottato numerose risoluzioni relative al terrorismo. In alcune di esse ha istituito comitati speciali<sup>8</sup>, in altre ha adottato atti di natura diversa, che spaziano dalle raccomandazioni<sup>9</sup> alle convenzioni internazionali<sup>10</sup>, alle Dichiarazioni sulle misure volte a eliminare il terrorismo internazionale<sup>11</sup>.

Il Segretario generale dell'ONU redige anche rapporti sulle misure intese a sopprimere il terrorismo. Essi contengono, in particolare, una panoramica delle azioni intraprese dagli Stati a livello internazionale e nazionale in materia di prevenzione e di repressione del terrorismo. Il 21 maggio 2001 la Svizzera ha trasmesso al Segretario generale dell'ONU informazioni dettagliate sulle sue leggi concernenti la prevenzione e la repressione degli atti di terrorismo internazionale, le quali sono state pubblicate nel rapporto del Segretario generale dell'ONU del 3 luglio 2001 sulle misure volte a eliminare il terrorismo internazionale<sup>12</sup>.

### 1.3.2

### Il Comitato ad hoc per la repressione del terrorismo

Nella risoluzione 51/210 del 17 dicembre 1996, l'Assemblea generale ha istituito un Comitato speciale incaricato di elaborare la Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo e in seguito la Convenzione per la soppressione di atti di terrorismo nucleare. Questo comitato è inoltre incaricato di riflettere sulle misure atte a completare gli strumenti esistenti in seno all'ONU in materia di terrorismo. Successivamente, ha elaborato i testi della Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo. Attualmente, sono in fase di negoziato in seno

<sup>5</sup> Lockerbie, 1988, S/RES/731 (1992); Londra 26 e 27 luglio 1994, S/PRST/1994/40; Buenos Aires, 18 luglio 1994, S/PRST/1994/40; tentato assassinio del presidente della Repubblica araba d'Egitto ad Addis Abeba da parte di terroristi, 26 giugno 1995, S/RES/1044 (1996); Nairobi e Dar-es-Salam, 7 agosto 1998, S/RES/1193 (1998); New York e Washington, 11 settembre 2001, S/RES/1368 (2001).

<sup>6</sup> S/RES/1269 (1999), S/RES/1377 (2001).

<sup>7</sup> Nei confronti della Libia in seguito all'attentato di Lockerbie [S/RES/748 (1992)] e nei confronti del Sudan in seguito al tentato assassinio del presidente della Repubblica araba d'Egitto ad Addis Abeba da parte di terroristi [S/RES/1054 (1996)].

<sup>8</sup> Per esempio le risoluzioni 3034 (XXVII) del 18 dicembre 1972 e 51/210 del 17 dicembre 1996.

<sup>9</sup> Documenti ufficiali dell'Assemblea generale, 34<sup>a</sup> sessione, supplemento n. 37 (A/34/37).  
<sup>10</sup> In particolare, la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, nella risoluzione A/RES/54/109.

<sup>11</sup> Dichiarazioni allegate alle risoluzioni dell'Assemblea generale 49/60 del 9 dicembre 1995 e 51/210 del 17 dicembre 1996.

<sup>12</sup> A/56/160.

al Comitato speciale i progetti di Convenzione per la lotta contro gli atti di terrorismo nucleare e di Convenzione generale sul terrorismo internazionale.

Il Comitato speciale è aperto a tutti gli Stati membri dell'ONU, di istituzioni specializzate o dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica. Anche la Svizzera è stata invitata a parteciparvi e, sin dall'inizio, ha svolto un ruolo attivo nelle discussioni che vi hanno avuto luogo.

### **1.3.3 La Risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza dell'ONU**

Il 28 settembre 2001, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha adottato la risoluzione 1373 relativa al terrorismo, che enuncia diverse misure volte a lottare contro il terrorismo e il relativo finanziamento. Inoltre, la risoluzione domanda a tutti gli Stati di presentare al Comitato istituito a tale scopo, nei 90 giorni successivi, un rapporto sulle misure adottate al fine di applicarla. Il 7 novembre 2001 il nostro Consiglio ha deciso di applicare autonomamente la risoluzione 1373. Il 19 dicembre 2001, la Svizzera ha trasmesso all'ONU, in seguito alla nostra approvazione, un rapporto<sup>13</sup> in cui ribadisce il proprio impegno nella lotta contro il terrorismo internazionale e nazionale e descrive le modalità secondo le quali il nostro Paese intende applicare la risoluzione 1373 in materia di lotta contro il terrorismo e di cooperazione internazionale<sup>14</sup>.

## **1.4 La Svizzera e la repressione del terrorismo internazionale**

### **1.4.1 La situazione e il ruolo della Svizzera nella lotta contro il terrorismo internazionale**

Sebbene la Svizzera sia stata finora risparmiata dal terrorismo internazionale, già da molto tempo la lotta contro questo fenomeno è una delle sue preoccupazioni maggiori. Data la sua posizione centrale in Europa, il nostro Paese è considerato un luogo di passaggio ed è una piazza finanziaria riconosciuta a livello internazionale. Nonostante le severe norme di diligenza applicabili al settore finanziario, la regolamentazione esistente e le misure attuate per lottare contro il riciclaggio di denaro, non si può escludere che le piazze finanziarie svizzere ed estere possano essere utilizzate per finanziare atti terroristici. La Svizzera si serve di tutti i mezzi a sua disposizione per impedire che gruppi terroristici siano sostenuti con mezzi finanziari o logistici. Inoltre, ha collaborato e collabora tuttora strettamente con gli altri Stati in questo ambito, sia sulla base di trattati internazionali sia mediante la legge federale del 20 marzo 1981<sup>15</sup> sull'assistenza internazionale in materia penale. Infatti, in seguito all'attentato commesso contro un aereo americano a Lockerbie (Regno Unito), la Svizzera ha fornito allo Stato richiedente un'importante documentazione contenente informazioni e prove. Inoltre, gli autori dell'assassinio di Shapur Bakhtiar, capo

<sup>13</sup> N.U. Doc. S/2001/1224.

<sup>14</sup> Il rapporto può essere consultato sul sito: <http://www.eda.admin.ch/terrorism>.

<sup>15</sup> AIMP, RS 351.1.

dell'opposizione iraniana, avvenuto in Francia nel 1981, sono stati arrestati in Svizzera e in seguito estradati in Francia. Più recentemente, dopo gli attentati di New York e Washington nel settembre 2001, la Svizzera ha fornito informazioni alle autorità americane con grande efficienza e immediatezza, secondo le leggi svizzere in vigore.

La Svizzera ha ufficialmente condannato gli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti e ha espresso la sua ferma volontà di unirsi agli sforzi intrapresi dalla comunità internazionale in questo campo. In seguito a questi attentati, il Ministero pubblico della Confederazione, in qualità di autorità inquirente, ha aperto un'indagine giudiziaria contro ignoti, in particolare per rapimento, presa di ostaggi e assassinio, crimini commessi all'estero contro cittadini svizzeri e infrazioni commesse a bordo di un aeromobile, per far luce sui possibili nessi tra i fatti accaduti in Svizzera e gli attentati terroristici compiuti negli Stati Uniti. In questo contesto, il Ministero pubblico della Confederazione ha bloccato, in particolare, alcuni conti bancari. Uno dei terroristi è transitato l'8 luglio 2001 dall'aeroporto di Zurigo. Tuttavia, sulla base delle conoscenze acquisite, nessun elemento consente attualmente di concludere che persone o società residenti in Svizzera abbiano svolto un ruolo nella preparazione degli aspetti logistici degli attentati terroristici compiuti negli Stati Uniti.

#### **1.4.2 La Svizzera e l'adesione alle Convenzioni internazionali per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo**

##### **1.4.2.1 La posizione delle autorità federali**

Ben prima degli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti, la lotta contro il terrorismo internazionale costituiva una delle preoccupazioni maggiori della Svizzera, tant'è vero che il nostro Paese ha ratificato dieci delle dodici convenzioni concluse in seno all'ONU nell'ambito della lotta antiterroristica. Quando si sono verificati gli eventi dell'11 settembre, stava preparando l'adesione alla Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo e aveva dato avvio ai lavori necessari alla ratifica della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo. Gli attentati dell'11 settembre hanno accelerato il processo avviato. È dunque nell'interesse della Svizzera proseguire la sua politica in materia di terrorismo e aderire alle due ultime convenzioni dell'ONU. Questa decisione si conforma all'evoluzione internazionale, ossia a una maggiore collaborazione e a un sostegno reciproco nella lotta internazionale contro il crimine organizzato.

##### **1.4.2.2 Risultati della procedura preliminare**

L'adesione della Svizzera alle Convenzioni internazionali per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo rispondono a una necessità urgente, motivo per cui abbiamo rinunciato a organizzare una procedura di consultazione. I Cantoni, per i quali l'adesione a entrambe

le Convenzioni e le nuove norme legislative proposte avranno un'incidenza minore<sup>16</sup>, sono stati informati del progetto mediante l'organo di contatto della Conferenza dei capi dei Dipartimenti di giustizia e polizia (CCDGP). L'Amministrazione federale ha inoltre sentito vari esperti di diritto penale in merito alle nuove norme legislative proposte, i quali, pur non contestando la necessità di aderire alle due Convenzioni, hanno valutato diversamente la legislazione di applicazione proposta. Alcuni di essi ritenevano che le norme vigenti fossero sufficienti a garantire l'applicazione delle due Convenzioni, inclusa quella concernente la repressione del finanziamento del terrorismo, mentre altri reputavano che le nuove norme penali proposte andassero troppo lontano o, al contrario, rivestissero un carattere piuttosto simbolico. Considerata l'importanza che la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo assume per la piazza finanziaria elvetica, l'Amministrazione ha consultato anche l'Associazione svizzera dei banchieri, che condivide l'opinione secondo la quale occorre mettere in atto qualsiasi mezzo al fine di poter lottare efficacemente contro il terrorismo e il relativo finanziamento. Ha tuttavia espresso dubbi in merito all'utilità delle nuove norme penali proposte. Ci si aspetta infatti che tali disposizioni si ripercuotano solo in misura minore sulle attività del settore finanziario.

## **2 Convenzione internazionale del 9 dicembre 1999 per la repressione del finanziamento del terrorismo**

### **2.1 Parte generale**

#### **2.1.1 Genesi della Convenzione**

Le undici Convenzioni adottate in seno all'ONU fino al mese di dicembre 1997 erano state elaborate allo scopo di potenziare la lotta contro determinate forme di atti terroristici. Tuttavia, in seguito agli attentati perpetrati contro le ambasciate americane di Dar-es-Salam e di Nairobi nel luglio 1998, è sorta la necessità di affrontare la minaccia terroristica in un'ottica più ampia. È diventato indispensabile lottare contro il terrorismo, prendendo di mira il relativo finanziamento.

Nel 1998, l'Assemblea generale dell'ONU ha deciso, nella risoluzione 53/108, di accogliere il suggerimento della Francia di perseguire a livello internazionale i finanziatori e i mandanti di atti terroristici. A tale proposito, ha incaricato il Comitato speciale di elaborare una convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo. Grazie al sostegno fornito in particolare dal G8, la proposta della Francia è stata discussa in via prioritaria nel corso del 1999 in seno al Comitato speciale, dal 15 al 26 marzo, e in seguito nel gruppo di lavoro della 6<sup>a</sup> Commissione, dal 27 settembre all'8 ottobre. Al termine di quest'ultima sessione, il gruppo di lavoro ha sottoposto alla 6<sup>a</sup> Commissione dell'Assemblea generale dell'ONU il testo finale del progetto della Convenzione, affinché fosse esaminato e discusso. Il 9 dicembre 1999, anche l'Assemblea generale ha adottato il testo della Convenzione all'unanimità<sup>17</sup>. La rapidità con la quale questa Convenzione è stata negoziata può essere spiegata dal fatto che le opinioni in seno all'ONU, al G8 e all'UE erano concordanti.

<sup>16</sup> In particolare, perché i nuovi reati di terrorismo e di finanziamento del terrorismo saranno soggetti alla giurisdizione federale; cfr. n. 4.5.7

<sup>17</sup> A/RES/54/109.

La Convenzione è stata aperta alla firma degli Stati dal 10 gennaio 2000 al 31 dicembre 2001 presso la sede dell'ONU a New York. La Svizzera l'ha firmata il 13 giugno 2001. La Convenzione è entrata in vigore il 10 aprile 2002. Finora<sup>18</sup> è stata firmata da 132 Stati e ratificata da 36.

### **2.1.2 La Svizzera e i lavori preparatori per la Convenzione**

Poiché lo scopo perseguito dalla Convenzione è conforme agli interessi del nostro Paese, la delegazione svizzera ha partecipato attivamente all'elaborazione della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo. Essa auspica che siano elaborate norme precise di diritto penale e ha sottoposto, in particolare, diverse proposte relative al reato di finanziamento del terrorismo. La Svizzera e alcuni Paesi europei si sono impegnati affinché il finanziamento del terrorismo sia punito come un reato accessorio all'atto terroristico, ossia dipendente dalla sua realizzazione, contrariamente alla maggioranza degli Stati che sostenevano l'approccio opposto, vale a dire la repressione del finanziamento del terrorismo in quanto reato principale indipendente. Non è stato possibile trovare un compromesso su questo punto e quindi è prevalso l'approccio maggioritario. Per quanto riguarda l'elemento soggettivo del reato, la Svizzera ha fornito un contributo importante, grazie al quale si è potuto evitare che anche il finanziamento del terrorismo per dolo eventuale o per negligenza sia contemplato dalla Convenzione. Nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, la Convenzione segue la logica già sancita in diversi strumenti relativi al terrorismo ratificati dalla Svizzera, affinandola tuttavia un poco. Per quanto concerne la questione della prevenzione dei reati per mezzo della cooperazione degli intermediari finanziari (art. 18), la Svizzera ha potuto far figurare nell'introduzione della lettera b formulazioni praticamente identiche a quelle utilizzate nelle raccomandazioni del GAFI in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro (n. 14 e 15), che sono già applicate nel diritto svizzero e non comportano dunque alcuna modifica della nostra legislazione.

Il testo finale della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo costituisce un compromesso fra i diversi approcci scaturiti dai negoziati e compatibile con gli interessi della Svizzera.

### **2.1.3 Importanza e contenuto della Convenzione**

Considerata la complessità degli atti terroristici, la loro realizzazione implica nella maggior parte dei casi notevoli lavori di preparazione che, per forza di cose, devono essere finanziati. Tali finanziamenti hanno origini diverse, poiché possono essere il provento di attività legali o illegali. Nel primo caso si annoverano, in particolare, le attività commerciali, industriali o caritatevoli e, nel secondo, il traffico di droga, le prese di ostaggi o il racket. A causa delle molteplici origini del finanziamento e dei diversi attori ad esso collegati, è stato necessario istituire uno strumento internazionale per la cooperazione in questo settore. La Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo ha dunque lo scopo di proibire le transazioni finanziarie

<sup>18</sup> Stato al 19 giugno 2002.

che in molti casi contribuiscono in maniera decisiva al successo dell'operazione terroristica e anche quello di punire le persone che, pur non avendo partecipato direttamente all'atto terroristico, ne consentono l'esecuzione.

L'importanza di tale Convenzione va quindi ascritta al suo oggetto e al suo campo di applicazione. Le convenzioni precedenti reprimevano l'atto terroristico in quanto tale, mentre la presente Convenzione va oltre l'atto terroristico stesso, poiché è finalizzata a reprimere il finanziamento del terrorismo. Inoltre, il suo campo di applicazione è più ampio; infatti l'atto terroristico vero e proprio è definito al di là di tutte le convenzioni precedenti concluse sotto l'egida dell'ONU. Questa Convenzione punisce il finanziamento non solo degli atti terroristici già contemplati nelle undici Convenzioni precedenti, ma anche di qualsiasi atto terroristico che pregiudica la vita e l'integrità fisica, così come è definito nell'articolo 2 paragrafo 1 lettera b. Tale approccio consente di perseguire penalmente sia le persone fisiche sia le persone giuridiche che partecipano al finanziamento del terrorismo, a condizione che abbiano intenzione di utilizzare fondi in questione o siano a conoscenza dell'impiego di tali fondi.

La Convenzione comporta sia misure preventive che repressive. Per quanto concerne le prime, gli Stati hanno l'obbligo di adottare le misure necessarie per l'identificazione, la rivelazione, il blocco o il sequestro dei fondi utilizzati (art. 8). Fortemente ispirata alle 40 raccomandazioni del GAFI in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro, la prevenzione poggia anche sulla cooperazione delle istituzioni finanziarie (art. 18). Per quanto attiene alle seconde, gli Stati devono erigere a reati, secondo il proprio diritto interno, quelli contemplati nella presente Convenzione (art. 4). La Convenzione istituisce inoltre un sistema coerente e completo di cooperazione internazionale che disciplina i settori dell'estradizione, dell'assistenza giudiziaria e del trasferimento di una persona detenuta (art. 9–16).

I principi di base che risultano dalle convenzioni precedenti, quali l'estradizione e il giudizio (art. 11), la depoliticizzazione del reato (art. 6 e 14), la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali della persona (art. 9, 15 e 17) nonché l'arbitrato della Corte internazionale di giustizia (art. 24) sono stati ripresi. La Convenzione non si applica quando il reato è commesso all'interno di un solo Stato (art. 3).

## **2.2 Parte speciale: Le disposizioni principali della Convenzione**

### **2.2.1 Articoli 1 e 2 (Definizione di finanziamento del terrorismo)**

L'articolo 2, che definisce il reato di finanziamento del terrorismo, costituisce il punto centrale della Convenzione. L'obiettivo di questa disposizione è di punire nella maniera più completa possibile le persone che partecipano volontariamente al finanziamento di attentati terroristici. Rendendo perseguibili penalmente le attività che sono a monte degli atti terroristici propriamente detti, si mira a distruggere le basi finanziarie del terrorismo.

La Convenzione non contiene invece una definizione generale di terrorismo, poiché finora non è stato possibile trovarne una accettata unanimemente su scala internazionale. Essa denuncia piuttosto alcune operazioni di finanziamento che, a causa

delle intenzioni da cui scaturiscono, sono considerate esecrabili dalla comunità internazionale e devono dunque essere punite dagli Stati Parte.

### **Fattispecie oggettiva**

L'articolo 2 paragrafo 1 della Convenzione presuppone che l'autore del reato fornisca o raccolga fondi. Secondo la definizione di cui all'articolo 1, il termine «fondi» deve essere interpretato in senso lato, come nel diritto svizzero, poiché può essere riferito a beni di ogni genere (materiali o immateriali, mobili o immobili) o a documenti o atti giuridici in qualsivoglia forma (anche in forma elettronica o numerica), attestanti un diritto di proprietà o un interesse su questi beni<sup>19</sup>. Poco importa se tali fondi siano di origine lecita o illecita: diventeranno comunque illeciti in seguito al loro impiego per scopi terroristici. La fornitura di fondi è un elemento costitutivo del reato del quale sono colpevoli non solo i finanziatori veri e propri, ma anche le persone che si incaricano di trasferire i fondi destinati agli attentati terroristici. È pure perseguibile penalmente la raccolta di fondi destinati al terrorismo, prima che siano messi a disposizione a tale scopo.

Affinché tali operazioni finanziarie diventino punibili, non occorre che i fondi in questione siano stati effettivamente utilizzati per commettere un atto terroristico vero e proprio<sup>20</sup>. Chi effettua una transazione finanziaria con l'intenzione di fornire i fondi ai terroristi o sapendo che tali fondi saranno utilizzati per scopi terroristici commette già un atto penalmente perseguibile. Dunque, la punibilità del finanziamento non è accessoria, vale a dire che non dipende dall'esecuzione o persino dal tentativo di esecuzione di un atto terroristico. Per il diritto svizzero, questa concezione comporta il fatto che il finanziamento del terrorismo debba ormai essere considerato un reato a sé stante, che va punito indipendentemente da ogni altro atto contemplato nel Codice penale. È l'unica possibilità di perseguire penalmente il finanziamento nel caso in cui l'atto terroristico vero e proprio non sia stato compiuto<sup>21</sup>.

### **Fattispecie soggettiva**

Le condizioni soggettive che l'autore deve adempiere affinché sia punibile ai sensi della Convenzione sono molto restrittive: innanzitutto, occorre che abbia avuto l'intenzione di commettere l'atto, ossia la transazione finanziaria propriamente detta o la ricerca di fondi; inoltre, l'autore deve aver avuto l'intenzione di mettere i fondi a disposizione di gruppi terroristici o, quanto meno, deve sapere che sono destinati a operazioni terroristiche. Il finanziamento di attività terroristiche per negligenza non è infatti punibile. La Convenzione non si applica dunque alle persone che, in buona

<sup>19</sup> Questa formulazione si basa sull'articolo 1 lettera q della Convenzione internazionale del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope. Anche la Svizzera si basa su una definizione molto ampia del termine «fondi». Sono infatti considerati elementi del patrimonio tutti i vantaggi economici, sia che si tratti di un aumento degli attivi o di una diminuzione dei passivi. Per informazioni più dettagliate confronta il messaggio del 30 giugno 1993 concernente la modificazione del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (Revisione delle norme sulla confisca, punibilità dell'organizzazione criminale, diritto di comunicazione del finanziere), FF 1993 III 193, 217 segg.

<sup>20</sup> Precisazione esplicita nell'art. 2 par. 3.

<sup>21</sup> Per informazioni più dettagliate in merito cfr. n. 4.2.2.

fede, partecipano a una colletta a scopo umanitario ignorando che, in realtà, tali fondi sono destinati a reti terroristiche<sup>22</sup>.

La nozione di intenzione terroristica è contemplata nell'articolo 2 paragrafo 1 della Convenzione. Secondo il paragrafo 1 lettera a, è punibile ai sensi della Convenzione ogni persona che fornisce o raccoglie fondi nell'intento di vederli utilizzati o sapendo che saranno utilizzati al fine di commettere un atto che costituisce reato così come è definito nelle altre nove Convenzioni contro il terrorismo elencate nell'allegato alla Convenzione<sup>23</sup>. Dal punto di vista svizzero, la tecnica del rinvio<sup>24</sup> non ostacola la ratifica della Convenzione. La Svizzera, infatti, ha già ratificato tutte le convenzioni elencate, ad eccezione della Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo, alla quale proponiamo di aderire nel presente messaggio. I reati menzionati in tali Convenzioni sono tutti punibili in virtù del diritto svizzero.

Secondo la disposizione del paragrafo 1 lettera b, agisce con un'intenzione terroristica anche chi finanzia operazioni destinate a uccidere o a ferire gravemente un civile<sup>25</sup> quando siano finalizzate a intimidire una popolazione o a costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un atto qualsiasi. L'intimidazione della popolazione e la pressione esercitata su un governo o un'organizzazione internazionale sono gli elementi che fanno di un omicidio ordinario o di una lesione dell'integrità fisica di una persona un atto terroristico. Non è tuttavia necessario il decesso di una persona o la lesione della sua integrità fisica affinché l'autore del finanziamento sia punibile, così come non è necessaria neppure l'attuazione della sua intenzione di intimidire o di costringere: è sufficiente che l'autore, finanziando un gruppo terroristico, abbia voluto ottenere tale risultato.

### Tentativo e partecipazione

Sono punibili anche il tentativo di finanziamento di atti terroristici, la complicità e il concorso, come pure l'istigazione (art. 2 par. 4 e 5 lett. a e b). Tali forme di reati saranno contemplate nella Parte generale del Codice penale svizzero quando il finan-

<sup>22</sup> Cfr. in proposito il commento all'articolo 260<sup>sexies</sup> D-CP, n. 4.5.6.

<sup>23</sup> Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili (L'Aia, 16.12.1970), RS **0.748.710.2**; Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile (Montreal, 23.09.1971), RS **0.748.710.3**; Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale, ivi compresi gli agenti diplomatici (adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14.12.1973), RS **0.351.5**; Convenzione internazionale contro la presa d'ostaggi (adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17.12.1979), RS **0.351.4**; Convenzione sulla protezione fisica delle materie nucleari (Vienna, 03.03.1980), RS **0.732.031**; Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile (Montreal, 24.02.1988), RS **0.748.710.31**; Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (Roma, 10.03.1988), RS **0.747.71**; Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale (Roma, 10.03.1988), RS **0.747.711**; Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo (adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15.12.1997).

<sup>24</sup> La tecnica del rinvio è stata applicata anche nella Convenzione europea del 27 gennaio 1977 per la repressione del terrorismo, ratificata dalla Svizzera (RS **0.353.3**).

<sup>25</sup> La Convenzione non si applica quando gli atti finanziati sono commessi contro persone che partecipano attivamente alle ostilità nell'ambito di un conflitto armato. Il carattere lecito o illecito di tali atti deve essere determinato in funzione delle norme del diritto internazionale umanitario e non secondo le disposizioni della presente Convenzione.

ziamento di atti terroristici, così come è stato proposto, sarà definito un reato a sé stante, indipendente da qualsiasi altro atto. La disposizione dell'articolo 2 paragrafo 5 lettera b, che proibisce anche di sostenere un gruppo terroristico, deve tuttavia essere chiarita, poiché non consente di capire se l'autore deve contribuire alla perpetrazione del reato vero e proprio o se gli elementi costitutivi del reato possono essere riuniti in altro modo, per esempio mediante una persona che gestisce fondi pur sapendo di agire nell'interesse di un gruppo terroristico. Tuttavia, dato che il diritto penale svizzero (art. 260<sup>ter</sup> n. 1 cpv. 1 CP, Sostegno a un'organizzazione criminale) si applica già in entrambi i casi, per il momento tale questione può essere lasciata in sospenso<sup>26</sup>.

### **Illiceità**

Secondo l'articolo 2 paragrafo 1 della Convenzione, per essere punibile, il finanziamento deve essere illecito. Tale condizione, di per sé ovvia, è stata menzionata esplicitamente nella Convenzione, poiché nel corso dei negoziati alcune Parti avevano espresso il timore che le organizzazioni umanitarie rientrassero in questa disposizione, quando, in caso di catastrofe, per mitigare le sofferenze della popolazione civile, devono sostenere finanziariamente gruppi locali che, oltre alle attività umanitarie, perseguono anche obiettivi terroristici. Anche il pagamento di un riscatto per ottenere la liberazione di ostaggi è un motivo che esclude l'illiceità del finanziamento<sup>27</sup>. Se in questi casi il fatto di non voler sostenere movimenti terroristici non basta a escludere l'applicabilità della Convenzione, è possibile esaminare la fattispecie per giudicare se l'azione non sia giustificata da motivi particolari, come uno stato di necessità o la tutela di interessi legittimi.

### **2.2.2                    Articolo 3 (Campo di applicazione della Convenzione)**

L'articolo 3 limita il campo di applicazione materiale della Convenzione se nessuno Stato straniero è implicato nelle operazioni in questione: la Convenzione non si applica quando il reato è commesso all'interno di un solo Stato, il presunto autore è cittadino di tale Stato e si trova sul territorio di detto Stato e quando nessun altro Stato ha motivo di far valere la sua competenza, rimanendo inteso che le relative disposizioni degli articoli 12–18 si applicano in tal caso.

### **2.2.3                    Articolo 5 (Responsabilità delle persone giuridiche)**

In virtù dell'articolo 5 della Convenzione, tutti gli Stati Parte sono tenuti ad adottare le misure necessarie per obbligare le persone giuridiche che finanziano operazioni terroristiche a rispondere dei loro atti. Affinché sia coinvolta la responsabilità di una

<sup>26</sup> Cfr. Messaggio del 30 giugno 1993 concernente la modificazione del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (Revisione delle norme sulla confisca, punibilità dell'organizzazione criminale, diritto di comunicazione del finanziere), FF 1993 III 193, 211.

<sup>27</sup> Cfr. § 67 del riassunto informale delle discussioni del gruppo di lavoro redatto dal presidente (allegato III al rapporto del gruppo di lavoro del 26.10.1999, N.U. Doc. A/C.6/54/L.2.

persona giuridica, occorre che la persona fisica che ha agito in nome della società sia un membro della direzione o sia responsabile del controllo della persona giuridica. La responsabilità penale della persona fisica che ha commesso il reato non esclude tuttavia la responsabilità della persona giuridica che la impiega. Secondo l'articolo 5 paragrafo 2 della Convenzione, gli Stati Parte devono vigilare affinché la persona giuridica sia tenuta ad assumere la responsabilità dell'atto indipendentemente dalla responsabilità della persona fisica. Di norma, la Convenzione non prescrive che gli strumenti messi in atto per costringere la persona giuridica a rispondere dei suoi atti debbano rientrare nel diritto penale. Gli Stati che non conoscono il principio della responsabilità penale possono dunque agire sul piano civile o amministrativo, a condizione che le sanzioni previste siano «efficaci, proporzionate e dissuasive» (art. 5 par. 3).

La tendenza internazionale a coinvolgere la responsabilità delle persone giuridiche, in particolare le imprese, che hanno commesso atti penalmente perseguibili, ha preso avvio nelle convenzioni del Consiglio d'Europa<sup>28</sup>, ma anche in quelle dell'ONU<sup>29</sup> e, in particolare, nelle convenzioni dell'OCSE<sup>30</sup>. In alcuni campi, anche l'UE ha seguito, almeno in parte, questa tendenza<sup>31</sup>. Il 13 giugno 2002, il Consiglio dei ministri della giustizia e dell'interno dell'UE ha emanato, inoltre, una decisione quadro che chiede esplicitamente agli Stati membri di adottare sanzioni penali nei confronti delle persone giuridiche che hanno partecipato ad atti terroristici o al finanziamento di gruppi terroristici<sup>32</sup>. Diversi Paesi di tradizione giuridica continentale (Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Islanda, Norvegia e Paesi Bassi), di tradizione giuridica asiatica (Corea, Giappone), come anche la maggior parte dei Paesi di tradizione giuridica anglosassone (Australia, Canada, Inghilterra e Galles, Nuova Zelanda, Stati Uniti) prevedono già, nelle rispettive legislazioni, disposizioni che disciplinano la responsabilità penale delle persone giuridiche<sup>33</sup>.

Nel diritto svizzero, la responsabilità penale delle persone giuridiche è ancora agli esordi, benché tale nozione sia nota e riconosciuta già da tempo a livello generale nel diritto fiscale<sup>34</sup> e, per i casi di minore importanza, nel diritto amministrativo<sup>35</sup>. Già da molto tempo, infatti, ci siamo resi conto che solo le sanzioni di diritto penale

<sup>28</sup> Cfr. Convenzione del 4.11.1998 sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale (ETS 172); Convenzione penale sulla corruzione del 27.1.2001 (ETS 173), firmata dalla Svizzera il 26.2.2001; Convenzione del 23 novembre 2001 sulla cybercriminalità (ETS 185), firmata dalla Svizzera il 23.11.2001.

<sup>29</sup> Cfr. art. 10 della Convenzione del 28 luglio 2000 contro la criminalità transnazionale organizzata, firmata dalla Svizzera il 12.12.2000.

<sup>30</sup> Cfr. Convenzione del 9.12.1999 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, ratificata dalla Svizzera il 31 maggio 2000.

<sup>31</sup> Cfr. per es. CEE Consiglio: Regolamento (CE) n. 17 del 1965; Regolamento 1988/95 del Consiglio del 18.11.95 relativo alla tutela degli interessi finanziari della CE e secondo Protocollo alla Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari della CE del 1997.

<sup>32</sup> Cfr. GU L 164 del 22.6.2002, p. 3 segg.

<sup>33</sup> Cfr. OCSE Working Group on Bribery in International Business Transactions (CIME): Corporate Liability Rules in the Common Law Jurisdictions of Australia, Canada, England and Wales, New Zealand and the United States, Doc. DAFNE/IME/BR (2000)22 del 14.09.2000 e Corporate Liability Rules in Civil Law Jurisdictions, Doc. DAFNE/IME/BR (2000)23 del 25.09.2000.

<sup>34</sup> Cfr. art. 181 della legge federale sull'imposta federale diretta, RS **642.11**.

<sup>35</sup> L'art. 7 della legge federale sul diritto penale amministrativo, RS **313.0** prevede una pena massima di 5000 franchi per le persone giuridiche.

potavano essere abbastanza efficaci e dissuasive per le persone giuridiche<sup>36</sup>. Per tale regione, nell'ambito della revisione della Parte generale del Codice penale, avevamo proposto al Parlamento di introdurre la responsabilità sussidiaria delle persone giuridiche in caso di lacune organizzative. Il Parlamento ha modificato il nostro disegno optando, per determinati tipi di reato, per la responsabilità primaria della persona giuridica. In vista della ratifica della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, basterà dunque aggiungere all'elenco dei reati stilato dal Parlamento la nuova norma relativa alla lotta contro il terrorismo<sup>37</sup>.

## 2.2.4                      **Articolo 7 (Competenza degli Stati Parte)**

La Convenzione distingue la competenza obbligatoria dalla competenza facoltativa degli Stati Parte in materia di perseguimento penale del finanziamento del terrorismo.

In virtù dell'articolo 7 paragrafo 1, ogni Stato Parte è tenuto a stabilire la propria competenza se il reato è stato commesso sul suo territorio (principio della territorialità), se il reato è stato commesso a bordo di una nave battente la sua bandiera o di un aeromobile immatricolato in conformità alla sua legislazione al momento dei fatti (principio della bandiera) o se il reato è stato commesso da un suo cittadino (principio della personalità attiva). In questi casi, la competenza dei tribunali svizzeri può essere stabilita senza alcuna difficoltà. La competenza per i reati commessi sul territorio svizzero risulta dall'articolo 3 CP. Nel caso, poco probabile, in cui il finanziamento di un'operazione terroristica avvenga a bordo di una nave battente bandiera svizzera, sarebbe comunque applicabile il diritto penale svizzero in virtù dell'articolo 4 capoverso 2 della legge sulla navigazione marittima<sup>38</sup>. Una disposizione analoga applicabile agli aeromobili figura nell'articolo 97 capoverso 1 della legge sulla navigazione aerea<sup>39</sup>. Il principio della personalità attiva deriva dall'articolo 6 CP. Esso consente alla giurisdizione penale svizzera di estendere la propria competenza ai crimini e ai delitti che un cittadino svizzero ha commesso all'estero.

Secondo l'articolo 7 paragrafo 4 della Convenzione, la Svizzera deve poter stabilire la sua competenza anche quando il presunto autore del reato si trova sul suo territorio ed essa non lo estrada verso uno qualunque degli Stati Parte che hanno stabilito la loro competenza in conformità ai paragrafi 1 o 2 dell'articolo 7 della Convenzione. L'articolo 10 pone l'accento specificatamente su questo obbligo di aprire un procedimento penale contro gli autori di reati che non sono estradati («*aut dedere, aut iudicare*»). In questo caso, il luogo in cui è stato commesso il reato è poco importante così come la cittadinanza dell'autore o della vittima. Se si intende rendere più efficace la lotta contro la criminalità, è importante dotarsi dei mezzi necessari per perseguire penalmente i gruppi terroristici che operano su scala internazionale,

<sup>36</sup> Per maggiori informazioni cfr. a tale proposito le considerazioni espresse nel messaggio del 19 aprile 1999 concernente la modifica del Codice penale svizzero e del Codice penale militare (revisione delle disposizioni penali in materia di corruzione) nonché l'adesione della Svizzera alla Convenzione sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, FF 1999 4721, 4766 e seg.

<sup>37</sup> Cfr. n. 4.5.2.

<sup>38</sup> Legge federale del 23 settembre 1953 sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera, RS 747.30.

<sup>39</sup> Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea, RS 748.0.

anche se non sono stati violati specificatamente gli interessi dello Stato nel quale la persona indiziata è stata arrestata. In Svizzera, l'articolo 6<sup>bis</sup> CP, che esiste già da tempo, consente alle nostre autorità di stabilire la propria competenza in questi casi.

In virtù dell'articolo 7 paragrafo 2, vi sono inoltre cinque situazioni in cui gli Stati Parte possono determinare la loro competenza a titolo facoltativo. Di norma, la competenza dei tribunali svizzeri è garantita anche in questi casi. Secondo l'articolo 7 paragrafo 3, ogni Stato Parte deve notificare al Segretario generale delle Nazioni Unite tutti i casi in cui intende determinare la sua competenza in conformità alle disposizioni dell'articolo 7 paragrafo 2.

La Convenzione (art. 7 par. 6) non esclude l'esercizio di alcuna competenza penale stabilita da uno Stato Parte, nella misura in cui sia conforme al suo diritto interno e sia compatibile con le norme di diritto internazionale.

## 2.2.5                      **Articolo 8**

### *Articolo 8 paragrafi 1 e 2 (Sequestro e confisca)*

Conformemente all'articolo 8 paragrafi 1 e 2, gli Stati Parte sono tenuti ad adottare le misure necessarie per l'identificazione, il blocco o il sequestro di tutti i fondi utilizzati o destinati ad essere utilizzati per commettere i reati di cui all'articolo 2 nonché dei proventi di tali reati. Queste misure devono essere conformi al diritto interno degli Stati Parte.

Il blocco dei fondi chiama anzitutto in causa misure di polizia, che in Svizzera possono essere prese mediante ordinanza. Occorre tuttavia che le persone e le organizzazioni in questione siano note (liste) e che i loro nomi siano stati pubblicati. In virtù dell'ordinanza del 2 ottobre 2000<sup>40</sup> che istituisce provvedimenti nei confronti delle persone e degli enti legati a Osama bin Laden, al gruppo «Al-Qaïda» o ai Taliban, per esempio, gli averi appartenenti a tali persone o organizzazioni o da esse controllati sono bloccati. Le persone fisiche e le persone giuridiche colpite da questa misura sono menzionate in un allegato a detta ordinanza.

Anche il sequestro ai fini della confisca può, secondo la fattispecie, essere ordinato dalle autorità incaricate del perseguimento penale. Secondo gli articoli 58 segg. CP, il diritto penale svizzero è dotato di disposizioni efficaci che soddisfano le esigenze della Convenzione. Affinché siano applicabili, occorre semplicemente che sia stato avviato un perseguimento penale. Possono essere sequestrati in vista di un'ulteriore confisca tutti i valori patrimoniali che costituiscono il prodotto di un reato o erano destinati a determinare o a ricompensare l'autore di un reato (art. 59 n. 1 CP). Se il finanziamento del terrorismo sarà eretto a reato<sup>41</sup>, questa disposizione consentirà di confiscare i fondi sospetti sia prima che dopo la loro consegna al destinatario.

I mezzi di sequestro e di confisca di fondi sono particolarmente estesi quando questi ultimi appartengono a organizzazioni terroristiche. Basandosi sugli articoli 59 numero 3 e 260<sup>ter</sup> CP, il giudice può ordinare la confisca di tutti i valori patrimoniali di cui un'organizzazione criminale o terroristica ha facoltà di disporre. Si presume che

<sup>40</sup> **RS 946.203.** Versione del 1° maggio 2002. Le modifiche sono entrate in vigore il 2 maggio 2002.

<sup>41</sup> Cfr. n. 4.5.6



### 2.2.6.2 **Articolo 9 paragrafi 3-6 (Protezione consolare)**

La Convenzione offre garanzie al presunto autore di un reato contro il quale sono state prese misure intese ad assicurarne la presenza a fini di un'azione giudiziaria o di un'extradizione. Essa prevede che il presunto autore possa comunicare con il rappresentante qualificato del suo Stato, riceverne visita ed essere informato sui diritti summenzionati. Questi diritti minimi classici hanno lo scopo di facilitare le relazioni con il presunto autore del reato e i rappresentanti del suo Stato e figurano anche nell'articolo 36 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari<sup>45</sup>. Inoltre, uno Stato Parte che ha stabilito la sua competenza conformemente a taluni paragrafi dell'articolo 7 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo può invitare il Comitato internazionale della Croce Rossa a comunicare con il presunto autore del reato e a fargli visita.

### 2.2.6.3 **Articolo 10 («Aut dedere, aut iudicare»)**

Il paragrafo 1 di questo articolo contempla la massima sancita a livello internazionale «*aut dedere, aut iudicare*», secondo la quale lo Stato richiesto è tenuto ad avviare una procedura, sia di estradizione sia di perseguimento penale, nel caso in cui non estradi il presunto autore<sup>46</sup>. La Svizzera, se le è stata una domanda di estradizione, ha bisogno in ogni caso di ricevere informazioni dallo Stato richiedente:

- a) quando avvia la procedura di estradizione<sup>47</sup>;
- b) quando rifiuta l'extradizione e avvia il perseguimento penale<sup>48</sup>.

L'extradizione non può avvenire qualora la persona ricercata sia di nazionalità svizzera e non acconsenta alla propria estradizione (art. 7 cpv. 1 AIMP) o gli standard minimi di tutela dei diritti individuali che derivano dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>49</sup> o dal Patto internazionale relativo ai diritti civili politici<sup>50</sup> non siano garantiti<sup>51</sup>.

Tale obbligo non costituisce una novità per la Svizzera<sup>52</sup> e può essere eseguito in applicazione dell'articolo 6<sup>bis</sup> CP, che implica la collaborazione internazionale nella

<sup>45</sup> **RS 0.191.02.**

<sup>46</sup> I reati di cui all'articolo 2 della Convenzione sono gravi. Tuttavia, lo Stato che non estrada è tenuto, in virtù dell'articolo 9 paragrafo 1, ad adire la giustizia, ma non a giudicare né a punire. Adempie quindi i suoi obblighi convenzionali trasmettendo la causa alle sue autorità competenti, a prescindere dall'esito. Lo Stato richiesto può pertanto decidere come agire affinché la persona richiessa non sfugga a una sanzione adeguata.

<sup>47</sup> Procederà in applicazione degli accordi internazionali (p. es. art. 12 segg. della Convenzione europea di estradizione) e degli articoli 32 segg. AIMP, in particolare l'articolo 28 capoverso 3 e l'articolo 41.

<sup>48</sup> In questo caso, la Svizzera domanderà il dossier dell'inchiesta sollecitata dallo Stato richiedente e il perseguimento seguirà le vigenti norme di diritto materiale e procedurale applicabili nel nostro Paese a questi reati.

<sup>49</sup> **RS 0.101.**

<sup>50</sup> **RS 0.103.2.**

<sup>51</sup> Cfr. segnatamente DTF 124 II 140, consid. 3a.

<sup>52</sup> Figura in particolare nell'articolo 7 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo (**RS 0.353.3**) e in numerosi altri strumenti in materia di lotta contro il terrorismo già ratificati dalla Svizzera, come pure nell'articolo 7 della Convenzione internazionale contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (**RS 0.105**).

lotta contro le manifestazioni criminali più pericolose per la società. In ogni caso, anche senza la Convenzione, la Svizzera può procedere penalmente per un reato commesso all'estero a domanda e in sostituzione dello Stato in cui tale reato è stato commesso, se l'extradizione è inammissibile<sup>53</sup>.

L'articolo 10 paragrafo 2 non si applica al nostro Paese, poiché l'extradizione dei cittadini svizzeri è disciplinata dall'articolo 7 AIMP il quale prevede, nel capoverso 1, la possibilità di consegnare o di estradare uno Svizzero con il suo consenso scritto, che può essere revocato fintanto che non sia ordinata la consegna. In assenza di tale consenso, si procede pertanto al perseguimento della persona in questione da parte delle autorità svizzere, come previsto nell'articolo 10 paragrafo 1.

#### **2.2.6.4                      Articolo 11 (Extradizione)**

L'articolo 11 paragrafo 1 disciplina gli effetti della Convenzione sugli strumenti di estradizione in vigore o che saranno conclusi tra le Parti contraenti alla Convenzione, colmando le lacune esistenti in questo ambito. In particolare prevede che si considerino a pieno titolo come casi di estradizione – cui si applica il presente strumento – i reati definiti in quanto tali dall'articolo 2 della Convenzione. Questa disposizione non costituisce alcuna innovazione per la Svizzera, poiché numerosi trattati per la repressione del terrorismo in vigore per il nostro Paese contengono disposizioni dal tenore analogo.

L'articolo 11 paragrafo 2 – di natura potestativa – è ininfluenza per il nostro Paese che dispone di una legge sull'assistenza giudiziaria in materia penale (AIMP) e non subordina la possibilità di estradare all'esistenza di un trattato.

Il paragrafo 3 si applica agli Stati Parte che non subordinano l'extradizione all'esistenza di un trattato e prevede che questi riconoscano i reati di cui all'articolo 2 in quanto casi di estradizione fra gli Stati Parte, mantenendo tuttavia salve le condizioni previste dalla legislazione dello Stato richiesto. In Svizzera la procedura di estradizione è disciplinata dall'AIMP<sup>54</sup>. Fra le condizioni necessarie affinché un caso di estradizione sia riconosciuto in quanto tale secondo il nostro diritto vanno menzionati la doppia punibilità<sup>55</sup> e determinate garanzie di tutela, segnatamente quelle previste dalla CEDU e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Delega del perseguimento penale secondo gli articoli 85 segg. AIMP.

<sup>54</sup> Art. 32 e seg. AIMP. Queste disposizioni valgono nell'ambito di quanto previsto dalle prescrizioni generiche degli art. 1 e seg., a meno che i trattati internazionali non dispongano altrimenti. I provvedimenti relativi all'extradizione sono attuati dall'Ufficio federale di giustizia (art. 16 cpv. 2 AIMP).

<sup>55</sup> La durata minima della sanzione restrittiva della libertà comminata per il reato deve essere di almeno un anno conformemente all'art. 35 lett. a AIMP. Tale condizione è assolutamente adempita nel caso dei reati menzionati dall'art. 2 della Convenzione, per i quali il diritto penale materiale svizzero e le nuove disposizioni penali proposte comminano la detenzione o addirittura la reclusione (art. 9 CP).

<sup>56</sup> Cfr. art. 2 AIMP

estradizione è disciplinata dall'AIMP<sup>57</sup>. Fra le condizioni necessarie affinché un caso di estradizione sia riconosciuto in quanto tale secondo il nostro diritto vanno menzionati la doppia punibilità<sup>58</sup> e determinate garanzie di tutela, segnatamente quelle previste dalla CEDU e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>59</sup>.

L'articolo 11 paragrafo 4 si prefigge di impedire che l'autore di un reato di cui all'articolo 2 della Convenzione possa sottrarsi all'azione penale. Altri strumenti internazionali prevedono norme analoghe<sup>60</sup>.

Il paragrafo 5 riprende una prassi già sancita da numerosi strumenti internazionali che rafforza l'efficacia della Convenzione.

### 2.2.6.5                      **Articolo 12 (Assistenza giudiziaria)**

L'articolo 12 paragrafo 1 sancisce un obbligo previsto da quasi tutti gli strumenti internazionali multilaterali e bilaterali di assistenza giudiziaria in materia penale, ossia che gli Stati devono concedersi reciprocamente la massima assistenza giudiziaria.

Il paragrafo 2 precisa che il segreto bancario<sup>61</sup> non può essere invocato per respingere una domanda di assistenza giudiziaria. In Svizzera il segreto bancario non costituisce tuttavia un ostacolo alla lotta contro il finanziamento del terrorismo poiché può essere levato tempestivamente appena la domanda di assistenza è annunciata<sup>62</sup>, o addirittura appena è avviato il procedimento penale. Il sistema svizzero è all'avanguardia in questo ambito, dato che l'autorità competente può ordinare il blocco dei conti bancari<sup>63</sup>, la confisca di documenti<sup>64</sup>, perquisizioni<sup>65</sup> o sequestri conservativi<sup>66</sup>. Una clausola analoga è contenuta anche in altri strumenti<sup>67</sup>.

<sup>57</sup> Art. 32 e seg. AIMP. Queste disposizioni valgono nell'ambito di quanto previsto dalle prescrizioni generiche degli art. 1 e seg., a meno che i trattati internazionali non dispongano altrimenti. I provvedimenti relativi all'estradizione sono attuati dall'Ufficio federale di giustizia (art. 16 cpv. 2 AIMP).

<sup>58</sup> La durata minima della sanzione restrittiva della libertà comminata per il reato deve essere di almeno un anno conformemente all'art. 35 lett. a AIMP. Tale condizione è assolutamente adempita nel caso dei reati menzionati dall'art. 2 della Convenzione, per i quali il diritto penale materiale svizzero e le nuove disposizioni penali proposte cominano la detenzione o addirittura la reclusione (art. 9 CP).

<sup>59</sup> Cfr. art. 2 AIMP

<sup>60</sup> Segnatamente art. 8 par. 4 della Convenzione internazionale contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; RS **0.105**.

<sup>61</sup> Art. 47 della legge federale sulle banche e le casse di risparmio; RS **952.0**. Il cpv. 4 mantiene espressamente salve le disposizioni delle legislazioni federali e cantonali sull'obbligo di dare informazioni alle autorità e di testimoniare in giudizio. Per ulteriori approfondimenti: Robert Zimmermann, *la coopération judiciaire internationale en matière penale*, Berna, n. 223, p. 169 e la giurisprudenza citata.

<sup>62</sup> Misure provvisoriale secondo l'art. 18 AIMP.

<sup>63</sup> Segnatamente DTF **127 II 198**; **126 II 462**; **123 II 161**; **113 Ib 175**; **111 Ib 129**; **107 Ib 274**.

<sup>64</sup> Fra l'altro DTF **127 II 154**, consid. 3b; **126 II 324**; **123 II 268**; **121 II 153**; **118 Ib 457**.

<sup>65</sup> In particolare DTF **120 Ib 179**.

<sup>66</sup> Segnatamente DTF **110 IV 118**.

<sup>67</sup> Art. 7 par. 5 della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, firmata dalla Svizzera il 16.11.1989, FF **1996 I 521**; art. 18 par. 8 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, firmata dalla Svizzera il 12.12.2000.

Il paragrafo 3 mette in pratica il principio della specialità. Questa importante norma della cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale tutela sia la persona interessata dalla domanda di cooperazione giudiziaria sia la sovranità dello Stato richiesto.

L'articolo 12 paragrafo 5 richiama un altro principio essenziale del diritto internazionale: «*pacta sunt servanda*». Gli Stati Parte che non sono legati da un trattato di assistenza giudiziaria adempiono gli obblighi previsti dai paragrafi 1 e 2 mediante l'applicazione della loro legislazione interna.

#### **2.2.6.6                      Articolo 13 («Clausola di defiscalizzazione»)**

L'articolo 13 sancisce la «defiscalizzazione» dei reati di cui all'articolo 2 della Convenzione in relazione a una domanda di cooperazione giudiziaria penale. In altri termini la cooperazione giudiziaria penale richiesta per un reato ai sensi della Convenzione non può essere rifiutata per il solo fatto che il reato sia di natura fiscale. Questa clausola – già presente in altri strumenti internazionali<sup>68</sup> – si applica unicamente ai reati che rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 2 e che il diritto svizzero non considera comunque in quanto reati fiscali. Già ora, il diritto applicabile consente pertanto di accordare l'assistenza giudiziaria e l'estradizione per i casi previsti dalla Convenzione. Il nuovo regime non apporta quindi alcun cambiamento in relazione ai reati fiscali e la Svizzera potrà continuare a rifiutare l'estradizione per i reati che esulano dal campo d'applicazione della Convenzione.

Va rilevato che l'estradizione è assoggettata alle condizioni del diritto dello Stato richiesto conformemente all'articolo 11 paragrafo 3 della Convenzione. Di conseguenza, il principio di specialità può sempre essere mantenuto salvo nell'ambito delle comunicazioni mediante le quali l'Ufficio federale di giustizia accorda l'assistenza giudiziaria e l'estradizione (cfr. art. 12 par. 3).

#### **2.2.6.7                      Articoli 14 e 15                                     (Clausole di «depoliticizzazione» e di non                                     discriminazione)**

L'articolo 14 sancisce la «depoliticizzazione» dei reati elencati nell'articolo 2 ai fini dell'estradizione o dell'assistenza giudiziaria fra gli Stati Parti. In altri termini la cooperazione giudiziaria penale richiesta per un reato ai sensi della Convenzione non

<sup>68</sup> Cfr. in particolare la Convenzione dell'ONU contro la criminalità organizzata, art. 16 par. 15 e art. 18 par. 22 formulati praticamente in modo identico.

può essere rifiutata per il solo motivo che il reato è di natura politica<sup>69</sup>. La *ratio legis* dell'articolo 14 deve essere vista in relazione alla gravità dei reati di cui all'articolo 2, che non possono essere considerati di natura politica. Questa disposizione modifica – in merito all'apprezzamento della natura dei reati di cui all'articolo 2 – determinati strumenti di assistenza giudiziaria e di estradizione in vigore. Nel diritto interno, l'articolo 3 capoverso 2 AIMP sancisce già oggi la «depolicizzazione» di taluni reati gravi. Ovviamente l'articolo 14 della Convenzione va ben al di là della portata dell'articolo 3 capoverso 2 AIMP poiché limita, in materia di estradizione, il potere d'apprezzamento del Tribunale federale. Questo Tribunale è di fatto l'autorità competente per la concessione o il rifiuto dell'extradizione qualora la persona richiesta faccia valere di essere perseguita per un reato politico o se l'istruzione consente di credere seriamente che l'atto rivesta carattere politico. La Convenzione non è tuttavia pregiudicata nella sua conformità con il diritto interno svizzero, dato che l'articolo 1 AIMP mantiene salvi – come in questo caso – gli accordi internazionali applicabili. Le disposizioni di un trattato prevalgono pertanto – sia sulla base dell'articolo menzionato sia per principio<sup>70</sup> – sul diritto interno, tranne nei casi in cui quest'ultimo sia più favorevole alla cooperazione rispetto allo strumento internazionale<sup>71</sup>.

L'articolo 14 deve essere esaminato in relazione all'articolo 15 della Convenzione, secondo cui l'obbligo di estradizione non può essere invocato per dissimulare il perseguimento della persona interessata per ragioni attinenti alla razza, religione, nazionalità, origine etnica o alle sue opinioni politiche<sup>72</sup>. Si tratta di una clausola obbligatoria di non discriminazione volta a garantire che l'assistenza in senso lato (compresa l'extradizione) sia rifiutata in presenza dei motivi esposti sopra. Lo scopo è di evitare che lo Stato richiesto partecipi, mediante la cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, a procedimenti che non garantiscono alla persona perseguita uno standard minimo di protezione corrispondente a quello previsto dal diritto degli Stati democratici, conformemente a quanto definito in particolare dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici o dalla CEDU, oppure che infrangerebbero norme riconosciute in quanto parti integranti dell'ordine pubblico internazionale<sup>73</sup>. Sotto questo punto di vista, l'articolo 15 è posto su un piano diverso dall'articolo 14 poiché conferisce allo Stato richiesto la possibilità di esaminare la

<sup>69</sup> Numerosi altri strumenti internazionali ratificati o in via di ratifica dalla Svizzera escludono già, nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale, il carattere politico dei reati cui si riferiscono: art. 3 par. 3 della Convenzione europea d'extradizione (RS **0.353.1**), nei confronti della quale la Svizzera ha espresso una riserva (RS **0.353.11**); art. 1, 2 e 8 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo, con particolare attenzione all'art. 13 e alla riserva formulata dalla Svizzera (RS **0.353.3**); art. 3 par. 2 del Trattato d'extradizione fra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America (RS **0.353.933.6**); art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione (RS **0.353.11**); art. VII – in relazione con l'art. III – della Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio (sarà pubblicato nella RS **0.311.11**)

<sup>70</sup> Il Tribunale federale ha peraltro rilevato che il principio della preminenza del diritto internazionale sul diritto interno scaturisce dalla natura stessa della norma internazionale e che qualsiasi norma interna contraria è pertanto inapplicabile; cfr. in particolare DFT **122 II 485**.

<sup>71</sup> Robert Zimmermann, op.cit. n. 492, p. 383.

<sup>72</sup> Altre convenzioni internazionali contengono tale clausola, segnatamente l'art. 3 par. 2 della Convenzione europea di estradizione, l'art. 5 della Convenzione europea per la repressione del terrorismo e l'art. 16 par. 14 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale.

<sup>73</sup> DTF **123 II 517**, consid. 5a e riferimenti citati

domanda di estradizione in funzione dei motivi che hanno indotto lo Stato richiedente a formularla e non in funzione della natura dell'atto. Questa clausola – che consente allo Stato richiesto di premunirsi contro domande abusive – è stata istituita con la Convenzione europea per la repressione del terrorismo (art. 5). La persona interessata dalla domanda può pertanto far valere dinanzi allo Stato richiesto il suo diritto di non cooperare qualora lo Stato richiedente dissimuli la natura effettiva della domanda. Tranne nei casi in cui lo Stato richiedente sia governato da una dittatura, 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<sup>74</sup>. Questa difficoltà sminuisce l'efficacia della clausola. In ogni caso, la persona perseguita secondo la procedura straniera può sempre invocare le norme imperative e obbligatorie del diritto internazionale che la Svizzera è tenuta a rispettare a prescindere dall'esistenza di trattati bi- o multilaterali che la legano allo Stato richiedente e che possono giustificare un rifiuto alla cooperazione<sup>75</sup>.

### **2.2.6.8                      Articolo 16 (Consegna provvisoria di persone detenute)**

Questa norma disciplina la consegna provvisoria di persone detenute affinché partecipino in un altro Stato all'accertamento di fatti nell'ambito di un'inchiesta o di azioni giudiziarie in relazione ai reati di cui all'articolo 2 della Convenzione. La consegna è subordinata al consenso sia della persona interessata sia dei due Stati implicati (art. 16 par. 1 lett. a e b) ed è retta dalle condizioni fissate fra gli Stati stessi (art. 16 par. 1 lett. b). Per principio, fatti salvi un'eventuale domanda o un accordo dello Stato richiesto, la persona consegnata rimane in stato di detenzione nello Stato richiedente, al fine di evitare una possibile fuga. In seguito è riconsegnata tempestivamente allo Stato richiesto, senza che quest'ultimo debba presentare una domanda di estradizione. Il periodo trascorso in detenzione è debitamente considerato (art. 16 par. 2 lett. a-d). L'articolo 16 paragrafo 3 garantisce alla persona trasferita che non sarà perseguita, né detenuta né limitata in alcun modo nella sua libertà personale per atti o condanne precedenti la sua partenza dal territorio dello Stato dal quale è stata trasferita.

<sup>74</sup> Segnatamente DTF **123** II 167, consid. 6b; cfr. Robert Zimmermann, n. 396, p. 307.  
<sup>75</sup> DTF **117** Ib 340, consid. 2a e riferimenti citati.

## 2.2.7

### **Articolo 17 (Garanzie relative all'osservanza dei diritti dell'uomo)**

L'articolo 17 obbliga gli Stati Parte a garantire un trattamento equo alle persone contro le quali siano presi provvedimenti coercitivi o sia avviato un procedimento per finanziamento di attività terroristiche. In particolare non si applicherà soltanto il diritto interno, bensì anche le disposizioni internazionali per la tutela dei diritti umani<sup>76</sup>.

## 2.2.8

### **Articolo 18**

### 2.2.8.1

#### **Articolo 18 paragrafo 1 (Provvedimenti per prevenire il finanziamento del terrorismo)**

Secondo l'articolo 18 paragrafo 1 gli Stati Parte devono prendere tutte le misure possibili per ostacolare e prevenire il finanziamento di atti terroristici. La Svizzera agisce già ora sia a livello preventivo che repressivo. L'articolo 2 della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna<sup>77</sup> obbliga di fatto i competenti servizi dell'Amministrazione pubblica ad adottare misure preventive nell'ambito della lotta al terrorismo. Di conseguenza è stata istituita una divisione di analisi e prevenzione in seno all'Ufficio federale di polizia con il compito permanente di valutare le minacce di terrorismo. Se individuano indizi di reati, gli organi di sicurezza trasmettono le pertinenti informazioni alle autorità di perseguimento penale<sup>78</sup>. La collaborazione nell'ambito del servizio informazioni poggia spesso su accordi informali bilaterali o multilaterali fra le amministrazioni e non è disciplinata mediante convenzione<sup>79</sup>.

Conformemente all'articolo 18 paragrafo 1 lettera a, gli Stati Parte devono inoltre adottare misure che vietino sul loro territorio le attività illegali di persone e di organizzazioni che sono coinvolte nel finanziamento del terrorismo. Nonostante non preveda ancora alcuna norma che dichiari punibile il finanziamento del terrorismo, il

<sup>76</sup> In proposito occorre considerare anzitutto gli art. 9 e 10 del Patto internazionale del 16.12.1966 relativo ai diritti civili e politici (RS **0.103.2**), la Convenzione del 10.12.1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (RS **0.105**), gli art. 5 e 6 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo (RS **0.101.1**), nonché la Convenzione europea del 26.11.1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (RS **0.106**). La Svizzera tiene inoltre conto delle regole minime standard per il trattamento dei detenuti decise il 19.1.1973 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con la risoluzione (73) 5 e accettate il 12.2.1987 nella versione riveduta con la raccomandazione 87 (3); cfr. DTF 122 I 226.

<sup>77</sup> LMSI; RS **120**. Ulteriori basi legali per le attività volte alla salvaguardia della sicurezza e allo scambio di informazione nel settore civile sono costituite dalle ordinanze relative alla LMSI. Nel settore militare si applicano l'art. 99 della legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione federale (Legge militare, LM; RS **510.10**) e l'ordinanza del 4 dicembre 2000 sul servizio informazioni del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (Ordinanza sul servizio informazioni, OSINF; RS **512.291**).

<sup>78</sup> Cfr. art. 13 cpv. 1 lett. a LMSI e l'ordinanza del 27 giugno 2001 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (OMSI; RS **120.2**), art. 18 e all. 2 n. 5.

<sup>79</sup> Cfr. art. 26 cpv. 2 LMSI.

vigente diritto penale contempla una serie di fattispecie che vi possono essere assimilate. Dal momento che la Convenzione impone tuttavia di adottare norme che vanno al di là della legislazione attuale, il Codice penale viene completato con una norma specifica relativa al finanziamento del terrorismo<sup>80</sup>. In seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, già il 7 novembre 2001 abbiamo emanato un'ordinanza che dichiarava penalmente perseguibile l'organizzazione «Al-Qaïda»<sup>81</sup>. Oltre alle attività dell'organizzazione stessa, il divieto si riferisce a tutte le azioni che la sostengono, fra cui il finanziamento e la propaganda. Al proposito va inoltre menzionata la nostra decisione del 30 novembre 2001 di vietare collette e qualsiasi propaganda inneggianti alla violenza in occasione di una manifestazione dell'organizzazione tamil LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam) nella ricorrenza dell'«Heroes Day» il 2 dicembre 2001. In casi di questo tipo vogliamo evitare che la Svizzera serva da piattaforma per sostenere ideologicamente o finanziariamente conflitti armati all'estero.

### **2.2.8.2                      Articolo 18 paragrafo 1 lettera b (Provvedimenti imposti alle istituzioni finanziarie)**

L'articolo 18 paragrafo 1 lettera b obbliga gli Stati Parte ad adottare le misure necessarie affinché le istituzioni finanziarie in senso lato siano tenute ad identificare i loro clienti, a effettuare accertamenti approfonditi e a segnalare eventuali sospetti. Questi obblighi generici sono concretati nelle disposizioni i-iv, che tuttavia rappresentano soltanto *raccomandazioni non vincolanti*.

#### **2.2.8.2.1                    Articolo 18 paragrafo 1 lettera b comma i (Identificazione dei clienti)**

L'articolo 18 paragrafo 1 lettera b comma i chiede agli Stati Parte di «adottare regolamenti che vietino l'apertura di conti di cui il titolare o il beneficiario non siano identificati né identificabili e misure che garantiscano che queste istituzioni verifichino l'identità dei veri detentori di tali operazioni». Il diritto vigente nel nostro Paese prevede già attualmente l'obbligo di identificare sia la controparte della relazione d'affari (art. 3 della legge sul riciclaggio di denaro<sup>82</sup>) sia l'avente economicamente diritto (art. 4 LRD). La legge vieta pertanto di aprire conti per i quali gli aventi economicamente diritto non sono identificati né identificabili. Se la controparte non è la stessa persona dell'avente economicamente diritto o se sussistono dei dubbi in tal senso, se la controparte è una società di domicilio o se viene effettuata un'operazione di cassa di valore rilevante (art. 3 cpv. 2 LRD), l'intermediario finanziario deve chiedere alla controparte una dichiarazione scritta indicante l'avente economicamente diritto (art. 4 cpv. 1 lett. a–c LRD). In caso di conti o depositi collettivi, l'articolo 4 capoverso 2 LRD obbliga inoltre l'intermediario finanziario a

<sup>80</sup> Cfr. nel dettaglio n. 4.2.2.

<sup>81</sup> RS 122. La base costituzionale per vietare Al-Qaïda e eventuali organizzazioni che le succedono o la sostengono sono date dagli articoli 184 e 185 della Costituzione federale, secondo cui il Consiglio federale può emanare decisioni e ordinanze volte a tutelare la sicurezza interna e le relazioni con l'estero.

<sup>82</sup> LRD; RS 955.0

chiedere alla controparte di fornirgli un elenco completo degli aventi economicamente diritto.

Dal profilo qualitativo, il diritto vigente copre in misura sufficiente le misure proposte dalla Convenzione a questo riguardo.

### **2.2.8.2.2                    Articolo 18 paragrafo 1 lettera b comma ii (Identificazione di persone giuridiche)**

L'articolo 18 paragrafo 1 lettera b comma ii chiede che vengano adottate misure per identificare in particolare le persone giuridiche. L'articolo 3 della legge sul riciclaggio di denaro e le relative disposizioni d'esecuzione<sup>83</sup> prevedono già sufficienti obblighi in questo senso (estratti del registro di commercio, statuti, atti costitutivi, contratti di costituzione, attestati degli organi di revisione o autorizzazioni ufficiali di esercitare l'attività). In particolare gli estratti del registro di commercio contengono le informazioni richieste dalla Convenzione, quali la costituzione, il nome, la forma giuridica, l'indirizzo, i dirigenti e il potere di impegnare le persone giuridiche.

### **2.2.8.2.3                    Articolo 18 paragrafo 1 lettera b comma iii (Obbligo di comunicazione)**

Conformemente all'articolo 6 LRD l'intermediario finanziario deve chiarire le circostanze economiche e lo scopo di una transazione o di una relazione d'affari se queste paiono inusuali o se vi sono sospetti che i valori patrimoniali provengano da un crimine o sottostanno alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale<sup>84</sup>. Se i chiarimenti sfociano in un sospetto fondato, si applica l'obbligo di comunicazione previsto dall'articolo 9 LRD: l'intermediario finanziario che sa o ha il sospetto fondato che i valori patrimoniali implicati in una relazione d'affari siano in relazione con un reato conformemente all'articolo 305<sup>bis</sup> CP oppure provengano da un crimine o sottostiano alla facoltà di disporre di un'organizzazione criminale deve darne tempestiva comunicazione all'Ufficio preposto. In tal caso, l'intermediario deve altresì bloccare senza indugio i valori patrimoniali affidatigli fintanto che riceve una decisione dalla competente autorità, ma al massimo per cinque giorni feriali a contare dalla comunicazione (art. 10 LRD). Durante questo periodo non può informare né gli interessati né terzi in merito alla comunicazione (art. 10 cpv. 3 LRD). Dal momento che le nuove fattispecie del «terrorismo» (art. 260<sup>quinquies</sup> D-CP) e del «finanziamento del terrorismo» sono definite in quanto crimine, si applicano gli obblighi esposti sopra previsti dalla LRD. La normativa svizzera è pertanto ampiamente sufficiente alla trasposizione della Convenzione.

<sup>83</sup> Segnatamente art. 13 dell'ordinanza del 25 novembre 1998 dell'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro relativa agli obblighi di diligenza degli intermediari finanziari ad essa direttamente sottoposti (RS **955.033.2**); art. 2 (note marginali 12 e seg.) della Convenzione del 1998 sul codice deontologico in materia di obbligo di diligenza delle banche (*Vereinbarung von 1998 über die Standesregeln zur Sorgfaltspflicht der Banken* VSB 98) e i regolamenti degli organismi di autodisciplina riconosciuti dall'Autorità di controllo (SRO).

<sup>84</sup> Conformemente al proposto completamento della rubrica dell'art. 260<sup>ter</sup> CP, cfr. n. 4.5.4 e 4.8.

È altresì influente il fatto che la disposizione dell'articolo 18 paragrafo 1 lettera b comma iii imponga agli Stati di istituire un obbligo di comunicazione per tutte le operazioni complesse, inabituali e importanti che non abbiano una causa economica o lecita apparente. Secondo il diritto svizzero, in presenza di tali transazioni l'intermediario finanziario è di fatto già tenuto all'obbligo speciale di chiarimento conformemente all'articolo 6 LRD nonché all'obbligo di comunicare i sospetti fondati. In tal modo si evita in particolare di sottoporre un numero eccessivo di comunicazioni infondate al competente Ufficio. In considerazione delle finalità dell'articolo 18 della Convenzione, il diritto svizzero è pertanto del tutto compatibile con i provvedimenti imposti dal comma iii e non necessita di alcun adeguamento.

#### **2.2.8.2.4                    Articolo 18 paragrafo 1 lettera b comma iv (Obbligo di conservare )**

Secondo l'articolo 7 capoverso 3 LRD, gli intermediari finanziari devono conservare i documenti per almeno 10 anni dalla cessazione della relazione d'affari, ossia per un periodo ben maggiore dei 5 anni previsti dalla Convenzione.

#### **2.2.8.3                    Articolo 18 paragrafo 2 lettera a (Vigilanza sugli organismi che trasferiscono moneta)**

Secondo l'articolo 18 paragrafo 2 lettera a, gli Stati Parte devono prendere in considerazione misure per la supervisione di tutti gli organismi che trasferiscono moneta. Le relative norme a livello nazionale sono già contemplate dalla legge sul riciclaggio di denaro, che designa l'Autorità di controllo come organo di vigilanza in materia di riciclaggio nel settore parabancario. La vigilanza si estende a tutte le persone giuridiche e fisiche che svolgono un'attività di cui all'articolo 2 capoverso 3 LRD (intermediari finanziari) ossia a tutti gli organismi del settore parabancario che trasferiscono mezzi finanziari. In particolare l'articolo 2 capoverso 3 lettera b LRD si applica a persone che forniscono servizi nel campo delle operazioni di pagamento, in particolare che effettuano trasferimenti elettronici per conto di terzi, oppure che emettono o amministrano mezzi di pagamento come carte di credito e assegni di viaggio.

Conformemente all'articolo 14 LRD, chi vuole iniziare un'attività ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 LRD deve affiliarsi a un organismo di autodisciplina (SRO) riconosciuto dall'Autorità di controllo oppure richiedere un'autorizzazione all'Autorità di controllo. Conformemente all'articolo 25 LRD, gli SRO sono obbligati a fissare nel loro regolamento le condizioni di affiliazione e di esclusione. Le condizioni per l'ottenimento dell'autorizzazione sono definite nell'articolo 14 capoverso 2 (iscrizione nel registro di commercio o esercizio dell'attività in virtù di un'autorizzazione ufficiale, prescrizioni interne e organizzazione atti a garantire l'osservanza degli obblighi di diligenza, buona reputazione dell'intermediario finanziario e delle persone incaricate dell'amministrazione e della gestione nonché garanzia che queste ultime osservino gli obblighi di diligenza imposti dalla LRD). Gli intermediari finanziari che non sono affiliati a organismi di autodisciplina o che non dispongono della necessaria autorizzazione sono puniti con la multa sino a 200 000 franchi (art. 36 LRD).

#### **2.2.8.4                    Articolo 18 paragrafo 2 lettera b (Vigilanza del trasporto transfrontaliero di contanti)**

Per quanto concerne il trasporto transfrontaliero di contanti, la Convenzione prevede l'introduzione di misure concrete di facile attuazione, che devono tuttavia sottostare a garanzie severe volte ad assicurare che l'informazione sia utilizzata assennatamente e che la libera circolazione dei capitali non ne risulti pregiudicata.

In Svizzera, l'importazione, l'esportazione e il transito di tutte le merci è subordinato all'obbligo di dichiarazione<sup>85</sup>. Dal momento che il denaro contante è esente sia da dazi che dall'imposta sul valore aggiunto<sup>86</sup> e che la relativa importazione, esportazione o transito non sottostanno ad alcuna restrizione (nessun obbligo di dichiarazione per le valute), per motivi di efficienza non sussiste alcun motivo di istituire una vigilanza speciale da parte dell'Amministrazione delle dogane. Affinché tale vigilanza sia efficace, occorrerebbe di fatto estenderla – oltre che al traffico di merci destinate al commercio – anche a quello dei passeggeri, nei confronti dei quali sarebbe tuttavia impossibile applicare in modo coerente un obbligo di dichiarazione per il denaro contante<sup>87</sup>. L'attuale dimensione del traffico transfrontaliero rende illusorio un controllo completo con i mezzi a disposizione. Altrettanto difficile è garantire una sorveglianza completa del confine verde. Già secondo la prassi attuale, se i controlli doganali rivelano indizi di reato (ad esempio in relazione al riciclaggio di denaro o a un crimine), il sospetto è notificato all'ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio oppure viene tempestivamente richiesto l'intervento della polizia.

#### **2.2.8.5                    Articolo 18 paragrafi 3 e 4 (Cooperazione e scambio di informazioni fra gli Stati)**

L'articolo 18 paragrafo 3 disciplina la cooperazione e lo scambio di informazioni nell'ambito della prevenzione e del perseguimento del finanziamento del terrorismo a livello internazionale. La cooperazione concerne anzitutto l'assistenza giudiziaria vera e propria<sup>88</sup>, - ossia l'esecuzione di atti procedurali o di tutti i provvedimenti coercitivi consentiti dal procedimento penale nell'ambito dell'assistenza fra autorità giudiziarie – ma anche la possibilità di disporre di misure provvisorie quali il blocco di banconote (art. 18 AIMP) o, qualora il procedimento sia stato avviato in Svizzera, di trasmettere spontaneamente mezzi di prova e informazioni alle autorità estere (art. 67a AIMP). Oltre alle convenzioni multilaterali per la repressione del terrorismo, la Svizzera si è dotata di una rete di strumenti bilaterali – anche con gli Stati Uniti – in specifici settori dell'assistenza giudiziaria in materia penale e dell'estradizione. Tutti questi strumenti si prefiggono di reprimere la criminalità legata al terrorismo. L'AIMP e la relativa ordinanza d'esecuzione consentono al nostro Paese di collaborare nell'ambito dell'assistenza giudiziaria anche con Stati con i quali non abbiamo concluso alcun accordo. Le domande di assistenza giudiziaria e

<sup>85</sup> Art. 6 cpv. 1 legge sulle dogane (RS **631.0**).

<sup>86</sup> Art. 14 n. 2 legge sulle dogane e art. 74 e seg. legge sull'IVA (RS **641.20**).

<sup>87</sup> Ogni giorno attraversano in media la frontiera svizzera 650 000 persone e 270 000 veicoli.

<sup>88</sup> Art. 63 e seg. AIMP.

di estradizione sono trattate dalla Divisione dell'assistenza giudiziaria internazionale in seno all'Ufficio federale di giustizia.

La cooperazione internazionale comprende inoltre lo scambio di informazioni della polizia o l'assistenza giudiziaria fra gli organi di polizia, esclusi tuttavia i provvedimenti coercitivi. In Svizzera la cooperazione a livello di polizia giudiziaria con gli altri Stati nell'ambito della lotta contro le organizzazioni criminali e terroristiche nonché contro la criminalità economica<sup>89</sup> è assicurata dalla polizia giudiziaria federale<sup>90</sup>. Di norma lo scambio di informazioni avviene per il tramite di Interpol che, in seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, ha istituito una task force permanente. Già da anni, la Svizzera collabora intensamente con Interpol e partecipa attivamente, in funzione delle sue priorità e risorse, al gruppo di lavoro istituito in seguito all'11 settembre 2001, così come fornisce il proprio contributo a livello strategico.

Proprio in seguito a questi attentati è emersa l'importanza dello scambio di informazioni in particolare in relazione al finanziamento del terrorismo. Il Ministero pubblico della Confederazione e l'Ufficio federale di polizia hanno pertanto istituito un'unità operativa denominata «Task Force Terror USA» allo scopo di rendere più efficaci la cooperazione con le autorità estere e le indagini. Questa nuova centrale si occupa in particolare di coordinare le inchieste svizzere, ordinare inchieste, valutare le informazioni, fissare priorità e curare i contatti e la cooperazione con le autorità cantonali ed estere preposte al perseguimento penale.

Inoltre, l'Ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio (MROS) in seno all'Ufficio federale di polizia collabora anch'esso in quanto Financial Intelligence Unit (FIU) della Svizzera allo scambio internazionale di informazioni nell'ambito del finanziamento del terrorismo. In particolare il MROS tratta con le autorità estere omologhe<sup>91</sup>. Le FIUs sono riunite nel «gruppo Egmont», cui appartengono la Svizzera e altri 57 Paesi<sup>92</sup>, sempre più sollecitato in seguito agli eventi dell'11 settembre 2001.

<sup>89</sup> Art. 7 della legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC), RS 360; art. 1 lett. b dell'ordinanza del 30 novembre 2001 sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia (RS 360.1).

<sup>90</sup> Le basi legali sono date dagli art. 351<sup>quater</sup> e 351<sup>quinquies</sup> CP, dall'art. 75a AIMP, dall'art. 35 cpv. 2 dell'ordinanza del 24 febbraio 1982 sull'assistenza internazionale in materia penale (OAIMP, RS 351.11) nonché dall'art. 13 LUC.

<sup>91</sup> La base legale è data dall'art. 32 cpv. 2 LRD.

<sup>92</sup> Il Gruppo Egmont è formato da quei FIUs che, in quanto autorità centrale di un Paese, accolgono, esaminano e trasmettono alle competenti autorità in materia di perseguimento le comunicazioni relative a sospetti. Lo scopo del Gruppo Egmont è di garantire uno scambio di informazioni sicuro, spedito e lecito al fine di reprimere il riciclaggio di denaro. In seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, lo scambio di informazioni è stato esteso alla lotta contro il terrorismo, acquisendo un'importanza particolare.

## **2.2.9**

### **Articolo 19 (Comunicazione al Segretario generale delle Nazioni Unite in merito al risultato delle procedure penali)**

L'articolo 19 impone agli Stati Parte di comunicare al Segretario generale delle Nazioni Unite l'esito dei procedimenti penali relativi al finanziamento del terrorismo.

## **2.2.10**

### **Articoli 20-22 (Osservanza del diritto internazionale)**

Gli articoli 20-22 sono stati ripresi – in parte o in tutto – da precedenti Convenzioni contro il terrorismo e ribadiscono principi quali l'uguaglianza fra gli Stati sovrani, l'integrità territoriale e la non ingerenza nelle questioni interne. Essi statuiscono inoltre che la presente Convenzione non pregiudica i diritti né gli obblighi previsti da altri strumenti internazionali, quali la Carta delle Nazioni Unite, o dal diritto internazionale umanitario, fra cui le Convenzioni relative ai diritti umani.

## **2.2.11**

### **Articolo 23 (Modifica dell'allegato)**

La definizione di terrorismo di cui all'articolo 2 della Convenzione si riferisce sia agli atti costitutivi di un reato conformemente agli altri trattati antiterrorismo elencati nell'allegato alla presente Convenzione (lett. a), sia alla definizione data dalla Convenzione stessa (lett. b). Lo scopo dell'articolo 23 è di non limitare il campo d'applicazione della presente Convenzione agli strumenti internazionali esistenti al momento in cui è stata elaborata e cui si riferisce l'articolo 2 paragrafo 2 lettera a. Per questo motivo l'articolo 23 definisce un meccanismo preciso che consente di completare l'elenco delle Convenzioni menzionate nell'allegato al fine di adeguare la lista originaria all'evoluzione della normativa internazionale. Al proposito occorre rilevare che eventuali modifiche sono vincolanti soltanto per gli Stati Parte che le approvano.

## **2.2.12**

### **Articolo 24 (Componimento delle controversie)**

L'articolo 24 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 ad 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 24 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. 24 par. 3).

La formulazione dell'articolo 24 corrisponde a quelle utilizzate in altre convenzioni relative al terrorismo negoziate in seno all'ONU e di cui la Svizzera è parte. Inoltre,

avendo aderito allo Statuto della Corte internazionale di giustizia<sup>93</sup>, la Svizzera ha riconosciuto, conformemente all'articolo 36 dello Statuto stesso, la giurisdizione obbligatoria di tale Corte.

### **2.2.13                    Articoli 25-28 (Disposizioni finali)**

Gli articoli 25-28 sono dedicati alle consuete disposizioni finali quali la firma, l'entrata in vigore 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. 25 par. 1). Trascorso questo termine, qualsiasi Stato può ancora aderire (art. 25 par. 3). Gli strumenti di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione devono essere depositati presso il Segretario generale delle Nazioni Unite (art. 25 par. 2 e 3). La Svizzera ha firmato la Convenzione il 13 giugno 2001.

La Convenzione è entrata in vigore il 10 aprile 2002, ossia trenta giorni dopo la 22ª ratifica, conformemente a quanto disposto dall'articolo 26. Per gli Stati che procederanno alla ratifica o all'adesione dopo tale data, l'entrata in vigore è fissata al 30º giorno dopo il deposito dello strumento di ratifica, approvazione, accettazione o adesione.

Da ultimo, ogni Stato può denunciare in qualsiasi momento la Convenzione indirizzando una notifica scritta a tal fine al Segretario generale delle Nazioni Unite (art. 27).

## **3                            Convenzione internazionale del 15 dicembre 1997 per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo**

### **3.1                        Parte generale**

#### **3.1.1                    Genesi della Convenzione**

Nel dicembre 1996, la Francia ha presentato all'ONU a nome del G8 un progetto di convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo. Nella risoluzione 51/210 del 17 dicembre 1996, l'Assemblea generale ha ripreso l'idea proposta e ha istituito un Comitato ad hoc incaricandolo di elaborare un progetto di Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo. Il dibattito è iniziato in seno al Comitato speciale – dal 24 febbraio al 7 marzo 1997 – per poi proseguire – dal 22 settembre al 3 ottobre 1997 – all'interno del gruppo di lavoro della sesta Commissione. Al termine della sessione autunnale, le delegazioni erano giunte a un accordo sulla Convenzione nel suo insieme, senza tuttavia riuscire a trovare un'intesa sull'esclusione delle forze armate in periodo di conflitto armato dal campo d'applicazione della Convenzione<sup>94</sup>. Il gruppo di lavoro ha pertanto trasmesso una bozza di testo alla sesta Commissione che, grazie ad un'intensa attività negoziale, nel mese di novembre è giunta a un compromesso sulla questione delle forze armate.

<sup>93</sup> RS **0.193.501**; lo Statuto è entrato in vigore per la Svizzera il 28.7.1948

<sup>94</sup> Cfr. n. 3.2.8

Il 15 dicembre 1997 l'Assemblea generale ha adottato<sup>95</sup> per consenso la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo, aprendola alla firma degli Stati dal 12 gennaio 1998 al 31 dicembre 1999 presso la sede principale dell'ONU a New York. La Convenzione è entrata in vigore il 23 maggio 2001. Sino ad oggi<sup>96</sup> è stata firmata da 58 Stati e ratificata da 63.

### **3.1.2 La Svizzera e i lavori preparatori per la Convenzione**

La Svizzera ha partecipato attivamente ai negoziati relativi a una convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo. In particolare ha formulato diverse proposte per quanto concerne la definizione di reato (art. 2) e l'applicabilità della Convenzione alle forze armate in periodo di conflitto armato (preambolo e art. 19)<sup>97</sup>. Inoltre ha preso posizione in merito all'estradizione (art. 8) e alla tutela dei diritti umani nei confronti delle persone che sono oggetto di una procedura per sospettata attività terroristica (art. 14) nonché alla cooperazione internazionale nella prevenzione di atti terroristici (art. 15).

### **3.1.3 Importanza e contenuto della Convenzione**

La Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo copre, per la natura stessa dell'oggetto disciplinato, numerosi atti terroristici perpetrati nel mondo. Grazie alla definizione estremamente ampia di «ordigno esplosivo o altro ordigno micidiale» la Convenzione può essere applicata agli atti terroristici fondati sull'uso di prodotti chimici tossici, agenti biologici, tossine o sostanze analoghe, nonché di irradiazioni o sostanze radioattive. Quanto al campo d'applicazione personale, esso si estende a tutte le persone all'origine di tali atti, sia che li abbiano realmente commessi sia che vi abbiano tentato senza riuscirci. Da ultimo la Convenzione considera autore di reato anche i complici, gli organizzatori o le persone che contribuiscono in qualche modo alla perpetrazione dell'atto (art. 2). Sono tuttavia escluse le forze armate nei periodi di conflitto armato (art. 19 par. 2).

La Convenzione istituisce un sistema di prevenzione e di repressione di attentati terroristici con esplosivo. Gli Stati firmatari sono tenuti sia a collaborare alla prevenzione conformemente all'articolo 15 sia a dichiarare punibili conformemente al loro diritto interno gli atti descritti dalla Convenzione e a reprimerli con pene conformi alla loro gravità (art. 4). Da ultimo, le norme sulla cooperazione internazionale fra gli Stati Parte (art. 7-13) rendono del tutto efficace la repressione degli attentati terroristici con esplosivo.

<sup>95</sup> A/RES/52/164.

<sup>96</sup> Stato al 19 giugno 2002

<sup>97</sup> Art. 3 del progetto di Convenzione. Cfr. n. 3.2.8

## **3.2 Parte speciale: Le disposizioni principali della Convenzione**

### **3.2.1 Articoli 1 e 2 (Definizione dei reati)**

Analogamente ai precedenti trattati dell'ONU in questo ambito, la presente Convenzione non contiene alcuna definizione di terrorismo, poiché sinora non è stato possibile trovare una formulazione accettata a livello internazionale. Sono pertanto descritte determinate azioni che, indipendentemente dal movente, sono represses a livello internazionale e devono pertanto essere perseguite dagli Stati.

#### **La fattispecie oggettiva**

Conformemente all'articolo 2, commette reato chiunque consegna, posi o faccia esplodere o detonare un ordigno esplosivo o altro ordigno micidiale in o contro uno dei quattro luoghi pubblici definiti dall'articolo 1 (luogo pubblico, installazione governativa o pubblica, infrastruttura di trasporto pubblico, infrastruttura di approvvigionamento). La definizione data dall'articolo 1 si limita agli attentati perpetrati contro la collettività o contro lo Stato in quanto rappresentante della collettività. Non comprende pertanto le esplosioni provocate in luoghi non pubblici o contro installazioni che non prestano alcun servizio alla collettività. Questi reati, benché di norma perseguibili dal diritto interno, non comportano alcun obbligo a livello internazionale ai sensi della Convenzione. Rientrano nella definizione di reato non soltanto l'accensione vera e propria o la detonazione dell'esplosivo, bensì anche il trasporto o la posa nei luoghi definiti. Conformemente all'articolo 1 paragrafo 3, oltre agli ordigni esplosivi o incendiari convenzionali sono considerati ordigno esplosivo o micidiale altri tipi di arma o ordigni mortali destinati o atti a causare la morte, gravi danni corporali o rilevanti danni materiali mediante la propagazione o l'impatto di prodotti chimici tossici, di agenti biologici, tossine o sostanze analoghe o di radiazioni di materie radioattive. In ognuno di questi casi gli autori dei reati espongono la collettività a un pericolo dalle dimensioni imprevedibili oppure indirizzano le loro azioni contro istituti importanti per la collettività. Sulla base di questa ampia descrizione della fattispecie, anche le esplosioni provocate dai velivoli diretti contro il World Trade Center nell'autunno 2001 negli Stati Uniti potrebbero essere giudicati dal profilo della presente Convenzione. Lo stesso vale per le spore di carbonchio propagate per lettera inviate a istituzioni statali mediante il servizio postale pubblico.

Il Codice penale svizzero contempla diversi reati che mettono in pericolo la collettività, rendendo pertanto superflua l'adozione di ulteriori norme ai fini della trasposizione della Convenzione: l'articolo 221 CP commina la reclusione in caso di incendio intenzionale. Conformemente all'articolo 224 CP è altresì punito con la reclusione chi mette in pericolo, intenzionalmente e per fine delittuoso, la vita o l'integrità delle persone o la proprietà altrui con materie esplosive o gas velenosi. L'articolo 226 CP vieta inoltre la fabbricazione, l'occultamento e il trasporto di materie esplosive e gas velenosi. L'articolo 231 CP punisce la propagazione intenzionale di malattie nell'uomo, mentre l'articolo 232 CP prevede un divieto analogo per le epizootie e l'articolo 233 CP commina anch'esso la reclusione a chi propaga intenzionalmente organismi nocivi per l'agricoltura e la selvicoltura. Quanto ai reati com-

messi con materiale nucleare, la legge sull'energia nucleare<sup>98</sup> punisce espressamente con la reclusione chiunque liberi intenzionalmente energia atomica oppure perturbi l'esercizio di un impianto nucleare al fine di mettere in pericolo la vita o la salute delle persone, oppure una cosa altrui di grande valore. È inoltre punito con la reclusione o con la detenzione chiunque esponga intenzionalmente persone o cose a radiazioni ionizzanti al fine di metterne in pericolo la salute rispettivamente di pregiudicare l'utilità (art. 31 della legge sull'energia nucleare). Sono altresì punibili tutti i relativi atti preparatori (art. 32 della legge sull'energia nucleare). Da ultimo, la legge sul materiale bellico<sup>99</sup> commina la reclusione o la detenzione a chiunque disponga illecitamente di armi atomiche, biologiche o chimiche.

### **La fattispecie soggettiva**

Secondo la Convenzione, l'autore deve trasportare, posare, detonare o fare esplodere l'ordigno intenzionalmente. Inoltre deve aver agito nell'intenzione di provocare la morte, oppure gravi danni corporali o materiali. Per essere contemplati dalla Convenzione i danni materiali devono tuttavia sottendere l'intenzione di causare massicce distruzioni che comportano o rischiano di comportare considerevoli perdite economiche. Chi agisce per negligenza o nell'intenzione di cagionare danni di lieve entità – come può essere il caso durante manifestazioni che sfociano nella violenza – non è perseguibile ai sensi della Convenzione.

### **Tentativo e complicità**

Sono inoltre puniti i tentativi di commettere attentati con esplosivo, nonché la complicità o l'istigazione a tali atti (art. 2 par. 2 e 3 lett. a e b). Queste forme di reato sono contemplate dalla parte generale del Codice penale svizzero. Il divieto di sostenere gruppi terroristici previsto dall'articolo 2 paragrafo 3 lettera c è invece contemplato dall'articolo 260<sup>ter</sup> CP, che vieta la partecipazione a atti terroristici o l'appoggio a organizzazioni criminali.

### **Illiceità**

L'articolo 2 menziona espressamente che l'esplosivo deve essere utilizzato illecitamente. In tal modo si vuole garantire che l'uso di esplosivo da parte di persone autorizzate a tal fine nell'ambito della loro professione (artificieri, militari, industria, agricoltura ecc.) non possa essere considerato alla stregua di terrorismo<sup>100</sup>.

## **3.2.2                    Articolo 3 (Campo d'applicazione della Convenzione)**

L'articolo 3 prevede deroghe al campo d'applicazione materiale della Convenzione qualora non vi sia alcun legame con l'estero. In altre parole la Convenzione non è applicabile qualora il reato sia commesso all'interno di un solo Stato, il presunto autore e le vittime siano cittadini di tale Stato, il presunto autore si trovi nel territo-

<sup>98</sup> RS 732.0

<sup>99</sup> RS 514.51

<sup>100</sup> Il Codice penale svizzero, invece, punisce anche chi mette in pericolo con materie esplosive o gas velenosi le persone o la proprietà altrui intenzionalmente ma senza fine delittuoso ovvero per negligenza (cfr. art. 225 CP). Ulteriori prescrizioni sull'uso indebito di esplosivi sono contemplate dalla legge sugli esplosivi (RS 941.41).

rio di tale Stato e nessun altro Stato abbia motivo di stabilire la sua competenza. Anche in questi casi si applicano comunque le pertinenti disposizioni degli articoli 10–15.

### **3.2.3                    Articolo 6 (Giurisdizione degli Stati Parte)**

L'articolo 6 paragrafi 1 e 2 distingue fra giurisdizione facoltativa e giurisdizione obbligatoria degli Stati Parte. Le disposizioni relative alla giurisdizione obbligatoria corrispondono a quelle previste dall'articolo 7 paragrafo 1 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo. Quelle relative alla giurisdizione facoltativa sono invece state formulate in modo leggermente diverso rispetto alla Convenzione summenzionata (art. 7 par. 2) , benché ne rispecchino il contenuto. Lo stesso vale per l'articolo 6 paragrafi 3-5 che corrispondono all'articolo 7 paragrafi 3, 4 e 6 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo<sup>101</sup>.

### **3.2.4                    Articoli 7-13 (Cooperazione giudiziaria internazionale)**

#### **3.2.4.1                 Articolo 7 paragrafi 1 e 2 (Obbligo di indagare)**

Materialmente, l'articolo 7 paragrafi 1 e 2 corrisponde all'articolo 9 paragrafi 1 e 2 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, cosicché si rimanda al relativo commento<sup>102</sup>.

#### **3.2.4.2                 Articolo 7 paragrafi 3-6 (Protezione consolare)**

L'articolo 7 paragrafi 3-6 è simile all'articolo 9 paragrafi 3-6 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, cosicché si rimanda al relativo commento<sup>103</sup>.

#### **3.2.4.3                 Articolo 8 («Aut dedere, aut judicare»)**

L'articolo 8 ha un tenore materialmente simile a quello dell'articolo 10 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo. Si rimanda pertanto al relativo commento<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> Cfr. n. 2.2.4.

<sup>102</sup> Cfr. n. 2.2.6.1.

<sup>103</sup> Cfr. n. 2.2.6.2.

<sup>104</sup> Cfr. n. 2.2.6.3.

### **3.2.4.4                    Articolo 9 (Estradizione)**

L'articolo 9 paragrafi 1-5 è materialmente identico all'articolo 11 paragrafi 1-5 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo. Si rimanda pertanto al relativo commento<sup>105</sup>.

### **3.2.4.5                    Articolo 10 (Assistenza giudiziaria)**

L'articolo 10 contiene una normativa simile, dal profilo materiale, a quella definita dall'articolo 12 paragrafi 1 e 5 della convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo. Si rimanda pertanto al relativo commento<sup>106</sup>.

### **3.2.4.6                    Articoli 11 e 12 (Clausola di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)**

Gli articoli 11 e 12 sono materialmente simili agli articoli 14 e 15 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo. Si rimanda pertanto al relativo commento<sup>107</sup>.

### **3.2.4.7                    Articolo 13 (Trasferimento provvisorio di persone detenute)**

L'articolo 13 è materialmente identico all'articolo 16 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo. Si rimanda pertanto al relativo commento<sup>108</sup>.

### **3.2.5                      Articolo 14 (Garanzie in materia di diritti dell'uomo)**

La disposizione dell'articolo 14 corrisponde ampiamente all'articolo 17 della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo. Rinviamo quindi al commento di tale articolo<sup>109</sup>.

### **3.2.6                      Articolo 15 (Prevenzione e scambio d'informazioni)**

Considerata la natura della Convenzione, lo scambio d'informazioni avviene essenzialmente a livello giudiziario e delle autorità di polizia criminale. Le questioni di ordine tecnico e amministrativo concernenti il trattamento di materiale esplosivo so-

<sup>105</sup> Cfr. n. 2.2.6.4.

<sup>106</sup> Cfr. n. 2.2.6.5.

<sup>107</sup> Cfr. n. 2.2.6.7.

<sup>108</sup> Cfr. n. 2.2.6.8.

<sup>109</sup> Cfr. n. 2.2.8.1 e 2.2.8.5.

no affidate all'Ufficio centrale per gli esplosivi - subordinato all'Ufficio federale di polizia - il quale dispone dei contatti necessari all'interno del Paese e a livello internazionale con i servizi specializzati dei diversi Paesi. Per il resto si rinvia al commento delle disposizioni analoghe dell'articolo 18 numeri 1 e 3 della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo<sup>110</sup>.

Riguardo alle attività descritte nell'articolo 15 lettera c, da anni la Svizzera intrattiene stretti contatti con i servizi competenti negli altri Paesi, tramite l'Ufficio centrale per gli esplosivi dell'Ufficio federale di polizia e il Servizio di ricerche scientifiche. La Svizzera ha ruolo pionieristico nell'ambito della marcatura degli esplosivi utilizzati nell'industria. L'integrazione di tale prassi nelle raccomandazioni della Convenzione indica la necessità di proseguire gli sforzi della Svizzera in questo settore.

### **3.2.7                    Articolo 16 (Comunicazione del risultato al Segretario generale dell'ONU)**

L'articolo 16 sancisce un obbligo di comunicazione per gli Stati Parte alla Convenzione. Questi devono informare il Segretario generale del risultato definitivo delle azioni penali avviate nei confronti dei presunti autori di attentati terroristici con esplosivo.

### **3.2.8                    Articoli 17-19 (Rispetto del diritto internazionale pubblico)**

Gli articoli 17-18 riaffermano i principi di uguaglianza sovrana, integrità territoriale degli Stati e non ingerenza negli affari interni.

L'articolo 19 numero 1 stabilisce che la Convenzione non modifica i diritti, gli obblighi e le responsabilità che derivano agli Stati e agli individui dal diritto internazionale, segnatamente dalla Carta dell'ONU e dal diritto internazionale umanitario. Esso mira a definire garanzie, specialmente riguardo alla delicata questione degli obblighi delle forze armate ai sensi del numero 2. Secondo l'articolo 19 numero 1, inoltre, le attività delle forze armate in periodo di conflitto armato sono escluse dal campo d'applicazione della Convenzione, essendo rette dal diritto internazionale umanitario. Parimenti escluse dal campo d'applicazione della Convenzione sono le attività svolte dalle forze armate al di fuori di conflitti armati nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali, qualora dette attività siano disciplinate da altre norme di diritto internazionale.

L'articolo 3 del progetto iniziale escludeva in modo generale le forze armate di uno Stato dal campo d'applicazione della Convenzione<sup>111</sup>. L'atto di far esplodere una bomba contro esseri umani, di per sé punibile ai sensi della Convenzione, avrebbe tuttavia esulato dal campo d'applicazione della stessa nel caso in cui fosse stato opera delle forze armate. Inoltre, il numero 2 dello stesso articolo specificava che nessuna disposizione della Convenzione poteva essere interpretata in modo da rendere

<sup>110</sup> A/AC.252/L.2.

<sup>111</sup> A/AC.252/L.2.

inapplicabili altri obblighi sanciti dal diritto internazionale umanitario. Alla Svizzera premeva che le forze armate non ottenessero carta bianca e non fossero abilitate a utilizzare esplosivi contro oppositori o minoranze. Essa ha quindi presentato una proposta di modifica secondo cui la Convenzione non sarebbe stata applicabile qualora le forze armate statali avessero impiegato un ordigno esplosivo o altri ordigni micidiali in un conflitto armato *conformemente* al diritto internazionale umanitario<sup>112</sup>. La proposta svizzera non poneva alle forze armate un divieto generale di impiegare materiale esplosivo. In tal senso, l'uso di materiale esplosivo al di fuori di un conflitto armato sarebbe stato autorizzato ai fini di difesa contro un atto concreto di pericolo pubblico, a condizione che tale uso fosse necessario e proporzionato. Tale autorizzazione è retta dai principi di legittima difesa e di stato di necessità, iscritti in pressoché tutti gli ordinamenti giuridici esistenti e annoverati fra i principi giuridici generali di diritto internazionale. La proposta svizzera mirava a sottolineare che l'uso di materiale esplosivo da parte delle forze armate non sarebbe stato ritenuto lecito qualora non si giustificasse dal profilo del diritto internazionale umanitario o, in tempo di pace, non fosse imposto da obblighi militari.

Questa spinosa questione aveva diviso a lungo le diverse delegazioni. La sessione del gruppo di lavoro della sesta Commissione tenutasi nell'autunno 1997 si era conclusa senza sfociare in un compromesso soddisfacente. Dopo intense trattative nell'ambito della sesta Commissione e successivamente a una proposta del Costa Rica, la Svizzera aveva accettato un compromesso riguardante la formulazione dell'articolo 19. Lo stesso prevedeva nel preambolo della Convenzione un riferimento alle forze armate secondo cui l'esclusione di taluni atti dal campo di applicazione della Convenzione non scusa e non tramuta in leciti gli atti considerati illeciti e nemmeno ne ostacola il perseguimento penale ai sensi di altre leggi. Da tale norma risulta chiaramente che le attività di forze armate o di civili al servizio di forze armate<sup>113</sup> (ad es. in qualità di membri di un servizio segreto militare) che non sono giudicate in funzione del diritto internazionale umanitario possono, se del caso, essere perseguite penalmente, segnatamente qualora siano violate le disposizioni legali applicabili in tempo di pace.

### **3.2.9                      Articolo 20 (Risoluzione delle controversie)**

La formulazione dell'articolo 20 corrisponde a quella impiegata in altre convenzioni dell'ONU contro il terrorismo cui la Svizzera ha aderito. Siccome la procedura concernente la risoluzione delle controversie disciplinata dalla presente Convenzione è identica a quella applicabile alla Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, si rinvia alle relative spiegazioni<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> A/AC.252/1997/WP.30.

<sup>113</sup> Secondo l'art. 1 par. 4, i termini «forze armate» concernono non soltanto lo Stato che organizza, addestra ed equipaggia conformemente al proprio diritto interno essenzialmente ai fini della difesa nazionale o della sicurezza nazionale, bensì anche le persone che agiscono a sostegno di dette forze armate e che sono poste ufficialmente sotto il loro comando, autorità e responsabilità.

<sup>114</sup> Cfr. n. 2.2.1.2.

### **3.2.10**

### **Articoli 21-24 (Disposizioni finali)**

Gli articoli 21-24 includono le disposizioni finali usuali concernenti la firma, l'entrata in vigore e la denuncia della Convenzione.

La Convenzione è stata aperta alla firma di tutti gli Stati dal 12 gennaio 1998 al 31 dicembre 1999, presso la sede dell'ONU a New York (art. 21 n. 1). Scaduto questo termine, ciascuno Stato può ancora aderire alla Convenzione (art. 21 n. 3). Gli strumenti di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione devono essere depositati presso il Segretario Generale dell'ONU (art. 21 n. 2 e 3). La Svizzera usufruirà della possibilità enunciata nel numero 3 e aderirà alla Convenzione.

L'articolo 22 prevede che la Convenzione entra in vigore trenta giorni dopo la 22<sup>a</sup> ratifica. In applicazione di tale disposizione, la Convenzione è entrata in vigore il 23 maggio 2001. Per gli Stati che ratificano la Convenzione o vi aderiscono dopo siffatta data, la Convenzione entra in vigore il 30° giorno dopo il deposito del loro strumento di ratifica.

Ciascuno Stato può denunciare in ogni tempo la Convenzione mediante una notifica scritta indirizzata al Segretario Generale dell'ONU (art. 23).

## **4**

### **Adeguamento del diritto svizzero**

### **4.1**

#### **Progetto normativo**

Il progetto normativo proposto poggia su due nuove norme penali: l'articolo 260<sup>quinquies</sup> D-CP, di carattere generale e mirante a combattere il terrorismo e l'articolo 260<sup>sexies</sup> D-CP concernente il finanziamento del terrorismo. Quest'ultimo, non essendo accessorio all'atto di terrorismo, sarà applicabile anche se l'atto di terrorismo non è stato commesso.

La responsabilità dell'impresa – in merito alla quale le Camere federali hanno già eliminato le divergenze nell'ambito della revisione della parte generale del Codice penale – è trasposta nella presente revisione, e gli articoli 260<sup>quinquies</sup> e 260<sup>sexies</sup> D-CP sono aggiunti alla lista dei reati di cui le imprese possono essere rese responsabili primarie. Andranno inoltre modificati gli articoli 27<sup>bis</sup>, 260<sup>bis</sup> et 260<sup>ter</sup> (adeguamento degli elenchi di reati e della rubrica) nonché l'articolo 340<sup>bis</sup> CP (assoggettamento del terrorismo e del finanziamento del terrorismo alla giurisdizione federale). Sarà parimenti adeguato l'elenco degli atti punibili figurante nell'articolo 3 della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni.

In talune disposizioni del Codice penale, del Codice penale militare, della legge sugli Uffici centrali e della legge sul riciclaggio di denaro saranno necessari ulteriori adeguamenti di lieve entità, derivanti dalla modifica della rubrica dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP («organizzazioni criminali e terroristiche»).

## **4.2 Completamento dell'attuale dispositivo penale contro il terrorismo e il suo finanziamento**

### **4.2.1 Le norme penali vigenti contro il terrorismo e il finanziamento del terrorismo**

Benché non preveda norme che puniscano esplicitamente gli atti terroristici e il loro finanziamento, il diritto penale comprende numerose fattispecie ad essi applicabili. Menzioniamo a titolo di esempio i reati contro la vita e l'integrità della persona (art. 111 segg. CP), il sequestro di persona, il rapimento e la presa d'ostaggio (art. 183 segg. CP), i crimini di comune pericolo quali l'incendio intenzionale o gli atti commessi mediante l'uso di materie esplosive (art. 221 segg. CP). Sono parimenti punibili il tentativo nonché l'istigazione e la complicità in relazione con gli atti summenzionati, essendo la complicità una forma di partecipazione particolarmente idonea ai reati in ambito di finanziamento.

Le disposizioni concernenti gli atti preparatori punibili (art. 260<sup>bis</sup> CP) e le organizzazioni criminali (art. 260<sup>ter</sup> CP) rivestono particolare importanza poiché interessano gli atti che precedono o che accompagnano le operazioni terroristiche. Ambedue le norme hanno in comune il fatto di intervenire già prima che inizi l'esecuzione di un atto terroristico pianificato. Benché rechi ancora la rubrica «organizzazioni criminali» e sia stato concepito per combattere le organizzazioni mafiose, l'articolo 260<sup>ter</sup> CP si presta particolarmente ad essere applicato anche alle organizzazioni terroristiche: l'obiettivo di commettere atti di violenza criminali è infatti tipico delle organizzazioni terroristiche. L'appartenenza a un'organizzazione terroristica nonché il finanziamento di una tale organizzazione possono quindi essere sussunti nell'articolo 260<sup>ter</sup> CP (partecipazione e sostegno).

### **4.2.2 Necessità e funzione delle nuove norme penali**

L'articolo 260<sup>ter</sup> CP si applica indubbiamente ai casi più frequenti dato che, in genere, le organizzazioni terroristiche adempiono i criteri di definizione dell'organizzazione criminale. Esistono tuttavia casi che sfuggono a tale norma: l'articolo 260<sup>ter</sup> CP esclude segnatamente le operazioni di finanziamento in favore di altri gruppi meno strutturati e di terroristi che operano individualmente. Anche nei casi in cui i beni patrimoniali disponibili sono impiegati nel contesto di un atto terroristico o fluiscono nelle casse di un'organizzazione criminale, non sarà sempre facile fornire la prova dell'esistenza di un nesso causale fra il finanziamento e l'attentato o gli elementi costitutivi di un'organizzazione criminale.

Il diritto svizzero vigente non include tutti i reati di cui all'articolo 2 della Convenzione dell'ONU per la repressione del finanziamento del terrorismo. Come menzionato, la Convenzione presuppone l'introduzione di una norma penale autonoma concernente il finanziamento del terrorismo che non sia accessoria all'atto terroristico vero e proprio. Secondo l'articolo 2 numero 3 della Convenzione, la punibilità del finanziamento non dipende dal risultato, ossia dall'impiego effettivo dei fondi per la preparazione di un atto terroristico. In virtù del numero 5 comma a, combinato con il numero 4 dello stesso articolo, anche la semplice complicità in un tentativo di finanziamento dev'essere dichiarata punibile.

Siccome la partecipazione presuppone l'esistenza di un reato principale, se si rinunciava a introdurre una norma specifica che punisca il finanziamento del terrorismo l'autore del finanziamento non potrebbe essere considerato complice dell'atto principale (omicidio, presa d'ostaggio o altri reati) qualora lo stesso – ossia l'atto terroristico vero e proprio, consistente ad esempio nel dirottamento e nella distruzione di un aereo di linea a mezzo di esplosivi – non raggiungesse la soglia del tentativo. Lo stesso vale, a fortiori, per il tentativo di finanziamento e per la complicità. Sarebbe per contro possibile considerare il finanziamento come atto preparatorio dell'atto principale, punibile ai sensi dell'articolo 260<sup>bis</sup> CP, a condizione che l'autore dell'operazione di finanziamento abbia preso «conformemente a un piano, disposizioni tecniche o organizzative» in vista di commettere il reato principale. Per contro, se l'operazione di finanziamento contribuisce soltanto in misura parziale alla preparazione dell'atto terroristico, il carattere punibile della semplice partecipazione a un reato ai sensi dell'articolo 260<sup>bis</sup> CP appare controversa<sup>115</sup>. Come già menzionato, anche in questa sede non è applicabile la fattispecie dell'organizzazione criminale disciplinata nell'articolo 260<sup>ter</sup> CP.

Come illustrato, il diritto penale vigente punisce già in buona parte il finanziamento del terrorismo. Tuttavia sussistono lacune che vanno colmate mediante l'introduzione di una norma complementare che punisca il finanziamento del terrorismo, al fine di assicurare la completa attuazione della Convenzione. La Svizzera non è il solo Paese impegnato a rivedere e a completare la sua normativa interna contro il terrorismo apportandovi disposizioni specifiche necessarie a combattere il finanziamento del terrorismo. In vista della ratifica della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, numerosi Paesi stanno elaborando modifiche alle loro legislazioni (ad es. la Danimarca<sup>116</sup>, la Finlandia<sup>117</sup>, l'Irlanda<sup>118</sup> e la Svezia<sup>119</sup>) o le hanno già adottate (Australia<sup>120</sup>, Francia<sup>121</sup>, Italia<sup>122</sup>, Canada<sup>123</sup>, Norvegia<sup>124</sup>, Spagna<sup>125</sup>, Regno Unito<sup>126</sup>, Stati Uniti<sup>127</sup>). L'attuazione della Convenzione per la re-

115 Cfr. inoltre Gunter Arzt, *Zur Revision des Strafgesetzbuches vom 9. Oktober 1981 im Bereich der Gewaltverbrechen*, ZStrR 100 (1983) p. 274 segg.; Günter Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht – Besonderer Teil II*, 5<sup>a</sup> edizione, Berna 2000, p. 196 marg. 14 con ulteriori indicazioni; di parere contrario: Philippe Graven, *L'infraction pénale punissable*, 2<sup>a</sup> edizione, Berna 1995, p. 258; Jörg Rehberg, *Strafrecht IV – Delikte gegen die Allgemeinheit*, 2<sup>a</sup> edizione, Zurigo 1996, p. 168; Stefan Trechsel, *Schweizerisches Strafgesetzbuch – Kurzkommentar*, 2<sup>a</sup> edizione, Zurigo 1997, marg. 7 ad art. 260<sup>bis</sup> CP.

116 Cfr. Report by Denmark to the Counter-Terrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) del 28.12.2001, doc. ONU S/2001/1303.

117 Cfr. Report by Finland to the Counter-Terrorism Committee pursuant to the paragraph 6 of Security Council resolution 1373 (2001) del 28.12.2001, doc. ONU S/2001/1251.

118 Cfr. Report by Ireland to the Counter-Terrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) del 28.12.2001, doc. ONU S/2001/1252.

119 Cfr. Report by Sweden to the Counter-Terrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) del 24.12.2001, doc. ONU S/2001/1233.

120 Charter of the United Nations (Anti-terrorism Measures) Regulations 2001, Commonwealth of Australia Gazette of 9 October 2001.

121 Nuovo articolo 421-2-2 Code pénal, introdotto dalla legge n.2001–1062 del 15.11.2001, Journal Officiel del 16.11.2001 (*Loi relative à la sécurité quotidienne*).

122 Art. 270<sup>bis</sup> Codice Penale, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 18.12.2001 (Serie generale n. 293), entrata in vigore il 19.12.2001.

123 Section 83.02 Anti-Terrorism Act 2001 (Bill C-36), entrato in vigore il 24.12.2001.

124 Royal Decree of 5 October 2001.

125 Art. 575 del Código penal español, introdotto dalla Ley Orgánica 7/2000 del 22 dicembre 2000).

pressione del finanziamento del terrorismo e della Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo non esige di per sé l'iscrizione di una norma generale contro il terrorismo nella legislazione interna. Lo stesso vale per le Raccomandazioni speciali del GAFI che chiedono la criminalizzazione del finanziamento del terrorismo, degli atti terroristici in quanto tali e delle organizzazioni terroristiche<sup>128</sup>. Inoltre, una norma generale contro il terrorismo non ha lo scopo di rendere punibili atti che prima della sua entrata in vigore erano esenti da pena, bensì di considerare e di punire in modo adeguato gli attentati terroristici nonché il torto particolare da essi causato. Non sempre le norme penali tradizionali permettono di punire adeguatamente gli autori di tali attentati. Come hanno mostrato gli attentati dell'11 settembre 2001, il torto derivante da talune operazioni terroristiche può raggiungere dimensioni tali da superare notevolmente la portata dei beni giuridici protetti dalle disposizioni legali vigenti<sup>129</sup>. Diversi Paesi dispongono già di norme penali che permettono di punire gli atti terroristici in modo specifico e particolarmente severo (ad es. la Francia<sup>130</sup>, l'Italia<sup>131</sup>, il Canada<sup>132</sup>, il Portogallo<sup>133</sup>, la Spagna<sup>134</sup>, il Regno Unito<sup>135</sup>, gli Stati Uniti<sup>136</sup>), altri le stanno elaborando (ad es. la Finlandia<sup>137</sup> e i Paesi Bassi<sup>138</sup>). Nella Decisione quadro del 13 giugno 2002<sup>139</sup>, il Consiglio dell'Unione europea chiede agli Stati membri di impegnarsi in tal senso. In conclusione, una norma generale contro il terrorismo si rivela necessaria anche al fine di evitare l'incoerenza che si creerebbe all'interno di un sistema giuridico svizzero che punisce specificamente il finanziamento del terrorismo ma non il terrorismo stesso.

### 4.3 Misure esterne al diritto penale

Per prevenire e reprimere il terrorismo non basta rafforzare il dispositivo penale. S'impongono ulteriori misure, segnatamente di natura preventiva, quali ad esempio la sorveglianza di talune organizzazioni da parte degli organi di protezione dello Stato<sup>140</sup>. In caso di minaccia della sicurezza interna o esterna dello Stato, la Costituzione federale autorizza le autorità a emanare ordinanze che vietino l'esistenza di talune organizzazioni e, contemporaneamente, ne puniscano il sostegno, ad esempio

<sup>126</sup> Section 15 UK Terrorism Act 2000, entrato in vigore il 19.2.2001.

<sup>127</sup> Section 2339A f. Title 18 U.S. Code.

<sup>128</sup> Raccomandazione speciale II del GAFI, cfr. n. 1.1.

<sup>129</sup> Cfr. inoltre mozione Schmid 01.3611, «Adeguamento della pena agli atti terroristici», adottata in forma di postulato.

<sup>130</sup> Art. 421-1 segg. Code pénal.

<sup>131</sup> Art. 280 Codice Penale.

<sup>132</sup> Section 83.01 Anti-Terrorism Act 2001 (Bill C-36), entrato in vigore il 24.12.2001.

<sup>133</sup> Art. 300segg. del codice penale portoghese

<sup>134</sup> Art. 571 segg. del Código penal espagnol

<sup>135</sup> Section 1 UK Terrorism Act 2000, entrato in vigore il 19.2.2001.

<sup>136</sup> Section 2331 ff. Title 18 U.S. Code.

<sup>137</sup> Cfr. Report by Finland to the Counter-Terrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) del 28.12.2001, doc. ONU S/2001/11251.

<sup>138</sup> Cfr. Report by Netherlands to the Counter-Terrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council Resolution 1373 (2001) del 27.12.2001, doc. ONU S/2001/1264.

<sup>139</sup> Cf. art. 5 n. 2, della decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo, GU L 164 del 22.6.2002, p. 3 segg. In virtù dell'articolo 11, gli Stati Parte devono impegnarsi a prendere le misure necessarie all'attuazione della decisione quadro prima della fine del 2002.

<sup>140</sup> La base legale di tali misure è costituita dalla LMSI, RS 120.

mediante strumenti di propaganda<sup>141</sup>. Da parte nostra possiamo prevedere in via di ordinanza il blocco di valori patrimoniali di persone fisiche o giuridiche senza esigere la prova che essi siano destinati al finanziamento di atti terroristici<sup>142</sup>. Con decisione amministrativa possiamo inoltre vietare talune attività (come ad es. la colletta di fondi) di organizzazioni<sup>143</sup>. Abbiamo usufruito di tali competenze (facoltà di emanare ordinanze e di prendere decisioni) al fine di completare le misure del diritto penale e di rendere più efficace gli strumenti di lotta contro il terrorismo.

#### **4.4                    Tecnica legislativa: descrizione del terrorismo in una norma generale o elencazione dei gruppi terroristici?**

Nell'ambito del diritto penale il legislatore ha a disposizione due approcci possibili: redigere un elenco menzionante esplicitamente le organizzazioni e i gruppi definiti terroristici o optare per una norma penale generale-astratta. Nel primo caso, sono punibili in ogni caso l'adesione ai gruppi o alle organizzazioni figuranti nell'elenco nonché il loro sostegno finanziario. Nel secondo, il giudice concretizza la norma generale-astratta applicandola alla singola fattispecie.

La variante dell'elenco offre il vantaggio di assicurare la massima trasparenza permettendo al singolo di riconoscere più facilmente se il suo comportamento è punito dalla legge. L'elenco dovrebbe tuttavia poggiare su una legge formale disciplinante i criteri generali e astratti che definiscono i gruppi o le organizzazioni terroristici. Ciascun gruppo e ciascuna organizzazione sarebbero esaminati sulla base di tali criteri prima dell'adozione dell'elenco. Il definire terroristici taluni gruppi o organizzazioni potrebbe implicare conseguenze politiche inauspicabili sia in Svizzera sia all'estero. Optando per questa soluzione, si correrebbe il rischio di suscitare critiche e dissenso nell'opinione pubblica e in altri Stati contrari alla menzione di determinati gruppi o organizzazioni nell'elenco oppure, inversamente, di esporre la Svizzera a possibili pressioni esercitate da Stati che considerassero incompleto l'elenco. Una situazione del genere potrebbe compromettere l'autonomia giudiziaria. Nel caso in cui l'elenco fosse elemento costitutivo della punibilità, gli atti di finanziamento in favore di soggetti che non figurano nell'elenco permarranno impuniti. L'elenco andrebbe aggiornato regolarmente. La soluzione dell'elenco si rivelerebbe inoltre complicata dal profilo amministrativo: l'osservanza del principio dello Stato di diritto esige l'attuazione di una procedura che permetta a un'organizzazione di interporre ricorso contro l'iscrizione nell'elenco<sup>144</sup>. Infine, questa soluzione non sembra essere particolarmente indicata anche in merito all'osservanza del principio di parità di trattamento degli autori di reati.

<sup>141</sup> Cfr. ad es. ordinanza del 7 novembre 2001 concernente le misure contro il gruppo «Al Qaïda» e organizzazioni associate, RU 2001 3040.

<sup>142</sup> Cfr. ad es. ordinanza del 2 ottobre 2000 che istituisce provvedimenti nei confronti delle persone e degli enti legati a Osama bin Laden, al gruppo «Al-Qaïda» o ai Taliban, RS 946.203, versione del 1° maggio 2002. Le modifiche sono entrate in vigore il 2 maggio 2002.

<sup>143</sup> Cfr. ad es. decisione del 30.11.2001 concernente l'organizzazione LTTE: divieto di campagne di raccolta di fondi o di propaganda in occasione di una manifestazione in data 2.12.2001

<sup>144</sup> Cfr. ad es. Section 4 ss UK Terrorism Act 2000.

Gli argomenti illustrati a scapito della soluzione dell'elenco sono altrettante ragioni a favore di un disciplinamento generale-astratto del reato di terrorismo. Il tribunale deve poter applicare la disposizione penale generale in ciascun caso concreto non-ché decidere riguardo alla punibilità di un comportamento in considerazione di tutti i criteri pertinenti.

## **4.5 Modifica del Codice penale**

### **4.5.1 Articolo 27<sup>bis</sup> CP (Tutela delle fonti)**

Data la gravità delle nuove fattispecie di cui agli articoli 260<sup>quinquies</sup> D-CP (terrorismo) e 260<sup>sexies</sup> P-CP (finanziamento del terrorismo), è appropriato integrarli fra i reati elencati nell'articolo 27<sup>bis</sup> capoverso 2 lettera b CP. In tal modo, il giudice può venir meno al diritto degli operatori dei mass media di rifiutare la testimonianza, nella misura in cui la stessa sia necessaria a far luce su un reato o a catturare l'autore dello stesso. In quest'occasione andrebbe ulteriormente completato l'elenco dei reati, aggiungendovi la fattispecie particolarmente grave del genocidio (art. 264 CP).

### **4.5.2 Articolo 100<sup>quater</sup> e 100<sup>quinquies</sup> P-CP (Responsabilità dell'impresa)**

Secondo l'articolo 5 della Convenzione per la repressione del finanziamento, gli Stati Parte sono tenuti ad adottare le misure necessarie affinché anche le persone giuridiche possano essere rese responsabili in caso di finanziamento di attività terroristiche. In Svizzera abbiamo introdotto la responsabilità penale delle imprese nel nuovo articolo 102 D-CP, nell'ambito della revisione della Parte generale del Codice penale<sup>145</sup>. Oltre ad accogliere ampiamente la nostra proposta, le Camere federali ne hanno ampliato la portata introducendo il principio di responsabilità prioritaria dell'impresa per i reati di cui agli articoli 260<sup>ter</sup> (organizzazioni criminali), 305<sup>bis</sup> (riciclaggio di denaro) nonché 322<sup>ter</sup>, 322<sup>quinquies</sup> e 322<sup>septies</sup> (corruzione). Secondo questa nuova norma, l'impresa è resa responsabile indipendentemente dalla punibilità di persone fisiche qualora essa non abbia preso tutte le necessarie misure di controllo<sup>146</sup>. Il Parlamento ha ulteriormente completato questa disposizione mediante un nuovo articolo 102a CP disciplinante la posizione dell'impresa nell'ambito del procedimento penale. Nel frattempo sono state eliminate tutte le divergenze in materia fra i Consigli<sup>147</sup>. Tuttavia, dato che il disegno sul terrorismo sarà probabilmente adottato prima della conclusione dei dibattiti parlamentari sulla revisione della Parte generale del Codice penale e che, a nostro parere, è necessario ratificare la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo prima della fine

<sup>145</sup> Cfr. commento relativo all'art. 102 D-CP nel messaggio del 21.9.1998 concernente la modifica del Codice penale svizzero (disposizioni generali, entrata in vigore e applicazione della legge) e del Codice penale militare nonché una legge federale sul diritto penale minorile, FF 1999 1667, 1826 segg.

<sup>146</sup> L'art. 102 D-CP è stato discusso dal Consiglio degli Stati il 14.12.1999 (Boll. uff. 1999 S 1135 seg.) e dal Consiglio nazionale il 7.6.2001 (Boll. uff. 2001 N 591 segg.).

<sup>147</sup> Il 19.9.2001, il Consiglio degli Stati ha eliminato le divergenze esistenti in relazione con l'art. 102 D-CP (boll. uff. 2001 s 514 segg.).



2002 in poi, con l'attribuzione delle nuove competenze procedurali della Confederazione<sup>150</sup> in materia di perseguimento del crimine organizzato.

Anche se per ora non appare necessario modificare il contenuto di tale norma penale, occorre chiarire nella relativa rubrica che essa è applicabile anche alle organizzazioni terroristiche.

## 4.5.5                      **Articolo 260<sup>quinquies</sup> D-CP (Terrorismo)**

### *Capoverso 1*

La nuova fattispecie del terrorismo esige in primo luogo che il reato commesso sia particolarmente grave e consista in un atto di violenza criminale. Essa presuppone inoltre l'intenzione di compiere atti terroristici, a garanzia che la nuova norma sarà applicabile unicamente ad atti criminali di estrema gravità. L'inclusione nell'articolo 260<sup>quinquies</sup> del crimine violento in quanto reato di riferimento s'impondeva poiché nell'articolo concernente le organizzazioni criminali – e terroristiche, secondo il nuovo disegno – la stessa categoria di reati figura in quanto elemento costitutivo. La nozione di terrorismo dev'essere quindi interpretata come nell'articolo 260<sup>ter</sup> CP<sup>151</sup>; essa concerne segnatamente i crimini contro la vita e l'integrità della persona, l'estorsione, il sequestro di persona, il rapimento nonché i crimini che rappresentano una minaccia per la collettività (titolo settimo del Codice penale). Questa definizione di terrorismo include tutti gli atti penalmente punibili enumerati nell'articolo 2 della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo. Di conseguenza si rivela opportuno rinunciare alla soluzione alternativa consistente in un elenco di tutti i singoli reati di riferimento. Una soluzione del genere sarebbe estremamente complessa e implicherebbe il rischio - non del tutto eliminabile – che l'elenco rimanga incompleto. Inoltre la nuova norma penale sarebbe potenzialmente soggetta a continui cambiamenti nella misura in cui le future modifiche di fattispecie penali comportassero conseguenze per tale disposizione.

Attualmente non esiste una definizione di terrorismo internazionalmente riconosciuta e direttamente integrabile nella legislazione svizzera. Il problema inerente alla definizione di terrorismo preoccupa l'ONU già da tempo. Finora sono state elaborate unicamente convenzioni settoriali le quali, pur disciplinando - accanto ad altre questioni - anche aspetti relativi al terrorismo, non recano una vera e propria definizione di terrorismo. L'assenza di una nozione riconosciuta a livello internazionale è essenzialmente determinata dal fatto che non è stato raggiunto un consenso in merito alla distinzione fra terrorismo e lotte di liberazione legittime contro l'oppressione e l'occupazione. Finora tale problema non ha trovato soluzione nemmeno nell'ambito dei lavori in corso per l'elaborazione di una convenzione globale dell'ONU. Visto lo stato attuale dei negoziati<sup>152</sup>, è probabile che la definizione generale di terrorismo

<sup>150</sup> Segnatamente i reati ai sensi dell'art. 340<sup>bis</sup> CP, cfr. RU 2001 3071.

<sup>151</sup> Cfr. messaggio FF 1993 III 211.

<sup>152</sup> La questione della distinzione fra terrorismo e lotta di liberazione legittima contro l'occupazione e l'oppressione non si pone più nel contesto della definizione del reato di terrorismo in quanto tale, bensì in quello del campo d'applicazione della Convenzione.

sarà improntata agli elementi contenuti nella Convenzione per la repressione del terrorismo<sup>153</sup>.

Date le circostanze, sembrerebbe logico ispirare la definizione di terrorismo nel Codice penale al tenore dell'articolo 2 della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo. Secondo tale articolo, è punibile per atti di terrorismo ogni persona che commette un crimine violento finalizzato a intimidire una popolazione o a costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un atto qualsiasi. Affinché il crimine sia considerato compiuto, non è necessario che lo scopo intimidatorio o coercitivo si realizzi. La realizzazione dell'elemento soggettivo – nel caso specifico l'intenzione di intimidire o di costringere – non condiziona l'applicazione della norma penale. Con questo tipo di descrizione degli elementi soggettivi costitutivi del reato, a partire da un determinato evento esterno si riesce di regola, sulla scorta dell'esperienza, a dedurre l'atteggiamento interiore dell'autore del reato. Appare di conseguenza superfluo trasporre questa deduzione tra gli elementi costitutivi oggettivi.

Non è necessario che l'intimidazione interessi l'intera popolazione e nemmeno che l'atto terroristico sia diretto contro una determinata categoria di essa. Il termine «popolazione» impiegato nella legge va inteso, nel senso della fattispecie dell'articolo 258 CP (Pubblica intimidazione), in quanto cerchia allargata di persone che non deve necessariamente includere l'insieme della popolazione<sup>154</sup>. È essenziale che l'intimidazione sia diretta non contro un singolo individuo bensì contro un numero indeterminato di persone.

Il termine «intimidazione» indica l'instaurazione di un clima di paura che desta in numerose persone il timore di essere divenute vittime potenziali di un attentato. Il terrorismo mira a pregiudicare il senso di sicurezza della collettività e la fiducia dei cittadini nell'incrollabilità dell'ordine giuridico<sup>155</sup>. Non è necessario che l'intimidazione sia esplicitamente espressa in forma di obiettivo; essa può anche emergere dalla dinamica del reato, come nel caso in cui, imprevedibilmente, terzi scelti a caso ne diventino vittime. In questa sede l'intenzione dell'autore coincide con l'intenzione disciplinata nell'articolo 18 del Codice penale svizzero. Vi è intenzione anche se l'intimidazione non costituisce l'obiettivo finale voluto dall'autore dell'atto. Affinché l'intimidazione sia realizzata in quanto elemento costitutivo dell'atto terroristico, occorre unicamente che l'autore sia consapevole che il suo atto intimiderà una parte considerevole della popolazione e che, ciononostante, lo commetta. In questo genere di casi è sufficiente il dolo eventuale: l'autore è punibile se commette l'atto terroristico tenendo in linea di conto la conseguenza di un'eventuale intimidazione della popolazione<sup>156</sup>.

L'intenzione di commettere una coazione<sup>157</sup> contro uno Stato o un'organizzazione internazionale (intergovernativa)<sup>158</sup> presuppone una certa gravità. La coazione

<sup>153</sup> Cfr. Annexe II. du rapport du Comité spécial chargé d'élaborer des moyens de lutte contre le terrorisme dell'11.2.2002, UN Doc. A/57/37.

<sup>154</sup> Cfr. Günter Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht – Besonderer Teil II*, 5ª edizione, Berna 2000, §38 marg. 5 ad art. 258 CP.

<sup>155</sup> Cf. Stratenwerth, op. cit., § 38 marg. 2 ad art. 258 CP

<sup>156</sup> Cfr. inoltre DTF 80 IV 120; Günter Stratenwerth, *Schweizerisches Strafrecht – Allgemeiner Teil I*, 2ª. edizione, Berna 1996, p. 191 seg. marg. 119.

<sup>157</sup> La coazione dev'essere interpretata ai sensi dell'articolo 181 CP e può concernere reati specifici quali ad es. l'estorsione.

dev'essere diretta contro un ente pubblico (o un'organizzazione) o uno dei suoi organi; non è sufficiente se esercitata su un titolare di una funzione pubblica. In generale, la coazione nei confronti di uno Stato o di un'organizzazione non emerge dall'atto commesso. L'intenzione di commettere una coazione dev'essere manifestata esplicitamente o dev'essere nota in quanto richiesta generale dell'organizzazione terroristica interessata. Le richieste di un'organizzazione terroristica possono ma non devono necessariamente essere illecite (ad es. esigenze di autonomia o di indipendenza dall'apparato statale nel suo insieme, liberazione di prigionieri ecc.). Nel presente contesto, l'elemento riprovevole non è costituito dalle richieste poste bensì dai mezzi impiegati al fine di soddisfarle. Il crimine costituisce il mezzo principale di cui si servono i terroristi per raggiungere il loro scopo. Gli obiettivi politici non sono raggiungibili mediante reati minori. Tuttavia, anche nel caso in cui la gravità dei reati commessi al fine di evidenziare talune richieste è notevolmente minore rispetto a un atto terroristico, i relativi autori sono penalmente responsabili (ad es. di danni materiali causati durante una manifestazione violenta).

La fattispecie del terrorismo implica il concorso proprio di reati (ad es. omicidio, estorsione, incendio intenzionale, danni materiali importanti ecc.). Ciò risulta già dalla sistematica della legge e dalla protezione del bene giuridico della pace pubblica. Un terrorista che fa saltare in aria un ponte continuerà ad essere punito per reati con esplosivo, danneggiamento, reati contro la vita e l'integrità corporea altrui ecc. In tal caso, il fatto che la portata del torto causato risulti notevolmente accentuata dal carattere terroristico dell'attentato può essere considerato mediante l'applicazione dell'articolo 68 CP che prevede la possibilità di aumentare o di aggravare la pena.

#### *Capoverso 2 (fattispecie qualificata)*

La fattispecie qualificata del capoverso 2 ricalca la disposizione concernente il grave reato della presa d'ostaggio<sup>159</sup> e poggia sul fatto che l'autore mette in pericolo la vita e l'integrità di un ingente numero di persone. Questa disposizione concerne gli attentati terroristici in senso stretto, miranti a uccidere o a ferire gravemente persone scelte a caso che non hanno nessun legame con i terroristi. Oltre ai beni giuridici supremi garantiti dal diritto, l'autore di un attentato terroristico viola in modo particolarmente grave anche la pace pubblica garantita dalle nuove disposizioni sul terrorismo. In considerazione della gravità dell'atto, il giudice può pronunciare la pena massima.

#### *Capoverso 3 (principio di universalità)*

L'assoggettamento dei reati terroristici al principio di universalità mira a garantire che un autore straniero di attività terroristiche, la cui estradizione per un crimine commesso all'estero non è possibile per ragioni giuridiche o pratiche<sup>160</sup>, non rimanga impunito e non abusi della Svizzera facendone un'oasi d'impunità. L'applica-

<sup>158</sup> La nozione di organizzazione internazionale va interpretata alla stregua di quella concernente l'art. 322<sup>septies</sup> CP (Corruzione di pubblici ufficiali stranieri)

<sup>159</sup> Art. 185 n. 3 CP

<sup>160</sup> L'extradizione non è possibile ad esempio se la persona interessata rischia di subire trattamenti disumani nello Stato in cui è stato commesso l'atto o se tale Stato prescinde consapevolmente da una richiesta di perseguimento, in modo tale da precludere alla Svizzera la possibilità di definire la sua competenza in virtù del principio del perseguimento penale in via sostitutiva ai sensi dell'art. 85 AIMP.

zione del principio di universalità è tuttavia subordinata a talune condizioni, al fine di escludere che un procedimento debba essere avviato e concluso in Svizzera in assenza dell'autore del reato. Nel caso in cui l'autore non sia di nazionalità svizzera, è riconosciuta l'applicazione dei principi di territorialità e di personalità: il primo vuole che l'estradizione – e quindi il giudizio – abbia luogo prioritariamente nello Stato in cui è stato commesso il reato; il secondo, nello Stato di cui l'autore è cittadino. È fatto salvo il principio di punibilità in entrambi gli Stati.

Disciplinata nel capoverso 3, l'applicabilità generale dell'articolo 6<sup>bis</sup> CP alla fattispecie del terrorismo appare logica: l'articolo 6<sup>bis</sup> era stato introdotto nel Codice penale nel contesto dell'attuazione della Convenzione europea per la repressione del terrorismo<sup>161</sup>; inoltre esso si applica in larga misura ai reati terroristici. Fungendo da «norma di scorta» subentrante nel caso in cui la norma principale non sia applicabile, la fattispecie del finanziamento del terrorismo non deve invece essere soggetta al principio di universalità.

#### **4.5.6                      Articolo 260<sup>sexies</sup> D-CP (Finanziamento del terrorismo)**

La caratteristica di questa nuova norma risiede nella rinuncia a considerare la fattispecie in quanto accessoria all'atto terroristico. Di conseguenza è punibile il semplice fatto di raccogliere o fornire valori patrimoniali, combinato con un elemento soggettivo (intento di finanziare attività terroristiche). Non è invece necessario che vi sia un nesso causale – né che se ne dimostri l'esistenza – fra il finanziamento e il reato. In tal modo la norma corrisponde a quanto disposto dall'articolo 2 numero 3 e numero 5 comma 5 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo.

Il termine di valore patrimoniale è definito dal CP (cfr. art. 59, Confisca di valori patrimoniali) in modo sufficientemente ampio da comprendere la nozione di «fondi» ai sensi dell'articolo 1 paragrafo 1 della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo<sup>162</sup>.

Mentre la nozione di «raccogliere valori patrimoniali» non necessita di alcun approfondimento, quella di «fornire valori patrimoniali» consente di perseguire tempestivamente diverse forme di supporto materiale al terrorismo e merita pertanto un esame più attento. In particolare essa comprende le transazioni a monte, ossia i versamenti e la consegna di fondi, nonché l'amministrazione di valori patrimoniali qualora lo scopo sia di consentirne l'utilizzazione a fini terroristici<sup>163</sup>.

<sup>161</sup> RS 0.353.3

<sup>162</sup> La nozione di valori patrimoniali si estende a tutti i vantaggi economici sotto forma sia di aumento degli attivi sia di riduzione dei passivi; cfr. in merito FF 1993 III 217.

<sup>163</sup> Contrariamente alle prime versioni del progetto, l'art. 2 par. 1 della Convenzione contro il finanziamento del terrorismo non menziona più l'amministrazione di fondi in quanto variante del reato, poiché secondo la Delegazione l'intermediario che riceve i valori patrimoniali per trasferirli a un'organizzazione terroristica si rende colpevole della fattispecie espressamente prevista di «fornire valori patrimoniali»; cfr. § 36 segg. del resoconto informale redatto dal presidente in merito alle discussioni del gruppo di lavoro (Allegato III del rapporto del gruppo di lavoro del 26.10.1999, UN Doc. A/C.6/54/L.2)

Per stabilire se la fattispecie sia adempita occorrerà pertanto anzitutto determinare in che misura l'autore sia stato a conoscenza della destinazione dei fondi e abbia avuto l'intenzione di finanziare un reato. Di fatto, raccogliere e fornire valori patrimoniali sono di per sé attività neutrali che non presuppongono alcun nesso causale oggettivo con atti terroristici. Dato che la disposizione in questione consente di estendere la punibilità a nuove fattispecie, occorre fissare criteri soggettivi assai severi. In caso contrario si corre il rischio di contravvenire al principio della legalità. Questo sarebbe ad esempio il caso se ai fini della punibilità fosse sufficiente che l'autore abbia dovuto sopporre l'utilizzazione criminale dei valori raccolti o forniti, senza che tale utilizzazione debba essere comprovata. Affinché la fattispecie si realizzi occorre pertanto provare che l'autore perseguisse l'obiettivo di appoggiare operazioni terroristiche e che, a tal fine, abbia finanziato un'organizzazione terroristica. Chi invece partecipa a collette umanitarie e deve sopporre che il suo denaro potrà essere utilizzato anche a fini terroristici non è perseguibile ai sensi dell'articolo 260<sup>sexies</sup> CP se tale destinazione è contraria alla sua volontà. Ci rendiamo conto di come sia difficile provare che l'autore abbia avuto l'intenzione di finanziare un'attività terroristica. D'altro canto, visto che l'atto in questione e l'attentato terroristico non devono essere uniti da un nesso causale, quella proposta è l'unica soluzione praticabile. Conformemente a quanto già accennato, nei casi in cui si possa provare che il finanziamento abbia realmente contribuito all'esecuzione di atti terroristici o che favorisca un'organizzazione criminale, entrano in linea di conto altre fattispecie, per le quali basta il dolo eventuale. Per questo motivo non è necessario neanche riprendere la condizione alternativa prevista dall'articolo 2 paragrafo 1 della Convenzione, secondo cui l'autore deve sapere della destinazione dei fondi: se agisce con l'intenzione di finanziare un crimine è sufficiente, per quanto concerne il grado di consapevolezza, che l'autore reputi possibile il concretarsi del suo intento.

I limiti fissati per la pena sono necessari affinché il finanziamento del terrorismo sia considerato come reato preparatorio del riciclaggio e sia pertanto assoggettato all'obbligo di notifica di cui all'articolo 9 della legge sul riciclaggio di denaro, conformemente a quanto previsto dalle raccomandazioni del GAFI. D'altro canto sia nel caso di finanziamento del terrorismo che di terrorismo vero e proprio, il giudice dispone di un margine di manovra assai ampio e può, ad esempio, pronunciare una pena sospesa condizionalmente ai complici che hanno avuto un ruolo minore.

Per quanto concerne la gerarchia fra le fattispecie di «terrorismo» (art. 260<sup>quinquies</sup> D-CP) e di «finanziamento del terrorismo» (art. 260<sup>sexies</sup> D-CP), si applica prioritariamente l'articolo 260<sup>quinquies</sup> D-CP nella misura in cui il finanziamento costituisca un atto di partecipazione ai sensi di quest'ultimo.

#### **4.5.7                      Articolo 340<sup>bis</sup> CP (Giurisdizione federale)**

I nuovi articoli 260<sup>quinquies</sup> e 260<sup>sexies</sup> D-CP devono essere ripresi nell'articolo 340<sup>bis</sup> CP (giurisdizione federale in caso di criminalità organizzata, terrorismo e criminalità economica, in vigore dal 1° gennaio 2002). La fattispecie del terrorismo ha di fatto numerose analogie con quella del crimine organizzato, del riciclaggio e della corruzione per quanto concerne la struttura, la complessità e il carattere transfrontaliero dei reati connessi. Inoltre, l'assoggettamento alla giurisdizione federale presenta il

vantaggio di evitare una procedura di consultazione, dal momento che le autorità di perseguimento penale cantonali sono interessate solo marginalmente dall'innovazione<sup>164</sup>.

#### **4.6 Modifica del Codice penale militare<sup>165</sup>**

Le nuove norme sul terrorismo non vengono riprese dal Codice penale militare (CPM), che comprende solo reati di natura specificamente militare concernenti beni giuridici militari o che, se perpetrati da membri dell'esercito, sono in relazione diretta o indiretta con il servizio militare. Gli articoli 260<sup>quinquies</sup> e 260<sup>sexies</sup> D-CP si applicano invece, conformemente a quanto previsto dall'articolo 7 CPM, alle persone assoggettate alla legge penale militare. L'unica modifica necessaria consiste pertanto nella sostituzione del termine «organizzazione criminale» con quello di «organizzazioni criminali e terroristiche» conformemente alla nuova rubrica dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP.

#### **4.7 Modifica della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni<sup>166</sup>**

Occorre introdurre le nuove fattispecie di «Terrorismo» (art. 260<sup>quinquies</sup> D-CP) e di «Finanziamento del terrorismo» (art. 260<sup>sexies</sup> D-CP) fra i reati gravi che giustificano una sorveglianza conformemente all'articolo 3 della legge. Conviene altresì aggiungere all'elenco già esistente i reati che di norma sono perpetrati nell'ambito di attacchi terroristici al fine di distruggere o danneggiare infrastrutture, propagare malattie o creare clima di terrore. Prevedendo queste nuove fattispecie, la LSCPT consentirà di meglio far fronte alle sfide del terrorismo<sup>167</sup>: inondazione o franamento (art. 227 n. 1 cpv. 1 CP; art. 165 n.1 cpv. 1 e 3 CPM), danni a impianti elettrici, opere idrauliche e opere di premunizione (art. 228 n. 1 cpv. 1-4 CP; art. 166 n. 1 cpv. 1-4 CPM), propagazione di malattie nell'uomo e negli animali, nonché di parassiti pericolosi (art. 231 n. 1, 232 n. 1 e 233 n. 1 CP; art. 167 n. 1 e 168 n. 1 CPM), inquinamento di acque potabili (art. 234 cpv. 1 CP; art. 169 cpv. 1 CPM), perturbamento della circolazione pubblica e del servizio ferroviario (art. 237 n. 1 e 238 cpv. 1 CP; art. 169a n. 1 cpv. 1 n. 2 nonché art. 170 cpv. 1 CPM), pubblica intimidazione (art. 258 CP), pubblica istigazione a un crimine o violenza (art. 259 cpv. 1 CP; art. 171a cpv. 1 CPM) nonché messa in pericolo della sicurezza pubblica con armi (art. 260<sup>quater</sup> CP).

Occorre inoltre integrare due nuovi tipi di reato nell'elenco summenzionato. Si tratta anzitutto del genocidio di cui all'articolo 264 CP, che ne era originariamente rimasto

<sup>164</sup> Ad esempio - fino al momento in cui entrerà in funzione la Corte penale federale di prima istanza - in caso di delega conformemente all'art. 18<sup>bis</sup> cpv. 1 LPP (giudizio da parte di autorità cantonali) nonché in caso di delega di procedimenti semplici conformemente all'art. 18<sup>bis</sup> cpv. 2 LPP.

<sup>165</sup> RS 321.0

<sup>166</sup> LSCPT, RS 780.1

<sup>167</sup> Cfr. anche la mozione Baumann J. Alexander, «Efficienza nella lotta contro il terrorismo».

escluso perché i due oggetti (genocidio/LSCPT) erano praticamente stati trattati nello stesso momento dalle Camere. Per motivi analoghi, la LSCPT non tiene conto neanche delle nuove norme penali in materia di corruzione entrate in vigore il 1° maggio 2000. Gli articoli 322<sup>ter</sup>, 322<sup>quater</sup> e 322<sup>septies</sup> CP sostituiscono le disposizioni degli articoli 288 e 315 CP che sono state abrogate nel frattempo. Da ultimo, occorre tenere conto del fatto che l'articolo 141 CPM non ha più un capoverso 1.

#### **4.8 Modifiche della legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione<sup>168</sup> e della legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario<sup>169</sup>**

In entrambe le leggi occorre sostituire il termine «organizzazione criminale» con il nuovo termine «organizzazioni criminali e terroristiche» conformemente al nuovo marginale dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP.

### **5 Ripercussioni**

#### **5.1 Ripercussioni finanziarie e sugli effettivi del personale**

È difficile valutare in che misura il rafforzamento della lotta contro il terrorismo si ripercuoterà sulle finanze e sugli effettivi del personale della Confederazione e dei Cantoni. Per quanto concerne il presente oggetto non sono attesi alcuni oneri supplementari per i Cantoni. Anzitutto i dispendiosi procedimenti penali nell'ambito del finanziamento del terrorismo conformemente all'articolo 260<sup>sexies</sup> D-CP raramente rientrano nella competenza dei Cantoni poiché, in applicazione dell'articolo 340<sup>bis</sup> CP, le implicazioni internazionali del terrorismo quasi sempre chiamano in causa la giurisdizione federale. Inoltre, la nuova fattispecie del terrorismo non farà aumentare il numero dei procedimenti penali, dal momento che comprende comportamenti già perseguibili secondo il diritto vigente. Visto che la norma penale generica sul terrorismo prevede la giurisdizione della Confederazione, in alcuni casi potrebbero addirittura derivare degli sgriavi a favore dei Cantoni.

<sup>168</sup> LRC, RS 360

<sup>169</sup> LRD, RS 955.0

Dal canto suo la Confederazione è già oggi pienamente competente per i crimini a sfondo tipicamente terroristico<sup>170</sup>, soprattutto per quanto concerne la partecipazione o il sostegno a organizzazioni criminali o terroristiche, nonché a crimini commessi da organizzazioni criminali ai sensi dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP e nel caso di utilizzazione di materie esplosive o di attentati commessi su velivoli. Di conseguenza non sono attese nuove competenze di rilievo per la giurisdizione federale. D'altro canto la Convenzione dell'ONU si prefigge proprio di intensificare la cooperazione internazionale nella lotta contro il terrorismo. La repressione più severa dei crimini violenti legati al terrorismo comporterà pertanto un aumento del lavoro degli organi di perseguimento penale della Confederazione. Da quanto risulta dagli accertamenti effettuati in seguito agli eventi dell'11 settembre 2001, sono proprio le indagini relative ai flussi di finanziamento del terrorismo a risultare particolarmente onerose. Al momento è praticamente impossibile valutare i costi supplementari che ne deriveranno. L'approvazione di nuovi posti avverrà soltanto nel momento in cui ne sarà provata la necessità. Un eventuale potenziamento dei servizi preposti alla lotta preventiva contro il terrorismo in seno all'Ufficio federale di polizia esula dal presente oggetto. Conformemente a quanto abbiamo già sostenuto in risposta a diversi interventi parlamentari<sup>171</sup>, riconsidereremo la questione nel momento in cui sarà terminata l'analisi della situazione e del pericolo terrorismo per la sicurezza interna della Svizzera.

## 5.2 Ripercussioni economiche

La ratifica della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, l'adesione alla Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo e l'adeguamento del diritto interno non dovrebbero avere alcuna ripercussione diretta sull'economia nazionale. In particolare i requisiti in materia di diligenza che la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo prevede nei confronti degli intermediari finanziari non vanno al di là di quelli posti dalla legge

<sup>170</sup> Come nel caso di taluni reati contro persone protette in virtù del diritto internazionali o locali di missioni diplomatiche e posti consolari, di presa di ostaggi se la coazione è diretta contro autorità federali o estere e di reati con materie esplosive (art. 340 n. 1 cpv. 1-4 CP), in caso di crimini e delitti contro lo Stato e la difesa nazionale (p.es. alto tradimento, attacchi contro l'indipendenza della Confederazione, attacchi contro l'ordine costituzionale, associazioni illecite, violenza e minacce contro autorità e il personale della Confederazione) nella misura in cui siano diretti contro la Confederazione, le sue autorità o il suo potere (art. 340 n. 1 cpv. 7 CP), in caso di genocidio (art. 340 n. 2 CP) nonché di partecipazione o sostegno a un'organizzazione criminale o terroristica e di crimini commessi da un'organizzazione criminale o terroristica ai sensi dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP (art. 340<sup>bis</sup> cpv. 1 CP), in caso di reati conformemente alla legge sull'energia nucleare, in caso di uso illecito di armi nucleari, biologiche e chimiche conformemente alla legge federale sul materiale bellico e ai reati commessi a bordo di velivoli conformemente alla legge federale sulla navigazione aerea (art. 340 n. 3 CP).

<sup>171</sup> Cfr. mozione Merz, «Rafforzare i servizi di informazione e la sicurezza dello Stato» (01.3569) del 4.10.2001; interpellanza del Gruppo radicale-democratico, «Valutazione della situazione in seguito agli attentati terroristici» (01.3552) del 4.10.2001; interpellanza Fünfschilling, «Valutazione della situazione in seguito agli attentati terroristici» (01.3576) del 4.10.2001; mozione del Gruppo democratico-cristiano, «Eliminazione dei punti deboli nella prevenzione del terrorismo» (01.3704) del 4.12.2001.

sul riciclaggio di denaro. Nel contempo, la ratifica di tale strumento e la compatibilità dei provvedimenti svizzeri con gli standard internazionali contribuiscono sensibilmente a rafforzare la fiducia nella piazza finanziaria Svizzera e la sua reputazione.

### **5.3 Ripercussioni sull'informatica**

La ratifica della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, l'adesione alla Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo e l'adeguamento del diritto svizzero non dovrebbero avere alcuna ripercussione sull'informatica.

### **5.4 Ripercussioni per i Cantoni**

La ratifica della Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo, l'adesione alla Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo e l'adeguamento del diritto svizzero non avranno probabilmente alcuna ripercussione sul piano cantonale. Tutt'al più, ci si può aspettare che le nuove competenze federali che ne derivano in materia di perseguimento penale e di giudizio di atti violenti nell'ambito del terrorismo sgravino lievemente i Cantoni.

## **6 Programma di legislatura**

La partecipazione attiva della Svizzera all'elaborazione di una Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo è menzionata nel Programma di legislatura 1999-2003 del 1° marzo 2000<sup>172</sup>. Poiché l'adozione della Convenzione non era ancora prevedibile nel momento in cui è stato allestito il Programma di legislatura, la ratifica della Convenzione e la relativa trasposizione nel diritto svizzero non vi figurano.

L'adesione alla Convenzione per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo non è stata annunciata nel Programma di legislatura 1999-2003. Gli attacchi terroristici sferrati l'11 settembre 2001 negli Stati Uniti e la risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza, che esorta tutti gli Stati a ratificare il più presto possibile tutte le convenzioni dell'ONU contro il terrorismo, hanno evidenziato l'urgenza di trattare l'adesione della Svizzera, che in tal modo rafforzerebbe il suo impegno a livello internazionale nell'ambito della lotta contro il terrorismo.

<sup>172</sup> FF 2000 2049

## 7 Relazione con il diritto europeo

### 7.1 Unione europea

La ratifica da parte della Svizzera delle due Convenzioni dell'ONU oggetto del presente messaggio non pone problemi dal profilo del diritto europeo. Infatti, le Convenzioni per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo sono state firmate da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, che li ha inoltre esortati a ratificare quanto prima entrambe le Convenzioni e, in generale, ad aderire a tutte le Convenzioni dell'ONU contro il terrorismo.

In seguito agli attentati dell'11 settembre 2001, il Consiglio dell'Unione europea ha deciso, il 21 settembre 2001, di adottare un piano d'azione al fine di integrare le misure già esistenti contro il terrorismo e di lottare più efficacemente contro tale fenomeno. Il piano d'azione prevede numerose misure e iniziative<sup>173</sup>, alcune delle quali trattano gli stessi oggetti degli articoli del disegno di modifica del Codice penale presentato in questo messaggio.

Una decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo del 13 giugno 2002<sup>174</sup> definisce inoltre i reati terroristici. L'approccio seguito in tal senso dal nostro Consiglio nel presente disegno di modifica del Codice penale è analogo dal profilo materiale (cfr. art. 260<sup>quinquies</sup> cpv. 1 D-CP) e sarebbe dunque compatibile con la decisione quadro dell'UE.

La decisione quadro prevede anche la lotta contro il finanziamento del terrorismo. La nuova disposizione penale in materia (art. 260<sup>sexies</sup> D-CP) e l'articolo 260<sup>ter</sup> CP, che prevede una pena per chi sostiene un'organizzazione terroristica, rispondono fondamentalmente alle esigenze degli Stati membri dell'UE.

### 7.2 Consiglio d'Europa

Le Convenzioni per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo integrano gli strumenti già esistenti in seno al Consiglio d'Europa nell'ambito dell'estradizione e dell'assistenza internazionale in materia penale, della lotta contro il terrorismo e della criminalità transnazionale<sup>175</sup>.

Il disegno vuole essere anche una risposta all'esortazione, che la Conferenza dei ministri europei della giustizia aveva rivolto ai membri del Consiglio d'Europa nell'ottobre 2001, di ratificare urgentemente le convenzioni internazionali esistenti in

<sup>173</sup> Cfr. il «feuille de route» volto a coordinare l'applicazione del piano d'azione per la lotta contro il terrorismo, aggiornato il 14 maggio 2002, Doc. 8547/02.

<sup>174</sup> Decisione quadro del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo, GU L 164 del 22.6.2002, p. 3 segg.

<sup>175</sup> Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 (RS **0.353.1**); Convenzione europea del 20 aprile 1959 di assistenza giudiziaria in materia penale (RS **0.351.1**); Convenzione europea del 27 gennaio 1977 per la repressione del terrorismo (RS **0.353.3**); Convenzione europea del 24 novembre 1983 relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti (RS **0.312.5**); Convenzione dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (RS **0.311.53**); Convenzione europea sulla cibercriminalità (ETS 185, firmata dalla Svizzera il 23.11.2001).

materia di lotta contro il terrorismo e, in particolare, la Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo. Il presente disegno è in sintonia con le misure proposte dal Consiglio d'Europa<sup>176</sup> e da altre organizzazioni europee, in particolare dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)<sup>177</sup>, che hanno moltiplicato i propri sforzi per lottare contro tale flagello.

## 8 Costituzionalità

Il decreto federale relativo alle due Convenzioni è conforme alla Costituzione federale. Esso si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza di concludere trattati internazionali. La competenza dell'Assemblea federale di approvare i trattati internazionali deriva dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., sottostanno al referendum facoltativo i trattati internazionali che hanno una durata indeterminata e sono indenunciabili, prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale e non implicano un'unificazione multilaterale del diritto. Le due Convenzioni oggetto del presente messaggio possono invece essere denunciate in qualsiasi momento, non prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale né implicano un'unificazione multilaterale del diritto. Gli Stati Parte si impegnano ad adeguare le rispettive legislazioni nazionali e ad adottare altre misure appropriate per soddisfare determinate norme minime stabilite dalle Convenzioni, che non contengono tuttavia disposizioni che integrano o sostituiscono il diritto nazionale o che possono essere applicate direttamente dalle autorità dello Stato. Pertanto, il decreto federale non sottostà al referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost.

<sup>176</sup> L'8.11.2001, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha deciso di migliorare l'efficacia degli strumenti già a disposizione del Consiglio d'Europa per lottare contro il terrorismo, decidendo, fra l'altro, di istituire un «Gruppo multidisciplinare sull'azione internazionale contro il terrorismo». Il 21.9.2001, il Consiglio dei ministri ha inoltre incaricato il Comitato direttivo per i diritti dell'uomo (CDDH) di elaborare le cosiddette «*Lignes directrices, fondées sur les principes démocratiques, pour faire face aux mouvements qui menacent les valeurs et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe*». A tale scopo, è stato istituito un «Gruppo di specialisti sui diritti dell'uomo e la lotta al terrorismo» (DH-S-TER).

<sup>177</sup> Cfr. Piano d'azione del Consiglio dei ministri dell'OSCE del 4.12.2001 in materia di repressione del terrorismo; Programma d'azione del 14.12.2001 per la prevenzione e la repressione del terrorismo.

## Elenco delle abbreviazioni

Boll. Uff. N	Bollettino ufficiale del Consiglio nazionale
Boll. Uff. S	Bollettino ufficiale del Consiglio degli Stati
CEDU	Convenzione del 5 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)
CPM	Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0)
D-CP	Disegno del Consiglio federale concernente la modifica del Codice penale
DTF	Decisione del Tribunale federale
EIMP	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza giudiziaria in materia penale (RS 351.1)
ETS	European Treaty Series (Consiglio d'Europa)
FF	Foglio federale
GAFI	Gruppo di azione finanziaria internazionale sul riciclaggio dei capitali (in inglese: FATF)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LRD	Legge federale del 10 ottobre 1997 relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (RS 955.0)
LSCPT	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (RS 780.1)
LUC	Legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (RS 360)
marg.	nota marginale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
op. cit.	opera citata
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PP	Legge federale del 15 giugno 1934 sulla procedura penale (RS 312.0)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale (inclusi i trattati internazionali)
RU	Raccolta ufficiale del diritto federale
UE	Unione europea

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>4816</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>4818</b>
1.1 La repressione internazionale del terrorismo e la situazione dopo gli attentati terroristici dell'11 settembre negli Stati Uniti	4818
1.2 Le Convenzioni esistenti in materia di terrorismo internazionale	4819
1.2.1 Convenzioni universali	4819
1.2.2 Convenzioni regionali	4820
1.3 Il ruolo dell'ONU nella repressione del terrorismo internazionale	4820
1.3.1 Attività degli organi principali dell'ONU	4821
1.3.2 Il Comitato ad hoc per la repressione del terrorismo	4821
1.3.3 La Risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza dell'ONU	4822
1.4 La Svizzera e la repressione del terrorismo internazionale	4822
1.4.1 La situazione e il ruolo della Svizzera nella lotta contro il terrorismo internazionale	4822
1.4.2 La Svizzera e l'adesione alle Convenzioni internazionali per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo	4823
1.4.2.1 La posizione delle autorità federali	4823
1.4.2.2 Risultati della procedura preliminare	4823
<b>2 Convenzione internazionale del 9 dicembre 1999 per la repressione del finanziamento del terrorismo</b>	<b>4824</b>
2.1 Parte generale	4824
2.1.1 Genesi della Convenzione	4824
2.1.2 La Svizzera e i lavori preparatori per la Convenzione	4825
2.1.3 Importanza e contenuto della Convenzione	4825
2.2 Parte speciale: Le disposizioni principali della Convenzione	4826
2.2.1 Articoli 1 e 2 (Definizione di finanziamento del terrorismo)	4826
2.2.2 Articolo 3 (Campo di applicazione della Convenzione)	4829
2.2.3 Articolo 5 (Responsabilità delle persone giuridiche)	4829
2.2.4 Articolo 7 (Competenza degli Stati Parte)	4831
2.2.5 Articolo 8	4832
2.2.6 Articoli 9-16 (Cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale)	4833
2.2.6.1 Articolo 9 paragrafi 1 e 2 (Obbligo di indagare)	4833
2.2.6.2 Articolo 9 paragrafi 3-6 (Protezione consolare)	4834
2.2.6.3 Articolo 10 («Aut dedere, aut iudicare»)	4834
2.2.6.4 Articolo 11 (Estradizione)	4835
2.2.6.5 Articolo 12 (Assistenza giudiziaria)	4836
2.2.6.6 Articolo 13 («Clausola di defiscalizzazione»)	4837
2.2.6.7 Articoli 14 e 15 (Clausole di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)	4837
2.2.6.8 Articolo 16 (Consegna provvisoria di persone detenute)	4839
2.2.7 Articolo 17 (Garanzie relative all'osservanza dei diritti dell'uomo)	4840

2.2.8	Articolo 18	4840
2.2.8.1	Articolo 18 paragrafo 1 (Provvedimenti per prevenire il finanziamento del terrorismo)	4840
2.2.8.2	Articolo 18 paragrafo 1 lettera b (Provvedimenti imposti alle istituzioni finanziarie)	4841
2.2.8.3	Articolo 18 paragrafo 2 lettera a (Vigilanza sugli organismi che trasferiscono moneta)	4843
2.2.8.4	Articolo 18 paragrafo 2 lettera b (Vigilanza del trasporto transfrontaliero di contanti)	4844
2.2.8.5	Articolo 18 paragrafi 3 e 4 (Cooperazione e scambio di informazioni fra gli Stati)	4844
2.2.9	Articolo 19 (Comunicazione al Segretario generale delle Nazioni Unite in merito al risultato delle procedure penali)	4846
2.2.10	Articoli 20-22 (Osservanza del diritto internazionale)	4846
2.2.11	Articolo 23 (Modifica dell'allegato)	4846
2.2.12	Articolo 24 (Componimento delle controversie)	4846
2.2.13	Articoli 25-28 (Disposizioni finali)	4847

### **3 Convenzione internazionale del 15 dicembre 1997 per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo** **4847**

3.1	Parte generale	4847
3.1.1	Genesi della Convenzione	4847
3.1.2	La Svizzera e i lavori preparatori per la Convenzione	4848
3.1.3	Importanza e contenuto della Convenzione	4848
3.2	Parte speciale: Le disposizioni principali della Convenzione	4849
3.2.1	Articoli 1 e 2 (Definizione dei reati)	4849
3.2.2	Articolo 3 (Campo d'applicazione della Convenzione)	4850
3.2.3	Articolo 6 (Giurisdizione degli Stati Parte)	4851
3.2.4	Articoli 7-13 (Cooperazione giudiziaria internazionale)	4851
3.2.4.1	Articolo 7 paragrafi 1 e 2 (Obbligo di indagare)	4851
3.2.4.2	Articolo 7 paragrafi 3-6 (Protezione consolare)	4851
3.2.4.3	Articolo 8 («Aut dedere, aut judicare»)	4851
3.2.4.4	Articolo 9 (Estradizione)	4852
3.2.4.5	Articolo 10 (Assistenza giudiziaria)	4852
3.2.4.6	Articoli 11 e 12 (Clausola di «depoliticizzazione» e di non discriminazione)	4852
3.2.4.7	Articolo 13 (Trasferimento provvisorio di persone detenute)	4852
3.2.5	Art. 14 (Garanzie in materia di diritti dell'uomo)	4852
3.2.6	Art. 15 (Prevenzione e scambio d'informazioni)	4852
3.2.7	Articolo 16 (Comunicazione del risultato al Segretario generale dell'ONU)	4853
3.2.8	Articoli 17 - 19 (Rispetto del diritto internazionale pubblico)	4853
3.2.9	Articolo 20 (Risoluzione delle controversie)	4854
3.2.10	Articoli 21-24 (Disposizioni finali)	4855

<b>4 Adeguamento del diritto svizzero</b>	<b>4855</b>
4.1 Progetto normativo	4855
4.2 Completamento dell'attuale dispositivo penale contro il terrorismo e il suo finanziamento	4856
4.2.1 Le norme penali vigenti contro il terrorismo e il finanziamento del terrorismo	4856
4.2.2 Necessità e funzione delle nuove norme penali	4856
4.3 Misure esterne al diritto penale	4858
4.4 Tecnica legislativa: descrizione del terrorismo in una norma generale o elencazione dei gruppi terroristici?	4859
4.5 Modifica del Codice penale	4860
4.5.1 Articolo 27 <sup>bis</sup> CP (Tutela delle fonti)	4860
4.5.2 Articolo 100 <sup>quater</sup> e 100 <sup>quinquies</sup> P-CP (Responsabilità dell'impresa)	4860
4.5.3 Articolo 260 <sup>bis</sup> CP (Atti preparatori punibili)	4861
4.5.4 Articolo 260 <sup>ter</sup> CP (Organizzazione criminale)	4861
4.5.5 Articolo 260 <sup>quinquies</sup> D-CP (Terrorismo)	4862
4.5.6 Articolo 260 <sup>sexies</sup> D-CP (Finanziamento del terrorismo)	4865
4.5.7 Articolo 340 <sup>bis</sup> CP (Giurisdizione federale)	4866
4.6 Modifica del Codice penale militare	4867
4.7 Modifica della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni	4867
4.8 Modifiche della legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e della legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario	4868
<b>5 Ripercussioni</b>	<b>4868</b>
5.1 Ripercussioni finanziarie e sugli effettivi del personale	4868
5.2 Ripercussioni economiche	4869
5.3 Ripercussioni sull'informatica	4870
5.4 Ripercussioni per i Cantoni	4870
<b>6 Programma di legislatura</b>	<b>4870</b>
<b>7 Relazione con il diritto europeo</b>	<b>4871</b>
7.1 Unione europea	4871
7.2 Consiglio d'Europa	4871
<b>8 Costituzionalità</b>	<b>4872</b>
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>4873</b>
<b>Legge federale concernente la modifica del Codice penale e l'adeguamento di altre leggi federali (Terrorismo e finanziamento del terrorismo) (Disegno)</b>	<b>4878</b>
<b>Decreto federale concernente le Convenzioni internazionali per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo (Disegno)</b>	<b>4884</b>

<b>Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo</b>	<b>4885</b>
<b>Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo</b>	<b>4899</b>