

## **Le nuove integrazioni delle norme contenute nel codice penale per il contrasto del terrorismo.**

I numerosi interventi del legislatore in tema di associazioni sovversive con finalità di terrorismo a decorrere dalla fine degli anni settanta del secolo scorso sino ad oggi non sono apparsi quasi mai caratterizzati dall'utilizzo di una buona tecnica di redazione atta ad evitare oscurità, ambiguità ed indeterminatezza delle norme con le conseguenti ricorrenti insidie che vengono così arrecate al buongoverno della giustizia da interpretazioni discordanti della stessa norma, ed in definitiva al bene sommo della certezza del diritto. Non a caso Lopez de Oñate ravvisava proprio nella “oscurità della norma”, nella sua “lacunosità”, nella sua “mancanza di semplicità” e nella “instabilità” le più rilevanti minacce rivolte nei confronti di quel bene.

La caratteristica della vaghezza dell'enunciato normativo è andata progressivamente espandendosi nell'intero ordinamento giuridico, in stretta dipendenza con la perdurante inesistenza di una cultura della redazione legislativa, la quale è possibile da conseguire soltanto mediante un adeguato addestramento professionale.

Il richiamo è, quindi, essenzialmente rivolto alla linguisticità della fattispecie indagata nell'angolo di luce dell'ermeneutica: l'esattezza del lessico normativo ( siano enunciati o termini singoli ) è imprescindibile per garantire quel bene in una esperienza giuridica in cui si rivela in tutta la sua fragilità lo scarso spessore culturale

di chi è tenuto ad applicare la legge. Non si può, pertanto, prescindere dalla correttezza del lessico utilizzato così che esso possa armonizzarsi nel sistema in cui va ad inserirsi in modo sinfonico e sintonico con le finalità che si intendono raggiungere, senza intraprendere direzioni problematiche oltre il limite del rischio insito in qualsiasi attività esegetica.

Per coniare una fattispecie penale che risponda agli anzidetti requisiti anche di matrice illuministica occorre dapprima individuare il “tipo” che si vuole inserire nella trama dell’ordinamento – si pensi ad un reato di danno o di pericolo, istantaneo o permanente o abituale, a dolo generico o specifico, all’eventuale arretramento della soglia di punibilità – e di poi utilizzare i segni linguistici idonei a far emergere proprio quel tipo che si è previamente individuato. Sembra, invece, che assai spesso si segua il processo inverso, e cioè che dalla creazione dell’enunciato si desuma successivamente il tipo di condotta sanzionato, determinando così una possibile ulteriore alterazione del quadro normativo di riferimento, tracciato con esemplare coordinazione dai compilatori del codice Rocco, ma in seguito squassato da numerose improvvise novelle, frutto non di rado dell’emozione del momento e raramente incastonate in modo armonico nel sistema, con ricadute sull’intero impianto normativo di cui non ci si era punto avveduti all’atto della redazione della nuova disposizione incriminatrice.

Non è, infatti, senza rilievo delineare, ad esempio, una fattispecie in termini di dolo generico o specifico, in quanto la scelta in favore di quest’ultima soluzione cagiona evidentemente un restringimento della sfera di applicazione della norma in

funzione della particolare intenzionalità che determina l'agente a spendere la condotta proibita per raggiungere uno scopo preciso ed ulteriore avuto di mira, ma che non è necessario si realizzi effettivamente perché il reato venga a configurarsi. Il che si può constatare appunto in tema di contrasto al terrorismo anche internazionale in una esperienza giuridica del nuovo millennio in cui i cultori del diritto penale paiono esaltare più il momento volitivo che quello rappresentativo nella nozione del dolo, in ciò supportati da alcune acquisizioni derivanti delle indagini neurotecnoscientifiche sulla attività del cervello umano e dei circuiti neuronali: è l'art. 270 *quinquies* c. p. a stabilire che l'attività addestrativa o istruttiva sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi o di armi da guerra deve essere finalizzata al compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali a loro volta contrassegnati da scopi terroristici espressamente e tassativamente indicati, sia pure in modo fumoso ed approssimativo, nell'art. 270 *sexies* c. p., dove con un italiano balbettante di certo non cruscante si parla di condotte che "sono compiute ( .... ) allo scopo ( .... ) di intimidire la popolazione a compiere o a astenersi dal compiere" determinati atti.

Queste e simili equivoche formulazioni ( ed analoghe considerazioni valgono per l'art. 270 *quater* c. p. ), che delineano la sussistenza di un doppio dolo specifico progressivo ( che vale a differenziare la disposizione codicistica citata dall'art. 2 *bis* della legge 2 ottobre 1967, n. 895 sul controllo delle armi, il quale punisce l'addestramento e la erogazione di istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, aggressivi chimici ed altro materiale micidiale e che ha quindi una minore

carica offensiva ) richiede un particolare impegno ed una preparazione adeguata, una fine cultura della giurisdizione che al momento nemmeno la Cassazione sembra possedere: si resta infatti basiti nel leggere nella sentenza della Sezione prima in data **12 luglio 2011 n. 38220** che “il delitto di addestramento ad attività con finalità di terrorismo è connotato dal dolo generico” (!)

Anche il recente d.l. 18 febbraio 2015, n. 7 entrato in vigore il 20 successivo, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo non si attiene sempre ai suindicati canoni redazionali di una buona legislazione, come sarà dato osservare tra breve. Tale provvedimento sul piano penale prevede, in estrema sintesi, l'introduzione di una figura di reato destinata a sanzionare con la reclusione da tre a sei anni chiunque organizza, finanzia e propaganda viaggi per commettere condotte con finalità di terrorismo, la punibilità del soggetto arruolato con lo scopo di svolgere attività di terrorismo anche fuori dei casi di partecipazione ad associazioni criminali operanti con le predette finalità, laddove in precedenza l'art. 270 *quater* c. p. incriminava unicamente il reclutatore e non già l'arruolato, la punibilità, sul modello francese, di colui che si autoaddestra alle tecniche terroristiche, mentre in precedenza l'art. 270 *quinqüies* c. p. puniva soltanto l'addestrato da un terzo, e contempla infine una circostanza aggravante se il fatto di cui al predetto articolo “è commesso attraverso strumenti informatici o telematici”. Vengono altresì integrati gli artt. 302 comma primo e 414 comma terzo e quarto c. p. con un aggravamento di pena allorquando i fatti ivi descritti risultino commessi attraverso l'impiego di strumenti telematici od informatici in ragione della insidiosità di tali mezzi di

trasmissione, ed inserite nel codice penale due nuove previsioni contravvenzionali e  
finanche un illecito amministrativo ( sic ! ) nel corpo di una stessa norma ( art. 679  
*bis* comma secondo ), destinate entrambe a punire le violazioni degli obblighi in  
materia di controllo delle sostanze ( i c. d. “precursori di esplosivi” ) che possono  
essere impiegate per costruire ordigni con materiali di uso comune.

L’ennesimo intervento normativo in materia è stato occasionato dalla necessità  
di dare concreta attuazione alla risoluzione 2178, adottata dal Consiglio di sicurezza  
delle Nazioni Unite in data 24 settembre 2014, che impegna gli Stati membri “a  
prevenire il reclutamento, l’organizzazione, il trasporto e l’equipaggiamento di  
individui che si recano in altri Stati allo scopo di pianificare, preparare o attuare atti  
terroristici, oppure di fornire o ricevere addestramento terroristico e finanziamenti per  
tali attività”. Le nuove fattispecie contravvenzionali, inserite nel codice penale fra  
quelle concernenti la prevenzione di infortuni nelle industrie o nella custodia di  
materie esplodenti ( artt. 678 *bis* e 679 *bis* c.p. ), intendono, invece, dare attuazione  
alle indicazioni contenute nel regolamento n. 98/2013 del Parlamento europeo e del  
Consiglio in data 15 gennaio 2013 , in tema di immissione sul mercato e di uso di  
precursori di esplosivi. Con quest’ultimo atto si sottopongono ad obblighi e  
restrizioni di vario tipo la circolazione e l’utilizzazione dei precursori di esplosivi con  
l’indicazione che dette sostanze non possono essere messe a disposizione di soggetti  
privati, i quali non possono introdurli nel territorio dello Stato, detenerli od usarli  
senza averne titolo.

Nella fattispecie descritta all'art. 270 *quater* c. p., originariamente composta da un unico comma, ne viene aggiunto altro onde, "fuori dei casi di cui all'articolo 270 *bis*", cioè di promozione, costituzione, organizzazione o finanziamento di associazioni con finalità di terrorismo o di partecipazione ad esse, "e salvo il caso di addestramento" previsto dall'art. 270 *quinquies* c.p., "la persona arruolata è punita con la pena della reclusione da tre a sei anni". Anteriormente a tale riforma, l'attuale primo comma dell'art. 270 *quater* c.p. sanzionava soltanto la condotta dell'arruolatore, definito come colui che, tranne l'ipotesi in cui già possa delinarsi il suo stabile inserimento in una associazione con finalità di terrorismo, recluta ( contrattualmente o non ) ed inquadra una o più persone per il compimento di atti di violenza o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, una istituzione o un organismo internazionale, come si desume pure dalla diversa e più ampia dizione utilizzata dall'art. 4 della legge 12 maggio 1995 n. 210 sul reclutamento, sull'utilizzazione, sul finanziamento e sull'istruzione di mercenari.

La clausola contenuta nell'abbrivio del nuovo comma sta a significare che trattasi della incriminazione di una condotta meramente residuale rispetto alla ipotesi base della associazione con finalità di terrorismo internazionale di cui all'art. 270 *bis* c. p. e volta a sanzionare penalmente l'arruolato che intende recarsi all'estero per unirsi ai combattenti, dediti ad attività terroristiche, e che viene pertanto sanzionato soltanto quando sia dimostrato l'avvenuto inserimento, nei termini sopra descritti, nella struttura organizzata per il compimento di quelle attività. Sul piano probatorio

dovrà, dunque, acquisirsi che l'arruolato abbia svolto, attraverso condotte sintomatiche, attività preparatorie rispetto alla materiale esecuzione del programma terroristico oppure assunto un ruolo concreto nella associazione terroristica. Va, quindi, escluso che possa essere assoggettato al rigore punitivo dell'art. 270 *quater* comma secondo c. p. chi si sia limitato al mero assenso al compimento di reati con finalità di terrorismo, trattandosi di una situazione di adesione psicologica o ideologica. Si legge invero nella relazione, la quale accompagna il decreto legge in esame, che la condotta punita dall'art. 270 *quater* comma secondo c. p. consiste “nel mettersi seriamente e concretamente a disposizione come milite ( ... ) per il compimento di atti di terrorismo, pur al di fuori e a prescindere dalla messa a disposizione con assunzione di un ruolo funzionale all'interno di una compagine associativa”.

In definitiva, potrebbe dirsi tanto rumore per nulla o quasi: la condotta penalmente rilevante dell'essersi arruolato è ben circoscritta e delimitata alla unica e remota ipotesi in cui il soggetto non abbia ancora preso materiale contatto con l'associazione ed avere ad essa fornito un qualche apporto materiale o logistico. Se, invece, l'arruolato avesse compiuto qualche passo ulteriore, ad esempio consistente nello svolgimento di attività preparatorie rispetto alla esecuzione del programma terroristico, sussisterebbero tutti gli elementi costitutivi del delitto di partecipazione nell'associazione contemplato dall'art. 270 *bis* c. p..

Appare allora di tutta evidenza come la fattispecie descritta nell'art. 270 *quater* comma secondo c. p. abbia le caratteristiche di una ipotesi contrassegnata dalla

residualità, palesemente evocata dallo stesso legislatore con la clausola di riserva in virtù della quale essa non si applica ove all'arruolamento sia seguita la condotta di addestramento punita più severamente dall'art. 270 *quinquies* c. p..

Certo è che riesce assai difficile comprendere come possa trovare spazio una previsione del genere proprio sul piano probatorio: si dovrebbe, infatti, dimostrare che un soggetto, senza aver valicato il confine dell'effettivo coinvolgimento nell'associazione, si sia spinto oltre la mera adesione ideologica senza essere stato però mai addestrato al materiale compimento di atti di sabotaggio. Si può allora pensare, ad esempio, alla condotta di chi si mette in viaggio per l'estero per raggiungere l'associazione terroristica, ma, superato quell'evanescente confine, è inconfutabile il suo coinvolgimento come partecipe *ex art. 270 bis* comma secondo c. p., mentre ove difetti un tale coinvolgimento, come pure nell'ipotesi dell'autoaddestramento, scatterebbe l'applicazione dell'art. 270 *quinquies* comma primo c. p.; nell'ultima parte del secondo periodo è stata infatti aggiunta la dizione “nonché della persona che avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al periodo precedente, pone in essere comportamenti finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'articolo 270 *sexies*”.

Si tratta di una previsione, caratterizzata dal dolo specifico, la cui introduzione nell'ordinamento era stata già da tempo auspicata proprio *in limine* dalla Commissione Pioletti istituita con Decreto del Ministro dell'Interno in data 8 giugno 2003, la quale aveva suggerito che l'incriminazione dell'informato doveva affiancare quella dell'addestrato. Si dice oggi che tale innovazione viene inserita per

corrispondere ai dettami della richiamata risoluzione delle Nazioni Unite, la quale mira appunto a sanzionare “l’autoaddestramento”, ossia la condotta di chi si prepara al compimento di atti di terrorismo, attraverso una ricerca e un apprendimento individuali e autonomi delle “tecniche” necessarie a perpetrare simili atti, ma una tale previsione si è concretizzata attraverso un lessico non scorrevole. Dal profilo sintattico, infatti, la successiva ed immediata riproposizione del lemma “di cui” rende assai pesante il periodo, già di per sé non breve e complesso per l’indicazione di un presupposto della condotta incriminata ( “avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento di attività terroristiche” ), ma ciò che stupisce ancor più è il ricorso a segni linguistici che non sono tipici di un diritto penale, come il nostro, strettamente ancorato al fatto: si vuol far riferimento al lemma normativo “ comportamenti finalizzati alla commissione delle condotte”, dove la contrapposizione tra comportamenti e condotte induce l’interprete a ritenere che si siano voluti colpire atteggiamenti relazionali del soggetto finalizzati alla promozione, costituzione, organizzazione od al finanziamento di associazioni che si propongono il compimento di programmi terroristici *ex art. 270 bis c. p.*, e dove il dolo specifico progressivo potrebbe anche contrassegnarsi per una triplice essenza, essendo già duplice quello richiesto nella prima parte del primo comma dell’art. 270 *quinquies c. p.* Il che, sembra persino inutile sottolinearlo, rende arduo fornire la prova di così complessi fatti psichici interni, finendo con il vanificare l’effettività della nuova disposizione.

E' poi evidente che ove venga dimostrato l'autoaddestramento scatta la clausola di riserva contenuta nell'art. 270 *quater* comma secondo c. p., ragione per la quale resta comunque assorbita la condotta di arruolamento.

Una nuova fattispecie incriminatrice viene introdotta nel codice penale, con una singolare numerazione mista latina – araba, dall'art. 270 *quater*.1, che punisce, al di fuori dei ricordati casi di cui agli artt. 270 *bis* e 270 *quater* c. p., con la reclusione da tre a sei anni, le condotte di organizzazione, finanziamento ( non prevista nell'art. 609 *quinquies* c. p. che sanziona il c.d. turismo sessuale ) e propaganda di viaggi all'estero destinati al compimento di finalità di terrorismo, in aderenza alle indicazioni contenute nella richiamata risoluzione delle Nazioni Unite.

Anche questa ipotesi delittuosa è connotata dal doppio dolo specifico ( viaggi finalizzati al compimento di condotte terroristiche di cui all'art. 270 *sexies* c. p. ), non potendosi intendere che la anzidetta finalità integri una caratteristica intrinseca ed obiettiva del viaggio stesso, rappresentando invece uno scopo particolare che l'organizzatore, promotore o finanziatore intende raggiungere. Ed è perciò pure assai dubbio, in quanto la norma utilizza il termine “viaggio” al plurale, che il delitto possa ritenersi realizzato anche laddove risulti organizzato, finanziato o propagandato un unico viaggio, descrivendosi così un reato necessariamente ( e non eventualmente ) abituale. Ed ulteriori problematiche potrebbero insorgere nelle ipotesi in cui la finalità descritta nell'art. 270 *quater* . 1 c. p. concorra con altre in sé del tutto lecite.

A ben vedere, però, pure tale norma ha una sfera applicativa del tutto marginale. Infatti, può trovare concreto riscontro nei confronti di chi si limiti alla mera

propaganda dei viaggi e soltanto ove manchi la prova che l'organizzatore, ossia colui il quale fornisce una struttura operativa al sodalizio criminoso, agendo con autonomo potere decisionale, abbia di già provveduto all'arruolamento di soggetti destinati al trasferimento all'estero, mentre la condotta di finanziamento può anche essere inquadrata nell'ambito dell'art. 270 *bis* c. p.. Nessun riferimento, invece, vien fatto alla condotta di promozione, il che porta a differenziare tale concetto dalla condotta di propaganda nel contesto di una fattispecie che solleva le consuete problematiche tipiche dei *Mischgesetze*, verso i quali il legislatore si orienta, come ha sottolineato Binding, "per tendenza alla brevità e ad essa sacrifica con troppa leggerezza il compito più importante di munire ogni violazione della norma con l'equivalente penale che le si addice".

In una visione complessiva della nuova disposizione sembra potersi dire, ad una prima lettura, che il termine "propaganda", rispetto al segno linguistico "promuove" di cui all'art. 270 *bis* c. p., privilegi la condotta di diffusione intesa a divulgare nella collettività una idea od una iniziativa piuttosto che l'attività di dare impulso o caldeggiare azioni volte a realizzare quei viaggi.

Per completare il quadro di contrasto ai fenomeni di proselitismo in imprese terroristiche è stato aggiunto un comma all'art. 270 *quinquies* c. p., il quale prevede un aumento di pena se il fatto "è commesso attraverso strumenti informatici o telematici". Analoghe previsioni circostanziali, che soggiacciono alle regole di imputazione di cui all'art. 59 c. p., sono state inserite negli artt. 302 comma primo e 414 comma terzo e quarto c. p. con riferimento alle condotte di istigazione ed

apologia del terrorismo, modifiche ampiamente giustificate dalla particolare diffusività ed insidiosità di tali mezzi e per la rapidità penetrativa del messaggio.

Queste previsioni sono affiancate da un sistema di costante monitoraggio dei siti utilizzati per il compimento delle relative attività demandato alla Polizia postale per un più efficace contrasto delle condotte strumentali all'attività terroristica attraverso l'impiego di strumenti informatici o telematici.

Infine, sono state inserite due nuove fattispecie contravvenzionali per dare concreta attuazione, come sopra osservato, alle indicazioni contenute nel citato regolamento n. 98/ 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in data 15 gennaio 2013, in tema di immissione sul mercato e di uso di precursori di esplosivi, attività sottoposte a particolari controlli.

Con l'art. 678 *bis* c. p. viene sanzionata ( con l'arresto fino a diciotto mesi e con l'ammenda fino a euro 247 ) la condotta di chiunque, "senza averne titolo" ( espressione che individua un presupposto della condotta piuttosto che un elemento normativo del fatto ), introduce nel territorio dello Stato, detiene, usa o mette a disposizione di privati le sostanze o le miscele che le contengono, indicate come precursori di esplosivi nell'Allegato I del citato Regolamento CE n. 98/2013.

La elencazione delle condotte proibite dà adito a non poche perplessità: se ben si comprende il ricorso alla locuzione "introduce nel territorio dello Stato", presente in altre disposizioni codicistiche ( ad esempio, nell'art. 453 comma promo n. 3 in tema di falsificazione di monete ) ed assai spesso adoperata nella legislazione speciale ( art. 1 della legge 2 ottobre 1967, n. 895, sul controllo delle armi ) ed al

verbo “detenere” ( con il quale si indica l’instaurazione tra il soggetto ed il bene di un rapporto autonomo di disponibilità di fatto del primo sul secondo ), invece i segni linguistici “usa” ( nel senso forse di utilizzare ) e “mette a disposizione di privati” ( locuzione giuridicamente atecnica e dal significato ambiguo ), collocati l’uno a fianco dell’altro rivelano una redazione approssimativa, atteso fra l’altro che questi ultimi non possono né introdurre, né detenere, né usare le anzidette sostanze.

La mera lettura dell’ art. 679 *bis* c. p. lascia poi interdetti, in quanto in una disposizione di nuovo conio inserita nel codice penale è previsto al suo secondo comma un illecito amministrativo, mentre nel primo si punisce con l’arresto fino a dodici mesi o con l’ammenda fino ad euro 371 la condotta di chiunque omette di denunciare all’Autorità il furto o la sparizione delle materie indicate come precursori di esplosivi negli Allegati I e II del Regolamento CE n. 98/2013 e delle miscele e sostanze che le contengono.

Trattasi di una contravvenzione obblabile ex art. 162 *bis* c. p. e, nonostante l’utilizzazione del lemma “chiunque”, da considerarsi “propria” in quanto soggetto attivo del reato può essere soltanto chi abbia una qualificata posizione di garanzia rispetto alla custodia di dette sostanze e, quindi, soprattutto i produttori e quanti sono legittimati a farne commercio, debitamente autorizzato.

La sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a 5.000 si applica nei confronti di chiunque omette di segnalare all’Autorità le transazioni sospette relative alle sostanze in questione, per tali dovendosi intendere quelle per cui ricorrono le condizioni tassativamente indicate nell’art. 9, punto 3, del citato Regolamento CE, il

quale stabilisce che gli operatori economici possono riservarsi il diritto di rifiutare la transazione sospetta e segnalano senza ritardo la transazione od il relativo tentativo, inserendo se possibile l'identità del cliente al punto di contatto nazionale dello Stato membro in cui la transazione è stata conclusa o tentata, ove abbiano motivi di ritenere sospetta una transazione proposta riguardante una o più sostanze elencate negli allegati o concernente miscele o sostanze che le contengono, tenuto conto di tutte le circostanze ed in particolare quando il potenziale cliente non è in grado di precisare l'uso previsto della sostanza o della miscela, ovvero sembra essere estraneo ad un siffatto uso o non è in grado di spiegarlo in modo plausibile, oppure intende acquistarle in quantità, combinazioni o concentrazioni insolite per uso privato od è restio ad esibire documenti identificativi od ancora insiste per usufruire di metodi di pagamento inconsueti od in contanti.

La previsione in discorso soggiace alle regole stabilite dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 ed è quindi ammesso *ex art. 16* il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista.

Nel suo complesso, il decreto legge in esame accentua i dati inquietanti che già erano emersi dalla applicazione delle disposizioni penali in tema di contrasto al terrorismo anche internazionale in quanto il vigente apparato normativo codicistico si presta anche a colpire attività di mera propaganda e proselitismo garantite dall'art. 19 della Costituzione e dall'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che riconosce la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, specie quando lo sguardo si rivolga a considerare la fede musulmana per la quale chi muore

in armi in nome di Allah è un martire il quale vede subito aprirsi le porte del paradiso. Ritornano, così, alla mente i moniti di Beccaria sulla tranquillità pubblica e sulla importanza della attività di prevenzione: “la notte illuminata a pubbliche spese, le guardie distribuite ne’ differenti quartieri delle città, i semplici e morali discorsi della religione riserbati al silenzio ed alla sacra tranquillità dei tempii protetti dall’ autorità pubblica, le arringhe destinate a sostenere gli interessi privati e pubblici nelle adunanze della nazione, nei parlamenti, o dove risiede la maestà del sovrano, sono tutti mezzi efficaci per prevenire il pericoloso addensamento delle popolari passioni”.

Prof. Avv. Leonardo Mazza