

NUOVE NORME IN MATERIA DI TERRORISMO (*)

Voce per il "Libro dell'anno del diritto Treccani 2016"

di Guglielmo Leo

Abstract. Dopo il grave attentato compiuto a Parigi in esordio del 2015, anche al fine di adeguare l'ordinamento interno a recenti prescrizioni del diritto sovranazionale, è stato emanato e convertito con modificazioni il d.l. n. 7/2015, che reca nuove misure di contrasto al terrorismo, specie di matrice internazionale. Le misure riguardano istituti del diritto penale sostanziale, del sistema di prevenzione, del diritto processuale e dell'ordinamento giudiziario. Nel contributo vengono prese in esame, in particolare, le norme che hanno introdotto nuove fattispecie incriminatrici o nuove figure circostanziali, mettendo in luce le questioni di tecnica normativa che usualmente si manifestano nei casi di legislazione reattiva ed ispirata a logiche di estrema anticipazione dell'intervento punitivo.

SOMMARIO: 1. La ricognizione. – 2. La focalizzazione. – 2.1. Nuove fattispecie incriminatrici e circostanziali in materia di terrorismo. – 2.2 Nuove norme in materia di falso, armi ed esplosivi. – 2.3 Violazioni concernenti il procedimento di prevenzione. – 3. I profili problematici.

1. La ricognizione.

La strage compiuta a Parigi in esordio del 2015, nei locali d'una nota pubblicazione satirica, ha indotto, in via d'urgenza, l'ennesimo assestamento della normativa di contrasto al terrorismo internazionale. Occorreva del resto conformare l'ordinamento interno a fonti recenti del diritto sovranazionale in materia, dalle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (n. 2170 del 15.8.2014 e n. 2178 del 24.9.2014) al Regolamento UE n. 98/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15.1.2013, relativo ai precursori degli esplosivi).

Il provvedimento urgente adottato dal Governo (d.l. 18.2.2015, n. 7), nella parte più direttamente mirata alla prevenzione e alla repressione del terrorismo¹, ha focalizzato soprattutto le attività di addestramento e trasferimento dei soggetti da coinvolgere in attività terroristiche o combattenti all'estero, cogliendole con attenzione

* Il presente contributo riproduce la corrispondente voce destinata alla sezione di diritto penale (curata da G. Leo e F. Viganò) de *Il libro dell'anno del diritto 2016 Treccani* (dir. da R. Garofoli e T. Treu), Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2016. Ringraziamo l'editore e i direttori dell'opera per avere consentito ad anticiparne la pubblicazione sulla nostra *Rivista*.

¹ I capi III e IV del decreto sono dedicati a missioni di carattere internazionale, anche militari.

particolare quando segnate dal ricorso agli strumenti della connettività globale. Le stesse norme di carattere processuale, in un contesto di complessiva facilitazione per il lavoro dei Servizi d'informazione e della polizia giudiziaria, hanno avuto per oggetto, oltre che gli strumenti per il coordinamento (soprattutto l'estensione ai reati di terrorismo dei compiti della Procura nazionale antimafia), proprio il tema dell'accesso alle tracce telematiche dell'attività di singoli e gruppi.

L'impianto del decreto è stato confermato dalla legge di conversione (17.4.2015, n. 43), ove pure si riscontrano interventi correttivi non marginali, soprattutto con riguardo a norme processuali.

2. La focalizzazione.

Sul versante propriamente relativo al diritto penale sostanziale si riscontrano nel decreto, così come convertito, tre aree essenziali di innovazione: si è inasprito, per estensione e per quantità, il trattamento sanzionatorio di condotte punibili in quanto soggettivamente mirate al compimento di atti terroristici; si è anticipata la soglia di tutela in materia di esplosivi incriminando fatti concernenti i cd. precursori; si è rafforzata l'efficacia delle misure prevenzionali – estese ai cosiddetti *foreign fighters* dal comma 1 dell'art. 4 – attraverso nuove misure punitive per le relative violazioni.

2.1. Nuove fattispecie incriminatrici e circostanziali in materia di terrorismo.

In primo luogo (comma 1 dell'art. 1), il decreto estende al soggetto "arruolato" in vista del compimento di atti terroristici l'incriminazione già prevista, a partire dal 2005, per colui che proceda al reclutamento. Quest'ultima condotta era sanzionata, in particolare, dal comma 1 dell'art. 270-*quater* c.p.: escluso il caso di responsabilità per il delitto associativo di cui al precedente art. 270-*bis*, era punito appunto il comportamento del reclutatore di soggetti da utilizzare per atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, compiuti con finalità di terrorismo, anche all'estero. Con il nuovo comma 2 dell'art. 270-*quater*, è oggi sanzionata (con pena più blanda) anche la persona reclutata, salve due eccezioni: la prima, comune alla disciplina dettata per il reclutatore, stabilisce la sussidiarietà dell'incriminazione rispetto al fatto associativo; è poi escluso anche «il caso di addestramento», cui si riferisce una ulteriore fattispecie introdotta nel 2005, cioè, appunto, quella dello «addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale» (art. 270-*quinquies* c.p.).

Già si intuiscono i problemi connessi al progressivo sviluppo d'un reticolo ormai fitto di previsioni incriminatrici, frutto evidente d'una logica casistica e della

sovrapposizione di interventi guidati dall'emergenza². Ed ecco infatti il nuovo art. 270-*quater*.1 c.p. (introdotto dall'art. 1, comma 2, del decreto), che deve esordire eccettuando sia i casi regolati dall'art. 270-*bis* (associazione) sia quelli indicati al citato art. 270-*quater* (reclutamento), per colpire chiunque organizzi o faccia propaganda in favore di viaggi in territorio estero (precisazione introdotta dalla legge di conversione)³, quando finalizzati al compimento di attività terroristiche.

A proposito poi dell'addestramento, dal comma 3 del decreto emergono due novità di rilevante portata. La prima consiste nell'introduzione di una fattispecie completamente nuova, che potrebbe definirsi di "auto-addestramento", delineata mediante un periodo aggiunto al comma 1 dell'art. 270-*quinquies* c.p.: è punito chiunque ponga in essere comportamenti finalizzati al compimento di atti terroristici dopo avere «acquisito, anche autonomamente, le istruzioni» utili alla preparazione ed all'uso di armi o esplosivi o comunque di strumenti atti a realizzare condotte di violenza o sabotaggio. Sempre in tema di addestramento, va poi segnalato il nuovo comma 2 dell'art. 270-*quinquies* c.p., ove le pene sono aumentate «se il fatto di chi addestra o istruisce è commesso attraverso strumenti informatici o telematici».

La stessa logica di avversione verso l'uso di strumenti informatici e telematici nelle attività ricondotte alla minaccia terroristica ha indotto il legislatore a manipolare diverse ulteriori fattispecie, mediante il comma 1 dell'art. 2 del decreto: il ricorso agli strumenti in questione aggrava oggi l'istigazione a commettere un qualunque delitto contro la personalità interna o internazionale dello Stato (art. 302 c.p., come novellato); altrettanto avviene per qualsiasi istigazione pubblica a commettere reati, o qualunque pubblica apologia, con ulteriore incremento quando si tratti di «delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità» (commi 3 e 4 del riformato art. 414 c.p.)⁴.

Resta da dire, tornando al novero delle condotte di diretta connotazione terroristica, che in sede di conversione del decreto è stato aggiunto all'art. 1 un comma 3-*bis*, che stabilisce l'applicazione della pena accessoria della perdita della potestà genitoriale quando, in uno dei delitti puniti dagli artt. 270-*bis*, 270-*ter*, 270-*quater*i, 270-*quater*.1, 270-*quinquies*, «è coinvolto un minore».

2.2. Nuove norme in materia di falso, armi ed esplosivi.

Gli interventi sul diritto sostanziale hanno anche riguardato alcuni dei delitti comuni commessi nell'ambito di attività terroristiche. È stato anzitutto portato a cinque anni di reclusione, con le note conseguenze processuali, il massimo edittale della pena prevista per il possesso di un documento falso valido per l'espatrio (lettera b-*bis* del

² Il rilievo è corrente in tutti i commenti sulla nuova disciplina. Si veda ad esempio FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in *Dir. pen. proc.* 2015, p. 933 ss.

³ Sul punto, in particolare, COLAIOTTO, *Le nuove norme antiterrorismo e le libertà della persona: quale equilibrio?*, in *Arch. pen.*, 2015, 2, p. 2.

⁴ Per una analisi di dettaglio dell'aggravante v. FASANI, *op. cit.*, p. 944 ss.

comma 1 dell'art. 2 del decreto, di modifica dell'art. 497-*bis* c.p.). In secondo luogo, sono state adottate nuove disposizioni in materia di armi ed esplosivi.

Si segnalano, a tale ultimo proposito, due nuove fattispecie contravvenzionali, entrambe pertinenti ai precursori degli esplosivi, individuati attraverso il rinvio agli allegati I (sostanze non disponibili per privati se non sotto determinate soglie di concentrazione) e II (sostanze per le quali devono essere segnalate transazioni sospette) del già citato regolamento UE n. 98/13 del Parlamento e del Consiglio. Riguardo ai materiali dell'allegato I, è punita qualsiasi condotta di importazione, detenzione od uso da parte di chi non abbia titolo (nuovo art. 678-*bis* c.p.)⁵. Il novellato art. 679-*bis* c.p., che si estende ai precursori di cui all'allegato II e alle «miscele e sostanze» che contengano gli stessi precursori, punisce con pena anche detentiva l'omessa denuncia all'autorità del furto o della sparizione dei materiali indicati.

In controtendenza, il legislatore ha poi voluto intervenire sul testo dell'art. 38 del r.d. 18.6.1931, n. 773, relativamente al possesso di caricatori per armi da fuoco, limitando l'obbligo di denuncia dei medesimi (quali parti di arma ai sensi dell'art. 1-*bis*, comma 1, lettera *b* del d.lgs. n. 527/1992) al solo materiale utile per un'azione di fuoco prolungata (cinque colpi per le armi lunghe e 15 per le armi corte). Correlativamente, l'art. 697 c.p. è stato modificato introducendo una menzione espressa dei caricatori quali possibili oggetti del reato, e però limitandola, appunto, ai caricatori del cui possesso sia oggi obbligatoria la denuncia.

2.3. Violazioni concernenti il procedimento di prevenzione.

Come già si è accennato, un profilo fondante dell'intervento di riforma è costituito, per le modifiche recate con l'art. 4 del decreto al cosiddetto "Codice antimafia", dalla più ampia possibilità di ricorso, nei confronti dei soggetti considerati pericolosi per la contiguità al terrorismo internazionale, alle misure di prevenzione personali (ed anche patrimoniali)⁶. In particolare, è stata modificata la lettera *d*) del comma 1 dell'art. 4 del d.lgs. 6.9.2011, n. 159, aggiungendo tra i soggetti suscettibili della misura i già citati *foreign fighters*: tecnicamente, coloro i quali «pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a [...] prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-*sexies* del codice penale». Nei confronti di costoro soltanto – ai sensi del comma 2-*bis* dell'art. 9 del Codice, come novellato – anche il questore che presenti la proposta prevenzionale può disporre in via d'urgenza il ritiro del passaporto e l'invalidazione a fini di espatrio di ogni altro documento: provvedimento finora

⁵ Deve intendersi che la condotta assuma rilievo solo quando la concentrazione dei precursori ecceda i valori limite indicati nel provvedimento richiamato. Sul punto v. CAVALIERE, [Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo, n. 7 del 18 febbraio 2015](#), in *questa Rivista*, 31 marzo 2015, p. 10, il quale ricorda che l'elenco comprende anche materiali di uso comune, come l'acqua ossigenata.

⁶ BALSAMO, [Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione](#), in *questa Rivista*, 2 marzo 2015.

consentito, in base al comma 1 del citato art. 9, solo al presidente del tribunale cui fosse richiesta una misura applicativa dell'obbligo o del divieto di soggiorno.

Al fine di assicurare effettività al provvedimento di polizia, purché convalidato nei termini previsti dalla legge⁷, il nuovo art. 75-*bis* del Codice introduce una fattispecie di «violazione delle misure imposte con provvedimenti d'urgenza», sanzionata con la stessa pena prevista per la violazione delle misure concernenti il luogo di soggiorno del proposto (comma 2 del precedente art. 75), cioè la reclusione da uno a cinque anni⁸. Con l'occasione, la tutela è stata estesa ai provvedimenti urgenti "ordinari", cioè quelli adottati dal presidente del tribunale anche fuori dai casi di terrorismo. È rimasta invece esclusa l'eventuale violazione dell'obbligo o del divieto di soggiorno provvisoriamente imposti a norma dell'art. 9, comma 2, del Codice in questione.

L'art. 75-*bis* non è l'unica novità di diritto penale sostanziale che si connette al procedimento di prevenzione ed alle relative misure. È noto come l'art. 71 del più volte citato d.lgs. n. 159/2011 già prevedesse che, nei confronti di persone gravate (o già gravate nel precedente triennio) da misure applicate definitivamente, fossero aumentate le pene previste per una lunga serie di delitti. Ebbene – con l'art. 4, comma 1, lettera c) del decreto – si sono aggiunte alla lunga lista dei reati aggravati tanto le fattispecie specificamente concernenti l'attività terroristica (artt. 270-*bis*, 270-*ter*, 270-*quater*, 270-*quater*.1, 270-*quinquies*), tanto il caso di un qualunque delitto commesso «con le finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sexies* del codice penale». In tale ultimo caso restano comprese, ove ne ricorrano in concreto le condizioni, anche le specifiche condotte di violazione delle misure provvisorie o definitive di prevenzione personale.

3. I profili problematici

Come in occasioni analoghe, il carattere reattivo e scarsamente tecnico della novella, coniugato a palesi intenti simbolici ed alla logica della sempre più marcata anticipazione delle soglie di punibilità, ha generato incertezze interpretative e tensioni con i principi di determinatezza ed offensività.

Un esempio è dato dalla disciplina dell'addestramento, introdotta nel 2005 con il nuovo art. 270-*quinquies* c.p., le cui rare applicazioni giurisprudenziali avevano già posto in luce il necessario e faticoso adeguamento, in via d'interpretazione, secondo criteri di materialità ed idoneità del fatto punibile⁹. Nondimeno, maturato (in forza delle prescrizioni sovranazionali) l'intento di punire anche l'auto-addestramento, si è compiuta la scelta di un'aggiunta alla previsione esistente, distonica sul piano strutturale rispetto al precedente e, al tempo stesso, non più efficace per una

⁷ Nello stesso senso BALSAMO, *op. cit.*, p. 5 e COLAIOCCO, *op. cit.*, p. 3.

⁸ La pena è stata così determinata in sede di conversione, rispetto all'originaria previsione d'un massimo di tre anni, ad evitare il paradosso, altre volte verificato, d'un caso di arresto obbligatorio per fatto non suscettibile poi di trattamento cautelare.

⁹ Si vedano, con profili diversi ma nella direzione indicata, Cass. 12.7.2011, n. 38220; Cass. 20.7.2011, n. 9670; Cass. 6.11.2013, n. 4033/14.

definizione del tipo in chiave di offensività. La nuova previsione non si incentra infatti sull'acquisizione di competenze "tecniche", la quale costituisce piuttosto l'antefatto di una condotta successiva e logicamente connessa, cioè la tenuta di «comportamenti» finalizzati alla pratica del terrorismo¹⁰. Tali comportamenti per altro, a livello lessicale, restano indeterminati, nonostante l'avverbio «univocamente» introdotto in sede di conversione del decreto, poiché sono descritti soltanto in base al loro finalismo soggettivo. Probabilmente, riprendendo percorsi già sperimentati, sarà tentato dalla giurisprudenza un recupero di determinatezza ed offensività prospettando la necessaria potenzialità lesiva delle condotte conseguenti all'auto-addestramento. Ma l'operazione, pur doverosa, implicherà problemi di delimitazione tra la nuova fattispecie e le figure di attentato già esistenti (ad esempio, l'art. 280 c.p.).

È possibile ipotizzare, anche alla luce dei lavori preparatori¹¹, che si volesse in realtà focalizzare il tipo proprio sull'attività di apprendimento, così mantenendo l'omogeneità strutturale dell'intera fattispecie: ne uscirebbero ridimensionati, paradossalmente, i problemi di tipicità, ma si riproporrebbero aggravati, com'è ovvio, quelli già sperimentati con riguardo all'addestramento intersoggettivo.

Osservazioni dello stesso genere potrebbero riproporsi per molte delle nuove figure introdotte. Un gravissimo deficit di determinatezza segna, ad esempio, la pur importante previsione concernente la perdita della potestà genitoriale nel caso, del tutto indefinito, del «coinvolgimento» di un minore¹² (da limitare probabilmente all'ipotesi del concorso nei reati elencati nella norma di un minorenne soggetto all'autorità parentale del condannato). Quanto alle interferenze tra fattispecie, già sperimentate (s'è visto che l'exasperazione del metodo casistico non è una novità), occorre chiedersi ad esempio se siano immaginabili situazioni in cui venga organizzata una trasferta estera per finalità di terrorismo senza previo arruolamento dell'interessato¹³. E ancora, più in generale, come siano concepibili fenomeni di reclutamento con riguardo a (e da parte di) soggetti non suscettibili di punizione in qualità di associati, a maggior ragione qualora si neghi che il mero assenso del reclutato sia sufficiente all'integrazione della fattispecie, esigendo la seria e completa messa a disposizione «come milite, e quindi soggiacendo a vincoli di obbedienza gerarchica, per il compimento di atti di terrorismo»¹⁴. Di nuovo, l'interpretazione in

¹⁰ In proposito, VIGANÒ, [Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il nuovo decreto legge in materia di contrasto al terrorismo](#), in questa Rivista, 23 febbraio 2015. Successivamente, con ampie notazioni nella prospettiva della determinatezza e dell'offensività, CAVALIERE, *op. cit.*, p. 9; COLAIOCCO, *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n. 7 del 2015*, in *Arch. pen.* 2015, 1, p. 6 ss.; FASANI, *op. cit.*, p. 942; WENIN, [L'addestramento per finalità di terrorismo alla luce delle novità introdotte dal d.l. 7/2015](#), in questa Rivista, 3 aprile 2015, p. 12 ss.

¹¹ Si vedano tra l'altro i rilievi espressi dal CSM nel parere approvato sul d.l. n. 7/2015 in data 18.3.2015.

¹² COLAIOCCO, *Le nuove norme*, cit., p. 5.

¹³ In proposito, tra le altre, le osservazioni del CSM, nel parere già citato. Sulla nuova fattispecie di arruolamento, ancora COLAIOCCO, *Prime osservazioni*, cit., p. 3 ss. e FASANI, *op. cit.*, p. 933 ss.

¹⁴ Si veda la Relazione al d.d.l. governativo per la conversione del decreto. La rilevanza della fattispecie sarebbe correlata al caso di chi si renda disponibile per un atto di terrorismo «pur al di fuori e a prescindere dalla messa a disposizione con assunzione di un ruolo funzionale all'interno di una

chiave di offensività e tipicità, pure irrinunciabile, varrà a ridurre gli interstizi tra le fattispecie.

A quanto punto si comprende – al di là dei difetti di tecnica legislativa – come probabilmente sia prevalsa una mera logica di semplificazione sul piano probatorio e processuale: l'intento cioè di liberare il giudice da necessità di accertamento puntuale sulla fisionomia e sulla sede dell'organizzazione terroristica, con ovvi riflessi, tra l'altro, sul piano della competenza e della giurisdizione.

compagine associativa tradizionalmente intesa». Sulla ristrettezza dello spazio prospettato, alla luce degli orientamenti correnti sulla struttura della condotta associativa, si vedano i rilievi critici di CAVALIERE, *op. cit.*, p. 7. Cfr. anche FASANI, *op. cit.*, p. 933 ss.