



17.070

## **Messaggio sulla proroga della legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate**

del 22 novembre 2017

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno sulla proroga della legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate.

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

22 novembre 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

*Il presente disegno intende prorogare di altri quattro anni la durata di validità della legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate. Con la proroga s'intende evitare qualsivoglia indebolimento del quadro legale su cui si fonda la lotta contro il terrorismo in Svizzera prima dell'approvazione e dell'attuazione del progetto di legge che intende adeguare l'articolo 74 della legge federale sulle attività informative all'articolo 2 della legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate.*

### *Situazione iniziale*

*Il 12 dicembre 2014, il Parlamento ha approvato la legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate (qui di seguito «legge che vieta «AQ/SI»»). Questa legge risulta dalla fusione di due ordinanze: l'ordinanza che vieta il gruppo «Al-Qaïda» e le organizzazioni associate, prorogata diverse volte dal 2001, e l'ordinanza che vieta il gruppo «Stato islamico» e le organizzazioni associate, approvata nell'ottobre 2014. La durata di validità della legge che vieta «AQ/SI» giunge a scadenza il 31 dicembre 2018. Secondo l'articolo 2, che costituisce il nucleo della legge, chiunque partecipa sul territorio svizzero a uno dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché a una delle organizzazioni associate o fornisce loro sostegno in altro modo, è punito con una pena detentiva sino a cinque anni o con una pena pecuniaria. Il perseguimento di questi reati sottostà alla giurisdizione federale.*

*Nell'ottobre 2014, durante le deliberazioni parlamentari concernente la legge federale sulle attività informative (LAI<sub>n</sub>), le Camere federali hanno integrato il testo di legge proposto dal Governo con un nuovo articolo 74, che autorizza il Consiglio federale a vietare, per mezzo di un decreto, le organizzazioni terroristiche. Il nuovo articolo punisce, come l'articolo 2 della legge che vieta «AQ/SI», la partecipazione o qualsiasi altra forma di sostegno a un'organizzazione vietata. Per contro, non affida alle autorità federali la competenza di perseguire e sanzionare tale reato e la comminatoria penale è limitata a una pena detentiva sino a tre anni o a una pena pecuniaria. La LAI<sub>n</sub> è entrata in vigore il 1° settembre 2017.*

### *Contenuto del progetto*

*Nel quadro dell'avamprogetto di trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e del relativo Protocollo addizionale, il Consiglio federale propone diverse misure al fine di rafforzare gli strumenti che consentono di lottare contro il terrorismo. Il progetto, posto in consultazione nel giugno 2017, prevede tra l'altro di eliminare le differenze summenzionate (pena inferiore e assenza di giurisdizione penale federale) tra l'articolo 74 LAI<sub>n</sub> e l'articolo 2 della legge che vieta «Al-Qaïda». Dal momento che tale progetto non potrà venir trattato dal Parlamento e messo in vigore con un decreto del Consiglio federale prima del 31 dicembre 2018, data della scadenza della legge, è necessario*

---

*prorogare quest'ultima di altri quattro anni al fine di evitare di indebolire il quadro giuridico della lotta contro il terrorismo in Svizzera. Nel contempo il Parlamento e il Consiglio federale ottengono sufficiente tempo sia per deliberare sulla revisione dell'articolo 74 LAln rispettivamente per pronunciare una decisione di divieto. Non appena l'articolo 74 LAln modificato sarà entrato in vigore e attuato, si potrà abrogare la legge che vieta «AQ/SI».*

*Il presente disegno serve di conseguenza soltanto a prorogare di altri quattro anni la durata di validità della legge che vieta «AQ/SI» senza modificarne il tenore.*

# Messaggio

## 1 Progetto

### 1.1 Situazione iniziale

#### **Dall'ordinanza del Consiglio federale del 2001 alla legge federale urgente del 2014**

In seguito agli attentati dell'11 settembre 2001 e in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)<sup>1</sup>, il 7 novembre 2001 il nostro Consiglio ha emanato un'ordinanza che vieta il gruppo «Al-Qaïda» e le organizzazioni associate<sup>2</sup>. Dopo essere stata prorogata a tre riprese (2003, 2005 e 2008), il 1° gennaio 2012 è stata sostituita con l'ordinanza dell'Assemblea federale del 23 dicembre 2011<sup>3</sup> che vieta il gruppo Al-Qaïda e le organizzazioni associate, la cui validità era limitata fino al 31 dicembre 2014. L'8 ottobre 2014 il nostro Consiglio ha emanato, sempre in virtù degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 Cost., l'ordinanza che vieta il gruppo «Stato islamico» e le organizzazioni associate<sup>4</sup>, la cui validità era limitata fino all'8 aprile 2015. Queste due ordinanze del 2012 e 2014 sanzionavano con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria la partecipazione o qualsiasi altra forma di sostegno alle organizzazioni menzionate in precedenza. Il reato sottostava alla giurisdizione federale soltanto nell'ordinanza del 2014.

Nel febbraio 2014, il nostro Collegio ha trasmesso al Parlamento il disegno di una legge federale sulle attività informative<sup>5</sup>. Nell'ottobre 2014, nell'ambito delle deliberazioni parlamentari, le Camere federali hanno integrato il testo presentato dal nostro Consiglio con una nuova disposizione volta a vietare determinate organizzazioni per motivi di sicurezza interna ed esterna. Per elaborare tale disposizione, che oggi figura nell'articolo 74 della legge federale del 25 settembre 2015<sup>6</sup> sulle attività informative (LAI), le Camere si sono fondate sull'articolo 2 delle ordinanze summenzionate, in vigore a quel momento. Approvando l'articolo 74 LAI, il Parlamento ha istituito una base legale duratura che consente di vietare organizzazioni o gruppi terroristici o caratterizzati da un estremismo violento. All'epoca era tuttavia già evidente che la nuova legge sulle attività informative sarebbe entrata in vigore soltanto dopo la scadenza di queste ordinanze.

Al fine di riunire le due ordinanze in un unico atto normativo ed evitare qualsivoglia lacuna giuridica prima dell'entrata in vigore della LAI, nel novembre 2014 il nostro Collegio ha trasmesso al Parlamento un disegno di legge federale urgente che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate<sup>7</sup> (qui di

1 RS 101

2 RU 2001 3040

3 RU 2012 1

4 RU 2014 3255

5 FF 2014 2015

6 RS 121

7 FF 2014 7709

seguito «legge che vieta «AQ/SI»). Approvata dal Parlamento il 12 dicembre 2014, tale legge federale<sup>8</sup> è entrata in vigore il 1° gennaio 2015. La sua durata di validità giunge a scadenza il 31 dicembre 2018. A differenza delle ordinanze dell'Assemblea federale (e dunque anche dell'art. 74 LAIN), l'articolo 2 di tale legge punisce con una pena detentiva sino a cinque anni (e non sino a tre anni) o con una pena pecuniaria chiunque partecipa ai gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» o ad altre organizzazioni associate o dà loro sostegno in altro modo. Inoltre il perseguimento di tale reato sottostà alla giurisdizione federale.

### **Entrata in vigore della LAIN, in particolare dell'articolo 74 LAIN**

Accettata in votazione popolare il 25 settembre 2016, la legge federale del 24 settembre 2015<sup>9</sup> sulle attività informative è entrata in vigore il 1° settembre 2017. L'articolo 74 LAIN consente al nostro Consiglio di vietare un'organizzazione o un gruppo che direttamente o indirettamente propaga, sostiene o favorisce in altro modo attività terroristiche o di estremismo violento e che in questo modo minaccia concretamente la sicurezza interna o esterna (cpv. 1). Il divieto si fonda (cpv. 2) su una decisione delle Nazioni Unite (ONU) o dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Inoltre, chiunque partecipa o fornisce sostegno sul territorio svizzero a uno dei gruppi o a una delle organizzazioni vietati secondo il capoverso 1, è punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria (cpv. 4).

Come menzionato in precedenza, la norma penale dell'articolo 74 LAIN comporta, dal profilo materiale, due differenze sostanziali rispetto all'articolo 2 della legge che vieta «AQ/SI»: anzitutto non affida la competenza di perseguire e giudicare i reati previsti da tale disposizione alle autorità federali; in secondo luogo, prevede una pena detentiva fino a tre anni o una pena pecuniaria, ossia una pena inferiore a quella prevista dall'articolo 2 della legge che vieta «AQ/SI». Questo secondo elemento comporta in particolare che una violazione dell'articolo 74 LAIN non costituisce un reato preliminare del riciclaggio di denaro ai sensi dell'articolo 305<sup>bis</sup> del Codice penale (CP)<sup>10</sup>.

Per quanto concerne la procedura occorre pure evidenziare che, contrariamente alla legge che vieta «AQ/SI», l'articolo 74 LAIN esplica i suoi effetti soltanto a partire dal momento in cui il nostro Consiglio vieta un'organizzazione. Il divieto deve essere oggetto di una decisione di diritto amministrativo. Siccome una tale decisione può pregiudicare gravemente i diritti delle organizzazioni interessate, il divieto sarà limitato a un massimo di cinque anni conformemente all'articolo 74 capoverso 3 LAIN. Potrà cionondimeno venir prorogato a più riprese di altri cinque anni. Questo sistema obbliga le autorità a verificare periodicamente se le condizioni per pronunciare una decisione di divieto sono ancora date. La decisione del nostro Consiglio può venir impugnata dinnanzi al Tribunale amministrativo federale conformemente alla procedura secondo la legge federale del 20 dicembre 1968<sup>11</sup> sulla procedura amministrativa (PA). In deroga a quanto previsto dalla PA, l'articolo 83 capoverso 2

<sup>8</sup> RS 122

<sup>9</sup> RS 121

<sup>10</sup> RS 311.0

<sup>11</sup> RS 172.021

LAIIn precisa che i ricorsi contro decisioni di divieto di organizzazioni non hanno alcun effetto sospensivo. Contro la decisione del Tribunale amministrativo federale può successivamente venir interposto ricorso al Tribunale federale.

### **Avamprogetto per la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo**

In giugno 2017, il nostro Consiglio ha posto in consultazione l'avamprogetto di un decreto federale che potenzia il dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata nonché approva e traspone la Convenzione del 16 maggio 2005 del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con il relativo Protocollo addizionale del 22 ottobre 2005<sup>12</sup>. Il progetto è incentrato sull'introduzione nel CP di un nuovo articolo 260<sup>sexies</sup> sul reclutamento, sull'addestramento e sui viaggi finalizzati alla commissione di un reato di terrorismo nonché sulla modifica dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP (organizzazioni criminali e terroristiche). Inoltre viene proposta una modifica dell'articolo 74 LAIn affinché coincida, per quanto riguarda la pena e la competenza delle autorità inquirenti, all'articolo 2 della legge che vieta «AQ/SI»<sup>13</sup>. Non appena l'articolo 74 LAIn modificato sarà stato posto in vigore e attuato, si potrà abrogare la legge che vieta «AQ/SI». Tuttavia, dal momento che gli articoli modificati non potranno entrare in vigore prima del 31 dicembre 2018, data della scadenza della legge che vieta «AQ/SI», è necessario trovare una soluzione per evitare di indebolire il quadro giuridico per il perseguimento, la repressione e il divieto di organizzazioni terroristiche.

### **Soluzioni esaminate**

Tenuto conto della situazione giuridica attuale e dei progetti di modifica in corso, sono state prese in esame le seguenti soluzioni:

- rinuncia alla proroga della legge che vieta «AQ/SI»;
- proroga della legge che vieta «AQ/SI», affinché la modifica dell'articolo 74 LAIn possa entrare in vigore prima della scadenza della suddetta legge.

#### *Rinuncia alla proroga della legge che vieta «AQ/SI»*

Questa variante comporterebbe che a partire dal 1° gennaio 2019 il divieto dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché delle organizzazioni associate come pure il perseguimento dei reati di partecipazione e di sostegno a tali organizzazioni

<sup>12</sup> Rapporto esplicativo del Consiglio federale di giu. 2017 concernente l'approvazione e la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e del relativo Protocollo addizionale nonché potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata, consultabile in tedesco e francese all'indirizzo: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Sicurezza > Progetti di legislazione in corso > Prevenzione del terrorismo. In italiano è consultabile all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2017 > DFGP > Approvazione e trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e del relativo Protocollo addizionale nonché potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata [www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2880/contro-il-terrorismo-e-la-criminalita-organizzata\\_Rapporto-espl\\_it.pdf](http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2880/contro-il-terrorismo-e-la-criminalita-organizzata_Rapporto-espl_it.pdf)

<sup>13</sup> Rapporto del Consiglio federale di giu. 2017 (nota 11), cap. 4.3.

commessi dopo tale data<sup>14</sup> sarebbero disciplinati prevalentemente dagli articoli 74 LAIn (versione del 25 settembre 2015) e 260<sup>ter</sup> CP (organizzazione criminale). Orbene, tali disposizioni presentano differenze rilevanti rispetto alla legge che vieta «AQ/SI». Infatti il campo di applicazione dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP è più ristretto poiché non punisce espressamente l'organizzazione di atti di propaganda o il fatto di incoraggiare le attività di una organizzazione terroristica «in altro modo»; inoltre, anche se per descrivere il comportamento penalmente punibile vengono utilizzati i medesimi termini di quelli dell'articolo 2 della legge che vieta «AQ/SI», il reato che figura all'articolo 74 LAIn è punito con una pena inferiore e non sottostà alla giurisdizione federale. Considerato il pericolo rappresentato dai gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché dalle organizzazioni associate, non è accettabile indebolire anche soltanto temporaneamente il quadro giuridico su cui si fonda il divieto delle organizzazioni summenzionate e la repressione del loro sostegno. Il trasferimento provvisorio della competenza giurisdizionale alle autorità cantonali tra il 1° gennaio 2019 e la data dell'entrata in vigore dell'articolo 74 LAIn rivisto conformemente all'avamprogetto non è auspicabile neanche dal punto di vista dell'efficacia del perseguimento penale e del principio di celerità.

*Proroga della legge che vieta «AQ/SI», affinché la modifica dell'articolo 74 LAIn possa entrare in vigore prima della scadenza della suddetta legge*

Questa variante consisterebbe semplicemente in un'ulteriore proroga di altri quattro anni della durata di validità della legge che vieta «AQ/SI», ossia fino al 31 dicembre 2022. Il lasso di tempo aggiuntivo consentirebbe al Parlamento di trattare il progetto di trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo – che contempla la modifica dell'articolo 74 LAIn – ben prima di questa nuova scadenza. La nuova versione dell'articolo 74 LAIn, come pure le altre disposizioni interessate dal presente progetto (in particolare art. 260<sup>ter</sup> e 260<sup>sexies</sup> CP), entrerebbero in vigore in contemporanea e prima del 31 dicembre 2022. Anche il nostro Collegio avrebbe sufficiente tempo per decretare il relativo divieto prima della scadenza. A contare da tale momento, la legge che vieta «AQ/SI» potrebbe essere abrogata e sostituita da un dispositivo completo e coerente non limitato nel tempo.

## 1.2 Breve istoriato del contenuto della legge

La legge che vieta «AQ/SI» si compone di quattro articoli; gli articoli 1 e 2 ne costituiscono il fulcro.

L'articolo 1 sancisce il divieto dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» e delle organizzazioni associate. Le organizzazioni che figurano sulla lista allestita dal Consiglio di sicurezza dell'ONU<sup>15</sup> per le sanzioni contro «Al-Qaïda» e lo «Stato isla-

<sup>14</sup> I reati commessi prima del 1° gen. 2019 continuerebbero a ricadere sotto la legge che vieta «AQ/SI» in deroga all'art. 2 cpv. 2 CP (cfr. Gauthier, in: Roth/Moreillon, Commentaire romand, Code pénal I, Basilea 2009, n. 36 ad art. 2).

<sup>15</sup> La lista è consultabile all'indirizzo: [www.un.org](http://www.un.org) > Conseil de sécurité > Organes subsidiaires > Sanctions > Liste récapitulative

mico» ricadono sotto questa disposizione. Tuttavia ciò non è una condizione irrinunciabile e le autorità inquirenti dispongono di un certo margine di apprezzamento.

Secondo l'articolo 2 è punito chiunque partecipa sul territorio svizzero a uno dei gruppi o a una delle organizzazioni vietati secondo l'articolo 1, mette a disposizione risorse umane o materiale, organizza azioni propagandistiche a loro sostegno o a sostegno dei loro obiettivi, recluta adepti o promuove in altro modo le loro attività. Per il reato, adeguato alle disposizioni degli articoli 260<sup>ter</sup> e 260<sup>quinquies</sup> CP, è comminata una pena detentiva fino a cinque anni o una pena pecuniaria. Si tratta dunque di un crimine che costituisce un reato preliminare del riciclaggio di denaro secondo l'articolo 305<sup>bis</sup> CP. Nel messaggio del 12 novembre 2014<sup>16</sup> concernente la legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate, il nostro Collegio rilevava: «Ci si assicura in questo modo che i valori patrimoniali provenienti dal terrorismo ai sensi di questa norma siano soggetti alle disposizioni penali in materia di riciclaggio di denaro, non diversamente dai valori patrimoniali che servono al finanziamento del terrorismo e delle organizzazioni criminali.»

L'articolo 3 precisa che sono applicabili le norme generali del diritto penale sulla confisca di valori patrimoniali in possesso di organizzazioni criminali, in particolare gli articoli 70 capoverso 5 e 72 CP. L'articolo 4 dichiara urgente la legge, la sottopone a referendum facoltativo e la limita a quattro anni fino al 1° gennaio 2015. Il presente disegno modifica soltanto l'articolo 4: secondo il nuovo capoverso 3 la validità della legge è prorogata di altri quattro anni.

### 1.3 Valutazione della soluzione proposta

La proroga della legge che vieta «AQ/SI» è la soluzione più favorevole poiché consente simultaneamente di: (1) mantenere senza interruzione l'esplicito divieto dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché delle organizzazioni associate; (2) evitare un indebolimento temporaneo del disciplinamento (in particolare mantenendo le medesime pene e la giurisdizione federale); (3) offrire più tempo al Parlamento per le deliberazioni sulla revisione dell'articolo 74 LAln; e (4) di concedere più tempo al nostro Consiglio per preparare e pronunciare una decisione di divieto. Come già menzionato, non vi è più motivo di mantenere la legge che vieta «AQ/SI» quando l'articolo 74 LAln rivisto sarà entrato in vigore e il nostro Collegio avrà pronunciato una decisione di divieto di organizzazioni, consentendo a quel momento la sua abrogazione immediata.

Va da sé che occorre evitare un indebolimento della comminatoria penale e mantenere la competenza federale in materia di perseguimento e lotta al terrorismo. Come evidenziato al capitolo 2, la legge che vieta «AQ/SI» ha dato prova concreta di essere efficace e le attività delle organizzazioni terroristiche interessate sono tutt'altro che diminuite.

<sup>16</sup> FF 2014 7709, 7718



## 1.4 Rinuncia alla procedura di consultazione

Già a suo tempo, nel rapporto esplicativo concernente la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo è stata sottolineata a chiare lettere l'intenzione del nostro Collegio di proporre al Parlamento la proroga della legge che vieta «AQ/SI»: «Nel quadro dell'elaborazione del presente avamprogetto, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che occorre armonizzare le norme sul divieto di organizzazioni previste dall'articolo 74 LAIn, dalla legge che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate e dall'articolo 260<sup>ter</sup> CP. Per motivi di coerenza, la legge che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate deve restare in vigore finché la modifica dell'articolo 74 LAIn non entra a sua volta in vigore. Il nostro Collegio chiederà al Parlamento di prorogare la legge in scadenza sottoponendogli un progetto separato [...], poiché non vi è la certezza che il presente avamprogetto possa entrare in vigore già il 1° gennaio 2019 o anche prima.»<sup>17</sup>. A seguito di questa dichiarazione, nella lettera accompagnatoria del 22 giugno 2017 il nostro Collegio ha espressamente chiesto ai destinatari della consultazione di esprimersi sulla questione della proroga della legge che vieta «AQ/SI»<sup>18</sup>. I partecipanti alla consultazione che hanno espresso un parere sulla questione<sup>19</sup> hanno approvato senza riserve la proroga. Inoltre, visto che nel presente disegno il tenore della legge che vieta «AQ/SI» non subisce modifiche di carattere materiale, non è stato necessario svolgere una nuova procedura di consultazione.

## 2 Rilevanza della legge ed esperienze maturate con l'applicazione

### 2.1 Evoluzione delle attività di «Al-Qaïda» e dello «Stato islamico»

#### Valutazione della minaccia rappresentata dallo «Stato islamico»

Il gruppo «Stato islamico» è un'organizzazione terroristica transnazionale, di matrice jihadista, nata da «Al-Qaïda» ma che dal 2014 si è sviluppata in modo autonomo riuscendo temporaneamente a sottomettere con la forza vasti territori in Siria e in Iraq che, in parte, controlla ancora oggi. Nei territori sotto il suo controllo tenta di mettere in pratica la sua visione rigida di un Islam fondato sulla violenza. Pubblica a diffusione planetaria immagini, video e resoconti di atrocità, che di fatto sono crimini di guerra, sfruttando efficacemente i media e utilizzando in modo mirato le moderne piattaforme di comunicazione. In Siria e in Iraq i sunniti, gli sciiti, i curdi e i membri di minoranze non musulmane si oppongono allo «Stato islamico».

<sup>17</sup> Rapporto esplicativo del Consiglio federale di giu. 2017 (nota 11), cap. 4.3.1.

<sup>18</sup> Cfr. la lettera accompagnatoria del Consiglio federale del 22 giu. 2017, consultabile all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2017 > DFGP > Approvazione e trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo e del relativo Protocollo addizionale nonché potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata.

<sup>19</sup> Cantoni di Zugo, Grigioni, Turgovia, Ticino e Ginevra nonché PPD.

Inoltre, da settembre 2014 quest'ultimo minaccia altresì di commettere attentati contro cittadini e interessi di tutti gli Stati che fanno parte della coalizione che lo combatte. I collegamenti con gli attentati perpetrati in diversi Paesi europei attestano le sue volontà e capacità di commettere attentati anche in Europa e di istigare le persone a commetterli. Dalla metà del 2014 è possibile attribuirgli direttamente o indirettamente (ad es. mediante incitamento, sostegno o solidarizzazione) più di 50 attentati con all'incirca 1700 morti e feriti nei Paesi occidentali. Inoltre, lo «Stato islamico» è comparso anche al di fuori delle sue aree d'origine in Siria e in Iraq. Diversi gruppi terroristici in altre regioni si sono detti suoi componenti ufficiali e sono state dichiarate province dello «Stato islamico» (ad es. «Stato islamico Provincia del Khorasan»), attivo in Afghanistan e Pakistan).

Dal 2015 lo «Stato islamico» subisce una forte pressione militare. Si è visto costretto a indietreggiare dalla maggior parte dei territori conquistati in Siria e in Iraq. Tuttavia lo «Stato islamico» e le sue province danno prova di notevole resilienza. Riescono a riconquistare territori e città che in precedenza erano già sotto il loro controllo. Di sopraggiunta, con esecuzioni crudeli e inscenate efficacemente dal punto di vista mediatico (in particolare esecuzioni pubbliche, decapitazioni e immolazioni in pubblico) lo «Stato islamico» ha a più riprese dimostrato di avere la volontà e i mezzi per attuare le sue minacce.

La propaganda, le attività e i piani dello «Stato islamico» continuano a contrassegnare in modo rilevante la minaccia terroristica in Europa. Nonostante le sconfitte militari, lo «Stato islamico» e le sue diramazioni continuano a costituire una notevole minaccia per l'Europa e gli interessi dell'Occidente. La sua propaganda riesce ancora ad agire sui gruppi di destinatari. L'attuale minaccia del terrorismo jihadista di stampo sunnita persiste malgrado le perdite territoriali dello SI. Anche in caso di un collasso totale delle strutture gerarchiche simil-statali dello «Stato islamico» in Siria e in Iraq, esso manterrebbe le sue caratteristiche di gruppo terrorista e rimarrebbe una minaccia per l'Europa e altre regioni del mondo.

Sebbene la Svizzera non faccia parte degli Stati che partecipano alla coalizione militare contro lo «Stato islamico», è comunque interessata dalla situazione generale di forte minaccia che colpisce l'Europa. Essa fa parte del mondo occidentale, percepito dai jihadisti come ostile nei confronti dell'Islam, e rappresenta pertanto un possibile obiettivo di attacchi terroristici. Sul territorio svizzero sono soprattutto gli interessi degli Stati che partecipano alla coalizione militare contro lo «Stato islamico» che potrebbero diventare l'obiettivo di un attentato. Anche gli interessi svizzeri all'estero potrebbero essere oggetto di attentati perpetrati dallo «Stato islamico».

### **Valutazione della minaccia rappresentata da «Al-Qaïda»**

Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, non è stato possibile debellare del tutto «Al-Qaïda» nonostante i considerevoli sforzi della comunità internazionale e l'uccisione del leader storico Osama Bin Laden. È ben vero che il nucleo di «Al-Qaïda» ha perso le sue capacità operative, ma proprio le sue diramazioni regionali esercitano ancora un importante influsso nelle rispettive zone operative (come p. es. «Al-Qaïda nella Penisola arabica», «Al-Qaïda nel Maghreb islamico», «Al-Qaïda nel subcontinente indiano», «Al-Shabaab» in Somalia). Il nucleo di «Al-Qaïda» e le sue dira-

mazioni continuano a propagare la jihad mondiale e a perpetrare attentati contro l'occidente.

La minaccia costituita da «Al-Qaïda» permane. Il suo carattere dipende tuttavia in gran parte dalla situazione locale. Il nucleo di «Al-Qaïda» continua a nutrire l'intenzione di perpetrare attentati contro obiettivi occidentali, ma al momento dispone di risorse limitate per poter attuare siffatti attentati con le proprie forze. Tuttavia le sue diramazioni regionali nelle rispettive zone operative rappresentano anche una minaccia per gli interessi svizzeri. Attualmente la probabilità di un attentato al di fuori della loro zona d'influenza diretta, per esempio in Europa, è debole. In ragione delle loro ambizioni immutate e dei mezzi di cui ancora dispongono al di fuori del loro territorio d'influenza, a medio termine il nucleo di «Al-Qaïda» e singole sue diramazioni potrebbero pianificare e perpetrare nuove azioni terroristiche o ispirare in tal senso dei lupi solitari.

### **Attentati con finalità jihadiste in Europa**

Dall'entrata in vigore il 1° gennaio 2015 della legge federale che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate, in diversi Paesi europei sono stati perpetrati numerosi atti terroristici con una matrice jihadista e legami comprovati con le organizzazioni precedentemente menzionate. Nell'arco di poco più di due anni e mezzo vi è stata oltre una dozzina di attentati con numerosi morti. In particolare in Francia (specialmente Parigi e Nizza), in Inghilterra (Londra e Manchester), in Germania (Berlino), in Belgio (Bruxelles), in Spagna (Barcellona e Cambrils), in Finlandia (Turku) e in Russia (San Pietroburgo e Surgut). Ma anche la Danimarca (Copenaghen) e la Svezia (Stoccolma) sono state colpite da atti terroristici. Altri attentati hanno provocato «soltanto» feriti grazie a un intervento tempestivo (p. es. attacco con armi da fuoco nei confronti di passeggeri del TGV sulla tratta Bruxelles-Parigi) o a causa di manipolazioni errate degli autori (p. es. attentato suicida con esplosivo in occasione del festival di Ansbach).

## **2.2 Applicazione della legge nella pratica**

Dall'entrata in vigore della legge che vieta «AQ/SI» il 1° gennaio 2015 e fino alla fine di giugno 2017 il Ministero pubblico della Confederazione ha applicato tale legge in 75 casi. 32 di essi si sono conclusi con una decisione passata in giudicato (decreti di non luogo a procedere, decreti di abbandono, sentenze). Tre casi sono sfociati in condanne. 13 casi sono stati sospesi. 28 sono ancora pendenti presso il Ministero pubblico della Confederazione e due hanno dato avvio a indagini preliminari. Alla fine di giugno 2017 fedpol aveva inoltre avviato 16 indagini preliminari di polizia in applicazione di questa legge.

La maggior parte di questi casi è stata aperta per partecipazione o sostegno a un'organizzazione criminale terroristica ai sensi dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP. All'inizio delle indagini non è sempre possibile distinguere chiaramente i diversi sospetti di reato.

La legge che vieta «AQ/SI» consente alle autorità inquirenti di strutturare le loro indagini e ricerche in modo più efficiente. Da un canto, le organizzazioni terroriste vietate – Al-Qaïda e Stato islamico nonché le organizzazioni associate – sono men-

zionate in modo esplicito sicché le autorità inquirenti non sono tenute per ogni singolo caso e prima di formulare un'imputazione per un altro reato a dover stabilire che si tratta di un'organizzazione criminale terroristica ai sensi dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP, nel quale tale concetto è definito in modo generale e astratto. Inoltre, visto che nella legge che vieta «AQ/SI» è prevista espressamente la giurisdizione federale (art. 2 cpv. 3), non occorre che le autorità inquirenti federali comprovino per ogni procedimento la competenza della Confederazione. Dall'altro, la legge prevede una gamma più ampia di atti collegati ad attività terroristiche: la partecipazione sul territorio svizzero a uno dei gruppi vietati secondo l'articolo 1, il mettere a disposizione risorse umane o materiale, organizzare azioni propagandistiche a loro sostegno, reclutare adepti o incoraggiare in altro modo le loro attività. L'ultima fattispecie è volutamente formulata in modo molto ampio affinché possano venir puniti tutti gli atti che consentono di perpetuare e promuovere le attività delle organizzazioni terroristiche vietate. Con sentenza del 15 luglio 2016, confermata dal Tribunale federale<sup>20</sup>, il Tribunale penale federale ha, ad esempio, condannato per tale reato un giovane, arrestato all'aeroporto di Zurigo al momento di salire su un aereo che lo avrebbe portato in Turchia. Secondo i giudici, il giovane ha annunciato e intrapreso un viaggio per la jihad. Così facendo ha già proceduto a compiere un atto che nel suo contesto sociale può favorire le attività di reclutamento per mano dello Stato islamico.

Inoltre, fondandosi sulla legge che vieta «AQ/SI» è possibile aprire un'istruzione anche se l'interessato non ha legami diretti con l'organizzazione terroristica. In tal modo la disposizione penale soddisfa anche i requisiti più recenti richiesti dal Gruppo di azione finanziaria internazionale (Groupe d'Action Financière, GAFI) e, indirettamente, dalla Risoluzione 2178 dell'ONU<sup>21</sup>. Non da ultimo, la legge amplia il campo d'applicazione del perseguimento penale a persone che hanno combattuto o combattono all'estero e non sono cittadini svizzeri, il che ha una notevole portata dal lato pratico<sup>22</sup>. Queste persone non potrebbero venir perseguite fondandosi sull'articolo 260<sup>ter</sup> CP per i reati commessi all'estero neppure se titolari di un permesso di soggiorno in Svizzera, poiché il perseguimento penale di reati commessi all'estero ai sensi dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP è più restrittivo di quello secondo la disposizione speciale prevista dall'articolo 2 capoverso 2 della legge che vieta «AQ/SI». Infine, l'applicazione della legge soggiace inequivocabilmente alla giurisdizione federale, circostanza questa che soprattutto nella fase iniziale del procedimento consente di evitare conflitti (positivi e negativi) di competenza.

In considerazione della minaccia terroristica attuale, è indispensabile che le autorità inquirenti continuino a disporre di norme penali sancite dalla legge che vieta «AQ/SI». Il tenore della legge dovrebbe essere fissato durevolmente grazie all'entrata in vigore del decreto federale che approva e traspone la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con il relativo Protocollo addizionale e potenzia il dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata<sup>23</sup>. Dal

<sup>20</sup> DTF del 22 feb. 2017, 6B\_948/2016.

<sup>21</sup> Consultabile all'indirizzo: [www.un.org](http://www.un.org) > Documents > Résolutions du Conseil de sécurité > 2014 > Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme.

<sup>22</sup> È fatto salvo il perseguimento penale per sospetto di crimini di guerra o crimini contro l'umanità, art. 264<sup>m</sup> CP.

<sup>23</sup> Cfr. cap. 1.3.

punto di vista delle autorità inquirenti chiamate ad applicarla, è molto importante che la legge che vieta «AQ/SI» rimanga valida oltre il 31 dicembre 2018 e fino all'entrata in vigore del decreto federale.

### 2.3 Conclusioni

Le attività dello «Stato islamico» e di «Al-Qaïda» rimangono una minaccia per la sicurezza interna ed esterna della Svizzera e per la comunità internazionale.

Il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) tiene un elenco dei terroristi jihadisti a rischio che rappresentano una minaccia rilevante per la sicurezza della Svizzera. La maggioranza di queste persone può essere messa in relazione con le organizzazioni jihadiste in questione.

Anche nell'ottica del SIC è dunque importante che tutte le attività di queste organizzazioni in Svizzera e all'estero come pure tutti gli atti finalizzati a sostenerle finanziariamente, materialmente o in termini di risorse umane, ad esempio mediante azioni propagandistiche, raccolta di fondi o il reclutamento di nuovi adepti, restino punibili come sinora.

Nel complesso, il divieto dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché delle organizzazioni associate rimane necessario e ha dato anche buona prova nella prassi del perseguimento penale.

## 3 Commento alle singole disposizioni

### Proroga dell'atto normativo

Con il presente disegno, l'articolo 4 della legge che vieta «AQ/SI» viene semplicemente completato con un capoverso 3 che proroga la durata di validità della legge di quattro anni, fino al 31 dicembre 2022. Conformemente alla tecnica legislativa in vigore, il limite di validità iniziale della legge (figurante all'art. 4 cpv. 2) non viene stralciato, bensì rimane visibile. Sono due gli scopi della proroga: anzitutto far entrare in vigore l'articolo 74 LAIn rivisto prima che la legge che vieta «AQ/SI» giunga a scadenza, secondariamente dare sufficiente tempo al nostro Consiglio per poter designare le organizzazioni oggetto di un divieto secondo la procedura di cui all'articolo 74 LAIn<sup>24</sup>.

### Entrata in vigore e durata di validità

Per fare in modo che la legge che vieta «AQ/SI» si applichi senza interruzione, occorre che la proroga entri in vigore il 1° gennaio 2019. La durata di validità di quattro anni garantisce che il Parlamento possa esaminare il progetto di revisione dell'articolo 74 LAIn e che il nostro Collegio disponga i divieti.

<sup>24</sup> La procedura è descritta in dettaglio nel n. 1.2.

## **Rapporto con altre disposizioni che vietano organizzazioni terroristiche e reprimono le loro attività**

Dal momento che la legge che vieta «AQ/SI» concerne in parte questioni che potrebbero rientrare nel Codice penale o nella LAIn, qui di seguito occorre analizzare brevemente le possibili collisioni tra le varie disposizioni.

Per quanto concerne l'articolo 74 LAIn, entrato in vigore il 1° settembre 2017, va evidenziato che non vi è alcun problema poiché fintanto che il nostro Consiglio non pronuncia una decisione di divieto, l'articolo 74 LAIn rimane per così dire lettera morta. Finché la legge che vieta «AQ/SI» è in vigore, il nostro Collegio non ha motivo di pronunciare una decisione di divieto dei gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché delle organizzazioni associate. Detto altrimenti, un passaggio armonioso dalla legge che vieta «AQ/SI» all'articolo 74 LAIn rivisto è possibile abrogando la legge esattamente nel momento in cui passa in giudicato la decisione di divieto del Consiglio federale fondata sull'articolo 74 LAIn. Non occorre dunque temere alcuna collisione tra le due leggi.

Per quanto concerne il rapporto tra l'articolo 2 della legge che vieta «AQ/SI» e l'articolo 260<sup>ter</sup> CP, il Tribunale penale federale ha ritenuto che il primo, in quanto disposizione speciale più recente, ha la preminenza sul secondo<sup>25</sup>. In altre parole, l'articolo 2 della legge che vieta «AQ/SI» assorbe l'articolo 260<sup>ter</sup> CP e il concorso è soltanto apparente (imperfetto).

Infine, se un atto finalizzato al sostegno di un'organizzazione o alla partecipazione a quest'ultima si trova in relazione con un reato principale – più grave – commesso dall'organizzazione, l'articolo 2 della legge che vieta «AQ/SI» retrocede per principio rispetto al reato principale (p. es. assassinio, presa di ostaggi, lesioni corporali gravi, ecc.)<sup>26</sup>.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni**

Come menzionato al capitolo 2.2, dall'entrata in vigore della legge che vieta «AQ/SI», il 1° gennaio 2015, sono numerosi i casi istruiti sulla base di tale legge. Come rilevato sempre al capitolo 2.2, la maggior parte di questi casi è stata istruita per appartenenza a un'organizzazione criminale terroristica ai sensi dell'articolo 260<sup>ter</sup> CP, in vigore al 1° gennaio 1994. Di conseguenza l'apertura di questi casi non va ricondotta all'entrata in vigore della legge che vieta «AQ/SI» – che tra l'altro ha soltanto sostituito le ordinanze dell'Assemblea federale in vigore già da molti anni (si veda cap. 1.1) – bensì a un aumento dell'attività criminale in questo ambito specifico. Inoltre le competenti autorità hanno potuto trattare tutti questi casi con le risorse a loro disposizione. La proroga della legge che vieta «AQ/SI» non comporta quindi

<sup>25</sup> Sentenza del Tribunale penale federale del 5 giu. 2016 (SK.2016.9) consid. 1.15.

<sup>26</sup> Cfr. analogamente l'applicazione sussidiaria dell'art. 260<sup>ter</sup> CP ai reati commessi da organizzazioni criminali (rapporto esplicativo del Consiglio federale di giu. 2017 [nota a piè di pag. 11], cap. 4.1.2.8).

né spese né fabbisogni di personale supplementari. Inoltre, visto che la giurisdizione continua a essere federale, non vi sono da prevedere maggiori oneri per i Cantoni e i Comuni.

## **4.2 Ripercussioni per l'economia**

La legge che vieta «Al-Qaïda» non ha avuto un impatto diretto sull'economia svizzera. Tuttavia, rafforzando la sicurezza interna e contribuendo alla protezione della popolazione crea condizioni quadro favorevoli per l'economia e così facendo aumenta indirettamente l'attrattività e la competitività del nostro Paese.

## **4.3 Ripercussioni per la politica estera**

La reputazione internazionale della Svizzera è rispettata, in particolare per quanto concerne la volontà dichiarata e costante di lottare efficacemente contro il terrorismo islamico fondamentalista.

## **5 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale**

Il disegno non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>27</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>28</sup> sul programma di legislatura 2015–2019. Ciò si spiega con il fatto che la sorte della legge sul servizio informazioni – strettamente connessa con il presente disegno – poteva essere conosciuta soltanto dopo le date succitate, concretamente dopo il 25 settembre 2016, data alla quale la legge è stata accettata da Popolo e Cantoni.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

Il disegno di proroga della legge federale che vieta «AQ/SI» si fonda sulla competenza tacita della Confederazione di preservare la sicurezza interna ed esterna del Paese. Si tratta di una competenza intrinseca della Confederazione a cui spetta adottare, sia all'interno sia verso l'esterno, le misure necessarie alla propria protezione nonché a quella delle sue istituzioni e dei suoi organi e di respingere minacce all'esistenza stessa dello Stato. Per siffatte competenze federali risultanti dall'esistenza e dalla natura dello Stato e per le quali manca un conferimento esplicito nella Costituzione, secondo la prassi più recente ci si fonda sull'articolo 173 capoverso 2 Cost. L'attività di protezione dello Stato contempla aspetti di sicurezza interna ed

<sup>27</sup> FF 2016 909

<sup>28</sup> FF 2016 4605

esterna. Relativamente a quest'ultima, l'articolo 54 Cost. attribuisce alla Confederazione la competenza generale che comprende anche ampi poteri di carattere legislativo. Il presente disegno si fonda dunque sull'articolo 173 capoverso 2 Cost. e sulla competenza della Confederazione in materia di affari esteri (art. 54 cpv. 1 Cost.).

## **6.2                   Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

La proroga della legge ha in parte l'obiettivo di continuare a garantire la conformità del diritto svizzero con gli impegni internazionali. Ne fanno segnatamente parte: le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU concernenti le sanzioni contro i gruppi «Stato islamico» e «Al-Qaïda»<sup>29</sup>; la risoluzione 2178 del medesimo consiglio che invita gli Stati a qualificare come reato i viaggi a fini terroristici nonché il finanziamento e l'organizzazione di tali viaggi; e le raccomandazioni del Gruppo d'azione finanziaria (GAFI), considerate standard internazionale per la lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo.

Dopo la sua visita in Svizzera nel 2016, il GAFI è giunto alla conclusione che le disposizioni penali che sanzionano il finanziamento del terrorismo e il sostegno a un'organizzazione terroristica, soddisfano in gran parte i requisiti della raccomandazione 5 (reato di finanziamento del terrorismo)<sup>30</sup>. Tale risultato positivo va ascritto anche alla legge che vieta «Al-Qaïda». Occorre di conseguenza garantire che rimanga valida fino all'entrata in vigore e all'attuazione della revisione dell'articolo 74 LAln.

## **6.3                   Forma dell'atto**

La proroga di una legge federale con una durata di validità limitata deve a sua volta essere prevista in una legge federale – nel presente caso in una legge federale pure limitata nel tempo.

<sup>29</sup> Cfr. in particolare le risoluzioni 1267, 1333, 1989, 2083, 2161, 2253 e 2368 e le risoluzioni a cui rimandano.

<sup>30</sup> GAFI, Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, Suisse, Rapport d'évaluation mutuelle, dic. 2016, pag. 255 (non disponibile in italiano).