



Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 3 marzo 1980 e norme di adeguamento dell'ordinamento interno

A.C. 2124

Dossier n° 107 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
26 febbraio 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2124
Titolo:	Ratifica ed esecuzione degli Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 3 marzo 1980, adottati a Vienna l'8 luglio 2005, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	10
Commissioni competenti:	III Affari esteri, II Giustizia
Sede:	referente
Stato dell'iter:	in corso di esame presso le Commissioni riunite

Le Commissioni riunite Giustizia e Esteri stanno esaminando il disegno di legge del Governo di ratifica degli emendamenti, adottati l'8 luglio 2005, alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 1980, che detta altresì specifiche disposizioni di adeguamento dell'ordinamento nazionale.

La **Convenzione**, firmata a Vienna e New York il 3 marzo 1980, è l'unico strumento internazionale vincolante sulla protezione fisica del materiale nucleare e fissa misure relative alla prevenzione, alla detenzione e alla sanzione delle violazioni in tale campo. La Convenzione è in vigore internazionale dall'8 febbraio 1987, mentre è in vigore per l'Italia - che ne ha autorizzato la ratifica con legge n. 704 del 1982 - dal 6 ottobre 1991.

Gli **Emendamenti** oggetto del provvedimento in esame furono approvati da una Conferenza diplomatica convocata nel luglio 2005 allo scopo di modificare la Convenzione e rafforzarne le disposizioni, una necessità via via più sentita dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001. Gli Emendamenti approvati sono 14. In base all'articolo 20 della Convenzione, essi entreranno in vigore per ciascuno Stato contraente che deposita il proprio strumento di ratifica, accettazione o approvazione, il trentesimo giorno successivo alla data nella quale i due terzi degli Stati contraenti avranno depositato i rispettivi strumenti di ratifica, accettazione o approvazione presso il depositario (il Direttore generale dell'AIEA).

Gli Emendamenti hanno lo scopo di **estendere l'ambito della Convenzione prevedendo la protezione fisica del materiale nucleare usato per scopi pacifici**, durante l'utilizzo, l'immagazzinamento o il trasporto, nonché **la prevenzione e la punizione dei reati riguardanti detto materiale e i relativi impianti**, come precisato nel nuovo articolo 1A introdotto nella Convenzione dopo l'articolo 1.

Gli Stati contraenti hanno l'obbligo di elaborare e attuare misure volte a garantire in modo efficace l'attuazione della Convenzione per **prevenire, in particolare, il furto o la sparizione delle materie nucleari di cui sono responsabili**, così come il sabotaggio degli impianti nucleari che si trovano sul loro territorio. Gli Stati parte sono interamente responsabili dell'elaborazione, dell'applicazione e della manutenzione di un sistema di protezione fisica sul proprio territorio.

E' naturalmente prevista la cooperazione tra gli Stati parte in caso di furto o sabotaggio o di rischio di tali evenienze. La cooperazione avviene in forma di scambio di informazioni con la garanzia della riservatezza delle stesse in rapporto a terzi. I reati previsti dalla Convenzione possono dare luogo a procedure di estradizione tra gli Stati membri. I motivi politici dell'infrazione non possono essere causa di rifiuto dell'estradizione o dell'aiuto giudiziario.

Contenuto

A seguito dell'approvazione di alcuni emendamenti in sede referente, il provvedimento si compone di **12 articoli**. I primi due recano, rispettivamente, l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione degli emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 3 marzo 1980, adottati a Vienna l'8 luglio 2005.

L'**articolo 3** reca alcune **definizioni**, in aggiunta a quelle già contenute nella Convenzione. In particolare, la "protezione fisica attiva" è la protezione fornita dalle forze dell'ordine per proteggere le materie nucleari da atti di sottrazione illecita e le materie e le installazioni da atti di sabotaggio.

L'**articolo 4** individua le autorità competenti, in ottemperanza all'articolo 2A della Convenzione, nel Ministero degli esteri (che funge anche da punto di contatto, ed esplica i compiti descritti nell'articolo 5 della Convenzione) e nel Ministero degli interni (che collabora con il Ministero degli esteri ed è competente per la protezione fisica attiva), nonché il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente. Sono inoltre individuati i compiti dell'ISPRA (*Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale*) in relazione

[Autorizzazione alla ratifica, ordine l'esecuzione e definizioni](#)

[Autorità competenti](#)

all'attuazione degli Emendamenti in esame, che risultano essere:

- controlli sulla protezione fisica passiva eseguiti dagli ispettori dell'ANPA (Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente) – ai quali, si segnala, l'art. 10 del D.Lgs. 230/1995 ha assegnato compiti ispettivi in materia di sicurezza nucleare, recependo Direttive europee su diversi profili del settore;
- formulazione di pareri tecnici ai quattro Dicasteri indicati al precedente comma 1;
- accertamento degli illeciti amministrativi previsti dal successivo comma 3 dell'art. 10.

L'**articolo 5** assegna al Ministero dell'interno il compito di definire gli scenari di riferimento della minaccia alle materie e alle installazioni nucleari al fine di predisporre i piani di protezione fisica. Tali piani devono essere comunicati al Ministero dello sviluppo economico, al Ministero dell'ambiente e all'ISPRA. E' prevista inoltre l'emanazione di un decreto del Ministro dello sviluppo economico per indicare i requisiti di protezione fisica passiva e le modalità di redazione dei relativi piani.

Piani di protezione

L'**articolo 6** sancisce la necessità per l'esercente di installazioni nucleari di ottenere un'autorizzazione (nulla osta) per la protezione fisica passiva delle materie e delle installazioni nucleari, e definisce i termini per il suo rilascio. Analoghe disposizioni (il rilascio di un attestato da parte del Ministero dello sviluppo economico, previo parere obbligatorio dell'ISPRA) sono previste per il vettore che deve trasportare materiale nucleare. Sulla base dei piani di protezione fisica presentati dall'esercente il Ministero dell'interno stabilisce i livelli di protezione fisica attiva necessari, e, se del caso, autorizza il programma di trasporto dei materiali.

Protezione fisica delle materie e delle installazioni nucleari

L'**articolo 7** affida al Ministero dell'interno il coordinamento dei piani di intervento per il recupero e la messa in sicurezza delle materie nucleari, anche a seguito delle comunicazioni previste dall'[art. 25 del D.lgs. n. 230 del 1995](#), che disposizione circa lo smarrimento, la perdita ed il ritrovamento di materie radioattive, e che al comma 3 prevede appunto che il ritrovamento di materiale radioattivo deve essere comunicato immediatamente alla più vicina autorità di pubblica sicurezza. Restano fermi comunque gli **obblighi di informazione alla popolazione** sui rischi in caso di emergenza e sui comportamenti da mettere in atto.

Messa in sicurezza delle materie nucleari

L'**articolo 8** del disegno di legge introduce una nuova fattispecie penale e attribuisce la relativa competenza al tribunale in composizione collegiale.

Attentato alla sicurezza delle installazioni nucleari (art. 433-bis, c.p.)

In particolare, il **comma 1**, inserisce nel codice penale il nuovo delitto di "**attentato alla sicurezza delle installazioni nucleari**" e lo punisce con la **reclusione da 4 a 8 anni** (la sanzione, così modificata dalle Commissioni in sede referente, era nel disegno di legge originario da due a sei anni). Se dalla condotta di pericolo deriva un disastro, la pena è la reclusione da 5 a 20 anni (la sanzione, così modificata dalle Commissioni in sede referente, era nel disegno di legge originario da quattro a dodici anni).

La nuova fattispecie è inserita all'art. 433-*bis*, ovvero subito dopo l'art. 433 c.p. che, tra i *delitti di comune pericolo mediante violenza*, punisce con la reclusione da uno a cinque anni gli attentati alla sicurezza degli impianti di energia elettrica e del gas, ovvero delle pubbliche comunicazioni (se dal fatto deriva un disastro, la pena è della reclusione da tre a dieci anni). In base alla normativa vigente, peraltro, l'attentato alla sicurezza delle installazioni nucleari potrebbe essere ricondotto anche all'ipotesi di c.d. "disastro innominato" di cui all'art. 434 c.p. Si tratta della fattispecie che punisce con la reclusione da 1 a 5 anni chiunque commette un fatto diretto a cagionare un disastro, se dal fatto deriva un pericolo per la pubblica incolumità; se il disastro avviene si applica la pena della reclusione da 3 a 12 anni.

In base al disegno di legge in commento, il delitto:

- può essere commesso da "chiunque" (reato comune);
- consiste nell'attentato alla sicurezza delle installazioni nucleari ovvero degli impianti, dei luoghi o dei mezzi adibiti alla conservazione o al trasporto di materie nucleari;
- presuppone che da tale condotta derivi un pericolo per la pubblica incolumità.

Se la condotta, oltre a mettere in pericolo la pubblica incolumità, produce un disastro, la pena è aggravata (reato di pericolo aggravato dall'evento e reclusione da 5 a 20 anni).

Il **comma 2** dell'articolo 8 modifica invece l'art. 33-*bis* del codice di procedura penale per inserire il nuovo delitto tra quelli attribuiti alla competenza del **tribunale in composizione collegiale**.

Inosservanza delle autorizzazioni

L'**articolo 9** riguarda l'inosservanza del contenuto delle autorizzazioni e prevede:

- che l'ISPRA, in caso di inosservanza delle disposizioni contenute nelle autorizzazioni, formuli specifiche prescrizioni per il ripristino delle condizioni previste nelle autorizzazioni medesime, e comunichi con tempestività al Ministero dello sviluppo economico, al Ministero dell'interno e al Ministero dell'ambiente le infrazioni riscontrate e le prescrizioni impartite - ferma restando l'applicazione delle norme sanzionatorie di cui al successivo articolo 10, comma 2;

- che, in difetto di adempimento delle prescrizioni impartite, il Ministero dello sviluppo economico, sentito il titolare del provvedimento autorizzativo e delle connesse prescrizioni,

d'intesa con il Ministero dell'interno e su segnalazione dell'ISPRA, dispone la **sospensione** del provvedimento autorizzativo;

- che, qualora si sia in presenza di gravi e reiterate inosservanze, si proceda alla **revoca** dell'autorizzazione, che viene operata dal Ministero dello sviluppo economico, d'intesa con i Ministeri dell'interno e dell'ambiente, previo parere obbligatorio dell'ISPRA;

- che nei suddetti provvedimenti di sospensione o revoca devono essere indicate le disposizioni da adottare per la protezione fisica dei materiali radioattivi, la tutela sanitaria dei lavoratori e la protezione della popolazione e dell'ambiente.

Gli **articoli 10 e 11** del disegno di legge sanzionano, tanto con previsione di illeciti penali quanto di illeciti amministrativi, l'**uso non autorizzato di materiale nucleare**.

Ad oggi, si tratta di condotte riconducibili all'[art. 3 della legge n. 704 del 1982](#) (di ratifica della precedente Convenzione di New York del 1980 sulla protezione fisica dei materiali nucleari), che viene dunque abrogato dall'**articolo 11**.

L'articolo 3 della legge 704/1982 prevede che chiunque, senza autorizzazione, riceve, possiede, usa, trasferisce, trasforma, aliena o disperde materiale nucleare in modo da **cagionare a una o più persone la morte o lesioni personali gravi o gravissime** ovvero da determinare il pericolo dei detti eventi, **ferme restando le disposizioni degli articoli 589 (omicidio colposo) e 590 (lesioni personali colpose) del codice penale**, è punito con la reclusione fino a due anni. Quando è cagionato solo un danno alle cose di particolare gravità o si determina il pericolo di detto evento, si applica la pena della reclusione fino ad un anno.

A seguito dell'esame nelle Commissioni riunite, l'**articolo 10, comma 1**, inserisce nel codice penale il nuovo reato di **traffico e abbandono di materie nucleari o di materiali ad alta radioattività (art. 437-bis c.p.)** e disciplina così l'**illecito penale**, che trova applicazione salvo che il fatto non costituisca più grave reato:

Traffico e abbandono di materie nucleari o ad alta radioattività (art. 437-bis, c.p.)

- *condotta*: abusivamente o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, utilizzo, cessione, acquisto, ricezione, trasporto, importazione, esportazione, procacciamento per altri, detenzione, trasferimento, dispersione nell'ambiente di materie nucleari o ad alta radioattività di qualsiasi tipo (è punita anche la condotta del detentore che abbandona le stesse materie o se ne disfa illegittimamente) ;
- *pericolo astratto per l'incolumità pubblica*, derivante dall'idoneità del materiale nucleare a cagionare la morte o le lesioni personali di una o più persone o rilevanti danni alle cose o all'ambiente;
- *pena*: reclusione da 2 a 6 anni e multa da 10.000 a 50.000 euro. La pena detentiva è identica a quella prevista per l'attentato alle installazioni nucleari; è aggiunta la multa.

Il secondo comma dell'art. 437-bis aggrava il reato quando il pericolo da astratto diviene concreto e riguarda un danno all'ambiente. In questo caso la pena è la reclusione da 8 a 20 anni e la multa da 80.000 a 500.000 euro. In particolare, si applica l'aggravante quando dalla condotta di cui al primo comma deriva il *pericolo di una compromissione o deterioramento* delle qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria, della biodiversità, della flora o della fauna selvatica.

Il terzo comma dell'art. 437-bis aggrava ulteriormente il reato (pena aumentata fino alla metà) quando dal fatto deriva pericolo per la vita o l'incolumità delle persone.

Si osserva che se l'aggravamento di pena del terzo comma è riferito alla pena base prevista dal primo comma (reclusione da 2 a 6 anni), l'aumento di pena in caso di pericolo concreto per la vita delle persone determina l'applicazione di una pena inferiore rispetto a quella prevista per il pericolo concreto di un danno all'ambiente (reclusione da 8 a 20 anni).

Si osserva, inoltre, che la disposizione punisce con la reclusione fino a 20 anni un reato di pericolo e non disciplina il reato di danno all'ambiente.

Il **comma 2** dell'articolo 10 introduce due **illeciti amministrativi** a carico dei soggetti autorizzati alla gestione del materiale nucleare:

Illeciti amministrativi

- in caso di mancato rispetto dell'autorizzazione, sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 20.000 euro;
- in caso di mancato rispetto delle prescrizioni impartite a seguito dell'accertamento dell'inosservanza dell'autorizzazione, ovvero delle disposizioni volte a ripristinare le condizioni previste nell'autorizzazione stessa (v. sopra art. 9), sanzione amministrativa pecuniaria da 8.000 a 50.000 euro.

L'**articolo 10-bis** modifica l'[art. 25-undecies del d.lgs. n. 231 del 2001](#), in tema di responsabilità amministrativa degli enti derivante da reato, per inserire nel catalogo dei reati ambientali per i quali è prevista la responsabilità dell'ente (sanzione pecuniaria da 250 a 600 quote) anche il traffico e l'abbandono di materie nucleari o ad alta radioattività previsto dall'art. 437-bis c.p.

Responsabilità da reato dell'ente

Come detto, l'**articolo 11** abroga l'[art. 3 della legge n. 704 del 1982](#).

Relazioni allegare o richieste

Il disegno di legge del Governo AC. 2124 è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica, dall'analisi tecnico-normativa (ATN), e da una dichiarazione di esclusione dalla redazione della Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in quanto il medesimo non rientra nella categoria dei disegni di legge che comportano spese o istituzione di nuovi uffici.

Collegamento con lavori legislativi in corso

In relazione all'art. 10, comma 1, del disegno di legge, che inserisce nel codice penale il delitto di traffico e abbandono di materie nucleari o di materiale ad alta radioattività (art. 437-bis), si ricorda che l'[AS. 1345](#) (*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*), già approvato dalla Camera dei deputati e ora all'esame dell'Assemblea del Senato, inserisce nel codice penale dell'art. 452-quinquies (*Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività*), in base al quale «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000 chiunque, abusivamente o comunque in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene o trasferisce materiale ad alta radioattività. Alla stessa pena soggiace il detentore che abbandona materiale ad alta radioattività o che se ne disfa illegittimamente. La pena di cui al primo comma è aumentata se dal fatto deriva il pericolo di compromissione o deterioramento: 1) della qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria; 2) dell'ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna selvatica. Se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è aumentata fino alla metà».

Inoltre, in relazione all'articolo 10-bis del disegno di legge, in tema di responsabilità amministrativa degli enti derivante da reato, l'AS. 1345 prevede all'art. 1, comma 7, analoga disposizione con riferimento al reato di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività di cui all'art. 452-quinquies c.p.

Sempre con riguardo al quest'ultimo reato, l'AS. 1345 prevede poi la confisca obbligatoria (nuovo art. 452-novies c.p.), l'incapacità di contrattare con la p.a. (art. 32-quater c.p.), il coordinamento delle indagini (art. 118 disp.att. c.p.p.).



Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il disegno di legge autorizza la ratifica degli emendamenti ad una convenzione internazionale e detta disposizioni di adeguamento dell'ordinamento interno volte, in particolare, a introdurre nuove fattispecie penali. Il provvedimento è dunque riconducibile alle materie "politica estera e rapporti internazionali dello Stato" (art. 117, secondo comma, lett. a) Cost.) e "ordinamento penale" (art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.), di esclusiva competenza legislativa statale.

Attribuzione di poteri normativi

L'articolo 5, comma 2, del disegno di legge, demanda ad un decreto del Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'ambiente, la determinazione dei requisiti di protezione fisica passiva e le modalità di redazione dei relativi piani. Il decreto, da emanarsi ai sensi dell'[art. 17, comma 3, della legge n. 400/88](#), dovrà essere adottato entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge.

Cost107	Servizio Studi - Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	 CD_giustizia
	Servizio Studi - Dipartimento Affari Esteri	st_affari_esteri@camera.it - 066760-4939	 CD_esteri