



## 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° 243 - Schede di lettura  
24 novembre 2014

#### 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:	Governativa
Firma dell'Accordo:	Sì
Numero di articoli:	11
Date:	
presentazione:	21 febbraio 2014
assegnazione:	4 aprile 2014
Commissioni competenti:	II Giustizia, III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, IV Difesa, V Bilancio, VIII Ambiente, IX Trasporti, X Attività Produttive, XI Lavoro, XII Affari Sociali e XIV Politiche dell'Unione Europea

#### Contenuto dell'accordo

L'A.C. 2124 in esame reca l'autorizzazione alla ratifica degli Emendamenti, adottati l'8 luglio 2005, alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari del 1980, nonché rilevanti norme di adeguamento dell'ordinamento nazionale necessarie all'attuazione nel nostro Paese del contenuto degli Emendamenti in esame.

Si segnala che nella scorsa Legislatura il Parlamento aveva esaminato un disegno di legge del Governo per la ratifica degli emendamenti, ma dopo l'approvazione da parte del Senato il ddl, al finire della Legislatura, era ancora in corso di esame da parte della commissione Esteri della Camera.

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 7 agosto 1982, n. 704 - 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.

Per includere nella protezione, oltre alle materie, anche le installazioni nucleari, è stato innanzitutto modificato il titolo della Convenzione ed è stato aggiunto, all'articolo 1, che contiene le definizioni, anche quella di "installazione nucleare". E' altresì stata introdotta la definizione di "sabotaggio".

**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.

Per adempiere agli obblighi previsti dalla Convenzione, gli Stati parte devono rispettare un certo numero di **Principi di protezione**, introdotti con il nuovo articolo 2A, fra i quali si menzionano quelli della responsabilità dello Stato e dei titolari di licenze e della riservatezza. Tra gli altri Principi, vi è quello della Autorità competente, istituita da ogni Stato parte per attuare il quadro giuridico e normativo, alla quale sono conferite la facoltà, le competenze e le risorse finanziarie per garantire lo svolgimento delle sue funzioni.

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 del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge in esame si compone di **11 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, comma 1** individua le autorità competenti, in ottemperanza all'articolo 2A della Convenzione. Le autorità competenti sono: il Ministero degli esteri, che funge anche da punto di contatto, ed esplica i compiti descritti nell'articolo 5 della Convenzione; il Ministero degli interni, che collabora con il Ministero degli esteri ed è competente per la protezione fisica attiva. Tra le autorità competenti sono elencati anche il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente.

Il **comma 2** individua i compiti dell'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) in relazione all'attuazione degli Emendamenti in esame, che risultano essere:

- a) 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;
- b) formulazione di pareri tecnici ai quattro Dicasteri indicati al precedente comma 1;
- c) accertamento degli illeciti amministrativi previsti dal successivo comma 3 dell'art. 10.

Va segnalato che i compiti dell'ISPRA sono inquadrati dalla norma in commento nell'ambito della funzione sostitutiva dell'ISPRA dopo la soppressione dell'Agenzia per la sicurezza nucleare, funzione prevista dall'art. 21, comma 20-bis del D.L. 201/2011 – recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. Successivamente tuttavia il D.Lgs. 45/2014 (attuazione della direttiva 2011/70/EURATOM, che istituisce un quadro comunitario per la gestione responsabile e sicura del combustibile nucleare esaurito e dei rifiuti radioattivi), all'art. 10 ha previsto tra l'altro l'abrogazione del sopra richiamato comma 20-bis.

L'**articolo 5, comma 1** 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.

Il **comma 2** prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dello sviluppo economico, su proposta dell'ISPRA e di concerto con i Ministri dell'interno e dell'ambiente, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica in esame, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988 – che, si ricorda, prevede la possibilità di adottare regolamenti nelle materie di competenza di ciascun Dicastero. Tale decreto dovrà indicare i requisiti di protezione fisica passiva e le modalità di redazione dei relativi piani.

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.

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. 230/1995 – articolo che recita disposizioni in merito a smarrimento, perdita, 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.

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 il nuovo delitto di "**attentato alla sicurezza delle installazioni nucleari**" e lo punisce con la **reclusione da 2 a 6 anni**. Se dalla condotta di pericolo deriva un disastro, la pena è la reclusione da 4 a 12 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.

Si ricorda che il disegno di legge di ratifica della Convenzione presentato nella **scorsa legislatura**, e approvato in prima lettura dal Senato (A.C. 5485), prevedeva invece una integrazione alla rubrica e alla formulazione dell'art. 433 c.p. Con l'inserimento di un ulteriore comma si prevedeva che «Chiunque attentata alla sicurezza delle installazioni nucleari ovvero degli impianti, dei luoghi o dei mezzi adibiti alla produzione, alla conservazione o al trasporto di materiale nucleare, è punito, qualora dal fatto derivi pericolo per la pubblica incolumità, con la reclusione da due a otto 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 4 a 12 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**.

L'**articolo 9** riguarda l'inosservanza del contenuto delle autorizzazioni: il **comma 1** 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 3.

Il **comma 2** stabilisce 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.

Il **comma 3** prevede 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.

Infine, in base al **comma 4**, nei provvedimenti di sospensione o revoca di cui ai due commi precedenti vanno indicate ove necessario 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**, con le conseguenze che ciò può provocare nell'uomo e nell'ambiente.

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.

L'**articolo 10, comma 1**, disciplina così l'**illecito penale**:

- *condotta*: acquisto, ricezione, detenzione, cessione a terzi, utilizzazione, trasporto, importazione, esportazione, trasformazione, alienazione, dispersione nell'ambiente di materie nucleari di qualsiasi

tipo senza autorizzazione dell'autorità competente;

- *pericolo astratto per l'incolumità pubblica* derivante dall'idoneità del materiale nucleare a cagionare la morte 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 30.000 euro. La pena detentiva è identica a quella prevista per l'attentato alle installazioni nucleari; è aggiunta la multa.

Il **comma 2** 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 3 a 7 anni e la multa da 50.000 a 300.000 euro.

In particolare, si applica l'aggravante quando dalla condotta di cui al comma 1 deriva il *pericolo concreto di una compromissione durevole o rilevante* delle originarie o preesistenti qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria, ovvero della flora o della fauna selvatica.

*Occorre valutare se il nuovo reato di mero pericolo debba considerarsi assorbito dal reato di danno eventualmente verificatosi (es. la morte di una persona a seguito della dispersione di materiale nucleare) ovvero se – come parrebbe più corretto - si debba configurare un concorso di reati. Si consideri in particolare che, con l'abrogazione dell'art. 3 della legge 724/1982, è venuta meno la clausola espressa di salvaguardia delle disposizioni sull'omicidio colposo e sulle lesioni personali colpose. Peraltro, le pene previste per questi due reati di danno sono meno gravi rispetto a quelle previste per i nuovi reati di pericolo.*

Infine, il **comma 3** dell'articolo 10 introduce due **illeciti amministrativi** a carico dei soggetti autorizzati alla gestione del materiale nucleare:

- in caso di mancato rispetto dell'autorizzazione, sanzione amministrativa pecuniaria da 3.000 a 15.000 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 5.000 a 30.000 euro.

La **relazione tecnica** allegata al disegno di legge di ratifica esclude nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato a seguito della ratifica degli Emendamenti in questione.

Oltre alla relazione introduttiva e alla relazione tecnica, il disegno di legge è corredato da un'analisi tecnico-normativa (ATN), che ripercorre il quadro normativo nazionale nel settore dell'impiego di materie radioattive. L'ATN rileva inoltre che l'intervento normativo comporta, oltre alla modifica della legge di ratifica della Convenzione del 1980, anche la modifica del c.p., con l'introduzione dell'art. 433-bis, nonché conseguenti adattamenti del c.p.p. Tutto ciò giustifica di per sé, giusta l'art. 80 Cost., la necessità dell'autorizzazione con legge della ratificaitaliana degli Emendamenti del 2005.

Infine, il disegno di legge è corredato 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.

## 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.