



Ratifica degli Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari e norme di adeguamento interno

A.C. 2124-B

Dossier n° 243/2 - Schede di lettura
20 aprile 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2124-B
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:	Governativa
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	10
Date:	
trasmissione alla Camera:	16 aprile 2015
assegnazione:	17 aprile 2015
Commissioni competenti:	II Giustizia, III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali e VIII Ambiente

Il disegno di legge del Governo C. 2124-B, che autorizza la ratifica degli emendamenti, adottati l'8 luglio 2005, alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 1980 e che detta specifiche disposizioni di adeguamento dell'ordinamento nazionale, torna all'esame della Camera, a seguito delle modifiche introdotte dal Senato.

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 rafforzare i contenuti della Convenzione, una necessità via via più sentita dopo gli avvenimenti dell'11 settembre 2001; tali emendamenti **estendono il raggio d'azione della Convenzione** dal trasporto delle materie nucleari all'impiego generale delle stesse materie e alle installazioni, ponendo altresì particolare attenzione al concetto di sabotaggio.

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 **prevedono 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'extradizione o dell'aiuto giudiziario.

Contenuto

Il testo all'esame delle Commissioni riunite Giustizia e Affari Esteri si compone di **dieci articoli** (due in meno rispetto al testo approvato dalla Camera).

Va segnalato che **l'unica modifica sostanziale** apportata dal Senato riguarda la

soppressione dell'art. 10, volto ad introdurre nel codice penale il delitto di **traffico e abbandono di materiale nucleare**. La soppressione deriva dalla necessità di coordinare il contenuto del provvedimento con quello sui reati ambientali, tornato all'esame della Camera (C. 342 e abb.-B) dopo il recente passaggio presso l'altro ramo del Parlamento. Secondo quanto emerge dal dibattito al Senato (v. seduta dell'Assemblea del 9 aprile 2015), la proposta sui reati ambientali delineerebbe più precisamente la stessa fattispecie penale. Le ulteriori correzioni apportate (compresa la soppressione degli artt. 11 e 12) derivano dalla necessità di adeguare il testo a tale soppressione.

I primi due articoli del disegno di legge 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 affari esteri (che funge anche da punto di contatto ed esplica i compiti descritti nell'articolo 5 della Convenzione) e nel Ministero dell'interno (che collabora con il Ministero degli affari 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 all'attuazione degli Emendamenti in esame, che risultano essere:

Autorità
competenti

- controlli sulla protezione fisica passiva eseguiti dagli ispettori dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente;
- formulazione di pareri tecnici ai quattro suddetti Dicasteri;
- accertamento degli illeciti amministrativi previsti dal successivo comma 1 dell'art. 10 (il **riferimento al comma 1**, anziché al comma 3, è stato **introdotto dal Senato** a seguito della soppressione dei primi due commi dell'art. 10, v. *ultra*).

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 dispone circa lo smarrimento, la perdita ed il ritrovamento di materie radioattive, e che al comma 3 prevede appunto che il ritrovamento di materiale radioattivo debba 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. In particolare, il **comma 1** inserisce nel codice penale, tra i *delitti di comune pericolo mediante violenza*, il nuovo delitto di "**attentato alla sicurezza delle installazioni nucleari**" e lo punisce con la **reclusione da 4 a 8 anni**. La nuova fattispecie ha le seguenti caratteristiche:

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

- può essere commessa 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, punito con la 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 1 (il **riferimento al comma 1**, anziché al comma 3, è stato **introdotto dal Senato** a seguito della soppressione dei primi due commi dell'art. 10, v. *ultra*);

- 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.

L'**articolo 10** del disegno di legge - a seguito delle **soppressioni operate dal Senato** - consta di un unico comma (già comma 3 dell'art. 10 nel testo-Camera), che **sanza in via amministrativa** l'inosservanza delle disposizioni e delle prescrizioni contenute nelle autorizzazioni relative all'uso di materiale nucleare.

Illeciti
amministrativi

Sono previsti due illeciti amministrativi a carico dei soggetti autorizzati alla gestione del materiale nucleare:

- il primo, per mancato rispetto dell'autorizzazione, sanzione amministrativa pecuniaria **da 5.000 a 20.000 euro**;
- il secondo, per 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**.

Come accennato, il **testo dell'art. 10 approvato dalla Camera**, accanto a dette sanzioni amministrative, prevedeva al **comma 1** - ora **soppresso dal Senato** - l'introduzione di un autonomo **delitto** nel codice penale (**art. 437-bis**) che, salva la clausola di reato più grave, puniva il **traffico e l'abbandono di materie nucleari** (ciò comportava l'abrogazione dell'art. 3 della legge 704/1982, che tali condotte punisce). La rubrica dell'art. 10 è di conseguenza adeguata dal Senato al residuo contenuto della disposizione.

La soppressione dell'art. 437-bis c.p. - che ha comportato anche l'adeguamento della rubrica dell'art. 10 - **è motivata da necessità di coordinamento** con la previsione di una analoga fattispecie penale (traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, art. 352-sexies del codice penale) contenuta nella proposta di legge di riforma della disciplina dei **reati ambientali** all'esame della Camera (**C. 342 e abb.-B**), approvata dal Senato con modifiche il 4 marzo 2015.

...e la nuova
versione del
reato prevista
dalla proposta
di legge C.-342
e abb-B

Gli elementi del soppresso delitto di **traffico e abbandono di materie nucleari (art. 437-bis c.p.)** erano i seguenti:

Traffico e
abbandono di
materie nucleari
nel testo
soppresso

- *condotta*: connotata dal carattere abusivo o comunque dalla violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, consisteva nell'utilizzo, cessione, acquisto, ricezione, trasporto, importazione, esportazione, trasformazione, procacciamento per altri, detenzione, trasferimento o dispersione nell'ambiente di materie nucleari 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*: 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 congiunta con la 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 aggravava il reato quando il pericolo da astratto fosse divenuto concreto e riguardava un danno all'ambiente. In questo caso la pena era 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, dell'ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna selvatica. Un ulteriore aggravamento del reato era previsto dal terzo comma dell'art. 437-bis (pena aumentata fino alla metà) quando dal fatto fosse derivato pericolo

per la vita o l'incolumità delle persone. Pertanto, 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 avrebbe determinato 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). Inoltre la disposizione, nel punire con la reclusione fino a 20 anni un reato di pericolo, non disciplinava espressamente il reato di danno all'ambiente.

Gli elementi del traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 352-sexies c.p.) appaiono, invece, i seguenti:

- *reato di pura condotta*, connotato dal carattere abusivo (rispetto all'art. 437-bis, *non c'è alcun riferimento alla violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative*), consiste nella cessione, acquisto, ricezione, trasporto, importazione, esportazione, procacciamento per altri, detenzione, trasferimento, abbandono o nel disfarsi illegittimamente di materiale ad alta radioattività (primo comma);
- *pena*: reclusione da 2 a sei anni e multa da 10.000 a 50.000 euro (identica a quella del soppresso art. 437-bis). Un aumento di pena è previsto in caso dal fatto deriva pericolo di deterioramento delle acque o dell'aria, o di porzioni significative del suolo o del sottosuolo, di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.

Il seguente **testo a fronte** mette in evidenza le differenze nella formulazione delle due fattispecie penali.

S.1791 - art. 10 del testo approvato dalla Camera, soppresso dal Senato	C.342 e abb.-B (art. 10) - Reati ambientali
Art. 437-bis. (Traffico e abbandono di materie nucleari).	Art. 452-sexies. (Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività).
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, utilizza, cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, trasforma, procura ad altri, detiene, trasferisce o disperde nell'ambiente materie nucleari di qualsiasi tipo idoneo a cagionare la morte o lesioni personali di una o più persone o rilevanti danni a cose o all'ambiente . Alla stessa pena soggiace il detentore che abbandona le materie di cui al periodo precedente o che se ne disfa illegittimamente.	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 cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività.
Si applica la pena della reclusione da otto a venti anni e della multa da euro 80.000 a euro 500.000 se dal fatto di cui al primo comma deriva il pericolo di compromissione o deterioramento:	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;	1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;
2) dell'ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna selvatica .	2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria , della flora o della fauna.
Se dai fatti di cui al primo e al secondo comma deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è aumentata fino alla metà».	Se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è aumentata fino alla metà.

Sempre a seguito della soppressione del comma 1 dell'art. 10 (art. 437-bis c.p.) è, per coordinamento, **soppressa dal Senato** la modifica all'art. 32-quater c.p. che aggiungeva anche le condanne per il delitto di *traffico e abbandono di materie nucleari* tra quelle che comportano l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

Ad analoghe esigenze di **coordinamento** rispondono le **soppressioni degli articoli 11 e 12 del testo-Camera**

L'**articolo 11** modificava, infatti, l'art. 25-undecies del d.lgs. n. 231 del 2001, in tema di responsabilità amministrativa degli enti derivante da reato, per inserire anche il delitto di cui all'art. 437-bis c.p. nel catalogo dei reati ambientali per i quali è prevista la responsabilità dell'ente



Responsabilità da reato dell'ente

(sanzione pecuniaria da 250 a 600 quote)

Come ricordato, sanzionando la stessa fattispecie del soppresso art. 437-bis c.p., l'**articolo 12** abrogava l'art. 3 della legge 704 del 1982 che, quindi, è reintrodotta nell'ordinamento.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra nell'ambito della materia politica estera e rapporti internazionali dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, demandata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

ES0301b	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

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentite dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.