



Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione di convenzioni internazionali in materia

A.C. 3303-A

Dossier n° 368/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
22 gennaio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3303-A
Titolo:	Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; e) del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015.
Iniziativa:	Governativa
Date:	
approvazione in Commissione:	17 dicembre 2015

Il disegno di legge all'esame dell'Assemblea autorizza la ratifica di cinque atti internazionali, finalizzati alla prevenzione e repressione del terrorismo, dettando norme di adeguamento interno.

In particolare, e rinviando per una più ampia descrizione al [dossier n. 368](#), si tratta:

- della **Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo**, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005. La Convenzione - aperta alla firma il 16 maggio 2005, ed in vigore a livello internazionale dal 1° giugno 2007 - mira a favorire gli sforzi degli Stati membri nella prevenzione del terrorismo indicando due modi per raggiungere tale obiettivo: anzitutto, definendo come reati quegli atti che possono portare alla commissione di reati di terrorismo - quali la pubblica istigazione, il reclutamento e l'addestramento e, in secondo luogo, rafforzando la cooperazione in materia di prevenzione sia a livello interno (politiche nazionali di prevenzione), sia internazionale (modifica degli accordi esistenti in materia di estradizione e mutua assistenza giudiziaria, e predisposizione di ulteriori strumenti supplementari);
- del **protocollo addizionale** alla suddetta Convenzione, fatto a Riga il 22 ottobre 2015. Questo atto, non ancora in vigore, è stato concluso dopo la presentazione del d.d.l., ed è stato dunque **inserito tra i provvedimenti da ratificare nel corso dell'esame in sede referente**. Il Protocollo si propone di completare le disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 2005, attribuendo rilievo penale a una serie di atti descritti negli articoli da 2 a 6, migliorando nel contempo gli sforzi delle Parti nella lotta al terrorismo, al tempo stesso tramite misure penali a livello nazionale e misure nel quadro della cooperazione internazionale. Per quanto concerne gli atti da configurare alla stregua di reati, gli articoli da 2 a 6 li delineano come segue: partecipare a un'associazione a fini terroristici; sottoporsi a un addestramento a fini terroristici; recarsi all'estero con finalità terroristiche; finanziare viaggi all'estero di altri soggetti a fini di terrorismo; organizzare e facilitare in qualunque altro modo tali viaggi. Come già detto, è previsto all'articolo 7 il rafforzamento degli scambi rapidi di informazioni tra le Parti del Protocollo in relazione a persone che si rechino all'estero a fini di terrorismo. A questo scopo ciascuna delle Parti del Protocollo designa un punto di contatto disponibile sette giorni su sette e 24 ore su 24;
- della **Convenzione ONU per la soppressione di atti di terrorismo nucleare**, fatta a New York il 14 settembre 2005. La Convenzione è stata adottata con la risoluzione A/RES/59/290 dell'Assemblea Generale ONU e successivamente aperta alla firma; è in vigore dal 7 luglio 2007. La Convenzione è lo strumento attraverso cui la Comunità Internazionale intende darsi regole certe e mezzi adeguati al fine di perseguire i reati connessi ad atti di terrorismo nucleare, inserendosi nell'attività più generale di misure volte all'eliminazione del terrorismo internazionale. L'art. 2 della Convenzione individua nella detenzione di materie radioattive, nella fabbricazione di ordigni o nel danneggiamento di impianto, la condotta da perseguire penalmente e prevede, in relazione a tali fattispecie, l'obbligo di estradizione dei responsabili; l'art. 7 disciplina l'attività di collaborazione tra gli Stati parte, al fine di prevenire o contrastare operazioni preparatorie sui rispettivi territori, tramite lo scambio di informazioni e il coordinamento di misure amministrative, salve comunque le informazioni riservate in base alla legislazione interna;
- del **Protocollo di emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo**, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003, che, al fine di rafforzare la lotta contro il terrorismo nel rispetto dei diritti umani, modifica il testo della Convenzione nel senso di ampliare l'elenco dei reati da "depoliticizzare", sino a ricomprendere tutti i reati descritti nelle Convenzioni e Protocolli pertinenti delle Nazioni Unite contro il

- terrorismo; introduce una procedura semplificata di emendamento alla Convenzione medesima, che consentirà di ulteriormente allargare la platea di tali reati; include una clausola che autorizza il rifiuto di estradare verso un paese dove esista il rischio di applicazione della pena di morte, oppure il rischio di subire torture o reclusione a vita senza possibilità di libertà provvisoria;
- della **Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato**, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005 e in vigore a livello internazionale dal 1° maggio 2008. La Convenzione aggiorna e amplia la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato firmata a Strasburgo l'8 novembre 1990 (ratificata con [legge n. 328 del 1993](#)). Tale ampliamento è finalizzato al mettere in conto non soltanto il finanziamento del terrorismo attraverso il riciclaggio di denaro, ma anche attraverso attività lecite. La Convenzione del 2005 rappresenta il primo strumento internazionale per la prevenzione e il controllo del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. Il testo mette in evidenza che il veloce accesso alle informazioni relative ai finanziamenti o alle risorse delle organizzazioni criminali, compresi i gruppi terroristici, è fondamentale per il successo delle misure preventive e repressive e, in ultima analisi, rappresenta il modo migliore per destabilizzare le attività di queste organizzazioni.

Contenuto

Il disegno di legge A.C. 3303-A si compone di 9 articoli; come di consueto, l'**articolo 1** e l'**articolo 2** concernono, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione degli atti internazionali. L'ampliamento dell'oggetto della ratifica

Nel corso dell'esame in sede referente le **Commissioni riunite** Giustizia e Affari esteri hanno aggiunto agli originari 4 atti internazionali la cui ratifica era prevista dal disegno di legge del Governo, il **Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo**, concluso a Riga il 22 ottobre 2015 (e dunque successivamente alla presentazione, il 10 settembre 2015, del d.d.l. alla Camera).

L'**articolo 3** contiene le definizioni di alcuni termini ricorrenti nel disegno di legge: si tratta delle definizioni di "materia radioattiva"; di "materie nucleari" - più specificamente riguardanti il plutonio e l'uranio (anche nella versione arricchita); di "impianto nucleare", che comprende anche i reattori di propulsione per natanti aeromobili, così come qualunque impianto o mezzo di trasporto utilizzato per produrre, immagazzinare, trattare o trasportare materia radioattiva; "ordigno nucleare" - che comprende qualunque congegno esplosivo nucleare ma anche qualunque dispositivo capace di disperdere materia radioattiva o di emettere radiazioni, sì da causare gravi danni alle persone, ai beni e all'ambiente; viene infine menzionato l'ISIN, ovvero l'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione previsto dall'[articolo 6 del d.lgs. n. 45 del 2014](#). Definizioni

L'**articolo 4** **modifica il codice penale** inserendo, tra i *delitti contro la personalità internazionale dello Stato*, nuove fattispecie relative al terrorismo internazionale e, tra i delitti contro la personalità interna dello Stato, la fattispecie di atti di terrorismo nucleare. Nuovi delitti nel c.p.

In particolare, la **lett. a)** inserisce nel codice penale due nuove fattispecie penali relative a condotte di **fiancheggiamento o sostegno del terrorismo internazionale**. Si tratta:

- dell'art. 270-*quinquies*.1, che punisce con la reclusione da 7 a 15 anni chiunque raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati – in tutto o in parte - al compimento di atti con finalità terroristica (*Finanziamento di condotte con finalità di terrorismo*). La fattispecie penale trova applicazione al di fuori delle ipotesi di associazione con finalità di terrorismo (art. 270-bis) e di organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo (art. 270-quater. 1) e indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi raccolti. - finanziamento di condotte con finalità di terrorismo

Si ricorda che in base all'art. 270-*sexies* c.p. sono considerate con finalità di terrorismo «le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia».

- dell'art. 270-*quinquies*.2, che punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 3.000 a 15.000 euro, chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento del terrorismo internazionale (*Sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro*). - sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro

La **lett. b)** inserisce nel codice penale l'art. 270-*septies*, con il quale è resa **obbligatoria**, in caso di condanna o patteggiamento per uno dei delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice, la **confisca** delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto. Se la confisca di tali beni non è possibile, la disposizione autorizza la confisca **per equivalente**, cioè la confisca di - confisca obbligatoria

altri beni di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo, prodotto o profitto. La confisca non potrà riguardare i beni che appartengono a terzi estranei al reato.

La **lett. c)** interviene sul capo del codice penale relativo ai *delitti contro la personalità interna dello Stato*, per inserire la nuova fattispecie penale di *atti di terrorismo nucleare* (art. 280-ter), che punisce:

- atti di
terrorismo
nucleare

- con la reclusione da 6 a 12 anni, chiunque con finalità di terrorismo (art. 270-sexies) procura materia radioattiva o crea un ordigno nucleare o ne viene altrimenti in possesso (il d.d.l. originario prevedeva per questa fattispecie la reclusione da 5 a 10 anni, elevata dalle **Commissioni riunite** nel corso dell'esame in sede referente);
- con la reclusione da 7 a 15 anni chiunque, con le medesime finalità, utilizza materia radioattiva o un ordigno nucleare o utilizza o danneggia un impianto nucleare, così da rilasciare o con il concreto pericolo che rilasci materia radioattiva.

Il terzo comma della nuova disposizione estende l'applicazione della fattispecie dal materiale radioattivo ai materiali o **aggressivi chimici o batteriologici**.

Si ricorda che la legge 28 aprile 2015, n. 58, di ratifica ed esecuzione degli Emendamenti alla Convenzione sulla **protezione fisica dei materiali nucleari**, ha introdotto nel codice penale l'art. 433-bis, che punisce con la reclusione da 4 a 8 anni l'*attentato alla sicurezza delle installazioni nucleari*. La legge 22 maggio 2015, n. 68, recante disposizioni in materia di **delitti contro l'ambiente**, introducendo nel codice penale l'art. 452-sexies, punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 10.000 a 50.000 euro il reato di *pericolo di traffico e abbandono di materiali ad alta radioattività*.

L'**articolo 5** del disegno di legge individua nel Ministero della giustizia il **punto di contatto** ai fini della Convenzione di New York per la soppressione di atti di terrorismo del 2005. Conseguentemente, in relazione ai procedimenti penali per il delitto di **atti di terrorismo nucleare**, di cui all'art. 280-ter c.p., dovranno essere effettuate le seguenti **comunicazioni** al Ministero:

Il ruolo del
Ministero della
giustizia

- il PM dovrà comunicare l'esercizio dell'azione penale;
- il PM dovrà comunicare l'esecuzione di una misura di custodia cautelare (in carcere o agli arresti domiciliari), allegando copia dell'ordinanza;
- l'autorità giudiziaria dovrà comunicare l'esito definitivo del procedimento e il luogo dove i beni sequestrati sono custoditi, nonché le modalità di loro conservazione (v. *infra* art. 6).

Tutte queste informazioni dovranno essere trasmesse dal Ministro della giustizia agli Stati parte della Convenzione, tramite il Segretario generale delle Nazioni Unite. Dell'ubicazione e conservazione dei beni sequestrati è data comunicazione anche al direttore generale dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica.

L'**articolo 6** disciplina la sorte dei **materiali radioattivi** (come pure degli impianti nucleari o degli ordigni nucleari) **sequestrati** nell'ambito di un **procedimento** penale per atti di terrorismo nucleare, prevedendo (comma 1):

Il sequestro dei
materiali
radioattivi

- che l'autorità giudiziaria debba informare del sequestro il prefetto (e il Ministero della giustizia, come previsto dall'art. 5, comma 4);
- che il prefetto debba a sua volta informare i Ministri dell'interno, dell'ambiente e della salute, oltre al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio;
- che il prefetto, su parere dell'ISIN – Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione, debba adottare i provvedimenti necessari alla **messa in sicurezza** dei materiali radioattivi (eventualmente provvedendo autonomamente in caso d'urgenza).

L'**articolo 7** introduce nel [decreto legislativo n. 230 del 1995](#), di attuazione di una serie di direttive Euratom in materia di sicurezza nucleare, l'**art. 156-bis**, che demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'interno, dell'ambiente, della salute, delle infrastrutture e previo parere dell'ISIN, l'individuazione di un elenco di sostanze radioattive e delle modalità di loro gestione e impiego, sulla base delle raccomandazioni dell'Agenzia internazionale per l'energia. Il decreto ministeriale dovrà essere emanato entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

L'**articolo 8** designa l'**UIF – Unità di informazione finanziaria**, istituita dal [decreto legislativo n. 231 del 2007](#), sul riciclaggio, come autorità di *intelligence* finanziaria in base alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (Varsavia – 2005). L'autorità centrale prevista dalla medesima convenzione è individuata invece nel Ministero dell'economia e delle finanze.

A seguito dell'inserimento, tra gli atti da ratificare, del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa, le **Commissioni riunite** hanno individuato nel **Dipartimento della pubblica sicurezza** del Ministero dell'interno il punto di contatto previsto da tale atto internazionale.

L'**articolo 9** contiene la clausola di invarianza finanziaria. Alla copertura di eventuali spese straordinarie si provvederà mediante appositi provvedimenti legislativi.

Discussione e attività istruttoria nelle Commissioni in sede referente

Il disegno di legge è stato esaminato in sede referente dalle commissioni riunite II (Giustizia) e III (Esteri) che hanno complessivamente dedicato all'esame quattro sedute nei mesi di novembre e dicembre 2015, approvando alcuni emendamenti al disegno di legge presentato dal Governo.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul disegno di legge hanno espresso parere favorevole le Commissioni Difesa, Finanze, Ambiente, Attività produttive, Affari sociali e Politiche dell'Unione europea.

La I Commissione (*Affari costituzionali*) ha espresso parere favorevole con un'osservazione relativa al nuovo delitto di *atti di terrorismo nucleare* (art. 280-ter c.p.). In particolare, la Commissione ha invitato a verificare se la nuova fattispecie si sovrapponga alle fattispecie penali recentemente introdotte dal legislatore con la [legge n. 58 del 2015](#) e con la [legge n. 68 del 2015](#).

ES0418a	Servizio Studi Dipartimento Affari Esteri	st_affari_esteri@camera.it - 066760-4939	 CD_esteri
	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia