

L'UNIONE EUROPEA COMPIE UN NUOVO PASSO NEL CAMMINO DELLA LOTTA AL TERRORISMO: UNA PRIMA LETTURA DELLA DIRETTIVA 2017/541

*Direttiva 2017/541/UE sulla lotta contro il terrorismo,
che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio
e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio*

Abstract. *L'adozione della direttiva in commento rappresenta il nuovo passo compiuto dal legislatore europeo nell'ottica del contrasto al terrorismo internazionale, con il duplice obiettivo di colmare le lacune di tutela esistenti e migliorare il quadro giuridico eurounitario. Tale provvedimento sollecita gli interpreti ad interrogarsi sullo stato dell'arte della normativa italiana al cospetto dei nuovi obblighi di incriminazione; più in radice, però, invita a riflettere circa la compatibilità di tale complesso di norme – sempre più foriero di un'anticipazione della tutela penale – con i principi di garanzia propri del diritto penale e, in fin dei conti, con quei diritti umani su cui si fonda l'Unione europea stessa.*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. I “vecchi” obblighi di incriminazione riproposti dalla direttiva. – 3. I “nuovi” obblighi di incriminazione introdotti dalla direttiva. – 4. Le indicazioni relative al trattamento sanzionatorio. – 5. La responsabilità delle persone giuridiche. – 6. Le indicazioni di massima sul versante processuale. – 6.1. (segue) La cooperazione giudiziaria – 7. I diritti delle vittime del terrorismo: il focus della direttiva sulle misure di protezione, sostegno e assistenza. – 8. E noi, a che punto siamo? Lo stato dell'arte della normativa italiana al cospetto degli obblighi di incriminazione eurounitari. – 8.1. (segue) In particolare, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici. – 8.2. (segue) I potenziali obblighi di adeguamento del legislatore italiano: rilevanza penale del singolo viaggio? – 9. Riflessioni conclusive: il delicato equilibrio tra esigenze di tutela e diritti umani.

1. Considerazioni introduttive.

La crescente preoccupazione per la minaccia terroristica ha spinto, ancora una volta, il legislatore europeo a migliorare il quadro giuridico eurounitario sulla lotta al terrorismo – ed in particolare quello penale – sì da far fronte alle nuove sfide che, come i recenti fatti di Londra, Stoccolma e da ultimo Manchester ricordano, il terrorismo pone: il fenomeno dei *foreign fighters* e, soprattutto, dei c.d. lupi solitari. Ed è questo lo scenario che fa da sfondo all'adozione della direttiva n. 541 sulla lotta contro il terrorismo, pubblicata il 31 marzo 2017 nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea. Tale

provvedimento – che, nell’ottica dell’armonizzazione, si pone l’obiettivo di creare un quadro giuridico comune a tutti gli Stati membri al fine di favorire lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità nazionali – ha peraltro consentito di allineare il diritto dell’Unione al diritto internazionale che già aveva implementato il novero degli obblighi di incriminazione posti a carico degli Stati per contrastare il terrorismo.

Tre sono le direzioni principali lungo le quali sembra muoversi la direttiva.

Innanzitutto, l’intervento mira a colmare le lacune presenti nella decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo – così come aggiornata dalla decisione quadro 2008/919/GAI – alla luce della Risoluzione 2178(2014) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e del Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo, siglato a Riga il 22 maggio 2015, attraverso l’introduzione di quattro nuovi obblighi di incriminazione: la *ricezione di addestramento*, i *viaggi*, l’*organizzazione o agevolazione di viaggi a fini terroristici*; infine, il *finanziamento del terrorismo*.

In secondo luogo, poi, l’obiettivo perseguito è quello di armonizzare la normativa penalistica e processual-penalistica degli Stati membri nell’ottica della creazione di un quadro giuridico comune che favorisca la cooperazione tra gli Stati stessi in tutte le sue forme.

Infine, il legislatore europeo promuove l’adozione di misure di protezione, sostegno e assistenza *ad hoc* per le vittime del terrorismo.

Due, quindi, le basi giuridiche poste a fondamento della direttiva: l’art. 83 TFUE che, come noto, consente al Parlamento europeo e al Consiglio di stabilire *norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni*, tra i quali rientra esplicitamente il terrorismo; e l’art. 82, par. 2, lett. c), TFUE, che consente ai medesimi organi di stabilire norme minime sui diritti delle vittime della criminalità.

2. I “vecchi” obblighi di incriminazione riproposti dalla direttiva.

Procedendo con ordine nell’analisi della direttiva, una prima parte delle disposizioni contenute all’interno del provvedimento riproduce, *mutatis mutandis*, obblighi di incriminazione già previsti dalla decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo così come aggiornata dalla decisione quadro 2008/919/GAI.

Tra questi l’art. 3 che, in maniera pressoché identica a quanto già previsto dall’art. 1 della precedente decisione quadro, costruisce la nozione di *reati di terrorismo* quale combinazione di due elementi:

a) un *elemento oggettivo* che fa riferimento ad una serie di «atti intenzionali» – analiticamente elencati¹ – che «per la loro natura o per il contesto in cui si situano, possono arrecare grave danno a un paese o a un’organizzazione internazionale»;

b) un *elemento soggettivo* integrato dallo scopo alternativo di «intimidire gravemente la popolazione», «costringere indebitamente i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto», «destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali». Gli «atti intenzionali», menzionati sub a), acquistano, dunque, la qualifica di reati di terrorismo solo se, e nella misura in cui, siano commessi perseguendo uno degli scopi – per l’appunto terroristici – appena elencati.

A norma dell’art. 14 della direttiva, poi, la punibilità è estesa anche alle condotte di concorso e istigazione e si ammette il tentativo di commettere uno dei reati di terrorismo di cui all’art. 3, eccezion fatta per le ipotesi di detenzione di esplosivi o armi da fuoco e di minaccia a commettere uno di tali reati.

L’unico elemento di novità rispetto alla precedente nozione attiene all’introduzione delle condotte di interferenza illecita relativa ai sistemi di informazione o ai dati informatici in un sistema di informazione² – così come definite rispettivamente dagli art. 4 e 5 della direttiva 2013/40/UE relativa agli attacchi contro i sistemi informatici³ – nell’elenco puntuale degli «atti intenzionali» rilevanti nel senso sopra indicato.

¹ Gli “atti” elencati sono: a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso; b) attentati all’integrità fisica di una persona; c) sequestro di persona o cattura di ostaggi; d) distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private che possono mettere in pericolo vite umane o causare perdite economiche considerevoli; e) sequestro di aeromobili o navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci; f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di esplosivi o armi da fuoco, comprese armi chimiche, biologiche, radiologiche o nucleari; g) rilascio di sostanze pericolose o il cagionare incendi, inondazioni o esplosioni i cui effetti mettano in pericolo vite umane; h) manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane; i) interferenza illecita relativamente ai sistemi, ai sensi dell’articolo 4 della direttiva 2013/40/UE del Parlamento e del Consiglio nei casi in cui si applica l’articolo 9, paragrafo 3 o l’articolo 9, paragrafo 4, lettere b) o c), di tale direttiva in questione e interferenza illecita relativamente ai dati, di cui all’articolo 5 di tale direttiva nei casi in cui si applica l’articolo 9, paragrafo 4, lettera c, di tale direttiva; j) minaccia di commettere uno degli atti elencati alle lettere da a) a i).

² In virtù del rinvio operato dalla lett. i) della direttiva in commento agli artt. 9, par. 3 e 9, par. 4, lett. b) e c) della direttiva 2013/40/UE, la condotta di interferenza illecita relativamente ai sistemi costituisce, qualora ricorra uno degli scopi indicati al par. 2, un reato terroristico, purché venga colpito un numero significativo di sistemi di informazione attraverso un programma per computer (destinato o modificato principalmente al fine di commettere uno dei reati previsti dalla direttiva 2013/40/UE), una password di un computer, un codice d’accesso, o dati simili che permettono di accedere in tutto o in parte a un sistema di informazione; ovvero causi danni gravi o sia commessa in danno di un sistema di informazione di un’infrastruttura critica. La condotta di interferenza illecita relativamente ai dati, invece, rileva – parimente al ricorrere di uno degli scopi terroristici – solo se sia commessa in danno di un sistema di informazione di un’infrastruttura critica.

³ Direttiva 2013/40/UE del Parlamento e del Consiglio relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione e che sostituisce la decisione quadro 2005/222/GAI del Consiglio, del 12 agosto 2003. In particolare, l’art. 4 della direttiva definisce la condotta di interferenza illecita relativamente ai sistemi quale «atto di ostacolare

Sostanzialmente immutata appare altresì la disposizione in tema di *reati riconducibili a un gruppo terroristico*, di cui all'art. 4 della direttiva, che pone a carico degli Stati l'obbligo di incriminare, da un lato, la «direzione» di un gruppo terroristico»; dall'altro, la «partecipazione» alle attività di un gruppo terroristico «anche fornendogli informazioni o mezzi materiali, ovvero tramite qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose del gruppo terroristico».

La punibilità di tali condotte, poi, come chiarito dall'art. 13 della direttiva, non è subordinata all'effettiva commissione di un reato di terrorismo, secondo la logica dell'anticipazione della tutela. Di contro, anche in tal caso, per effetto dell'art. 14 della direttiva, sono penalmente rilevanti le condotte atipiche di concorso e istigazione alla commissione del reato.

Per il vero, la nozione precedente di tali reati, accolta dall'art. 2 della decisione quadro del 2002, impiegava la locuzione «organizzazione terroristica» in luogo di quella di «gruppo terroristico»; tuttavia, in entrambi i casi, la definizione fornita dai rispettivi testi di riferimento è la medesima, vale a dire quella di «un'associazione strutturata di più di due persone, stabile nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati di terrorismo», sì che al di là del differente *nomen iuris* non pare che la direttiva introduca un concetto differente. Del resto, lo stesso Protocollo addizionale non aveva introdotto una definizione di «gruppo terroristico» che viene dunque rimessa, come chiarito dal rapporto esplicativo, alle parti firmatarie⁴.

Allo stesso modo, non costituisce una novità la disposizione di cui all'art. 5 – posta ad apertura del titolo III della direttiva dedicato ai reati connessi ad attività terroristiche – che pone a carico degli Stati l'obbligo di sanzionare penalmente la *pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo*, definita quale «diffusione o qualunque altra forma di pubblica divulgazione di un messaggio, con qualsiasi mezzo, sia online che offline», posta in essere con l'intento specifico di istigare alla commissione di un reato di terrorismo di cui all'art. 3 della direttiva (eccezion fatta per la condotta di minaccia) e sempreché «tale comportamento, direttamente o indirettamente, ad esempio mediante l'apologia di atti terroristici, promuova il compimento di reati di terrorismo, creando in tal modo il pericolo che uno o più di tali reati possano essere commessi». Inoltre, ai fini dell'integrazione di tale reato – come chiarito dall'art. 13 della direttiva – anche in questo caso non solo «non è necessario che un reato di terrorismo sia stato effettivamente

gravemente o interrompere il funzionamento di un sistema di informazione mediante l'immissione di dati informatici, la trasmissione, il danneggiamento, la cancellazione, il deterioramento, l'alterazione o la soppressione di tali dati o rendendo tali dati inaccessibili, compiuto intenzionalmente e senza diritto»; mentre l'art. 5 individua le condotte di interferenza illecita relativamente ai dati nell'atto di «cancellare, danneggiare, deteriorare, alterare, sopprimere dati informatici in un sistema di informazione, o di rendere tali dati inaccessibili, compiuto intenzionalmente e senza diritto».

⁴ Così il rapporto esplicativo al Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (§ 37): «...It should be noted that there is no intentionally binding definition of a "terrorist association or group". [...], a Party may qualify or define the associations or groups within the meaning of this provision, including by interpreting the terms "association or group" to mean "proscribed" (i.e. prohibited by law) organisations or groups in accordance with its domestic law».

commesso», ma neppure che sia stabilito «un collegamento con un altro reato specifico elencato nella presente direttiva», il che implica, ad esempio, che saranno sussumibili nell'ambito di applicazione della disposizione in parola, le condotte di esaltazione di attentatori suicidi operate sui *social network* ovvero la diffusione di immagini di brutali assassini quale mezzo per dimostrare il potere di un gruppo terroristico, sempreché ovviamente ciò crei il pericolo della commissione di uno o più reati. Anche in tal caso, peraltro, rileveranno anche le condotte di istigazione e concorso nella provocazione (art. 14).

Tale nozione di 'pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo' riproduce nel testo della direttiva quella, pressoché identica, già introdotta all'art. 3, par. 1, lett. a) dalla decisione quadro del 2008, a sua volta attuativa dell'art. 5 della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo⁵.

Quanto al significato da attribuire ai termini 'diffusione' e 'qualunque altra forma di pubblica divulgazione' può essere utile richiamare l'interpretazione fornita dal rapporto esplicativo della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (§ 102) – i cui esiti ermeneutici si ritengono validi anche con riferimento all'attuale direttiva –, in base al quale la 'diffusione (*distribution*)' «*refers to the active dissemination of a message advocating terrorism*»; mentre la locuzione 'qualunque altra forma di pubblica divulgazione (*otherwise making available*)' «*refers to providing that message in a way that is easily accessible to the public, for instance, by placing it on the Internet or by creating or compiling hyperlinks in order to facilitate access to it*». In un'ottica di miglior comprensione dell'ambito di applicazione di tale disposizione, peraltro, il decimo considerando della direttiva esemplifica talune condotte riconducibili alla fattispecie di 'pubblica provocazione' quali l'*apologia e giustificazione del terrorismo* ovvero la *diffusione* – sia online che offline – di *messaggi o immagini*, ivi compresi quelli che coinvolgono le vittime del terrorismo, *quale mezzo per raccogliere sostegno alle cause dei terroristi o intimidire gravemente la popolazione*; sempreché ovviamente creino il pericolo della commissione di uno o più reati terroristici. Sotto quest'ultimo profilo, peraltro, il medesimo considerando chiarisce come «*per ogni caso concreto, nell'esaminare se sussista un siffatto pericolo, si dovrebbe tenere conto delle specifiche circostanze del caso*», quali l'*autore e il destinatario del messaggio*, il *contesto in cui l'atto è commesso*, l'*entità e la natura verosimile del pericolo* medesimo.

Peraltro, ancorché si tratti di una ovvia constatazione, è bene sottolineare – come del resto fa anche il rapporto esplicativo della convenzione del Consiglio d'Europa per

⁵ L'art. 3, par. 1, lett. a) come sostituito dalla decisione quadro 2008/919/GAI – in maniera sostanzialmente identica – intendeva per pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo: «la diffusione, o qualunque altra forma di pubblica divulgazione, di un messaggio con l'intento di istigare a commettere uno dei reati di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h) [reati terroristici], qualora tale comportamento, che preconizzi direttamente o indirettamente reati di terrorismo, dia luogo al rischio che possano essere commessi uno o più reati». Allo stesso modo, l'art. 5 della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo definisce la *public provocation to commit a terrorist offence*, come «*the distribution, or otherwise making available, of a message to the public, with the intent to incite the commission of a terrorist offence, where such conduct, whether or not directly advocating terrorist offences, causes a danger that one or more such offences may be committed*».

la prevenzione del terrorismo (§ 103) – che ogni forma di provocazione che, pur rivestendo i caratteri prescritti dall'art. 5 della direttiva, avvenga in privato, esula dall'ambito di applicazione della disposizione in parola.

L'articolo in commento crea, dunque, un'ipotesi di limitazione della libertà di espressione consacrata dall'art. 10 Cedu e dall'art. 11 della Carta di Nizza; una siffatta limitazione tuttavia, come chiarito dal quarantesimo *considerando* della direttiva, si ritiene non possa estendersi fino a ricomprendere le *opinioni radicali, polemiche o controverse in merito a questioni politiche sensibili, tra cui il terrorismo, espresse nel dibattito pubblico* né tantomeno essere interpretata come intesa a *limitare od ostacolare la diffusione di informazioni a fini scientifici, accademici o di comunicazione*.

Strettamente correlata a tale obbligo di incriminazione, ed essenziale per il contrasto delle condotte di promozione online del terrorismo, è poi la disposizione contenuta nell'art. 21 della direttiva che pone a carico degli Stati l'obbligo di *rimuovere alla fonte i contenuti online che costituiscono una pubblica provocazione per commettere un reato di terrorismo*. Tale meccanismo costituisce infatti un *mezzo efficace* per contrastare il terrorismo su internet e si sostanzia nell'adozione delle misure necessarie per assicurare la «tempestiva rimozione dei contenuti online», ospitati nel proprio territorio, attraverso i quali viene perpetrato il reato di pubblica provocazione ovvero, ove ciò non sia possibile, per «bloccare l'accesso a tali contenuti» agli utenti di internet.

L'importanza assegnata dalla direttiva alla tempestiva rimozione di tali contenuti emerge al punto che viene chiesto agli Stati, ove i contenuti siano ospitati al di fuori del proprio territorio, di cooperare con i paesi terzi per la rimozione dei contenuti. Tuttavia, attesa l'interferenza che tali misure potrebbero avere con alcune libertà fondamentali, esse dovranno rispettare alcuni requisiti: innanzitutto, dovranno essere stabilite secondo procedure trasparenti che garantiscano agli utenti un «*adeguato livello di certezza e prevedibilità del diritto*»; dovranno fornire idonee garanzie agli utenti – ivi compresa la possibilità di ricorrere in via giudiziaria – al fine di assicurare che tali misure siano limitate allo stretto necessario e, soprattutto, proporzionate; dovranno consentire agli utenti di conoscere i motivi della rimozione o del blocco. D'altra parte, come chiarito dal ventitreesimo *considerando* della direttiva, tali misure non dovrebbero porre a carico dei fornitori dei servizi di hosting nessun *obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che trasmettono o memorizzano*, né tantomeno costoro dovrebbero essere considerati responsabili, salve le ipotesi in cui siano effettivamente a conoscenza dell'illiceità dell'attività o dell'informazione.

Proseguendo nell'analisi del testo della direttiva, non costituiscono una novità nemmeno gli artt. 6 e 7 che disciplinano, rispettivamente, le condotte di *reclutamento a fini terroristici* e di *fornitura di addestramento a fini terroristici*: entrambe tali disposizioni, infatti, erano state introdotte – con formulazione pressoché identica a quella attuale – dalla decisione quadro 2008/919/GAI al fine di attuare gli articoli 6 e 7 della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo. Elemento comune ad entrambe le disposizioni, senza soluzione di continuità con quanto già disposto nel 2008, è la possibilità di punire tali condotte a prescindere dall'effettiva commissione di un reato di terrorismo nonché – e ciò costituisce elemento di novità – senza che sia necessario stabilire un collegamento con un altro reato specifico previsto dalla direttiva. Ciò

implica, ad esempio, che ai fini dell'integrazione della fattispecie di fornitura di addestramento, *non è necessario* che l'addestratore *istruisca una persona al fine di commettere uno specifico reato di terrorismo*⁶; né – aggiungiamo noi – sarà necessario provare in giudizio tale circostanza. Tale è l'effetto dell'art. 13 della direttiva, già richiamato a proposito delle norme precedenti, che – in maniera orizzontale – slega l'applicazione di talune fattispecie previste dalla direttiva, tra cui quelle di addestramento e reclutamento, dall'effettivo compimento o connessione con i reati di terrorismo. Anche in tale caso, peraltro, saranno punibili le condotte atipiche di istigazione e concorso, oltretutto le ipotesi in cui le condotte si arrestino alla soglia del tentativo.

Quanto al *reclutamento*, in particolare, esso si sostanzia nell'«atto [intenzionale] di sollecitare un'altra persona a commettere o contribuire alla commissione» di un reato di terrorismo (anche in questo caso con esclusione della minaccia a commettere un reato terroristico) o di un reato riconducibile ad un gruppo terroristico⁷.

Sotto il profilo dei requisiti minimi di fattispecie, come già chiarito dal rapporto esplicativo della convenzione per la prevenzione del terrorismo, è necessario che il reclutatore agisca con l'intenzione che il reclutato commetta (o contribuisca a commettere) un reato terroristico ovvero aderisca a un gruppo terroristico allo scopo di contribuire alle attività criminose del gruppo, mentre è del tutto irrilevante che il destinatario della sollecitazione commetta effettivamente il reato o aderisca al gruppo terroristico⁸. D'altro canto, è requisito indefettibile il fatto che «*the recruiter successfully approach the addressee*» direttamente o a distanza, ad esempio attraverso internet⁹.

Quanto, invece, alla *fornitura di addestramento*, essa si sostanzia nell'«atto [intenzionale] di impartire istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo (sempre con esclusione della minaccia a commettere un atto terroristico)» che sia sorretto dalla «consapevolezza che le competenze trasmesse» sono destinate ad essere utilizzate allo scopo di commettere (o contribuire alla commissione) di un reato di terrorismo¹⁰. La *ratio*

⁶ Questo l'esempio fatto dalla relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, pag. 18.

⁷ In base all'art. 3, par. 1, lett. b), come modificato dalla decisione quadro 2008/919/GAI, per 'reclutamento a fini terroristici' si intende «l'induzione a commettere uno dei reati di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h) [reati terroristici] o all'articolo 2, paragrafo 2 [reati riconducibili a un'organizzazione terroristica]». Così, in maniera analoga, l'art. 6 della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo: «*for the purposes of this Convention, "recruitment for terrorism" means to solicit another person to commit or participate in the commission of a terrorist offence, or to join an association or group, for the purpose of contributing to the commission of one or more terrorist offences by the association or the group*».

⁸ Così il rapporto esplicativo (§ 109): «*for the completion of the act, it is not necessary that the addressee actually participate in the commission of a terrorist offence or that he or she join a group for that purpose*».

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ In base all'art. 3, par. 1, lett. c), come modificato dalla decisione quadro 2008/919/GAI, per 'addestramento a fini terroristici' si intende «l'atto di fornire istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere uno dei reati di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h) [reati terroristici], nella consapevolezza che le istruzioni impartite sono intese per conseguire tale obiettivo». In maniera pressoché identica, così l'art. 7 della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo: «*for the purposes of this*

di tale disposizione risiede soprattutto, ora come allora, nell'intento di «contrastare la diffusione di istruzioni e manuali (online) ai fini dell'addestramento e della pianificazione di attentati e più specificatamente la diffusione (attraverso internet) di informazioni sulle risorse e i metodi terroristici, che funge in tal modo da "campo di addestramento virtuale"»¹¹. Ciò non toglie, ovviamente, che rientrino nell'ambito di applicazione di tale disposizione anche forme di addestramento più tradizionali, che non passino attraverso la rete.

Quanto ai confini concettuali della nozione di 'altre armi', può essere utile richiamare qui il rapporto esplicativo della convenzione per la prevenzione del terrorismo che, a tal proposito, richiama l'art. 1, par. 3, lett. b) della convenzione delle Nazioni Unite per la repressione del terrorismo a mezzo bombe, siglata a New York il 15 dicembre 1997, in base al quale devono intendersi: «*a weapon or device that is designed, or has the capability, to cause death, serious bodily injury or substantial material damage through the release, dissemination or impact of toxic chemicals, biological agents or toxins or similar substances or radiation or radioactive material*».

Infine, l'art. 12 della direttiva contempla un'ultima serie di reati comuni – furto aggravato, estorsione e produzione o utilizzo di falsi documenti amministrativi – che assumono la qualifica di reati connessi ad attività terroristiche in virtù dello scopo perseguito: commettere un reato di terrorismo o, nell'ipotesi dei documenti, partecipare alle attività di un gruppo terroristico ed effettuare un viaggio a fini terroristici. Tali condotte dovranno, inoltre, rilevare ancorché si arrestino alla soglia del tentativo, così come dovranno essere punite le condotte atipiche di istigazione e concorso, sempre ai sensi dell'art. 14 della direttiva.

D'altro canto, il profilo di maggior interesse di tale disposizione, anch'essa già prevista dalla decisione quadro del 2002¹², attiene alla possibilità – che discende dall'applicazione dell'art. 13 della direttiva – di punire le condotte suscettibili nel suo ambito di applicazione a prescindere dall'effettiva commissione di un reato di terrorismo e senza che sia necessario stabilire un collegamento con un altro reato specifico contemplato dalla direttiva. Tale rilievo non è di poco conto: ad esempio, sarà considerato reato connesso ad attività terroristiche – con le conseguenze che ciò implica in punto di trattamento sanzionatorio, come meglio si vedrà in seguito – il furto di esplosivi effettuato allo scopo di commettere un attentato terroristico, ancorché l'attacco pianificato non venga mai realizzato¹³.

Convention, "training for terrorism" means to provide instruction in the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or in other specific methods or techniques, for the purpose of carrying out or contributing to the commission of a terrorist offence, knowing that the skills provided are intended to be used for this purpose».

¹¹ Così la relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, p. 17.

¹² In base all'art. 3 della Decisione quadro del 2002 sono considerati «reati connessi alle attività terroristiche»: a) furto aggravato commesso per realizzare uno dei comportamenti elencati all'articolo 1, paragrafo 1; b) estorsione per attuare uno dei comportamenti elencati all'articolo 1, paragrafo 1; c) formazione di documenti amministrativi falsi al fine di porre in essere uno dei comportamenti elencati nell'articolo 1, paragrafo 1, lettere da a) a h), e nell'articolo 2, paragrafo 2, lettera b).

¹³ Questo l'esempio della relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, p. 20.

3. I “nuovi” obblighi di incriminazione introdotti dalla direttiva.

Ma l’aspetto più innovativo della direttiva risiede, come anticipato, nell’introduzione di quattro nuovi obblighi di incriminazione a carico degli Stati, non previsti né dalla decisione quadro 2002/475/GAI, né dalla successiva 2008/919/GAI, che abbracciano condotte teleologicamente orientate alla commissione di atti terroristici e tuttavia ancora ad uno stadio preparatorio-organizzativo: la *ricezione di addestramento a fini terroristici*; i *viaggi a fini terroristici*; l’*organizzazione o agevolazione di viaggi a fini terroristici* e il *finanziamento del terrorismo*. Tali disposizioni, che attuano gli articoli 3, 4, 5 e 6 del Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo – adottato, a sua volta, sulla scia della Risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite –, nonché la raccomandazione 5 del Gruppo d’azione finanziaria internazionale (o *Financial action task force*, d’ora innanzi GAFI-FATF), hanno quale intento, come già sottolineato, quello di migliorare il quadro eurounitario di contrasto al terrorismo così da far fronte alle nuove sfide che il terrorismo pone.

Elemento comune a tutte tali disposizioni – secondo l’art. 13 della direttiva che, come già visto, opera quale disposizione orizzontale – è la possibilità di punire siffatte condotte a prescindere sia dall’effettiva commissione di un reato di terrorismo, sia dalla possibilità di stabilire un collegamento con uno specifico reato contemplato dalla direttiva. Ciò si pone in linea con la logica di fondo che permea la direttiva di anticipare la soglia di punibilità e consente, ad esempio, di sussumere nella fattispecie di finanziamento del terrorismo la condotta di colui che fornisce capitali destinati alla promozione di attività terroristiche senza la necessità di stabilire un collegamento con singoli viaggi all’estero già programmati.

Procedendo con ordine, quanto all’ipotesi di *ricezione di addestramento a fini terroristici*, essa si sostanzia nell’«atto di ricevere istruzioni per la fabbricazione o l’uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o contribuire alla commissione» di uno dei reati di terrorismo (anche questa volta con esclusione della condotta di minaccia)¹⁴. Tale fattispecie è, dunque, speculare a quella di *fornitura di addestramento* di cui all’art. 7 della direttiva, rivolgendosi, questa volta, a colui che apprende e acquisisce *conoscenze, documentazioni o abilità pratiche* attraverso l’addestramento.

Quanto alle modalità della condotta, come chiarito dalla relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, l’addestramento penalmente rilevante può

¹⁴ Tale nozione della condotta di addestramento passivo è sostanzialmente identica a quella contenuta nell’art. 3 del Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione del terrorismo, eccezion fatta per l’esplicita esclusione dell’autoapprendimento, se non per il fatto che in tal caso sembra richiedersi un rapporto diretto tra addestratore e addestrato: «for the purpose of this Protocol, “receiving training for terrorism” means to receive instruction, including obtaining knowledge or practical skills, from another person in the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or in other specific methods or techniques, for the purpose of carrying out or contributing to the commission of a terrorist offence».

svolgersi sia in presenza dell'addestratore – ad esempio attraverso la partecipazione ad un vero e proprio campo di addestramento – quanto a distanza, ad esempio attraverso l'utilizzo dei media elettronici o più in generale di internet. Due però i requisiti minimi indefettibili di tale condotta: la partecipazione attiva dell'addestrato alla propria formazione e il particolare scopo perseguito dall'addestrato.

Sotto il primo profilo, in particolare, sarà necessario che l'addestrato ricopra un ruolo attivo nella propria formazione, sì che «il semplice fatto di visitare siti web contenenti informazioni» o «ricevere comunicazioni che potrebbero essere utilizzate per l'addestramento a fini terroristici», non è sufficiente ai fini dell'integrazione del reato in parola¹⁵. Proprio attorno a tale profilo ruota l'undicesimo *considerando*, che sembrerebbe aprire alla possibilità di includere l'autoapprendimento nel concetto di ricezione di addestramento, purché tale apprendimento, effettuato attraverso internet o la consultazione di altro materiale didattico, derivi da una condotta attiva e sia effettuato con l'intento di commettere o contribuire alla commissione di un reato terroristico, intento che può essere dedotto dal *tipo di materiale consultato* ovvero *dalla frequenza della consultazione*. E così, ad esempio, *scaricare un manuale al fine di fabbricare esplosivi per commettere un reato di terrorismo potrebbe essere assimilato all'atto di ricevere un addestramento a fini terroristici*. Viceversa, *il semplice fatto di visitare siti web ovvero raccogliere materiale per finalità legittime* (quali gli scopi accademici o di ricerca) non può essere considerata una condotta suscumbibile nella fattispecie di 'ricevere addestramento'.

Quanto al secondo profilo, invece, è necessario che l'addestrato agisca allo scopo – da accertarsi giudizialmente – di avvalersi di tale *know-how* al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato terroristico. Da qui discende la considerazione – fatta propria dalla relazione di accompagnamento della proposta di direttiva – che «*anche la partecipazione ad attività altrimenti lecite, quali seguire un corso di chimica all'università, prendere lezioni di volo o ricevere un addestramento militare da uno Stato, può essere considerata come commissione illecita del reato di ricevere un addestramento se è possibile dimostrare che il destinatario dell'addestramento ha l'intento criminoso di usare l'addestramento ricevuto per commettere un reato terroristico*»¹⁶.

Come chiarito dall'undicesimo *considerando* della direttiva, lo scopo di tale norma è proprio quello di rispondere alle *minacce derivanti da coloro che preparano attivamente la commissione di reati di terrorismo, compresi coloro che agiscono sostanzialmente da soli*.

A norma dell'art. 14, poi, l'obbligo di incriminazione posto a carico degli Stati deve coprire anche le condotte di concorso o istigazione alla ricezione di addestramento a fini terroristici, non previsto invece dal Protocollo addizionale alla convenzione per la prevenzione del terrorismo. E ciò sulla scorta dell'idea che la condotta di colui che aiuta qualcuno a ricevere istruzioni – ad esempio fornendo la traduzione di contenuti in una lingua straniera nella piena consapevolezza dell'impiego di tali istruzioni per fini terroristici – non è meno riprovevole di quella di colui che offre la medesima prestazione

¹⁵ Così la relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, p. 18.

¹⁶ *Ibidem*.

al soggetto che impartisce l'addestramento, che invece è sempre stata oggetto di obblighi di incriminazione nelle fonti sovranazionali¹⁷.

La preoccupazione sempre crescente di arginare i flussi di combattenti terroristi stranieri è lo scenario che fa, poi, da sfondo all'introduzione dei successivi articoli 9 e 10 che disciplinano, rispettivamente, i *viaggi a fini terroristici* e *l'organizzazione o agevolazione di tali viaggi*.

In particolare, l'art. 9, par. 1, pone un obbligo di incriminazione rispetto al singolo viaggio compiuto per fini terroristici, vale a dire quell'atto intenzionale del «recarsi in un paese diverso» dallo Stato membro in cui il soggetto ha la cittadinanza o residenza allo scopo alternativo: di «commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo» ai sensi dell'art. 3; di «partecipare alle attività di un gruppo terroristico nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose di tale gruppo» ai sensi dell'art. 4 – il che costituisce elemento di novità rispetto allo stesso art. 4 del Protocollo addizionale–; infine, di «impartire o ricevere un addestramento» ai sensi degli artt. 7 e 8¹⁸.

Il secondo paragrafo disciplina, invece, l'ipotesi reciproca in cui lo Stato UE sia il paese di destinazione del combattente straniero, tipizzando non solo «l'atto [intenzionale] di recarsi in tale Stato membro» per uno dei medesimi scopi alternativi indicati nel paragrafo 1, ma altresì tutti «gli atti preparatori intrapresi da una persona che entri» in tale territorio «con l'intento di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo di cui all'art. 3».

Come chiarito dal dodicesimo *considerando* della direttiva, tali atti preparatori potrebbero includere *la pianificazione o la cospirazione nell'ottica di commettere o di contribuire a commettere reati di terrorismo*. Sotto diverso profilo, poi, il viaggio verso il paese di destinazione può essere effettuato sia per *via diretta* che *indiretta, transitando in altri Stati membri*¹⁹.

Inoltre, ai sensi dell'art. 14, viene stabilito l'obbligo supplementare di perseguire penalmente l'istigazione a commettere tale reato nonché il tentativo di viaggiare all'estero (da o verso uno Stato UE) come sopra definito – con l'ovvia esclusione degli atti preparatori – in piena linea con quanto disposto dall'art. 4, par. 3 del Protocollo addizionale.

D'altro canto, come già sottolineato dal rapporto esplicativo al Protocollo addizionale, tale disposizione implica inevitabilmente una limitazione della libertà di circolazione sancita dall'art. 2 Prot. 4 Cedu, dall'art. 45 della Carta di Nizza nonché dall'art. 12 del PIDCP, sì che acquista ruolo centrale lo scopo perseguito dal soggetto, che, dunque, dovrà costituire oggetto di piena prova nel corso del procedimento. Perciò,

¹⁷ Chiarisce questo aspetto la relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, p. 21.

¹⁸ Tale nozione – eccezion fatta per il profilo sopra evidenziato – è analoga a quella contenuta nell'art. 4 del Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo: «*for the purpose of this Protocol, "travelling abroad for the purpose of terrorism" means travelling to a State, which is not that of the traveler's nationality or residence, for the purpose of the commission of, contribution to or participation in a terrorist offence, or the providing or receiving of training for terrorism*»

¹⁹ In tal senso la relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, pag. 19.

in base alle indicazioni fornite dal rapporto esplicativo del Protocollo addizionale – che si ritiene possano valere anche con riferimento all’articolo in parola – tale disposizione non consente di punire tutti i viaggi verso determinate destinazioni critiche, né tantomeno obbliga gli Stati ad introdurre misure o sanzioni amministrative quali il ritiro del passaporto (§ 45-48).

L’articolo 10, poi, completa la tutela apprestata dalla direttiva rispetto ai flussi di combattenti terroristi stranieri, ponendo a carico degli Stati l’obbligo di punire tutti gli atti, compiuti intenzionalmente, «connessi all’organizzazione o agevolazione del viaggio di una persona a fini terroristici» da e verso uno Stato membro dell’Unione Europea, sempreché l’autore agisca «nella consapevolezza che l’assistenza è prestata a tal fine»²⁰, nonché l’istigazione a commettere uno di tali atti (art. 14, par. 2).

Quanto al significato da attribuire al termine “organizzare” – come del resto già evidenziato dal rapporto esplicativo al Protocollo addizionale (§ 60) – esso comprende una serie di condotte afferenti alla gestione di aspetti pratici del viaggio, quali l’acquisto dei biglietti o la pianificazione dell’itinerario; l’«agevolazione» si riferisce, invece, a tutte quelle condotte – evidentemente non ricomprese nel concetto di organizzazione – che comunque aiutino il soggetto a raggiungere la destinazione, quali ad esempio l’aiuto fornito al viaggiatore per attraversare illegalmente una frontiera²¹.

Chiude il cerchio degli obblighi di incriminazione non previsti dalla precedente normativa europea, la disposizione relativa al *finanziamento del terrorismo* che abbraccia le condotte di «fornitura» o «raccolta di capitali» – effettuata in qualsiasi modo, sia direttamente che indirettamente – «con l’intenzione che tali capitali siano utilizzati ovvero nella consapevolezza che tali capitali saranno utilizzati» per commettere: un reato di terrorismo; un reato riconducibile ad un gruppo terroristico; condotte di pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo; il reclutamento, l’addestramento (attivo o passivo) a fini terroristici; il compimento, l’organizzazione o l’agevolazione di un viaggio a fini terroristici.

Peraltro, prosegue la norma, ove il finanziamento riguardi i reati di terrorismo o riconducibili ad un gruppo terroristico ovvero un viaggio a fini terroristici, non è necessario – ai fini dell’integrazione della fattispecie – che «i capitali siano effettivamente utilizzati, in tutto o in parte, per commettere o per contribuire alla commissione di uno di tali reati né occorre che l’autore sia a conoscenza del reato o dei reati specifici per i quali saranno utilizzati».

Quanto alla nozione di ‘capitali’, essa è fornita dall’art. 1 della direttiva, in base al quale per capitali deve intendersi ogni «attività di qualsiasi natura, materiali o

²⁰ Tale disposizione attua l’art. 6 del Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo che già prevedeva l’introduzione di una fattispecie di reato che punisse le condotte di organizzazione o agevolazione dei viaggi a fini terroristici, da intendersi come «*any act of organisation or facilitation that assists any person in travelling abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4, paragraph 1, of this Protocol, knowing that the assistance thus rendered is for the purpose of terrorism*».

²¹ Così il rapporto esplicativo del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo, pag. 9, § 60, richiamato espressamente dalla relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, pag. 19.

immateriale, mobili o immobili, a prescindere dal modo in cui sono state acquistate, e documenti o strumenti giuridici in qualsiasi formato, anche elettronico o digitale, da cui risulti un diritto o un interesse riguardante tali attività, tra cui crediti bancari, assegni turistici (*travellers cheques*), assegni bancari, ordini di pagamento, azioni, titoli, obbligazioni, tratte, lettere di credito». Essi, poi, potranno provenire indifferentemente da un'unica fonte – ad esempio *un prestito o un dono forniti al viaggiatore da una persona o da un'entità giuridica* – ovvero da una pluralità di fonti, ad esempio attraverso *un qualsiasi tipo di raccolta organizzata da una o più persone o entità giuridiche*²². Da ultimo, come evidenziato dal quindicesimo *considerando* della direttiva – che ben ha presente come il commercio illegale di beni culturali costituisca un'importante fonte di reddito per i gruppi terroristici –, dovrebbe essere punibile come finanziamento del terrorismo (o come concorso in reati di terrorismo) anche *la vendita, l'acquisizione o lo scambio di beni culturali di interesse archeologico, artistico, storico o scientifico asportati illegalmente da una zona che, al momento dell'asportazione, era controllata da un gruppo terroristico laddove l'autore agisca nella consapevolezza che tali operazioni o i loro proventi sono destinati ad essere utilizzati a fini terroristici o andranno a beneficio di un gruppo terroristico*. Infine, l'art. 14 della direttiva pone altresì a carico degli Stati l'obbligo di incriminare le condotte di istigazione al finanziamento, nonché il tentativo a commettere tale reato.

Tale disposizione, dunque, si pone in maniera complementare rispetto all'approccio preventivo sposato dalla direttiva 2015/849/UE che stabilisce norme comuni sulla prevenzione dell'uso del sistema finanziario dell'Unione a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, e ne condivide la nozione di finanziamento del terrorismo, ponendosi in piena linea con l'*acquis* eurounitario²³. Essa attua, in particolare, la raccomandazione n. 5 del GAFI-FATF – dalla quale mutua altresì l'obbligo di punire le condotte atipiche di concorso nel finanziamento del terrorismo – e²⁴, quanto all'ipotesi specifica di finanziamento dei viaggi all'estero a fini terroristici, anche l'art. 5 del Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo²⁵. Intento dichiarato di tale fattispecie è quello di *smantellare le strutture di*

²² In tal senso la relazione di accompagnamento alla direttiva, pag. 20.

²³ Questa la definizione accolta dall'art. 1, par. 5, della direttiva 2015/849/UE: «*Ai fini della presente direttiva per "finanziamento del terrorismo" si intende la fornitura o la raccolta di fondi, in qualunque modo realizzata, direttamente o indirettamente, con l'intenzione di utilizzarli, o sapendo che sono destinati ad essere utilizzati, in tutto o in parte, per compiere uno dei reati di cui agli articoli da 1 a 4 della decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio*». Si ricorda peraltro che è attualmente in discussione una proposta di direttiva adottata dalla Commissione Europea il 5 luglio 2016 in materia di prevenzione del riciclaggio e finanziamento del terrorismo destinata a modificare l'attuale direttiva, cfr. sul punto, L. TROYER e M. ZANCAN, [Verso una nuova direttiva in materia di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo](#), in questa Rivista, 6 marzo 2017.

²⁴ In particolare la 5ª raccomandazione del GAFI-FATF già auspicava che «*countries should criminalise terrorist financing on the basis of the terrorist Financing Convention, and should criminalise not only the financing of terrorist acts but also the financing of terrorist organisations and individual terrorists even in the absence of a link to a specific terrorist act or acts. Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences*».

²⁵ Tale norma pone a carico degli Stati firmatari l'obbligo di punire le condotte di «*funding travelling abroad for the purpose of terrorism*» da intendersi quali «*providing or collecting, by any means, directly or indirectly, funds fully or partially enabling any person to travel abroad for the purpose of terrorism, as defined in article 4, paragraph 1, of this Protocol, knowing that the funds are fully or partially intended to be used for this purpose*».

supporto che agevolano la commissione di reati di terrorismo²⁶, non bastando a tal fine le norme che già consentono di punire il tentativo, concorso o favoreggiamento nella commissione dei singoli reati, come del resto sottolineato dalla stessa nota interpretativa della raccomandazione n. 5 GAFI-FATF: «criminalising terrorist financing solely on the basis of aiding and abetting, attempt, or conspiracy is not sufficient to comply with this Recommendation».

4. Le indicazioni relative al trattamento sanzionatorio.

La direttiva dedica, poi, due disposizioni al profilo specifico del trattamento sanzionatorio, in linea con quanto già disposto dalla decisione quadro del 2002. In particolare, l'art. 15 non solo ribadisce l'obbligo, di carattere generale, di punire i reati contemplati dalla direttiva con *sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, che possono comportare anche la consegna e l'extradizione*, ma fornisce indicazioni precise e concrete al legislatore nazionale per la determinazione della cornice edittale:

- l'obbligo di punire i reati di terrorismo di cui all'art. 3 – nonché il concorso, l'istigazione o il tentativo a commettere tali reati – con pene più severe rispetto a quelle previste per i medesimi fatti base che tuttavia non vengano commessi per uno degli scopi alternativi indicati dalla norma²⁷;
- l'obbligo di punire la direzione di un gruppo terroristico *ex art. 4* con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 15 anni;
- l'obbligo di punire la partecipazione ad un gruppo terroristico, così come definita dall'art. 4, con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 8 anni;
- l'obbligo di punire la minaccia di commettere un reato di terrorismo, ove l'autore sia una persona alla direzione di un gruppo terroristico, con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 8 anni;
- la possibilità di prevedere una circostanza aggravante nelle ipotesi di reclutamento o addestramento che coinvolgano un minore.

Il successivo articolo 16 lascia, poi, impregiudicata la possibilità – già riconosciuta agli Stati dalla decisione quadro del 2002 – di introdurre specifiche circostanze attenuanti applicabili nelle ipotesi in cui l'autore del reato «rinunci all'attività terroristica» e, contestualmente, «fornisca alle autorità amministrative o giudiziarie informazioni che esse non avrebbero potuto ottenere diversamente» che siano loro utili, in via alternativa, «per prevenire o attenuare gli effetti del reato»; «identificare o consegnare alla giustizia gli altri autori del reato»; «acquisire elementi di prova» o «impedire che siano commessi altri reati».

5. La responsabilità delle persone giuridiche.

²⁶ Così il quattordicesimo *considerando* della direttiva.

²⁷ Salve le ipotesi in cui, come chiarito dalla norma, le pene previste siano già le pene massime contemplate dal diritto nazionale.

Nell'ottica di un intervento che non dimentichi davvero nulla, la direttiva dedica, poi, gli articoli 17 e 18 ai profili di responsabilità delle persone giuridiche²⁸, così riproducendo, in buona sostanza, il contenuto degli articoli 7 e 8 della decisione quadro 2002/475/GAI²⁹. Le persone giuridiche potranno, in particolare, essere ritenute responsabili per uno qualsiasi dei reati contemplati dalla direttiva – ciò che d'altro canto non esclude la possibilità di agire anche nei confronti della persona fisica autrice, istigatrice o complice del reato – per i reati «commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica e che detenga una posizione preminente» in virtù del potere di rappresentanza della persona giuridica, ovvero della facoltà di adottare decisioni per conto di quest'ultima o di esercitare il controllo all'interno della stessa.

²⁸ In particolare, questo il testo dell'art. 17: «1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati di cui agli articoli da 3 a 12 e all'articolo 14 commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica e che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata su: a) un potere di rappresentanza di detta persona giuridica; b) la facoltà di adottare decisioni per conto della persona giuridica; c) la facoltà di esercitare il controllo all'interno della persona giuridica. 2. Gli Stati membri adottano altresì le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di un soggetto di cui al paragrafo 1 del presente articolo abbia reso possibile la commissione di uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 12 e all'articolo 14 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità. 3. La responsabilità delle persone giuridiche prevista dai paragrafi 1 e 2 del presente articolo non esclude l'esercizio dell'azione penale nei confronti delle persone fisiche che siano autrici, istigatrici o complici di uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 12 e all'articolo 14». L'art. 18, in tema di sanzioni applicabili alle persone giuridiche, dispone: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché la persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 17 sia punibile con sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendono sanzioni pecuniarie penali o non penali e che possono comprendere anche altre sanzioni quali: a) l'esclusione dal godimento di contributi o sovvenzioni pubblici; b) l'interdizione temporanea o permanente dall'esercizio di un'attività commerciale; c) l'assoggettamento a vigilanza giudiziaria; d) un provvedimento giudiziario di liquidazione; e) la chiusura temporanea o permanente dei locali usati per commettere il reato».

²⁹ Questo il disposto, rispettivamente, degli articoli 7 e 8 della decisione quadro 2002/475/GAI: «Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili di uno dei reati di cui agli articoli da 1 a 4, commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata: a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica; b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica. 2. Oltre ai casi previsti al paragrafo 1, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili qualora la mancata sorveglianza o il mancato controllo da parte di un soggetto tra quelli descritti al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione, a vantaggio della persona giuridica, di uno dei reati di cui agli articoli da 1 a 4 da parte di una persona sottoposta all'autorità di tale soggetto. 3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso uno dei reati di cui agli articoli da 1 a 4 abbiano istigato qualcuno a commetterli o vi abbiano concorso»; «Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile ai sensi dell'articolo 7 siano applicabili sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che comprendano ammende penali o non penali e che possano comprendere anche altre sanzioni quali: a) misure di esclusione dal godimento di un beneficio o aiuto pubblico; b) misure di divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale; c) assoggettamento a sorveglianza giudiziaria; d) provvedimenti giudiziari di scioglimento; e) chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato».

A tali ipotesi di responsabilità si aggiungono, poi, quelle in cui la carenza di sorveglianza o di controllo da parte dei soggetti che ricoprono una ‘posizione preminente’ ha reso possibile la commissione del reato da parte di un soggetto sottoposto alla propria autorità, sempreché tale reato abbia prodotto un vantaggio per l’ente.

Ove, poi, la persona giuridica sia ritenuta responsabile, dovrà essere sottoposta ad una sanzione – penale o non penale – parimenti effettiva, proporzionata e dissuasiva, quale, ad esempio: l’esclusione dal godimento di contributi o sovvenzioni pubbliche; l’interdizione temporanea o permanente dall’esercizio di un’attività commerciale; l’assoggettamento a vigilanza giudiziaria; un provvedimento giudiziario di liquidazione; la chiusura temporanea o permanente dei locali usati per commettere il reato.

6. Le indicazioni di massima sul versante processuale.

Anche sul versante processual-penalistico, le disposizioni in tema di giurisdizione ed esercizio dell’azione penale di cui all’art. 19 della direttiva ricalcano, *mutatis mutandis*, quelle già contenute nell’art. 9 della decisione quadro 2002/475/GAI.

In particolare, la regola generale in tema di riconoscimento della competenza giurisdizionale in capo ad uno Stato, come chiarito dalla relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, resta ancorata al principio di territorialità: ciascuno Stato membro deve stabilire la propria giurisdizione, per i reati contemplati dalla direttiva, commessi – in tutto o in parte – nel proprio territorio e, nel caso di reati riconducibili ad un gruppo terroristico ovvero di concorso, istigazione e tentativo di commettere uno di tali reati, «a prescindere dal luogo in cui il gruppo terroristico è basato o svolge le sue attività criminose», sempreché il reato sia commesso anche solo parzialmente nel proprio territorio³⁰.

Lo Stato deve stabilire, in aggiunta a tale regola generale, la propria competenza giurisdizionale, questa volta extraterritoriale, in tre ipotesi: quando «l’autore del reato è un suo cittadino o residente»; quando «il reato è commesso a vantaggio di una persona giuridica che ha sede nel suo territorio»; infine, quando «il reato è stato commesso contro le sue istituzioni o la sua popolazione o contro un’istituzione, un organismo, un ufficio o un’agenzia dell’Unione che ha sede nello Stato membro in questione».

Ove poi sorgano conflitti positivi di giurisdizione, la direttiva specifica alcuni criteri da tenere in considerazione in un’ottica di collaborazione tra Stati che persegua,

³⁰ Così dispone l’art. 19, par. 1, lett. a) e par. 5 della direttiva. Parimenti ancorata al principio di territorialità è altresì la disposizione di cui all’art. 19, par. 1, lett. b) in base alla quale lo Stato stabilisce la propria competenza giurisdizionale ove il reato sia stato commesso ‘a bordo di una nave battente bandiera di tale Stato membro o di un aeromobile ivi registrato’.

ove possibile, il fine di esercitare l'azione penale in un unico Stato³¹. Inoltre, in applicazione del principio del "*aut dedere aut iudicare*", la direttiva pone a carico degli Stati l'obbligo di stabilire la propria giurisdizione laddove si rifiutino di estradare un soggetto indagato o condannato per i reati contemplati dalla direttiva, così da assicurare l'esercizio effettivo dell'azione penale e la conseguente repressione dei reati.

La novità è invece rappresentata dalla possibilità, riconosciuta agli Stati, di estendere la propria competenza giurisdizionale – quando non si possano applicare le regole generali sopra esposte – per perseguire il reato di fornitura di addestramento a fini terroristici che abbia quali destinatari i propri cittadini o residenti. Tale disposizione, come sottolineato dalla stessa relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, è fondamentale nell'ottica dell'efficace repressione di tali condotte: in assenza di tale norma, infatti, ove l'addestratore fosse cittadino di un paese terzo (non residente nell'Ue) – ciò che si verifica non di rado – in base alle regole generali in tema di giurisdizione lo Stato membro non potrebbe perseguirlo penalmente, potendo al più limitarsi a punire l'addestrato³².

Quanto poi alla fase delle indagini, la direttiva sottolinea – all'art. 20 – la necessità di adottare strumenti investigativi efficaci, mutuandoli da quelli già spiegati per il contrasto della criminalità organizzata o altre gravi forme di criminalità, che pur tuttavia tengano in debito conto il principio di proporzionalità nonché il diritto alla protezione dei dati personali³³. Tali misure – come chiarito dal ventunesimo *considerando* della direttiva – dovrebbero includere, *ove opportuno, la perquisizione dei beni personali, l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta, compresa la sorveglianza elettronica, la captazione, la registrazione e la conservazione di audio all'interno di veicoli o di luoghi privati o pubblici, nonché di immagini di persone all'interno di veicoli e di luoghi pubblici, e indagini finanziarie*.

Infine, la direttiva pone a carico degli Stati l'obbligo di adottare strumenti – in linea con quanto già previsto dalla direttiva 2014/42/UE – per congelare e confiscare i proventi derivanti dalla commissione di uno dei reati contemplati dalla direttiva o i beni strumentali impiegati, o destinati ad essere impiegati, per la commissione del reato.

³¹ In particolare, l'art. 19, par. 3 indica quali elementi per individuare lo Stato competente all'esercizio dell'azione penale: il *locus commissi delicti*; lo Stato in cui l'autore del reato ha la residenza o la cittadinanza; il paese di origine delle vittime; lo Stato nel cui territorio è stato trovato l'autore del reato.

³² Inoltre, il ventesimo *considerando* della direttiva sottolinea come sia «*appropriato stabilire la giurisdizione per i reati commessi da chi impartisce un addestramento a fini terroristici, a prescindere dalla sua cittadinanza, alla luce dei possibili effetti di tali condotte nel territorio dell'Unione e della stretta connessione materiale tra i reati di impartire e ricevere un addestramento a fini terroristici*».

³³ Tale profilo è sottolineato dal ventunesimo *considerando* della direttiva.

6.1. (segue) La cooperazione giudiziaria.

Solo un accenno, poi, alle modifiche che la direttiva apporta alla decisione quadro 2005/671/GAI che concerne lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici.

In particolare, oltre ad essere sostituita la nozione di ‘reati di terrorismo’ in conformità con la nuova definizione introdotta dalla direttiva, viene modificato l’art. 2 relativo alla trasmissione di informazioni relative ai reati terroristici nell’ottica del rafforzamento della cooperazione tra Stati membri, quanto mai necessaria attesa la natura transfrontaliera e globale del terrorismo³⁴. Tale previsione si pone in linea con quanto disposto dall’art. 7 del Protocollo addizionale che già prevedeva il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati firmatari nell’ottica della prevenzione dei reati di terrorismo³⁵.

7. I diritti delle vittime del terrorismo: il focus della direttiva sulle misure di protezione, sostegno e assistenza.

Il titolo V della direttiva, infine, incarica gli Stati di adottare misure di protezione, sostegno e assistenza per le vittime del terrorismo, da intendersi – alla luce della direttiva 2012/29/UE richiamata dal ventisettesimo considerando della direttiva – tanto quale *‘persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che*

³⁴ Sul punto si vedano in particolare il ventiquattresimo considerando: «per lottare efficacemente contro il terrorismo è essenziale l’efficace scambio di informazioni considerate pertinenti dalle autorità competenti per la prevenzione, l’accertamento, l’indagine o l’azione penale in relazione ai reati di terrorismo tra le autorità competenti e le agenzie dell’Unione. Gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché lo scambio di informazioni avvenga in modo efficace e tempestivo conformemente al diritto nazionale e agli strumenti normativi dell’Unione in vigore, quali la decisione 2005/671/GAI, la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e la direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento e del Consiglio. Nel valutare se procedere allo scambio di informazioni pertinenti, le autorità nazionali competenti dovrebbero tenere conto della grave minaccia rappresentata dai reati di terrorismo»; nonché il venticinquesimo considerando: «per rafforzare il quadro vigente in materia di scambio di informazioni nel contesto della lotta al terrorismo previsto dalla decisione 2005/671/GAI, gli Stati membri dovrebbero provvedere affinché le informazioni pertinenti raccolte dalle loro autorità competenti nel quadro di un procedimento penale, ad esempio autorità di contrasto, procuratori e giudici istruttori, siano rese accessibili alle autorità competenti di un altro Stato membro per le quali essi ritengano che tali informazioni possano essere rese pertinenti. Come minimo, tali informazioni pertinenti dovrebbero comprendere, a seconda dei casi, le informazioni trasmesse ad Europol o ad Eurojust in conformità della decisione 2005/671/GAI. [...]».

³⁵ Così in particolare dispone l’art. 7 del Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo: «1 Without prejudice to Article 3, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention and in accordance with its domestic law and existing international obligations, each Party shall take such measures as may be necessary in order to strengthen the timely exchange between Parties of any available relevant information concerning persons travelling abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4. For that purpose, each Party shall designate a point of contact available on a 24-hour, seven-days-a-week basis. 2 A Party may choose to designate an already existing point of contact under paragraph 1. 3 A Party’s point of contact shall have the capacity to carry out communications with the point of contact of another Party on an expedited basis». Sul punto, v. V. VASTA, Il protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo, in *Proc. pen. e giust.*, 2016, n. 2, p. 19.

sono stati causati direttamente da un reato'; quanto come *'familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona'*³⁶.

A tal proposito, la direttiva non prevede interventi "a rime obbligate", limitandosi a fornire linee-guida generali che si articolano intorno a due poli fondamentali. Da un lato, si prevede l'attivazione, nel quadro delle infrastrutture nazionali, di servizi specifici di sostegno e di assistenza 'che affrontino le esigenze specifiche delle vittime di terrorismo'. Tali servizi devono essere messi a disposizione *immediatamente dopo un attentato terroristico e per tutto il tempo necessario*, e devono essere *gratuiti, riservati e facilmente accessibili per le vittime*. Questi dovrebbero poi fornire a) *sostegno psicologico ed emotivo*; b) *cure mediche*; c) *consulenza e informazioni* sulle questioni giuridiche, finanziarie o pratiche, sui diritti delle vittime e sui servizi disponibili³⁷; d) *assistenza per le richieste di indennizzo*³⁸ (art. 24)³⁹.

Dall'altro, sul versante processuale, si stabilisce la procedibilità d'ufficio dei reati contemplati dalla direttiva; la possibilità per le vittime di accedere al patrocinio a spese dello Stato; la previsione di misure di protezione per la riduzione del *rischio di intimidazione e ritorsioni* nel corso del procedimento penale; nonché per la protezione della *dignità e dell'integrità fisica* delle vittime del terrorismo nel corso degli interrogatori o delle deposizioni testimoniali (artt. 24 e 25).

³⁶ Peraltro, la particolare attenzione accordata dalla presente direttiva alle vittime del terrorismo appare pienamente in linea con lo spirito della direttiva 2012/29/UE che, al *considerando* 16, già ne dedicava particolare attenzione sulla scorta dell'agile considerazione in base alla quale *"le vittime del terrorismo hanno subito aggressioni destinate fondamentalmente a ledere la società e possono pertanto aver bisogno di un'attenzione, un'assistenza e una protezione speciali, a motivo della particolare natura del reato commesso nei loro riguardi. Le vittime del terrorismo possono trovarsi particolarmente esposte all'opinione pubblica e hanno spesso bisogno di riconoscimento sociale e di essere trattate in modo rispettoso dalla società. Gli Stati membri dovrebbero pertanto tenere particolarmente conto delle necessità delle vittime del terrorismo e cercare di tutelarne la dignità e la sicurezza"*. Parimenti, l'art. 21 della direttiva 2012/29/UE esplicitamente menzionava le vittime del terrorismo quale categoria di vittime cui rivolgere *"particolare attenzione"* nell'individuazione delle specifiche esigenze di sostegno e protezione.

³⁷ A tal proposito, il *considerando* 29 della direttiva suggerisce l'istituzione di un unico sito web aggiornato con tutte le informazioni utili.

³⁸ Tale assistenza, come chiarito dal *considerando* 28 della direttiva, si aggiunge all'assistenza che le vittime del terrorismo ricevono dalle autorità in base alla direttiva 2004/80/CE, relativa all'indennizzo delle vittime da reato.

³⁹ A norma dell'art. 26, inoltre, se le vittime sono residenti in uno Stato diverso rispetto a quello in cui è stato commesso il reato, costoro dovrebbe avere accesso a tutte le informazioni sui servizi di sostegno disponibili e sui regimi di indennizzo disponibili nello Stato in cui il reato è stato commesso. Tali informazioni, poi, unitamente all'assistenza psicologica ed emotiva, dovrebbero essere disponibili per tutte le vittime residenti nel territorio dello Stato, anche ove il reato sia stato commesso in un altro Stato.

8. E noi, a che punto siamo? Lo stato dell'arte della normativa italiana al cospetto degli obblighi di incriminazione eurounitari.

In attesa di ospitare più meditati commenti sul tema, siano consentite alcune riflessioni di prima lettura in relazione agli interventi in materia penale che il legislatore italiano potrebbe essere chiamato a compiere al fine di adeguare il nostro ordinamento alla normativa europea.

Ad un primo sguardo complessivo, sul versante penalistico, non ci pare che siano poi molti gli interventi richiesti al nostro legislatore che, con il d.l. 7/2015 e la l. 153/2016, ha in buona parte anticipato il contenuto della presente direttiva sulla scia delle indicazioni già contenute nella risoluzione 2178(2014) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e nel protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 22 ottobre 2015. La maggior parte degli obblighi di incriminazione scaturenti dalla direttiva, infatti, è già soddisfatta all'interno delle fattispecie penali previste dagli artt. 270-bis e ss. c.p.

Ciò vale innanzitutto per i *reati di terrorismo* di cui all'art. 3 della direttiva che, come già sottolineato da autorevole dottrina con riferimento alla speculare definizione contenuta nella decisione quadro 2002/475/GAI, sono compresi nella nozione di condotte con finalità di terrorismo previste dall'art. 270-sexies c.p.⁴⁰. A tale proposito, vale forse la pena di ricordare che la norma italiana, al contrario dell'art. 3 della direttiva, non opta per l'elencazione tassativa delle condotte che assumono rilevanza terroristica ove ricorra il dolo specifico che abbracci, alternativamente, lo scopo di «intimidire la popolazione», o di «costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto», o, infine, di «destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale»⁴¹. Al contrario, sotto il profilo oggettivo, la norma si limita a richiedere in maniera generica che si tratti di condotte che «per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale». A tali ipotesi sono poi da aggiungere, in virtù della clausola di chiusura che funge da *norma di salvaguardia*⁴², le «altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia».

Quanto poi al profilo della mancata precisazione della necessaria natura violenta delle condotte terroristiche rilevanti ai sensi dell'art. 270-sexies c.p. – che invece contraddistingue i reati elencati nell'art. 3 della direttiva, ivi compresa la neo-introdotta condotta di interferenza illecita sui sistemi o dati, e ciò in piena sintonia con quanto già

⁴⁰ Cfr. sul punto, F. VIGANÒ, *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalistica e art. 270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 3953 ss.

⁴¹ In particolare, sul punto v. A. VALSECCHI, *Misure urgenti per il contrasto al terrorismo internazionale. Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, n. 10, p. 1222 ss e, dello stesso autore, *La definizione di terrorismo dopo l'introduzione del nuovo art. 270-sexies c.p.*, in *RIDPP*, 2006, p. 1103 ss.

⁴² Così, A. VALSECCHI, *Commento sub art. 270-sexies c.p.*, in *Dolcini-Marinucci (a cura di), Codice penale commentato*, 4a ed., Milano, 2015, p. 3032 ss.

previsto dalla precedente decisione quadro ove la violenza, sulle cose o persone, costituiva requisito di ogni condotta – si ritiene che anche a tal proposito possano valere le osservazioni già formulate dalla dottrina l'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 270-*sexies* c.p. In particolare, la mancata specificazione di tale requisito non dovrebbe produrre alcuna ricaduta applicativa delle fattispecie in materia di terrorismo: buona parte delle norme, di fatto, già contempla – *in modo implicito o esplicito* – il requisito della violenza, su persone o cose, *come modalità della condotta o, quantomeno, come evento intermedio che l'agente deve proporsi nel perseguimento della finalità propriamente terroristica*⁴³. Le uniche ipotesi in cui, in concreto, potrebbe essere qualificata come "terroristica" una condotta non violenta, sono quelle in cui – a fronte della commissione di un reato che non contempli la finalità di terrorismo quale requisito di fattispecie – operi l'aggravante di cui all'art. 1 del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625 che, però, esulano dall'ambito di applicazione della direttiva in commento⁴⁴.

Allo stesso modo, le condotte di *direzione di un gruppo terroristico* o di *partecipazione alle attività di un gruppo terroristico*, di cui all'art. 4 della direttiva, acquistano normalmente rilievo penale, nel nostro ordinamento, ai sensi dell'art. 270-*bis* c.p. Nonostante il mutamento terminologico operato dalla direttiva – la quale, come visto, ha sostituito la locuzione "organizzazione terroristica" con quella di "gruppo terroristico", espressione che ad un primo sguardo sembrerebbe avere una maggior estensione semantica – non ci pare sia mutato il substrato concettuale cui l'espressione si riferisce che, al contrario, continua a fare riferimento ad «*un'associazione strutturata di più di due persone, stabile nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati di terrorismo*»⁴⁵.

Parimenti, ci pare che le condotte di *pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo* siano già sussumibili nell'ambito di applicazione dell'art. 414, comma 4, c.p. che punisce le condotte di chi pubblicamente istiga alla commissione di un delitto di terrorismo, o ne fa apologia; in relazione alle quali, peraltro, dovrà applicarsi l'aumento di pena della metà rispetto alla cornice edittale prevista per le fattispecie base (reclusione da 1 a 5 anni). Tale norma troverà applicazione in luogo della fattispecie più severa di cui all'art. 302 c.p. – richiamata dalla clausola di sussidiarietà contenuta nell'art. 414 c.p. – che tipizza la c.d. istigazione privata, proprio in ragione del requisito della pubblicità delle condotte descritte dall'art. 5 della direttiva. Tale ultimo rilievo consente, peraltro, di evidenziare quella che pare essere una vistosa irragionevolezza sistematica: quale è la *ratio* di una risposta sanzionatoria più mite nei confronti di colui che istiga pubblicamente un numero indeterminato di persone a commettere un reato di

⁴³ Sul punto, v. A. VALSECCHI, *Misure urgenti per il contrasto al terrorismo internazionale.*, cit., p. 1224 e, dello stesso autore, *Commento sub art. 270-*sexies* c.p.*, cit.

⁴⁴ Questo il disposto dell'art. 1: «*per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, punibili con pena diversa dall'ergastolo, la pena è sempre aumentata della metà, salvo che la circostanza sia elemento costitutivo del reato*».

⁴⁵ Per un'approfondita analisi del delitto di associazione con finalità di terrorismo, si rinvia all'esaustiva analisi di F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Cedam, 2016, p. 171 ss.

terrorismo rispetto a colui che parimenti pone in essere una condotta di istigazione, ma lo fa in privato, rivolgendosi ad un soggetto determinato?

Allo stesso modo, ad un primo sguardo non pare che si pongano problemi di adeguamento con riferimento alla fattispecie di *finanziamento del terrorismo* di cui all'art. 11 della direttiva che, in particolare, impone di incriminare "la fornitura o la raccolta di capitali, in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, con l'intenzione che tali capitali siano utilizzati, o nella consapevolezza che saranno utilizzati, in tutto o in parte, per commettere o contribuire alla commissione" di un reato di terrorismo, di un reato riconducibile ad un gruppo terroristico, dei reati di pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo, di reclutamento, fornitura di addestramento, ricezione di addestramento, viaggi o organizzazione o agevolazione di viaggi a fini terroristici. Tali atti, infatti, sembrano essere già pienamente riconducibili alla fattispecie di cui all'art. 270-*quinquies*.1 c.p., introdotta dal legislatore con la l. 153/2016, che punisce «chiunque raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati ad essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte di finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sexies* c.p. [...] indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fonti per la commissione delle citate condotte»⁴⁶. In particolare, il richiamo alle 'condotte con finalità di terrorismo' operato all'interno della norma per il tramite dell'art. 270-*sexies* c.p. consente di punire ogni condotta di finanziamento per il compimento di tutti i reati richiamati dalla direttiva, eccezion fatta per il finanziamento del singolo viaggio che, come si dirà a breve, ove non inquadrabile in una diversa fattispecie, non pare attualmente punibile. Peraltro, in virtù della clausola di sussidiarietà espressa contenuta nel primo inciso dell'art. 270-*quinquies*.1 c.p., ove si tratti di finanziamento di un'associazione terroristica, troverà applicazione la più grave fattispecie di cui al primo comma dell'art. 270-*bis* c.p. e, ove si tratti di finanziamento di più viaggi, la disposizione di cui all'art. 270-*quater*.1 c.p.

In merito poi agli 'altri reati connessi ad attività terroristiche' previsti dall'articolo 12 della direttiva – furto aggravato, estorsione, produzione o utilizzo di falsi documenti amministrativi allo scopo di commettere un reato di terrorismo o un reato connesso alle attività di un gruppo terroristico – essi sono attualmente punibili nel nostro ordinamento per effetto del combinato disposto delle norme che puniscono il furto, l'estorsione e la produzione di documenti falsi e dell'aggravante prevista dall'art. 1 del d.l. 625/1979, applicabile a tutti i reati commessi con finalità di terrorismo, ove tale finalità non sia elemento costitutivo di fattispecie. Per il vero, la direttiva sembrerebbe porre a carico degli Stati l'obbligo di introdurre fattispecie autonome di reato e non fattispecie aggravate. La qualificazione di una fattispecie come reato autonomo anziché come circostanza normalmente assume rilevanza sotto due profili: in occasione del giudizio di bilanciamento delle circostanze *ex art. 69 c.p.* e in sede di valutazione dell'elemento soggettivo.

⁴⁶ Per un'analisi del delitto di cui all'art. 270-*quinquies* c.p., V. ARAGONA, [Il contrasto al finanziamento del terrorismo](#), *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 1/2017, p. 99 ss.

Tuttavia, quanto al primo profilo, se è vero che in presenza di una pluralità di circostanze la presenza di attenuanti potrebbe neutralizzare l'effetto dell'aggravante – ciò che non accadrebbe ove la finalità di terrorismo contrassegnasse un'autonoma fattispecie di reato – tale esito non può verificarsi ove ricorra l'aggravante in commento. Infatti, il comma 3 dell'art. 1, d.l. 625/1979 esclude tale possibilità attraverso la previsione che *«le circostanze attenuanti concorrenti con l'aggravante di cui al primo comma non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa ed alle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o ne determina la misura in modo indipendente da quella ordinaria del reato»*.

Quanto al secondo profilo, invece, la differenza risiederebbe nel fatto che ove la finalità di terrorismo costituisse elemento costitutivo di un'autonoma fattispecie di reato, normalmente, dovrà essere abbracciata dal dolo; viceversa, ove integrasse una circostanza aggravante, in base all'art. 59, comma 2, di regola sarà sufficiente la colpa⁴⁷. E, tuttavia, nel caso di specie nemmeno tale rilievo sembrerebbe porre particolari problemi: al più, in base alla normativa italiana, le fattispecie aggravate dalla finalità di terrorismo avrebbero un ambito di applicazione maggiore rispetto a quello previsto dalla direttiva – essendo sufficiente provare la colpa in relazione alla finalità di terrorismo – sì che anche sotto questo profilo non pare che, in fin dei conti, si renda necessario un intervento del legislatore.

A proposito, poi, della previsione di cui all'art. 13 della direttiva – che, come sopra già rilevato, si applica orizzontalmente a una pluralità di reati e che slega, rispetto a tali ipotesi, la punibilità dall'effettiva commissione di un reato di terrorismo ovvero, in un numero più ristretto di casi, dal collegamento con uno specifico reato contemplato dalla direttiva – essa non sembra porre particolari problemi: le fattispecie alle quali si applica sono, infatti, costruite nel nostro ordinamento secondo lo schema del reato di pericolo e, dunque, non richiedono ai fini della loro consumazione l'effettivo compimento di un reato.

Infine, quanto alla previsione, contenuta nell'art. 14 della direttiva, circa l'obbligo di incriminare – con riferimento alle fattispecie di volta in volta sopra segnalate, il concorso, l'istigazione e il tentativo a commettere tali reati – basti qui il richiamo agli artt. 110, 302, 414 e 56 c.p. che già consentono la punibilità di tali condotte.

8.1. (segue) In particolare, il reclutamento e l'addestramento a fini terroristici.

Il discorso pare leggermente più complesso ove ci si affacci alle fattispecie di reclutamento e addestramento a fini terroristici. In particolare, quanto alla fattispecie di *reclutamento a fini terroristici* (sostanzialmente immutata rispetto alla precedente versione del 2008), essa sembrerebbe già suscumbibile nell'ambito di applicazione dell'art. 270-*quater*, comma 1, c.p. che punisce *chiunque arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo*.

⁴⁷ MARINUCCI-DOLCINI, *Manuale di diritto penale*, cit., p. 528.

Questo punto merita, tuttavia, qualche precisazione.

In primo luogo, infatti, è necessario chiedersi cosa debba intendersi per “arruolamento” ai sensi dell’art. 270-*quater* c.p. al fine di stabilire se l’interpretazione di tale requisito di fattispecie abbia o meno la stessa portata che l’art. 6 della direttiva assegna al simile termine ‘reclutamento’, vale a dire «l’atto di sollecitare un’altra persona a commettere o contribuire alla commissione» di un reato di terrorismo ai sensi dell’art. 3, ovvero a dirigere o partecipare alle attività di un gruppo terroristico. La norma italiana – prestandosi sotto questo profilo a critiche per carenza di precisione⁴⁸ – in effetti non chiarisce in alcun modo cosa debba intendersi per arruolamento⁴⁹. Un originario orientamento, sviluppatosi in particolare con riferimento alla vecchia normativa in tema di arruolamento di cui agli artt. 244 e 288 c.p., interpretava restrittivamente il termine ‘arruolamento’, conferendogli il solo significato di *inserimento del soggetto in una struttura militare, regolare o irregolare, che implichi un rapporto gerarchico fra comandanti e subordinati*⁵⁰. Tale interpretazione è stata, però, presto superata⁵¹, lasciando il passo a due distinti sviluppi ermeneutici.

Un primo indirizzo ravvisa l’arruolamento nello «accordo di volontà tra “arruolatore e arruolato”, prima [...] dell’effettiva presa in servizio di quest’ultimo all’interno della struttura militare»⁵². In questa direzione sembra peraltro muoversi la Corte di Cassazione che ritiene «anche alla luce dell’espresso riferimento operato dalla norma incriminatrice alle finalità di terrorismo, che il concetto di “arruolamento” corrisponda a quello di “ingaggio”, inteso come il raggiungimento di un “serio accordo” tra il soggetto che propone il compimento, in forma organizzata, di più atti di violenza o di sabotaggio, con finalità di terrorismo, ed il soggetto chiamato ad aderire ad una tale proposta; raggiungimento, quello anzidetto, che segna pertanto il momento consumativo del reato»⁵³. Così interpretato il termine arruolamento, la Cassazione ammette la configurabilità del tentativo, nei casi in cui la proposta dell’arruolatore, idonea e diretta in modo non equivoco ad ottenere l’adesione

⁴⁸ A. CAVALIERE, [Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo, n. 7 del 18 febbraio 2015](#), *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2/2015, p. 230; G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della L. 43/2015: un esempio di “diritto penale del nemico”?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, n. 3, p. 1400 ss.

⁴⁹ Per una panoramica dei diversi orientamenti sul punto, v. F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 344 ss.

⁵⁰ Così, F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, II, XV edizione a cura di C. F. Grosso, 2008, p. 697. Nello stesso senso, G. MARINUCCI, *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale: uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, p. 17. Sul significato del termine ‘arruolare’ come inserimento del soggetto in una struttura militare ancorché con riferimento alla fattispecie di cui all’art. 4, l. 210/1995, v. anche Cass., sez. VI, 1.7.2003 (dep. 25.9.2003), n. 36776, in *DeJure*.

⁵¹ In particolare, sulle ragioni dell’impraticabilità di una tale interpretazione meramente letterale, v. G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della L. 43/2015: un esempio di “diritto penale del nemico”?*, cit., p. 1401 ss.

⁵² Così, A. VALSECCHI, *Commento sub art. 270-sexies c.p.*, cit., p. 3015. Nello stesso senso, M. PELISSERO, *Delitti di terrorismo*, in M. Pelissero (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l’ordine pubblico*, in F. Palazzo-C. E. Paliero, *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, IV, p. 199 ss.; Nello stesso senso, S. COLAIOCCO, *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n. 7 del 2015*, in *Arch. pen.*, 2015, n. 1, p. 5

⁵³ Cfr. Cass., sez. I, 9.9. 2015, n. 40699.

del destinatario per la commissione di reati di terrorismo, non venga accolta da quest'ultimo⁵⁴. Ed è proprio in tale ipotesi che potrebbe essere sussunta la condotta unilaterale dell'arruolatore che sollecita il potenziale arruolato, ad esempio nei fenomeni di proselitismo, senza ottenerne l'adesione, ciò che costituisce obbligo di incriminazione ai sensi dell'art. 6 della direttiva.

Un secondo indirizzo, invece, – che per il vero ci pare più persuasivo – propone un'interpretazione convenzionalmente conforme del termine arruolamento da intendersi nel senso di *'invitare' o 'proporre' a qualcuno di prendere parte ad un'organizzazione avente finalità di terrorismo*⁵⁵. L'arruolamento si sostanzierebbe cioè nel reclutamento, inteso quale forma peculiare di istigazione concretamente idonea a favorire la successiva partecipazione del soggetto all'associazione terroristica. Accogliendo tale interpretazione, parimenti, si potrebbe dare rilevanza alle condotte unilaterali di *'sollecitazione'* poste in essere dal reclutatore – sempre che costui non sia inserito all'interno dell'organizzazione terroristica, viceversa potrebbe già applicarsi la fattispecie di cui al 270-bis – salva poi la punibilità dell'arruolato in caso di raggiungimento dell'accordo, *id est* di istigazione accolta⁵⁶; con piena compatibilità, anche in questo caso, della normativa italiana rispetto agli obblighi di adeguamento imposti dalla nuova direttiva.

Entrambe le interpretazioni fornite sono state oggetto di talune critiche. Con riferimento al primo degli orientamenti esposti, la configurabilità del tentativo di arruolamento nelle ipotesi in cui *«il proponente, pur ponendo in essere una condotta idonea ed univocamente diretta ad ottenere l'adesione del destinatario, non consegua tale risultato»*⁵⁷, viene da taluni criticata con riferimento all'ulteriore eccessiva anticipazione dell'intervento penale, *«agendo in un momento – quello ideativo dell'azione criminosa – in cui, ancora, i terroristi non sarebbero concretamente entrati in azione»*⁵⁸.

Quanto al secondo orientamento, altri hanno evidenziato i potenziali rischi di sovrapposizione tra questa fattispecie e quella contemplata dall'art. 302 c.p. che già tipizza le condotte di istigazione non accolta (ovvero di istigazione accolta, ma delitto non commesso) che riguardi un reato di terrorismo; ovvero – a seconda delle circostanze del caso concreto – con quella di cui all'art. 414, co. IV, c.p. che tipizza le condotte di pubblica apologia o istigazione a commettere un reato di terrorismo⁵⁹.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Così, R. BERTOLESI, [Il 'caso Fathima' e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica](#), in questa Rivista, 5 luglio 2016, p. 12 ss. In particolare l'Autore fa leva sulla nozione di *'recruitment'* contenuta nella Convenzione di Varsavia del 2005 e richiamata al nono considerando della Decisione quadro 2008/919/GAI oltretutto lo stesso articolo 3 della decisione appena richiamata.

⁵⁶ Così, R. BERTOLESI, *Il 'caso Fathima' e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, cit., p. 13.

⁵⁷ Cfr. Cass., sez. I, 9.9. 2015, n. 40699.

⁵⁸ Così, G. MARINO, [Lo "statuto del terrorista": tra simbolo ed anticipazione](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 1/2017, p. 49. Nel senso della non configurabilità del tentativo nelle ipotesi di reati a dolo specifico che si sostanzia nel perseguimento di un evento offensivo dei beni giuridici, G. MARINUCCI- E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, V ed., Giuffrè, 2015, p. 451 ss.

⁵⁹ Così A. VALSECCHI, *Commento sub art. 270-sexies c.p.*, cit., p. 3016. Parla di *discrimine sottile* tra le condotte di cospirazione ex 304 c.p., istigazione ex 302 c.p. e arruolamento anche A. PRESOTTO, [Le modifiche agli artt.](#)

E se i diversi orientamenti interpretativi sopra esposti smascherano una formulazione legislativa poco precisa, con ciò esponendola a seri dubbi di legittimità costituzionale per difetto di precisione, d'altro canto non pare siano poi molte le differenze sul piano pratico al metro degli obblighi di incriminazione contenuti nella direttiva: entrambi gli approdi ermeneutici finiscono per ricomprendere nell'ambito di applicazione dell'art. 270-*quater* le medesime condotte, ancorché in maniera distinta, e non sembrano 'lasciar fuori' nessuna delle ipotesi che la direttiva impone di criminalizzare, sì che anche sotto questo profilo non pare si renda necessario un intervento di adeguamento del legislatore.

Un ulteriore profilo che occorre affrontare è poi quello relativo al confronto tra il campo di applicazione dell'art. 270-*quater* c.p. e quello dell'art. 6 della direttiva. La normativa europea, infatti, impone di dar rilievo all'atto di sollecitare a commettere, o contribuire alla commissione, di uno qualunque dei reati di terrorismo previsti dall'art. 3 (eccezion fatta per la minaccia a commettere uno di tali reati) – che, ricordiamo, contiene un'ampia elencazione di fatti base che assumono la qualifica di reati terroristici in ragione dello scopo perseguito – ovvero di dirigere o partecipare alle attività criminose di un gruppo terroristico. Di contro, la normativa italiana si limita a richiamare gli 'atti di violenza' o di 'sabotaggio di servizi pubblici essenziali' accompagnate dalla finalità di terrorismo. A ben vedere, però, come già sopra rilevato, tutti i reati ricompresi nell'ambito di applicazione dell'art. 3 della direttiva sembrano caratterizzarsi per il requisito della violenza sulle persone o sulle cose. Sì che forse, anche in tal caso, gli obblighi di adeguamento potrebbero essere risolti in via interpretativa, senza che si renda necessario un ulteriore intervento del legislatore italiano. Allo stesso modo, anche l'ipotesi di reclutamento a partecipare (o dirigere) un gruppo terroristico ai sensi dell'art. 4 della direttiva potrebbe essere ricondotta 'all'arruolamento per il compimento atti di violenza' della normativa nostrana: in fin dei conti, l'art. 270-*bis* definisce l'associazione con finalità terrorismo quale «associazione che si propone il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo», così di fatto non profilandosi nemmeno sotto questo profilo l'esigenza di un intervento di adeguamento del legislatore italiano.

Da ultimo, è opportuno sottolineare come il comma 2 dell'art. 270-*quater* consente – fuori dai casi di cui al 270-*bis* e salvo il caso dell'addestramento – di punire anche il fatto dell'arruolato, ciò che continua a non essere richiesto dalla normativa europea; fattispecie questa il cui ambito applicativo sembrerebbe essere confinato alle ipotesi in cui un soggetto aderisca alla proposta di reclutamento a condizione che ciò non si sostanzi in una condotta di partecipazione rilevante ai sensi dell'art. 270-*bis* c.p.⁶⁰

[270-quater e quinquies del codice penale per il contrasto al terrorismo. Un esame degli spazi applicativi delle nuove fattispecie introdotte dal D.L. 7/2015](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 1/2017, p. 109.

⁶⁰ In particolare sul punto, v. A. VALSECCHI, *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, in R. E. Kotoris e F. Viganò (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Giappichelli, 2015, p. 4 ss. Dubita, oltretutto della compatibilità di tale disposizione con il principio di offensività, della sussistenza di uno «spazio di operatività libero da altre ipotesi delittuose», F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 346 ss.

Un discorso analogo potrebbe essere compiuto anche con riferimento alle ipotesi di fornitura, addestramento e ricezione di addestramento per fini terroristici. In tal caso, infatti, gli atti di impartire/ricevere istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, vari tipi di armi e sostanze pericolose e nocive, nonché le altre tecniche o metodi specifici finalizzati al compimento di atti di terrorismo – che la direttiva impone di criminalizzare – sono già suscumbibili, rispettivamente, nell'ambito di applicazione del primo e del secondo comma dell'art. 270-*quinquies* c.p.⁶¹. Tuttavia, anche a questo proposito si rendono necessarie alcune precisazioni.

In primo luogo, rispetto all'impiego nella norma italiana della locuzione 'atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali' in luogo di quella contenuta nella direttiva (che parametrizza le condotte al compimento di uno qualunque dei reati di terrorismo elencati nell'art. 3) – ciò che disegna i confini dell'ambito di applicazione della norma italiana – si ritiene che possano qui valere le medesime considerazioni svolte poco sopra a proposito della fattispecie di arruolamento a fini terroristici, sì che non parrebbe necessario nemmeno in tal caso un intervento di adeguamento del legislatore italiano.

Sotto diverso profilo, invece, è necessario soffermarsi sulle differenze esistenti tra la norma italiana e quella europea rispetto alla nozione di addestramento. Mentre la norma europea, infatti, sembrerebbe identificare il concetto di addestramento – indicato nella rubrica di entrambi gli articoli – unicamente con l'atto di impartire o ricevere istruzioni, al contrario l'art. 270-*quinquies* c.p. opera una differenziazione tra le condotte di colui che addestra (o viene addestrato) e colui che fornisce (o che riceve) istruzioni. Non è certamente questa la sede per soffermarsi sul discrimine tra tali condotte; basti qui ricordare che, secondo uno degli indirizzi maggioritari, la differenza risiederebbe nella sussistenza o meno di un rapporto effettivo, dotato di una minima continuità temporale, con il destinatario dell'addestramento o delle istruzioni⁶². Ora, se ciò non pare porre problemi di nessun tipo ove si tratti di punire la condotta di colui che fornisce l'addestramento o impartisce le istruzioni – essendo entrambe le condotte punibili allo stesso modo e alle medesime condizioni – qualche dubbio invece potrebbe porsi con riferimento alla posizione dell'addestrato e, rispettivamente, di colui che acquisisce le istruzioni. Infatti, mentre l'addestrato è punito in quanto tale, e quindi «*ancorché dormiente*», la punibilità di colui che acquisisce, anche autonomamente, le istruzioni è invece subordinata al compimento di «comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo»⁶³. L'assenza di tali comportamenti – anche nella forma degli atti preparatori – non consentirebbe quindi di punire colui che si limita ad acquisire istruzioni senza porre in essere nessun ulteriore comportamento.

L'interrogativo è inevitabile: è compatibile tale disposizione con l'obbligo di incriminazione posto dalla direttiva, che non opera alcuna distinzione tra addestramento e fornire istruzioni?

⁶¹ Per una puntuale ricostruzione dei concetti di 'addestramento' e di 'fornire istruzioni', F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 360 ss.

⁶² Ripercorre i vari orientamenti sul punto, A. VALSECCHI, *Commento sub art. 270-sexies c.p.*, cit., p. 3024.

⁶³ Sul punto, v. A. VALSECCHI, *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, cit. p. 12.

Pare di no. Nonostante possa valorizzarsi in tal senso il requisito dell'intenzionalità richiesto dalla direttiva ai fini della punibilità della condotta – intenzionalità che, a norma del diciassettesimo *considerando*, può essere dedotta da circostanze materiali oggettive – è pur sempre vero che non necessariamente tale intenzionalità si estrinseca in un comportamento, ben potendo manifestarsi, ad esempio, in forma meramente verbale.

Sembrerebbe dunque che, per colmare questa lacuna, sia necessario un intervento del legislatore. Tale prospettiva, tuttavia, non ci convince fino in fondo. A fronte di una norma che già incrimina atti di carattere meramente preparatorio rispetto alla futura realizzazione di un reato terroristico in senso stretto, ci pare davvero troppo – al metro del principio di offensività – anticipare ulteriormente la tutela, ritenendo sufficiente, per la punibilità dell'addestrato, la mera circostanza che costui si limiti ad acquisire informazioni senza che tale attività si sostanzi, quantomeno, nel compimento di qualche ulteriore atto preparatorio univocamente finalizzato alla commissione di una condotta terroristica.

Infine, è bene sottolineare come la normativa italiana faccia un passo oltre rispetto a quanto espressamente previsto dalla direttiva europea là dove include nell'ambito di applicazione del comma 2 dell'art. 270-*quater* anche il fatto di chi si auto-addestra – il c.d. lupo solitario –, così rispecchiando l'apertura, contraddistinta dall'impiego del condizionale 'dovrebbe', che l'undicesimo *considerando* della direttiva fa all'opportunità di includere 'l'autoapprendimento' nel concetto di 'ricezione di addestramento' laddove esso derivi da una condotta attiva e sia finalizzato a commettere ovvero contribuire alla commissione di un reato di terrorismo.

8.2. (segue) I potenziali obblighi di adeguamento del legislatore italiano: rilevanza penale del singolo viaggio?

Ad un primo sguardo, invece, l'ordinamento italiano sembra essere tenuto ad adeguarsi all'obbligo sancito dall'art. 9 della direttiva di incriminare il singolo viaggio, vale a dire l'atto di recarsi, da e verso un paese europeo, al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato terroristico (ovvero di impartire o ricevere addestramento).

Attualmente, infatti, la normativa penale italiana consente di punire il singolo viaggio solo ove ciò sia già inquadrabile nella condotta di arruolamento⁶⁴. L'unico settore in cui, fino ad oggi, il singolo viaggio poteva avere un qualche rilievo è quello della prevenzione: l'art. 4 d.lgs. 159/2011 individua, infatti, tra i potenziali destinatari della misure di prevenzione coloro che, operando in gruppi o isolatamente, «pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti [...] a prendere parte ad un conflitto in territorio

⁶⁴ In tal senso, A. VALSECCHI, *Commento sub art. 270-sexies c.p.*, cit., p. 3021. Esclude la possibilità che l'art. 270-*quater*.1 c.p. possa applicarsi al soggetto che partecipa al viaggio anche F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 352.

estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale»⁶⁵.

D'altro canto, è inevitabile chiedersi se tale obbligo di incriminazione – che impone di conferire rilevanza penale ad un'attività meramente preparatoria – sia compatibile con i principi di garanzia propri del diritto penale e, soprattutto, con il rispetto della libertà di circolazione consacrata dall'art. 16 della Costituzione, oltreché dalle fonti internazionali ed europee.

Discorso simile vale quanto alle condotte di organizzazione e agevolazione di viaggi a fini terroristici: se, infatti, esse hanno già rilevanza penale nel nostro ordinamento per effetto dell'art. 270-*quater*.1⁶⁶, introdotto dal legislatore nel 2015, laddove si tratti di condotte di organizzazione, finanziamento o propaganda che abbiano ad oggetto una pluralità di viaggi – in virtù dell'impiego del sostantivo plurale nella *littera legis*⁶⁷ – sembrerebbero rimanere fuori le condotte che, ove non inquadrabili nei delitti di cui agli artt. 270-*bis* e al 270-*quater* c.p. richiamati dalla clausola di sussidiarietà espressa, abbiano ad oggetto l'organizzazione o il finanziamento di un singolo viaggio. E, tuttavia, forse in tal caso si potrebbe evitare un intervento espresso del legislatore, fornendo della disposizione già presente all'interno del nostro ordinamento un'interpretazione convenzionalmente orientata, che dunque – alla luce della nuova direttiva – ricomprenda anche le condotte di organizzazione o agevolazione di un singolo viaggio⁶⁸.

Sotto diverso profilo, peraltro, resta da chiedersi se la condotta di 'agevolazione' – che la direttiva impone di criminalizzare accanto a quello di organizzazione – sia o meno pienamente assorbita dalle condotte di organizzazione, finanziamento e propaganda tipizzate dall'art. 270-*quater*.1. Ad un primo sguardo, sembrerebbe doversi dare al quesito risposta negativa. Depone in tal senso, in particolare, la scelta operata dalla direttiva di distinguere le condotte di agevolazione da quelle di organizzazione, con ciò sembrando alludere a condotte distinte tra loro. Tale esegesi è corroborata anche dall'interpretazione fornita dalla relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva – e prim'ancora dal rapporto esplicativo del Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, già sopra richiamata – che definisce l'agevolazione quale atto diverso da quello riconducibile nel concetto di 'organizzazione' e che si sostanzia nell'aiutare il soggetto a raggiungere la sua

⁶⁵ Sul punto, F. VIGANÒ, [Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il nuovo decreto legge in materia di contrasto al terrorismo](#), in *questa Rivista*, 23 febbraio 2015.

⁶⁶ Per un'approfondita analisi del delitto di cui all'art. 270-*quater*.1, F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 352-358.

⁶⁷ In tal senso, A. VALSECCHI, *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, cit. p. 16.

⁶⁸ Si pronunciava nel senso dell'applicabilità dell'art. 270-*quater*.1 anche nelle ipotesi di organizzazione di un singolo viaggio prima dell'approvazione della direttiva, D. ALBANESE, [Le motivazioni della Corte d'Assise di Milano sul "caso Fathima": spunti di riflessione su terrorismo internazionale e organizzazione di trasferimenti ex art. 270-*quater*.1 c.p.](#), in *questa Rivista*, 28 marzo 2017.

destinazione, quale ad esempio l'aiuto fornito al viaggiatore per attraversare illegalmente una frontiera⁶⁹.

Ma allora le condotte di agevolazione di viaggi per fini terroristici andrebbero esenti da pena? Forse no. In tali ipotesi – in cui peraltro, ricordiamolo, la condotta dell'agente non deve già essere qualificabile in termini di partecipazione ad un'associazione con finalità di terrorismo o arruolamento, pena l'operatività della clausola di sussidiarietà espressa che, in tali casi, risolverebbe ogni problema – il combinato disposto degli artt. 110 e 270-*quater*.1 c.p. consentirebbe di punire le condotte che, ancorché atipiche – quali quelle di agevolazione – contribuiscano causalmente all'organizzazione del viaggio. Ove poi non vi fosse alcuna condotta di organizzazione, il reato principale cui la condotta di agevolazione potrebbe accedere sarebbe quella del singolo viaggio che, come già visto, dovrebbe acquisire rilevanza penale nel nostro ordinamento. Peraltro, in virtù del principio dell'unitarietà del concorso, la soluzione appena proposta non porrebbe particolari problemi in punto di disparità di trattamento sanzionatorio: la condotta di colui che agevola sarà punita con la stessa pena prevista per colui che organizza o viaggia. In caso contrario, ove tale soluzione ermeneutica non fosse considerata sufficiente ai fini dell'ottemperanza agli obblighi comunitari, non pare restare altra via da percorrere se non quella dell'intervento del legislatore.

9. Riflessioni conclusive: il delicato equilibrio tra esigenze di tutela e diritti umani.

A conclusione di questa nostra indagine, per forza di cose parziale e provvisoria⁷⁰, ciò che ci preme sottolineare è come l'intero impianto su cui si fonda la direttiva, e la sua "precorritrice" attuazione da parte del legislatore italiano, sia ispirato ad una logica fortemente anticipatoria della tutela penale, ove – come nel caso del viaggio a fini terroristici – il disvalore della fattispecie finisce per lo più per risiedere quasi esclusivamente nell'elemento dell'intenzione-dolo specifico, che si colora in ragione delle singole norme⁷¹.

Ecco che, allora, di fronte all'ennesimo intervento in materia di terrorismo che legittima, o meglio impone, l'introduzione di norme che arretrano la soglia di rilevanza

⁶⁹ Così il rapporto esplicativo del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, pag. 9, § 60; richiamato espressamente dalla relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, pag. 19.

⁷⁰ Per alcuni spunti critici sulla più recente legislazione antiterrorismo, v. G. LEO, [Nuove norme in materia di terrorismo. Voce per il "Libro dell'anno del diritto Treccani 2016"](#), in questa Rivista, p. 2., il quale rileva «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'emergenza». Sul tema del rapporto tra le varie norme in tema contrasto di terrorismo, oltretutto del loro collocamento nella scala di disvalore, R. BARTOLI, [Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?](#), in questa Rivista, 30 marzo 2017, p. 20.

⁷¹ Sottolinea l'arretramento verso un «diritto penale del mero sospetto dell'autore», tra gli altri, A. CAVALIERE, *Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo, n. 7 del 18 febbraio 2015*, cit., p. 229. Nello stesso senso, parla di «soggettivizzazione del disvalore del fatto» R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 7. 1

penale – con inevitabile tensione col principio di offensività – ci pare inevitabile sollevare l'interrogativo circa la «*tollerabilità di una così massiccia anticipazione della tutela penale, a fronte di fattispecie che incriminano atti sempre più distanti, da un punto di vista cronologico, dalla lesione dei beni giuridici che si realizza mediante il reato 'fine' terroristico*»⁷².

E ciò, non tanto con l'obiettivo di scongiurare il rischio dell'introduzione di fattispecie che si ispirino alla tanto indagata, quanto criticata, logica del 'diritto penale del nemico' – tema che esula dalla nostra trattazione⁷³ –, quanto piuttosto per vagliare, in concreto, se e in che misura l'applicazione di tale complesso di norme sia compatibile con i principi del diritto penale e in definitiva con quei diritti dell'uomo – riconosciuti dalla Cedu e dalla Carta di Nizza, oltretutto in prima battuta dalla nostra Costituzione – che rischiano di essere ingiustamente sacrificati nel bilanciamento tra «*esigenze di difesa sociale ed esigenze di garanzia*»⁷⁴.

Le norme di cui si discute, infatti, oltre a sollevare problemi al cospetto dei principi di garanzia del diritto penale, incidono a vario titolo sull'esercizio di taluni diritti e libertà fondamentali: si pensi alla libertà di manifestazione del pensiero che viene in rilievo nelle ipotesi di istigazione o apologia, o ancora alla libertà di circolazione che entra in gioco nell'ipotesi del viaggio; oltretutto ovviamente alla libertà personale. Certo, tali diritti ben possono essere bilanciati e limitati in ragione del bene giuridico tutelato dalle varie norme incriminatrici, ma si tratta allora di capire in che termini una tale compressione possa considerarsi compatibile con i principi di uno Stato di diritto⁷⁵.

La risposta, d'altro canto, ci pare non possa prescindere da una considerazione preliminare: la pressoché irrinunciabile presenza di fattispecie che, a titolo diverso, conferiscano rilevanza penale ad atti preparatori che creano solo il pericolo della futura realizzazione di reati terroristici in senso stretto⁷⁶. La peculiarità del terrorismo –

⁷² F. VIGANÒ, *Minaccia del 'lupi solitari' e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, in R. E. Kostoris e F. Viganò (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, cit., p. XI

⁷³ Come è noto si tratta di un'elaborazione concettuale che risale a G. Jakobs. Senza alcuna pretesa di completezza, ci limiteremo qui a fornire qualche indicazione bibliografica degli Autori che in Italia si sono occupati del tema, in particolare con riferimento al fenomeno terroristico, ancorché con prospettive differenti: R. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli, 2008; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., in particolare p. 147 ss. e nt. 167 anche per l'amplessima bibliografia sul punto; F. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Questione Giustizia*, 2006, n. 4, pp. 666-686; F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, pp. 648-703; M. DONINI, *Il diritto penale di fronte al «nemico»*, in *Cass. pen.* 2006, n. 2, pp. 735-777 e ID, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, in R. E. Kostoris-R. Orlandi (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli, 2006, pp. 19-73; L. FERRAJOLI, *Il «diritto penale del nemico» e la dissoluzione del diritto penale*, in *Questione Giustizia*, 2006, n. 4, pp. 797-812; G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della L. 43/2015: un esempio di «diritto penale del nemico»?», cit., pp. 1389-1426;*

⁷⁴ Così, R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 2.

⁷⁵ Sui principi di proporzione e ragionevolezza quali limiti della legittimazione della disciplina di contrasto al terrorismo, definita quale 'diritto penale al limite', v. M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, in *Gli speciali Quest. Giust.*, 2016, p. 100 ss.

⁷⁶ Sul punto cfr. F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., p. 691 ss.

soprattutto nella sua attuale rivelazione fenomenica, per lo più ‘mono-cellulare’⁷⁷ – oltretutto l’importanza dei beni giuridici che possono essere lesi dal compimento di attacchi terroristici, quali la vita e l’integrità fisica delle eventuali vittime⁷⁸, rende necessario un intervento che pre-veda l’attentato terroristico. Ed è proprio nella *funzione preventiva dell’incriminazione di atti preparatori*⁷⁹ che forse si possono ravvisare le ragioni dell’ampio ricorso a tale tecnica di intervento legislativo in materia di terrorismo.

Con ciò non si vuole certo sostenere che tali fattispecie debbano essere accettate senza riserva, ma solo sottolineare come, proprio in una prospettiva critica, la ricerca di chiavi di lettura costituzionalmente e convenzionalmente orientate non possa prescindere dal dato reale.

D’altro canto, come già rilevato da autorevole dottrina, l’utilizzo dello strumento penale in senso stretto per contrastare il terrorismo pare comunque la soluzione preferibile alla luce della sua capacità di «*minimizzare i rischi di abusi*»⁸⁰; soluzione dunque da preferirsi rispetto alla possibilità di intervenire con strumenti dotati anch’essi di carica afflittiva, ancorché formalmente non penali, come le misure di prevenzione o le misure amministrative, espulsioni in testa⁸¹, che comportino ancora più ampi sacrifici in termini di tutela dei diritti umani, alla luce dell’abbassamento dei diritti difensivi e degli standard probatori.

Fatta questa necessaria premessa, proveremo quindi ad abbozzare, senza pretesa di completezza ed in termini generali, alcune riflessioni critiche nell’ottica di un’interpretazione e applicazione delle norme in tema di contrasto al terrorismo che non si risolva in un ingiustificato, oltretutto inaccettabile, sacrificio dei diritti umani.

⁷⁷ Si rinvia sul punto all’esaustiva analisi di F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., cap. I, Le strutture del terrorismo islamico nella letteratura extragiuridica, pp. 13-97.

⁷⁸ Proprio l’elevato rango costituzionale dei beni giuridici che vengono qui in rilievo potrebbe quindi far superare il primo ‘test’ per il vaglio della costituzionalità dell’incriminazione di atti preparatori’ proposto da F. Viganò in *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, in *ius17@unibo.it*, 2009, p. 181 ss. In particolare, l’Autore sottolinea la compatibilità costituzionale dell’incriminazione degli atti preparatori dipenda, in primo luogo, dal fatto che essa «*sia confinata alle sole ipotesi in cui si tratti di tutelare beni di rango elevato, le cui esigenze di tutela siano da giustificare l’uso di una tecnica normativa in sé ‘sospetta’ (perché gravida di rischi collaterali) [...] dovendosi altresì precisare che il rango del bene dovrà essere tanto più elevato quando più la condotta incriminata sia cronologicamente distante dal momento della possibile lesione del bene medesimo*» e ciò in «*in omaggio al canone di meritevolezza della pena riconducibile al principio di proporzione di cui all’art. 3 Cost.*».

⁷⁹ F. VIGANÒ, *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, cit. p. 173.

⁸⁰ Sul punto, cfr. in particolare, l’ampia riflessione di F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., p. 679 ss.

⁸¹ Sui rischi di violazione dei diritti umani nelle ipotesi di espulsione dello straniero sospettato di terrorismo, v. L. MASERA, *Il terrorismo e le politiche migratorie: sulle espulsioni dello straniero sospettato di terrorismo*, in AA.VV., *Terrorismo internazionale, politiche della sicurezza e diritti fondamentali*, in *Gli speciali Quest. Giust.*, 2016, pp.76-89. Parimenti sottolinea l’assenza di adeguate garanzie difensive nelle ipotesi di espulsioni amministrative, E. MAZZANTI, [*L’adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell’immigrazione*](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.* 1/2017, p. 37 ss.

A tal proposito, ci pare che qualche indicazione utile in tal senso possa provenire dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo⁸². Fatta eccezione per il nucleo duro di diritti non derogabili né soprattutto bilanciabili – individuati dall'art. 15 CEDU nel diritto alla vita, salve le eccezioni previste (art. 2); nel diritto a non essere sottoposti a tortura o schiavitù (artt. 3 e 4§1) e nel principio di legalità (art. 7) – la Corte di Strasburgo ammette la compressione di taluni diritti e libertà per effetto delle interferenze statali⁸³ – tra i quali, la libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 9); la libertà di espressione (art. 10); la libertà di riunione e associazione (art. 11); libertà di circolazione (art. 2, Prot. n. 4 CEDU) – purché ciò avvenga nel rispetto di determinati «limiti ultimi»⁸⁴.

Nello specifico, ci pare che il test attuato dalla Corte europea per valutare la legittimità convenzionale di tali compressioni, si articoli, in generale, attorno a tre momenti fondamentali⁸⁵:

- 1) la sussistenza di una base legale della restrizione che rispetti gli *standard* qualitativi di prevedibilità e accessibilità⁸⁶;
- 2) l'individuazione di un nesso di funzionalità tra la restrizione e uno dei *controinteressi* indicati di volta in volta dalle norme (tra i quali compaiono sempre, per quanto qui rilevante, la sicurezza pubblica, la protezione dell'ordine e – fatta eccezione per la libertà di pensiero – la prevenzione dei delitti e la sicurezza nazionale);
- 3) la verifica della necessità in una società democratica di tale restrizione alla luce dell'obiettivo di tutela individuato. Tale giudizio si articola poi in due ulteriori momenti: da un lato, quello della verifica della sussistenza di una «*connessione razionale tra la misura e la finalità perseguita*»⁸⁷; dall'altro, quello della sussistenza di proporzionalità tra l'interferenza e la restrizione del diritto operata.

Ed è proprio la logica che soggiace a tale metro di giudizio – ovviamente ripensata e al contempo adeguata alle specificità proprie del diritto penale – che, a nostro

⁸² Sul punto, cfr., F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., p. 697 ss.

⁸³ Alle ipotesi, per così dire, ordinarie di limitazioni tollerate dei diritti fondamentali, devono aggiungersi poi quelle eccezionali ammesse dall'art. 15 CEDU nelle ipotesi di *guerra* o di *altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione*.

⁸⁴ Così, F. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, cit., p. 675. L'Autore precisa, poi, come tali limiti siano dati «*in primo luogo, dalla necessità/proporzione del sacrificio del diritto rispetto all'esigenza repressiva (limite mobile) e, in secondo luogo, dalla compatibilità comunque di quel sacrificio con la società democratica (limite fisso)*». Nello stesso senso, M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, cit., p. 100 ss.

⁸⁵ Sul tema delle legittime limitazioni dell'esercizio dei diritti consacrati negli artt. 8-11 e 2 Prot. 4 CEDU v., A. GALLUCCIO, commento *sub* art. 8, p. 257 ss.; A. GIUDICI, commento *sub* art. 9, pp. 281-288; S. LONGO-M.C. UBIALI, commento *sub* art. 10, p. 289 ss.; M. MARIOTTI, commento *sub* art. 11, p. 307 ss.; F. VIGANÒ, commento *sub* art. 2 Prot. 4 CEDU, p. 357 ss. in in G. Ubertis-F. Viganò (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, 2016.

⁸⁶ Sulle nozioni di prevedibilità e accessibilità della legge penale nella giurisprudenza della C.edu si rinvia a F. MAZZACUVA, commento *sub* art. 7, in G. Ubertis-F. Viganò (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 237 ss.

⁸⁷ Così F. VIGANÒ, commento *sub* art. 2 Prot. 4 CEDU, in G. Ubertis-F. Viganò (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 358.

modesto avviso, potrebbe scendere in campo per vagliare la legittimità delle norme in tema di contrasto al terrorismo, in modo non molto dissimile da quanto proposto una decina d'anni fa da Viganò con i suoi 'cinque test' di costituzionalità⁸⁸.

Sotto il primo profilo, in particolare, si tratterà di verificare, sul piano della tipicità astratta, se la singola norma soddisfi i requisiti qualitativi di prevedibilità e accessibilità così come interpretati dalla Corte di Strasburgo e, ove la vaghezza semantica delle espressioni impiegate dal legislatore non possa essere colmata in via interpretativa, alla prima occasione utile sarà necessario sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di precisione di cui all'art. 25, co. II, Cost.

Quanto al secondo profilo, invece, sarà necessario verificare, in prima battuta, che i beni giuridici eretti ad oggetto di tutela siano di elevato rango costituzionale e che gli stessi siano sussumibili in uno degli scopi legittimi individuati dalla medesima CEDU⁸⁹. In secondo luogo, poi, occorrerà verificare che *«l'incriminazione risulti davvero funzionale allo scopo di tutela previamente assunto come legittimo»*, accertando in particolare che essa sia, da un lato, *«idonea a prevenire lesioni del bene»* giuridico tutelato e, dall'altro, che sia *«strettamente ritagliata a tale scopo»*, al fine di espungere dall'ambito di applicazione della norma tutte le condotte che non sono *«soggettivamente finalizzate a tali lesioni, o comunque non pericolose per il bene che si intenda tutelare secondo le conoscenze scientifiche disponibili e/o affidabili massime di esperienza»*⁹⁰.

Ciò potrà poi tradursi, peraltro, in sede di applicazione della singola fattispecie, nella puntuale verifica del dolo specifico, che nelle fattispecie in tema di terrorismo per lo più si *«articola su due 'livelli'»*: il compimento dei singoli atti di violenza di volta in volta valorizzati e il perseguimento della finalità terroristica⁹¹. E se è indubbio che tali obiettivi non dovranno essere conseguiti dal soggetto agente ai fini della consumazione del reato, nondimeno – alla luce del principio di offensività e in considerazione dell'estrema anticipazione della soglia di rilevanza penale che caratterizza le norme in commento – sarà necessario accertare la concreta idoneità e adeguatezza della condotta di volta in volta in rilievo al raggiungimento degli scopi coperti dal dolo specifico⁹². In

⁸⁸ Le riflessioni che seguiranno, peraltro, oltre a trarre spunto dalla giurisprudenza della C.edu, si ispirano ai 'cinque test' proposti da F. VIGANÒ in *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, cit., p. 181 ss.

⁸⁹ A tal proposito si richiama quanto detto sopra a proposito dell'elevato rango costituzionale dei beni giuridici coinvolti dalle norme incriminatrici di cui si discute.

⁹⁰ Così F. VIGANÒ in *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, cit., p. 182 a proposito del 'secondo test'.

⁹¹ Così A. VALSECCHI, in commento *sub* art. 270-bis c.p., in Dolcini-Marinucci (a cura di), *Codice penale commentato*, cit., p. 3002. L'Autore sottolinea la sussistenza di un doppio dolo specifico anche in: commento *sub* art. 270-quater, c.p., cit., p. 3015; commento *sub* art. 270-quater.1 c.p., cit., p. 3021; commento *sub* art. 270-quinquies c.p., cit., p. 3016. Nello stesso senso, F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 331 ss. a proposito delle fattispecie di arruolamento e addestramento; L. BRIZI, [L'illecito penale costruito ex latere subiecti: la "finalità di terrorismo" alla prova del diritto penale del fatto](#), *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 1/2017, p. 20

⁹² Con specifico riferimento alle norme in materia di terrorismo, A. VALSECCHI, *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, cit., pp. 9,12 e 16. e ID nei commenti *sub* nota 78; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 210, 331-339, 357. In generale, sulla necessità di attribuire una rilevanza anche

altri termini, il c.d. *doppio dolo specifico* potrebbe essere valorizzato «in termini tali da condizionare l'interpretazione delle componenti oggettive della fattispecie per dotarle di un contenuto minimo di offensività»⁹³. E, ancora una volta, la battaglia si giocherà sul piano probatorio, con l'idea che le condotte che si rivelino in concreto inidonee debbano essere espunte dall'area del penalmente rilevante.

Quanto al terzo profilo, infine, sarà necessario verificare la necessità della restrizione e della pena – secondo il principio dell'*extrema ratio* del diritto penale – ⁹⁴, *id est* la sostenibilità del bilanciamento operato dalla singola fattispecie incriminatrice tra i diritti compressi e le ragioni dell'incriminazione e, soprattutto, verificare la congruità del trattamento sanzionatorio alla luce del principio di proporzione tra la gravità del fatto tipico e la misura della pena⁹⁵. Ed è quest'ultimo, forse, uno dei *puncta dolentes* dell'attuale complesso normativo in tema di terrorismo⁹⁶. In fin dei conti siamo sempre di fronte all'incriminazione di atti preparatori invero distanti dalla lesione dei beni giuridici tutelati dalle norme incriminatrici e che pure sono puniti, eccezion fatta per le fattispecie di cui agli artt. 302 e 414, co. IV, c.p., con una pena minima di almeno cinque anni e con pene massime che possono arrivare sino ai quindici anni previsti per l'arruolamento. Le cornici edittali, che paiono ispirarsi alla logica della neutralizzazione dell'autore di tali reati – onde assicurare la sua lontananza dalla società civile per un tempo che si spera congruo a far mutare i propositi terroristici che hanno accompagnato il singolo atto preparatorio per il quale è stato condannato – espongono le norme coinvolte a seri dubbi di legittimità costituzionale che, prima o poi, la Corte Costituzionale sarà chiamata a risolvere.

Nel frattempo, e ancora una volta, sarà onere del giudice del caso concreto applicare una pena che sia realmente proporzionata alla condotta che si assume provata⁹⁷.

Tali riflessioni non esauriscono certo il novero degli interrogativi che si sono riproposti l'indomani dell'entrata in vigore della direttiva n. 541 del 2017, né tantomeno risolvono i problemi che gravitano intorno a tale costellazione di norme, ed anzi rinviando a ben più autorevoli commenti per una più approfondita riflessione sul punto, ma ci sia consentita una chiosa finale.

oggettiva allo scopo coperto dal dolo specifico, G. MARINUCCI-E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, terza edizione, 2001, p. 575 ss.

⁹³ Così, R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 23; ancorché l'Autore giudichi tale 'operazione ermeneutica insufficiente'.

⁹⁴ V. sul punto il terzo 'test' proposto da Viganò, in F. VIGANÒ in *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, cit., p. 182.

⁹⁵ In tal senso anche il quarto e il quinto 'test' proposti da F. VIGANÒ nell'opera sopra citata.

⁹⁶ Sottolineano in particolare tale profilo, tra i molti, R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 26; F. VIGANÒ, *Minaccia del 'lupi solitari' e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, cit., p. XII; F. FASANI, *I martiri invisibili. Quale ruolo per il diritto penale nella lotta al terrorismo islamico*, *Criminalia*, 2015, p. 501 ss.

⁹⁷ Più in generale, per un'ampia riflessione sul ruolo dei giudici e delle Corti nel contrasto al terrorismo, v. A. BARACK, *The Role of a Supreme Court in a Democracy, and the Fight Against Terrorism*, *University of Miami Law Review*, 2003, pp. 125-141, in Heinonline.org.

Esigere l'osservanza dei diritti umani anche a fronte di comportamenti che minano le radici della società civile, e che ci appaiono particolarmente odiosi, costituisce in sé una delle strategie per resistere di fronte alla minaccia terroristica: preservare i valori universali di dignità umana, libertà, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali – su cui si fonda la stessa Unione europea – e promuoverli attraverso politiche di integrazione sociale costituisce non solo il contenuto minimo di un'efficace politica di prevenzione, ma soprattutto il “vero” bene giuridico da tutelare.