



**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 09/12/2015**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37628-il-terrorismo-nel-diritto-federale-svizzero>**

**Autore: Baiguera Altieri Andrea**

**Il terrorismo nel Diritto Federale Svizzero**

# IL TERRORISMO NEL DIRITTO FEDERALE SVIZZERO

del Dottor Andrea Baiguera Altieri lic. jur. svizzero

[and.baiguera@libero.it](mailto:and.baiguera@libero.it)  
[baiguera.a@hotmail.com](mailto:baiguera.a@hotmail.com)

La presente Pubblicazione prosegue e contestualizza [www.diritto.it/docs/37552](http://www.diritto.it/docs/37552) ( *La criminalità organizzata ed il terrorismo in Svizzera* ).

*I recenti attentati di Parigi del 13/11/2015 hanno svelato l' autentica identità di chi, nel nome di Dio, odia e combatte l' Occidente ed il suo Diritto. Ora come mai prima, l' Europa è chiamata a ravvivare la propria bimillenaria Civiltà. Una nuova e profonda rinnovazione culturale attende gli Ordinamenti giuridici occidentali, poiché la violenza religiosa si è ormai auto-manifestata e la risposta più valida consiste nel ripristino del necessario legame tra Legalità e Deontologia*

## **1. Accordo Svizzera – U.S.A. sulla costituzione di gruppi inquirenti comuni per la lotta contro il terrorismo ed il suo finanziamento ( 01/12/2007 ).**

L' Accordo 01/12/2007 sortisce dalla tragica esperienza degli attentati islamisti di New York dell' 11 Settembre 2001. In buona sostanza, questo Patto di Diritto Internazionale Pubblico <<disciplina lo scambio di agenti ... della Svizzera e degli Stati Uniti d' America ... in gruppi inquirenti comuni per inchieste o procedimenti penali ... nell' ambito della repressione del terrorismo e del suo finanziamento >> ( comma 1 Art. 1 Accordo 01/12/2007 ). A livello operativo, la collaborazione e lo scambio di informazioni sono garantiti, per la Svizzera, dal Ministero Pubblico della Confederazione e, per gli USA, dalla Procura Generale degli Stati Uniti d' America ( comma 2 Art. 1 Accordo 01/12/2007 ). Certamente, gli UU.PP.GG. statunitensi ed elvetici hanno accesso a qualsivoglia informazione riservata, ma, nello svolgimento delle loro attività, essi sono reciprocamente tenuti a rispettare il Diritto interno di ciascuno dei due Stati contraenti ( Art. 2 Accordo 01/12/2007 ).

Sotto il profilo della Prassi, il Dipartimento federale di Giustizia e Polizia è obbligato ad accogliere << senza restrizioni >> membri dell' FBI e del meno noto ICE ( *Immigration and Customs Enforcement* ). Esiste un << responsabile svizzero del gruppo inquirente comune >>, ma la Polizia Giudiziaria americana può agire in piena autonomia e può accedere altrettanto liberamente a banche-dati riservate, come il celebre JANUS ( Art. 3 Accordo 01/12/2007 ). Specularmente, la Fed.Pol elvetica ed il Ministero Pubblico della Confederazione hanno facoltà di inviare agenti anti-terrorismo in territorio statunitense. Tali Ufficiali di Polizia Giudiziaria << sono accreditati senza restrizioni quali membri del gruppo attivo negli Stati Uniti secondo il presente accordo, fatto salvo il consenso del responsabile del gruppo inquirente comune negli Stati Uniti >> ( Art. 4 Accordo 01/12/2007 ).

Le Autorità di USA e Svizzera si comunicano reciprocamente, in forma riservata, le generalità degli agenti membri di un gruppo inquirente comune. A loro volta, i gruppi comuni possono e/o debbono interagire in comune ( comma 1 Art. 5 Accordo 01/12/2007 ). Gli Agenti distaccati hanno piena e completa cognizione dell' inchiesta in corso e, inoltre, hanno la potestà di accedere a qualunque tipo di informazione rilevante, purché dispongano di adeguate conoscenze linguistiche. Il numero degli agenti distaccati varia a seconda del tipo di indagini da svolgere ed è comunemente deciso dal MP della Confederazione e dalla Procura Generale degli USA ( commi 2 e 3 Art. 5 Accordo 01/12/2007 ).

Ex Art. 6 Accordo 01/12/2007, gli inquirenti dell' FBI, dell' ICE e della Fed.Pol sono, nello Stato ospitante, Ufficiali di Polizia a tutti gli effetti, dunque raccolgono informazioni, pianificano strategie, interrogano testimoni ed imputati ed effettuano accessi alle banche-dati automatizzate ed agli archivi della Magistratura. Ciononostante non portano con sé armi da fuoco. Dal punto di vista

pecuniario, entrambi gli Stati firmatari prendono a carico le spese cagionate dal distacco dei rispettivi agenti nello Stato ospitante ( Art. 7 Accordo 01/12/2007 ).

Le informazioni e le prove acquisite da un gruppo inquirente comune non possono essere utilizzate *ad libitum*, bensì nei limiti dell' inchiesta in corso o di inchieste correlate. Anche i verbali degli interrogatori di terroristi detenuti sottostanno al criterio di Legalità stabilito nel Trattato del 25/05/1973 tra la Svizzera e gli USA sull' assistenza giudiziaria in materia penale. Quindi, nulla è sottratto alla *ratio* occidentale del Garantismo e dell' Accusatorietà. ( Art. 8 Accordo 01/12/2007 ). Inoltre, come prevedibile, il MP della Confederazione e la Procura Generale degli Stati Uniti d' America si consultano senza indugio in caso di operazioni anti-terrorismo di natura grave e non ordinaria ( Art. 9 Accordo 01/12/2007 ). Altrettanta sinergia collaborativa è richiesta ai Consolati ed alle Ambasciate elvetiche ed americane.( Art. 10 Accordo 01/12/2007 ). Infine, l' Accordo qui in esame abroga l' << *operative working arrangement* >>, siglato lo 04/09/2002 a titolo di Protocollo d' emergenza, statuito dopo gli attentati filo-islamici del 2001.

## **2. La Convenzione europea per la repressione del terrorismo ( novellata al 25/03/2014 )**

La prima e preziosa novità ermeneutica della Convenzione 25/03/2014 consta, ex Art. 1, nel non ( dicesi: non ) qualificare come << *reato politico* >>, ovverosia azione di natura <<*partigiana*>>

1. il dirottamento di aerei
2. gli attentati alla vita ed all' integrità fisica di civili inermi non partecipanti ad una guerra nel senso tecnico del Diritto Internazionale bellico
3. il rapimento o la cattura di ostaggi per finalità terroristiche
4. il ricorso non bellico a bombe, granate, armi automatiche o plichi o pacchi contenenti esplosivi.

Parimenti, l' Art. 2 Convenzione 25/03/2014 impegna la Svizzera e tutti gli altri Ordinamenti ratificanti a non definire come << *reato politico* >> un atto violento contro la proprietà privata o un qualsiasi << *atto che abbia costituito un pericolo collettivo* >>

La Convenzione 25/03/2014, nell' Art. 5, esclude la possibilità di estradare un cittadino, un residente o un domiciliato << *a causa della sua razza, religione, nazionalità o credo politico* >>. Similmente, gli Artt. 6 e 7 Convenzione 25/03/2014 ammettono, in via eccezionale, il diniego di estradizione da parte di uno Stato contraente per gravi e seri motivi di Diritto interno.

Ciononostante, premessi i motivi particolari e non ordinari ex Artt. 5, 6 e 7, in tutti gli altri casi, << *gli Stati contraenti dovranno fornirsi l' un altro il massimo grado di assistenza reciproca* >> nell' estradare i reati di attività terroristiche violente ( comma 1 Art. 8 Convenzione 25/03/2014 )

Per tal fine e per garantire la celerità dell' estradizione dei terroristi, è da considerarsi parzialmente abrogata la pregressa *Convenzione europea per l' assistenza reciproca in questioni penali* ( comma 3 Art. 8 Convenzione 25/03/2014 ). Per garantire i diritti processuali del membro di una cellula terroristica, la Commissione europea ed il Consiglio d' Europa opereranno << *per facilitare una soluzione amichevole* >> nel caso in cui uno Stato europeo neghi l' estradizione del presunto responsabile ( Art. 9 Convenzione 25/03/2014 ). In secondo luogo ( Art. 10 Convenzione 25/03/2014 ), ogni controversia esegetica o pratica tra gli Stati contraenti verrà demandata ad un Collegio arbitrale, la cui Sentenza sarà definitiva, fatta salva la suprema potestà d' intervento della Corte europea per i Diritti dell' Uomo.

Infine, è ammessa la ratifica con eccezioni espresse, notificate al Segretario generale del Consiglio d' Europa ( Art. 12 Convenzione 25/03/2014 ). Tuttavia ( Art. 13 Convenzione 25/03/2014 ), l' accettazione con riserva è, comunque e radicalmente, esclusa

1. se l' atto terroristico ha cagionato un pericolo collettivo ingiustificato
2. se le vittime dell' attentato erano civili inermi estranei ad una guerra in senso giuridico
3. se l' atto di terrorismo ha comportato il ricorso a mezzi particolarmente crudeli e disumani

### **3. La Convenzione internazionale di New York per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo ( novellata al 23/04/2013 )**

L' Art. 1 della Convenzione 23/04/2013, ratificata anche dalla Svizzera, offre agli interpreti alcune lodevoli definizioni autentiche, che consentono di distinguere lemmi diversi come <<terrorismo>>, << esercito regolare >> e << lotta partigiana >>

1. **ordigno esplosivo**: ogni arma o ogni ordigno esplosivo o incendiario concepito per causare la morte, gravi lesioni corporali o rilevanti danni materiali. Oppure ogni arma concepita per l' emissione, la propagazione o l' impatto di prodotti chimici tossici, di agenti biologici, tossine o sostanze analoghe
2. **forze armate di uno Stato** : le forze che uno Stato organizza, addestra ed equipaggia essenzialmente ai fini della difesa nazionale o della sicurezza nazionale
3. **luogo pubblico** : qualsiasi edificio, terreno, pubblica via, corso d' acqua ed altro luogo accessibile o aperto al pubblico in modo continuato, periodico o occasionale ... e ogni luogo adibito ad uso commerciale, culturale, storico, educativo, religioso, ufficiale, ludico o ricreativo
4. **sistema di trasporto pubblico** : tutte le attrezzature, veicoli e mezzi, pubblici o privati, utilizzati nell' ambito di servizi di trasporto di persone o di merci accessibili al pubblico

La Convenzione 23/04/2013 è stata concepita per perseguire a livello internazionale ogni terrorista e/o ogni gregario di una cellula terroristica che causi la morte o gravi lesioni personali in danno di individui inermi pacificamente riuniti in un luogo pubblico o a bordo di un mezzo di trasporto pubblico, compresi le navi e gli aeromobili ( Art. 2 Convenzione 23/04/2013 ). Entro tale ottica democratica ed alla luce delle predette definizioni autentiche, << ogni Stato Parte adotta le misure necessarie per assicurare che gli atti criminali rientranti nella presente Convenzione ... non possano in alcun caso essere giustificati da considerazioni di natura politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica o religiosa >> ( Art. 5 Convenzione 23/04/2013 )

Il principale strumento per contrastare attentati effettuati con materiale esplosivo consiste nell' estradizione dei terroristi verso il Paese nel quale l' atto è stato compiuto ( comma 4 Art. 6 Convenzione 23/04/2013 ). A tal proposito, i commi 1 e 2 Art. 7 Convenzione 23/04/2013 prevedono che, quando uno Stato Parte viene a sapere che un terrorista si trova nel suo territorio, esso adotta con tempestività tutte le misure necessarie all' estradizione. Tuttavia, l' estradando mantiene il diritto alla difesa, ivi compresa, soprattutto, la possibilità di essere assistito dal Consolato o dall' Ambasciata rappresentante lo Stato di cui egli ha la cittadinanza ( comma 3 Art. 7 Convenzione 23/04/2013 ). Certamente << gli Stati Parte si concedono la massima assistenza giudiziaria >> ( comma 1 Art. 10 Convenzione 23/04/2013 ). Ciononostante, è esclusa l'

estradizione del reo di terrorismo qualora la Legislazione o la Prassi dello Stato richiedente preveda la pena di morte, la tortura o altri trattamenti penitenziari disumani e crudeli. Inoltre ( Art. 12 Convenzione 23/04/2013 ), è esclusa l' estradizione << *per motivi di razza, di religione, di nazionalità, di origine etnica o di opinioni politiche* >>

Ex Art. 13 Convenzione 23/04/2013, qualora un detenuto debba testimoniare con afferenza ad uno o più atti terroristici, egli può essere trasferito temporaneamente in un Penitenziario straniero, purché lo Stato richiedente garantisca le idonee tutele giuridiche, tanto a livello processuale quanto a livello carcerario. Siffatta *ratio* garantistica è ribadita nell' Art. 14 Convenzione 23/04/2013: << *alla persona posta in stato detentivo o nei confronti della quale è adottata qualsiasi altra misura o è avviato un procedimento in virtù della presente Convenzione, sono garantiti un trattamento equo e tutti i diritti e tutte le garanzie conformi alla legislazione dello Stato nel territorio del quale si trova e alle disposizioni applicabili del diritto internazionale, comprese quelle riguardanti i diritti dell' uomo* >>

Gli Stati ratificanti la Convenzione internazionale qui in esame adottano tutte le misure possibili per prevenire il commercio illecito di esplosivi e la costituzione di gruppi ed organizzazioni con finalità terroristiche ( Art. 15 Convenzione 23/04/2013 ). Tuttavia, l' estradizione di terroristi, la prevenzione ed il trasferimento reciproco di testimoni debbono rispettare il Principio della << *non ingerenza negli affari interni degli altri Stati* >> ( Art. 17 Convenzione 23/04/2013 ). Si tratta senz' altro di un panorama normativo lontano dal giustizialismo demagogico statunitense praticato durante gli Anni Duemila in Iraq ed in Afghanistan.

#### **4. Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare ( entrata in vigore per la Svizzera addì 14/11/2008 ).**

Anche l' Art. 1 Convenzione 14/11/2008 offre importanti definizioni autentiche, assai utili, sotto il profilo esegetico, sia per la Dottrina sia per la Giurisprudenza.

- 1. materia radioattiva** : *qualsiasi materia nucleare o altra sostanza radioattiva contenente nucleidi che si disintegrano spontaneamente e che potrebbero, considerate le loro proprietà radiologiche e fissili, causare la morte, danni corporali gravi o danni sostanziali ai beni o all' ambiente.*
- 2. materie nucleari**: *il plutonio, eccetto quello la cui concentrazione isotopica di plutonio 238 non supera l' 80 %, l' uranio 233 e l' uranio arricchito in isotopo 235 o 233*
- 3. impianto nucleare** : *ogni reattore nucleare, compreso un reattore imbarcato a bordo di una nave, di un veicolo, di un aeromobile o di un veicolo spaziale quale fonte di energia adibita alla propulsione.*
- 4. ordigno** : *ogni dispositivo esplosivo nucleare ed ogni dispositivo a dispersione di materie radioattive che causa la morte, danni corporali gravi o danni sostanziali ai beni o all' ambiente.*

L' Art. 2 Convenzione 14/11/2008 qualifica come << *atto terroristico* >> detenere, acquistare, fabbricare od impiegare ordigni radioattivi o danneggiare un impianto nucleare per finalità di distruzione di massa. Del pari, è considerata come << *azione terroristica* >> minacciare l' utilizzo di armi ionizzanti o contribuire, con dolo, all' impiego di materiale radioattivo per cagionare la morte e disastri alle persone ed all' ambiente. La posizione giuridica del terrorista è aggravata, nel Diritto svizzero, qualora l' uso di plutonio, uranio e componenti consimili si innesti nel contesto criminoso di matrice associativa ex Art. 260 ter StGB.

Ai sensi dell' Art. 3 Convenzione 14/11/2008, non costituisce un atto di terrorismo cagionare una fissione o una fusione atomica all' interno di un solo Stato, allorquando sia il reo sia le vittime della strage siano esclusivamente cittadini o domiciliati di quello Stato. Similmente, non è illecita una sperimentazione o un collaudo che non abbia conseguenze esterne nocive per la popolazione, per il suolo e per le falde acquifere. Egualmente, l' Art. 4 Convenzione 14/11/2008 esclude dal proprio campo precettivo l' utilizzo di testate nucleari da parte di un esercito regolare che agisce per fini di guerra, fatta, comunque, eccezione per le violazioni del Diritto Internazionale umanitario.

Ogni Stato Parte del Trattato Normativo qui in esame si impegna a perseguire penalmente, nel proprio Diritto interno, il commercio e l' uso terroristico di ordigni radianti ( Art. 5 Convenzione 14/11/2008 ). Altrettanto fondamentale è l' Art. 6 Convenzione 14/11/2008, in tanto in quanto esso impedisce radicalmente l' impiego del concetto di << reato politico >> per giustificare la propagazione di radiazioni mortali per motivi di matrice << politica, filosofica, razziale, etnica o religiosa >>. Pertanto, il citato Art. 6 Convenzione 14/11/2008 condanna con fermezza, seppur implicitamente, l' odierno possesso di elementi ionizzanti da parte di cellule terroristiche appartenenti al fondamentalismo islamico. Alla luce dei predetti Artt. 5 e 6, pure l' Art. 7 Convenzione 14/11/2008 impone agli Ordinamenti ratificanti di << individuare, prevenire e combattere >> il terrorismo nucleare attraverso il continuo e reciproco scambio di informazioni, il che non impedisce agli Stati Parte di utilizzare, per fini pacifici, centrali elettriche che sfruttano la fissione o la fusione di atomi. Inoltre, gli Ordinamenti che hanno sottoscritto il presente Protocollo recano l' obbligo di comunicare abusi ed attentati di tipo terroristico al Segretario Generale delle Nazioni Unite nonché all' Agenzia Internazionale dell' Energia Atomica ( comma 4 Art. 7 Convenzione 14/11/2008 ). Come prevedibile ( Art. 9 Convenzione 14/11/2008 ), i Paesi sottoscrittori il Testo in questione debbono contemplare, nel loro Diritto interno, sanzioni penali adeguate contro il commercio clandestino ed illecito di plutonio, cesio, uranio arricchito e di altri ulteriori elementi che potrebbero costituire un pericolo per l' intera comunità internazionale.

Il terrorista che ha fatto o intendeva far uso di ordigni atomici deve necessariamente essere sottoposto alla privazione della libertà personale, ma conserva il diritto inviolabile di difendersi e di rivolgersi con immediatezza all' Ambasciata o al Consolato dello Stato di cui possiede la cittadinanza. L' arresto del terrorista va comunicato senza indugio al Segretario generale delle Nazioni Unite. In ogni caso, << alla persona posta in stato detentivo o nei confronti della quale è adottata qualsiasi altra misura o è avviato un procedimento in virtù della presente Convenzione sono garantiti un trattamento equo e tutti i diritti e tutte le garanzie conformi alla legislazione dello Stato nel territorio del quale si trova e alle disposizioni applicabili del diritto internazionale, comprese quelle riguardanti i diritti dell' uomo >> ( Art. 12 Convenzione 14/11/2008 ).

## **5. Ordinanza dell' Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari, sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e sul finanziamento del terrorismo ( ORD-FINMA, 2011 )**

La FINMA, in Svizzera, è paragonabile alla CONSOB italiana, pur se, ad onor del vero, gli Intermediari Finanziari elvetici godono tutt' oggi di una libertà d' azione pressoché illimitata ed intangibile. Molto, infatti, nella Confederazione, è delegato agli inutili << regolamenti interni degli organismi di auto-disciplina >>. Del resto, anche l' Art. 305 ter StGB parla, nel comma 2, di << diritto >> anziché di << obbligo >> di segnalazione delle transazioni sospette.

L' ORD-FINMA definisce:

- 1. persone politicamente esposte** : capi di Stato e di Governo, politici di alto rango a livello nazionale, alti funzionari dell' amministrazione, della giustizia, dell' esercito e dei partiti a livello nazionale, organi superiori delle imprese pubbliche d' importanza nazionale.

2. **operazioni di cassa** : ogni operazione in contanti, in particolare il cambio di valute, la compravendita di metalli preziosi, la vendita di assegni di viaggio, la sottoscrizione di titoli al portatore, obbligazioni di cassa e prestiti obbligazionari, l' incasso in contanti di assegni, sempre che queste operazioni non siano legate ad una relazione d' affari continua.
3. **trasferimento di denaro e di valori** : il bonifico e qualunque trasferimento di valori patrimoniali attraverso l' accettazione di contanti, assegni o altri mezzi di pagamento in Svizzera, sempre che queste operazioni non siano legate ad una relazione d' affari continua.
4. **relazione d' affari continua** : relazione con un cliente registrata presso un intermediario finanziario svizzero o gestita prevalentemente dalla Svizzera e che non si limita ad eseguire attività assoggettate uniche ed occasionali.

Senza mezzi termini, il comma 2 Art. 2 ORD-FINMA esclude dalla qualifica di << Società di sede >> tutte le persone giuridiche e le persone fisiche che perseguono fini ideologici illeciti, comprese , dunque, le filiali commerciali che occultano, dietro una parvenza di legalità, i loschi interessi dell' integralismo islamico. Anche gli Artt. 3, 4 e 5 ORD-FINMA considerano fuori dalla Legalità le associazioni e le aziende che riciclano, in Svizzera, i Fondi Neri del terrorismo.

In buona sostanza, l' Art. 6 ORD-FINMA esplicita la seguente *ratio* : << l' intermediario finanziario che possiede succursali all' estero deve controllare i suoi rischi giuridici legati al riciclaggio di denaro ed al finanziamento del terrorismo >>. In secondo luogo ( Artt. 7 e 8 ORD-FINMA ), un intermediario finanziario non può accettare valori patrimoniali << di cui sa o deve presumere che provengono da un crimine >>, anche se questo è stato commesso all' estero. Anzi, un intermediario finanziario non può ( *rectius* : non potrebbe ) intrattenere relazioni d' affari <<con imprese o persone di cui sa o deve presumere che finanziano il terrorismo >>.

Il riciclaggio di denaro costituisce la linfa vitale del fondamentalismo islamico. L' ORD-FINMA non ha avuto un grande impatto precettivo concreto sulla Prassi bancaria svizzera. Ciononostante, l' ORD-FINMA del 2011 è un primo e coraggioso segnale di dignità della Confederazione di fronte alla comunità internazionale.

**Dottor Andrea Baiguera Altieri lic. jur. svizzero**

[and.baiguera@libero.it](mailto:and.baiguera@libero.it)

[baiguera.a@hotmail.com](mailto:baiguera.a@hotmail.com)