

CAPITOLO I

MODIFICHE AL CODICE PENALE E SANZIONI AMMINISTRATIVE

1. Modifiche all'art. 270-*quater* c.p.

di Simone Farina

L'art. 1 d.l. 7/2015 ha aggiunto, nel corpo dell'art. 270-*quater* c.p., rubricato “*Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale*”, un secondo comma che così recita: “*Fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, e salvo il caso di addestramento, la persona arruolata è punita con la pena della reclusione da tre a sei anni*” (secondo il testo originario del d.l., cornice edittale poi aumentata nel minimo e nel massimo, ossia da cinque ad otto anni, in sede di legge di conversione).

Per comprendere, nel migliore dei modi, la *ratio* ispiratrice della novella, è opportuno soffermarsi, innanzitutto, sulla condotta già prevista e punita dal comma 1 dell'art. 270-*quater* c.p.

Si tratta, orbene, della condotta di chi, fuori da un contesto di tipo associativo (in tal senso il richiamo all'art. 270-*bis*), arruola una o più persone per il compimento di una serie di atti, tassativamente elencati dalla norma, ossia atti di violenza o di sabotaggio¹ di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo², anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale. La pena è compresa nella forbice edittale da sette a quindici anni.

L'intento della riforma è, dunque, quello di introdurre la punibilità del soggetto che si arruola al fine di commettere una delle condotte elencate sopra,

¹ Nella nozione di sabotaggio alcuni ravvisano un rapporto di *genus a species* con gli atti di violenza, mentre per altri esso costituirebbe una condotta che può estrinsecarsi anche in maniera non violenta.

² L'art. 270-*sexies* c.p. definisce la finalità di terrorismo: sono condotte con finalità di terrorismo quelle che, per loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e che sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia.

accanto alla punibilità, già contemplata, del soggetto che arruola; tra l'altro, il comma 2 dell'art. 270-*quater* risulta essere ipotesi residuale non solo rispetto all'ipotesi dell'effettivo coinvolgimento del soggetto agente all'interno di una associazione (così come definita dall'art. 270-*bis*) ma anche rispetto al caso in cui l'agente medesimo svolga un vero e proprio addestramento finalizzato al compimento di attività terroristiche, fattispecie compiutamente delineata dall'art. 270-*quinqüies*.

L'art. 270-*quater*, nella formulazione originaria che comprendeva il solo comma 1, ha fatto la sua comparsa, nel nostro ordinamento, grazie all'art. 15, comma 1, d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, nella L. 31 luglio 2005, n. 155.

L'introduzione di siffatta previsione normativa, coeva peraltro rispetto alla fattispecie di cui al successivo art. 270-*quinqüies*, rientrava nel novero di una serie di interventi, anche urgenti, adottati dal legislatore per meglio approntare un efficace sistema di contrasto al fenomeno del terrorismo internazionale che in quegli anni, a partire dai fatti dell'11 settembre 2001, passando successivamente dagli attentati di Madrid (2004), prima, e Londra (2005), poi, aveva fatto prodotto un'impennata di misure emergenziali, più o meno drastiche, per far fronte, tra l'altro, agli impegni assunti dal nostro Paese nei confronti della Comunità Internazionale (basti pensare, proprio nel 2005, all'adesione dell'Italia alla Convenzione di Varsavia).

Circa la nozione di arruolamento, va osservato che essa astrattamente può far riferimento ad una molteplicità di condotte di proselitismo finalizzate alle attività elencate nella norma; come già chiarito, tuttavia, il soggetto arruolato opera al di fuori dell'effettivo coinvolgimento nell'ambito di una associazione.

Il carattere sussidiario della fattispecie in esame testimonia, dunque, la volontà del legislatore di ampliare il più possibile i margini di intervento nella lotta al terrorismo, non potendosi indirizzare la lotta contro quest'ultimo unicamente attraverso il contrasto ai fenomeni associativi; e sempre su questa lunghezza d'onda si colloca l'intervento legislativo di cui al d.l. n. 7/2015 nella misura in cui amplia il novero di soggetti penalmente sanzionabili *ex art. 270-*quater* c.p.*, estendendo il trattamento sanzionatorio ivi previsto anche a chi decide di arruolarsi³.

La norma in esame, tuttavia, pone, ad avviso di chi scrive, alcune problematiche strettamente attinenti ai principi di legalità e di offensività.

Sotto il profilo della legalità, e dei corollari che di tale fondamentale principio sono diretta derivazione, certamente possono evidenziarsi problemi di eccessiva genericità della nozione di arruolamento; se è vero, infatti, che una

³ Con il d.l. in esame si è inteso sanzionare penalmente taluni nuovi fenomeni strettamente connessi alla problematica del terrorismo internazionale, in ossequio, tra l'altro, alla risoluzione 2178 adottata dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 24 settembre 2014.

linea di confine abbastanza certa e specifica è stata tracciata dal legislatore, ma anche dalla giurisprudenza, rispetto alle fattispecie associative – per la realizzazione delle quali è imprescindibile un effettivo coinvolgimento fattivo all'interno dell'associazione da parte del soggetto agente – è altrettanto vero che il termine **arruolare** si presta, come già accennato, ad essere interpretato in diverse accezioni.

Il principio di tassatività, o più propriamente quello di determinatezza, è osservato, in base al concorde orientamento della dottrina e della giurisprudenza, allorché si realizzi la maggiore certezza possibile in ordine a ciò che la fattispecie normativa stigmatizza come penalmente illecito ed a ciò che, di contro, consente in quanto penalmente lecito.

In tal senso, si sottolinea come il principio di tassatività esige che si eliminino non già quella indeterminatezza che la legge presenta rispetto al caso concreto quale conseguenza insopprimibile dei suoi caratteri di generalità ed astrattezza, ma la indeterminatezza che si manifesta già al livello del precetto generale ed astratto, precludendo di individuare, a monte, ciò che è comandato o vietato.

È opportuno ricordare, anche in questa sede, che il principio di legalità, di cui la tassatività costituisce derivazione, è cardine imprescindibile del diritto penale nazionale ma anche sovranazionale, essendo lo stesso scolpito a chiare lettere nell'art. 7 CEDU, norma che, ad oggi, diventa, in virtù del richiamo dell'art. 117 Cost., parametro di legittimità della normativa interna.

Tornando al caso concreto, la nozione di arruolamento, pietra angolare del nuovo comma 2 dell'art. 270-*quater* c.p. deve essere, dunque, necessariamente circoscritta ad alcuni determinati comportamenti.

Un intervento chiarificatore in ordine alle problematiche che in questa sede si stanno affrontando, è fornito certamente dalla Relazione di accompagnamento, laddove si specifica quanto segue: la condotta sanzionata dal nuovo comma 2 dell'art. 270-*quater* consiste nel **mettersi seriamente e concretamente a disposizione come milite per il compimento di atti di terrorismo, ancorché al di fuori ed a prescindere dalla messa a disposizione con assunzione di un ruolo funzionale all'interno di una compagine associativa**.

Si pensi, come esempio chiarificatore, al caso emblematico dei cosiddetti *foreign fighters*, ossia quei soggetti arruolati per recarsi all'estero a compiere atti di terrorismo.

Non a caso, tra le condotte più significative vengono menzionate, all'interno della suddetta Relazione, il mettersi in viaggio, o anche l'apprestarsi ad un viaggio, per raggiungere i luoghi in cui si consumano azioni terroristiche; tali condotte sarebbero espressive di un precedente reclutamento.

Volendo, in definitiva, tracciare la linea di confine per l'applicabilità in concreto del nuovo comma 2 dell'art. 270-*quater*, occorre procedere nel modo seguente: da siffatta condotta vanno escluse, da un lato, quegli atteggiamenti

volti ad una adesione solo ideologica, priva di qualsivoglia risvolto materiale e connotato pratico, al compimento di atti terroristici e, dall'altro quelle azioni reali e concrete che, tuttavia, testimoniano un concreto inserimento del soggetto agente all'interno di una compagine associativa; il soggetto agente, in più, non deve essere stato ancora addestrato al compimento di atti di violenza, altrimenti si verserebbe nella differente ipotesi di reato contemplata dall'art. 270-*quinquies*.

Quanto ai profili di offensività, va precisato innanzitutto che la fattispecie in esame, al pari di quella prevista dal comma 1 dell'art. 270-*quater*, è concepita dal legislatore come fattispecie di pericolo astratto: il legislatore medesimo, quindi, ha inteso incriminare la condotta del soggetto che si arruola, indipendentemente dall'effettivo e concreto compimento di atti terroristici.

Come è noto, in tutte le fattispecie di pericolo astratto, viene sanzionata la condotta che cagiona la mera esposizione a pericolo del bene giuridico oggetto di protezione, ragion per cui si è registrata e si registra tuttora una certa diffidenza da parte della dottrina e della giurisprudenza maggioritaria verso questa categoria di reati, diffidenza che muove proprio dalla considerazioni attinenti al principio di offensività, per il quale devono essere oggetto di sanzione solo quelle condotte realmente capaci di offendere il bene giuridico tutelato (*nullum crimen sine iniuria*), anche se sotto forma di semplice messa in pericolo.

A conti fatti, è ben possibile che l'arruolamento, penalmente sanzionato, non sia poi in concreto suscettibile di sfociare nel compimento di atti terroristici; in ordine a siffatta problematica, occorre rammentare che già in materia di associazioni terroristiche, *ex art. 270-bis*, la giurisprudenza è costante nell'affermare che, sebbene la norma richiamata punisca il solo fatto della costituzione dell'associazione, a prescindere dall'effettiva realizzazione dei delitti scopo rientranti nel *pactum sceleris*, è indiscutibile che l'associazione stessa debba presentare un livello di organizzazione sufficiente a rendere possibile l'attuazione del programma del sodalizio.

Questi principi, ad avviso di chi scrive, potrebbero valere anche per la fattispecie che si sta esaminando, posto che all'arruolamento finalizzato alla partecipazione ad atti di natura terroristica, quali quelli indicati dal comma 1 dell'art. 270-*quater*, in concreto potrebbe anche non fare seguito il passaggio all'azione vera e propria, magari per inidoneità dei mezzi a disposizione.

È chiaro che, allo stesso tempo, deve darsi conto della opposta linea interpretativa, anche essa, a dire il vero, suffragata da argomenti convincenti; linea interpretativa che sposa l'idea per cui la particolare rilevanza che determinati beni giuridici rivestono per la collettività e l'elevato grado di pericolosità insito in talune attività, giustificano il ricorso a figure criminose, la cui applicabilità prescinde da un giudizio sull'effettiva pericolosità in concreto della condotta posta in essere.

Quadro di confronto

Norma di riferimento	Testo previgente	Testo attuale
Art. 270- <i>quater</i> c.p.	Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270- <i>bis</i> , arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da sette a quindici anni.	Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270- <i>bis</i> , arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da sette a quindici anni. Fuori dei casi di cui all'articolo 270-<i>bis</i>, e salvo il caso di addestramento, la persona arruolata è punita con la pena della reclusione da tre a sei anni.

2. Il nuovo delitto di “organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo” ex art. 270-*quater*.1 c.p.

di Tiziana Caboni

La **prima fattispecie introdotta ex novo** nel *corpus* del codice Rocco dal d.l. 7/2015, così come modificato a seguito della conversione in legge 43/2015, è rappresentata dall'art. 270-*quater*.1 c.p., ai sensi del quale “*Fuori dai casi di cui agli articoli 270-*bis* e 270-*quater*, chiunque organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sexies* è punito con la reclusione da cinque a otto anni*”.

La norma, inserita dall'art. 1, comma 2, del citato decreto, puniva nella sua versione originaria con la pena da tre a sei anni l'organizzazione, il finanziamento o la propaganda di viaggi finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo previste dall'art. 270-*sexies* c.p. e fuori dai casi di cui agli artt. 270-*bis* e 270-*quater* c.p.

La conversione del d.l. 7/2015 in legge 43/2015 ha apportato alcune significative modificazioni, da un lato, in punto di pena, inasprendo il trattamento sanzionatorio e, dall'altro, in riferimento al luogo di destinazione dei viaggi oggetto di organizzazione, finanziamento o propaganda da parte dell'agente, come consigliato dalla proposta emendativa 1.14, pubblicata in data 17 marzo 2015 nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni, la quale prevedeva l'inserimento dopo la parola viaggi della precisazione “*in territorio estero*”.

Il nuovo delitto di “organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo” si pone come **attuazione** nel nostro ordinamento dell’art. 6, paragrafo a), della **Risoluzione dell’ONU n. 2178 del 2014**, adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite sulla base del Capo VII della Carta delle Nazioni Unite, ai sensi del quale gli Stati devono perseguire il trasferimento verso un Paese diverso da quello di residenza al fine di partecipare o commettere atti terroristici, il finanziamento degli stessi trasferimenti nonché il reclutamento di soggetti destinati a trasferirsi in altri Paesi per commettere atti di terrorismo.

La *ratio*⁴ della novella del legislatore d’urgenza pare dunque facilmente individuabile nell’esigenza, particolarmente forte nell’ultimo periodo a seguito degli attentati di Parigi del 7 gennaio 2015 e ribadita ancor più recentemente dai fatti terroristici al teatro del Bardo di Tunisi del 18 marzo 2015, di sanzionare le condotte di quei soggetti che organizzino, per sé o per altri, finanziario o propagandino viaggi in un Paese estero per compiere atti di terrorismo in Occidente o siano finalizzati a fornire nuove leve ai gruppi terroristici, in particolare di matrice islamica, già presenti nei teatri di guerra.

Tale ultima ipotesi, tra l’altro, è foriera dell’intrinseco pericolo, tutt’altro che remoto, che quegli stessi soggetti, acquisite esperienze e tecniche di guerra nel Paese estero, facciano rientro nel territorio nazionale, ponendo in essere attentati terroristici e in tal modo incrementando il numero dei già tristemente diffusi *foreign fighters*.

La norma si pone, pertanto, come previsione incriminatrice parallela all’auto-addestramento e all’arruolamento, così come innovati dallo stesso d.l. antiterrorismo, in quanto, nell’ottica di fornire un’efficace reazione alla sfida lanciata dal terrorismo internazionale alla comunità mondiale, individua come soggetto meritevole di sanzione penale anche l’agente che, in assenza di qualsivoglia rapporto con strutture capaci di incrementare e perfezionarne le capacità tecniche, decida di organizzare, finanziare e propagandare viaggi oltre a colui che decida di partire per compiere condotte con finalità di terrorismo.

Ciò premesso, il **bene giuridico tutelato** dalla fattispecie di nuovo conio si presta a facile ed intuitiva identificazione: la collocazione sistematica della norma, nell’ambito dei delitti associativi contro la personalità internazionale dello Stato di cui al libro II, titolo I, capo I del codice penale, non sembrerebbe infatti precludere la possibilità di aderire al **recente orientamento dottrinario**, sia pure elaborato in riferimento alle fattispecie in materia di lotta al terrorismo di cui agli artt. 270-*bis*, 270-*quater* e 270-*quinquies* c.p., ai sensi del quale le stesse sarebbero funzionali a garantire la piena attuazione degli obblighi internazionali assunti dall’ordi-

⁴ Si veda sul punto, COLAIOCCO, *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n. 7 del 2015*, in *Arch. Pen.*, 1, 2015, 8.

namento italiano con l'adesione alle concezioni stilate in materia di terrorismo internazionale e, più specificatamente, a tutelare la cosiddetta **sicurezza pubblica mondiale**, per tale dovendosi intendere la sicurezza della comunità internazionale dagli attacchi terroristici pianificati da organizzazioni terroristiche aventi carattere sopranazionale o da loro cellule operanti sul territorio italiano.

Una tale impostazione sembrerebbe idonea ad abbracciare la fattispecie incriminatrice di cui all'art. 270-*quater*.1 c.p. anche alla luce della nuova struttura delle tipologie di terrorismo di matrice islamica caratterizzate da formazioni particolarmente mobili su tutto il territorio, europeo e mondiale, senza una base precisamente localizzata.

Nel medesimo senso deporrebbe, in primo luogo, anche quanto indicato nelle premesse del d.l. 7/2015 nella parte in cui motivano la novella, da un lato, con *“la straordinaria necessità ed urgenza, anche alla luce dei recenti gravissimi episodi verificatisi all'estero, di perfezionare gli strumenti di prevenzione e di contrasto del terrorismo”* e, dall'altro, con *“la straordinaria necessità di adottare misure urgenti, anche di carattere sanzionatorio, al fine di prevenire il reclutamento nelle organizzazioni terroristiche e il compimento di atti terroristici”*.

Allo stesso modo, un significativo contributo alla tesi dell'identificazione del bene giuridico tutelato nella cosiddetta sicurezza pubblica mondiale può essere individuato nella Relazione illustrativa al decreto legge in esame, la quale sottolinea come la lotta al terrorismo debba essere realizzata in maniera unitaria senza alcuna divisione tra sicurezza interna ed esterna.

Tuttavia, giova dare atto dell'**impostazione tradizionale** della dottrina in punto di identificazione del **bene giuridico tutelato** dalle fattispecie citate, volta ad affermare che la finalità di terrorismo internazionale propria della condotta del soggetto agente non preclude la possibilità di ritenere che le suddette norme siano volte ad offrire tutela all'ordinamento costituzionale italiano e, nello specifico, nella parte in cui richiama le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e le organizzazioni internazionali che operano al fine di assicurare la giustizia e la pace tra le nazioni, nonché i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, *ex artt.* 10 e 11 Cost.

L'accoglimento di tale orientamento tradizionalista non può dirsi escluso anche con riferimento al nuovo delitto di “organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo” di cui all'art. 270-*quater*.1 c.p., laddove si preferisca addurre quale argomento a sostegno di tale opzione ermeneutica proprio la particolare collocazione sistematica della norma, la quale, di per sé, porterebbe ad individuare nella **personalità dello Stato e nell'ordine pubblico** i beni giuridici tutelati.

Proseguendo nell'esame degli ulteriori elementi costitutivi della fattispecie di cui all'art. 270-*quater*.1 c.p., l'*incipit* della norma evidenzia chiaramente come la novella del legislatore d'urgenza si connoti per la sua natura residua-

le, trattandosi di fattispecie operante “*fuori dai casi di cui agli articoli 270-bis e 270-quater c.p.*”.

Il suo ambito di applicabilità, infatti, risulta ristretto, in forza della **clausola di riserva** espressamente prevista, solo alle ipotesi in cui non sia raggiunta la prova della costituzione dell’associazione terroristica o dell’adesione alla stessa da parte dell’agente o dell’arruolamento ad opera di quest’ultimo di altri soggetti per il compimento di atti violenza o di sabotaggio dei servizi pubblici essenziali con finalità di terrorismo.

Come è noto, la clausola di riserva è una clausola che rivela direttamente, in tema di concorso apparente di norme, le ipotesi di **sussidiarietà espressa**.

Sul punto, giova preliminarmente osservare che ricorre il **concorso apparente di norme** qualora, in prima battuta, una medesima situazione di fatto sia riconducibile a più norme incriminatrici, ma in realtà solo una di esse risulti concretamente applicabile al caso concreto. Gli elementi costitutivi del concorso apparente di norme sono costituiti, dunque, da una pluralità di disposizioni incriminatrici tra loro non antinomiche, dall’identità del fatto incriminato e dalla possibilità di applicare concretamente a tale fatto una sola norma incriminatrice, cosicché ad una pluralità di disposizioni corrisponde un unico reato.

La dottrina, nel tentativo di individuare i criteri in forza dei quali fornire una soluzione al problema del concorso apparente di norme, ha elaborato, nell’ambito delle teorie pluralistiche, criteri aggiuntivi al **principio di specialità** ex art. 15 c.p., unico principio espressamente previsto dal legislatore ma basato sulla necessaria relazione strutturale di genere a specie tra due disposizioni incriminatrici e per tale ragione ritenuto dall’orientamento dottrinale in esame di applicazione limitata.

In particolare, i criteri così elaborati, fondati su apprezzamenti valutativi del significato complessivo del disvalore del caso concreto e, dunque, maggiormente rispondenti a ragioni equitative e di giustizia sostanziale, sono costituiti dal **principio di consunzione o di assorbimento** e il **principio di sussidiarietà**.

Focalizzando l’attenzione su quest’ultimo principio, in quanto utile al fine della comprensione dei rapporti del delitto di organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo con quelli di cui agli artt. 270-bis e 270-quater c.p., occorre precisare che esso opera in presenza di fattispecie astratte legate tra loro da un rapporto di complementarità e volte alla tutela di un medesimo bene giuridico in stadi diversi di aggressione, in modo che, a seguito di una valutazione di valore del caso concreto, la norma sussidiaria troverà applicazione solo qualora alla situazione di fatto per la quale si pone il problema del concorso apparente di norme non sia applicabile la norma primaria.

Più esattamente, in forza del principio così elaborato dalla dottrina, qualora apparentemente una situazione di fatto sia riconducibile a diverse fattispecie incriminatrici, la stessa, sulla base di una valutazione che tenga conto del suo

complessivo disvalore penale, troverà disciplina ad opera della sola norma che tuteli l'interesse più importante o l'interesse maggiormente comprensivo tra quelli protetti dalle norme convergenti, salvo che sussistano dei dubbi sulla gerarchia dei beni tutelati, dovendosi in tal caso applicare la norma che preveda il trattamento sanzionatorio più grave.

Nell'ambito del principio in esame, si distinguono due diverse accezioni di sussidiarietà: si parla di **sussidiarietà espressa**, qualora tale legame tra le due norme sia rivelato direttamente da un'apposita clausola di riserva, e di **sussidiarietà tacita**, nel caso in cui la sussidiarietà sia ricavabile indirettamente dall'esame dei beni tutelati e dal quale emerga uno sviluppo da un minore ad un maggior valore, per tale ragione connotato da carattere comprensivo ed assorbente.

Con specifico riferimento alla sussidiarietà espressa, che in questa sede rileva, si parla di clausole di riserva determinate, in caso di rinvio specifico (*“fuori dai casi preveduti da un determinato articolo”*), di clausole di riserva relativamente determinate, qualora venga operato dalla norma un richiamo parzialmente generico (*“fuori dai casi previsti da particolari disposizioni di legge”*, *“se il fatto non costituisce più grave reato”*) e, infine, di clausole di riserva assolutamente indeterminate, quando il rinvio sia assolutamente generico (*“se il fatto non è previsto come reato da altra disposizione di legge”*).

La clausola di riserva che reca l'*incipit* della fattispecie di cui all'art. 270-*quater*.1 c.p. appartiene, pertanto, alla categoria della **clausole di riserva determinate**, in quanto prevede l'applicabilità della norma solo *“fuori dai casi di cui agli articoli 270-bis e 270-*quater* c.p.”*, sancendo la **natura sussidiaria** del delitto di “organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo” rispetto a quello di associazione terroristica e a quello di arruolamento.

Soggetto attivo del reato, come si evince dalla lettera della norma, può essere chiunque, trattandosi di **reato comune**.

Sul punto, in sede di esame del progetto di legge, la Camera dei deputati⁵ ha sottolineato come la formulazione della nuova fattispecie di cui all'art. 270-*quater*.1 c.p. trovi un significativo precedente nell'art. 600-*quinquies* c.p., il quale punisce le iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile.

In particolare, in riferimento al soggetto attivo di tale delitto, introdotto nel *corpus* del codice penale con la novella del 1998, la giurisprudenza di legittimità⁶ ha affermato che non è necessario che l'agente sia un operatore turistico o un soggetto che svolga in modo continuativo e per un numero indefinito di persone l'attività oggetto di divieto, ben potendo essere anche colui che piani-

⁵ Camera dei deputati, XVII Legislatura, *Documentazione per l'esame dei progetti di legge*, Scheda di lettura n. 278, 23 febbraio 2015, 5.

⁶ Cass. Pen., Sez. III, 20 settembre 2011, n. 42053.

fichi una sola trasferta per un numero limitato di partecipanti a condizione che la condotta da lui posta in essere abbia carattere organizzativo.

Pertanto, cogliendo la similitudine suggerita dalla Camera dei deputati, il delitto di organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo ben potrà annoverare tra i soggetti attivi **colui che, operatore turistico o meno, organizzi** – ma altrettanto può dirsi anche per colui che finanzia o propagandi – **anche una sola trasferta in territorio estero per finalità di terrorismo oltre che per sé stesso anche per altri soggetti**. Diversamente, può affermarsi che il soggetto che organizza la trasferta per un suo uso esclusivo non risponderà del delitto previsto e punito dall'art. 270-*quater*.1 c.p.

La natura di delitto comune non impedisce, tuttavia, di ipotizzare, anche alla luce delle ragioni che hanno spinto il legislatore d'urgenza alla stesura del d.l. 7/2015, che l'orientamento finalistico dei viaggi al compimento delle condotte aventi "*finalità di terrorismo*" possa restringere il novero dei soggetti attivi dei viaggi verso le zone di guerra (nonché quella dei soggetti fruitori) tendenzialmente ai seguaci dell'Islam di seconda o terza generazione, residenti in Occidente ma non integrati nella società in cui sono nati e cresciuti, i quali, con le condotte incriminate, consentirebbero l'adesione di nuovi seguaci e combattenti del mondo islamico⁷.

L'art. 270-*quater*.1 c.p. delinea un fattispecie caratterizzata, come si è accennato, da una **condotta materiale alternativa** costituita dall'organizzazione, dal finanziamento e dalla propaganda di viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo.

Quanto all'**organizzazione**, la condotta richiesta all'agente ai fini della configurabilità del reato consiste nella **predisposizione dei mezzi occorrenti per la realizzazione del viaggio**.

Più esattamente, alla luce dei citati punti di contatto tra la fattispecie di nuovo conio e l'art. 600-*quinquies* c.p., la rilevanza penale della condotta organizzativa di cui all'art. 270-*quater*.1. c.p. può essere identificata in tutte quelle ipotesi in cui il soggetto attivo programmi i viaggi in territorio estero, finalizzati al compimento delle condotte terroristiche, in relazione a qualsiasi aspetto che possa contribuire al risultato positivo della trasferta – la realizzazione di condotte con finalità di terrorismo, appunto –, quale, ad esempio, la

⁷ L'ipotesi non sembra del tutto remota se si prende in esame, a titolo meramente esemplificativo e senza pretese di assolutezza, il caso degli attentatori di Parigi, franco-algerini, nati in Francia da genitori arabi. Tale osservazione consente di non escludere che tanto i soggetti attivi del nuovo reato quanto i fruitori dei viaggi verso un territorio estero possano appartenere, come si diceva, soprattutto alle generazioni successive a quelle degli immigrati, ossia ai figli e ai nipoti degli immigrati, i quali se da un lato, non avendo avuto alcun rapporto con i Paesi di origine non si sentono ad essi appartenenti, allo stesso tempo, non avendo maturato un senso di appartenenza all'Europa, tendono ad isolarsi sviluppando sentimenti di frustrazione e di rivalsa.

predisposizione di un mezzo di trasporto o di un supporto logistico, la prestazione di servizi, come anche la semplice fornitura di indirizzi e di informazioni essenziali su luoghi o persone, che consentano al fruitore del viaggio di compiere le condotte citate.

Ulteriore condotta materiale alternativa è il **finanziamento dei viaggi all'estero**, condotta che ben può essere realizzata anche da un soggetto diverso dal fruitore del viaggio organizzato, e la cui rilevanza penale è facilmente comprensibile in ragione del fatto che la trasferta in un Paese estero comporta inevitabilmente un apporto finanziario, più o meno ingente, ai fini della sua realizzazione.

L'esecuzione del viaggio, infatti, richiede il **reperimento delle risorse necessarie sotto il profilo economico**, il quale può essere realizzato attraverso varie modalità quale un investimento di capitale, la raccolta di fondi o il conferimento di beni o di altre utilità.

La tipizzazione della condotta di finanziamento, peraltro non nuova ai delitti associativi in materia di terrorismo⁸, da parte del d.l. 7/2015 attua nel nostro ordinamento la cosiddetta Convenzione *financing*, ossia la Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento del terrorismo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 1999 e ratificata con l. 7/2003, il cui art. 2 punisce colui il quale con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illegalmente e intenzionalmente, fornisca o raccolga fondi con l'intento di utilizzarli o sapendo che sono destinati ad essere utilizzati, integralmente o parzialmente, al fine di compiere i reati in materia di terrorismo.

La stessa Convenzione nel preambolo ribadisce la risoluzione dell'Assemblea Generale n. 51/210 del 17 dicembre 1996, paragrafo 3, alinea (f), contenente l'invito rivolto dall'Assemblea a tutti gli Stati membri *“a prevenire e contrastare, tramite adeguate misure a livello nazionale, il finanziamento di terroristi e organizzazioni terroristiche, sia esso di tipo diretto o indiretto tramite organizzazioni con dichiarati o presunti fini caritativi, sociali o culturali o che sono anche implicate in attività illegali come traffico di armi, di stupefacenti o attività di racket, incluso lo sfruttamento di persone al fine di finanziare attività terroristiche, e in particolare a considerare, laddove necessario, di adottare disposizione normative tese a prevenire e contrastare movimenti finanziari che si sospetti siano destinati a fini terroristici, senza minacciare in alcun modo la libertà di circolazione dei capitali legali e per intensificare lo scambio di informazioni relative alla circolazione internazionale di tali fondi”*.

Infine, la configurabilità del delitto di organizzazione di trasferimenti può dirsi integrata anche con la condotta di **propaganda** di viaggi in territorio estero finalizzati al compimento di atti con finalità di terrorismo: con tale

⁸ Il riferimento è all'art. 270-bis c.p.

termine, può affermarsi che il legislatore abbia voluto fare riferimento alla **pubblicità** e alla **diffusione di notizie** atte a informare potenziali fruitori della possibilità di compiere tali viaggi, influenzandoli od orientandoli nella loro scelta nella misura in cui gli stessi vengano resi edotti della conseguente immissione volontaria e consapevole, per effetto di tali trasferte, in un gruppo finalizzato al compimento di atti terroristici.

Le tre condotte, come si è detto, devono avere ad oggetto **viaggi aventi come finalità esclusiva il compimento delle condotte terroristiche**⁹, dovendosi intendere per viaggio il trasferimento dall'Italia verso l'estero con un mezzo di trasporto.

Proprio sulla destinazione (*rectius*: **in un territorio estero**) dei viaggi, occorre sottolineare come l'emendamento 1.14 apportato al d.l. 7/2015 in sede di conversione, abbia correttamente contribuito alla conformità della nuova fattispecie delittuosa con la Risoluzione dell'ONU n. 2178 del 2014.

Nella versione originaria, infatti, si parlava genericamente di viaggi, senza alcuna precisazione, circostanza questa che lasciava ipotizzare che il legislatore d'urgenza avesse voluto fare riferimento indifferentemente a trasferimenti nell'ambito del territorio nazionale o verso l'estero, purché svoltisi tra due luoghi distinti l'uno dall'altro.

La lettera della norma, tuttavia, mal si conciliava con la Relazione illustrativa del d.l. 7/2015, la quale, operando un'interpretazione restrittiva, specifica che il viaggio deve avvenire verso un Paese diverso da quello di residenza, in ossequio alle previsioni contenute nella citata Risoluzione dell'ONU.

La modificazione operata in sede di conversione sul testo dell'articolo risponde, pertanto, felicemente agli auspici di una conformità del diritto interno agli obblighi internazionali assunti dall'ordinamento italiano.

I **viaggi** in un territorio estero devono, come più volte ribadito, essere **finalisticamente orientati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-sexies c.p.**

La norma, introdotta dall'art. 15, comma 1, d.l. 144/2005, convertito, con modificazioni, in l. 155/2005, recepisce la definizione di atti terroristici contenuta nella norma internazionale di cui alla decisione-quadro del Consiglio dell'Unione Europea pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale CE del 22 giugno 2002, n. 164, e si caratterizza per la sua natura di norma interpretativa, in quanto stabilisce in via autoritativa il significato da attribuire all'enunciato normativo "*finalità di terrorismo*" contenuto nel testo dell'art. 270-bis c.p.

⁹ Contra, COLAIOTTO, *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n. 7 del 2015*, in *Arch. Pen.*, 1, 2015, 9, secondo il quale i viaggi non sarebbero l'oggetto materiale del reato, ossia l'entità materiale sulla quale ricade la condotta delittuosa dell'agente, ma lo "*scopo*" della stessa.

(“*Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale e di eversione dell’ordine democratico*”).

Occorre dare atto del fatto che tale significato, in realtà, era già attribuibile, sia pure non con facilità, in base al lessico e alla sintassi del citato art. 270-*bis* c.p., da ciò derivandone l’inapplicabilità del principio di irretroattività *ex* artt. 25, comma 2, Cost. e 2 c.p.¹⁰.

L’art. 270-*sexies* c.p. fornisce la definizione della **condotta con finalità di terrorismo** scomponendola in tre parti: in primo luogo, sotto il profilo dell’elemento oggettivo, il legislatore precisa che deve trattarsi di condotte, per la loro natura o per il loro contenuto, idonee ad arrecare un grave danno ad un Paese o ad un’organizzazione internazionale.

In secondo luogo, la norma prevede un triplice obiettivo alternativo caratterizzato dal dolo specifico, ossia l’intimidazione della popolazione, la costrizione dei poteri pubblici o di un’organizzazione internazionale al compimento o all’astensione dal realizzare qualsiasi atto e la destabilizzazione o distruzione delle strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un’organizzazione internazionale.

Infine, la novella interpretativa del 2005 contiene una norma di chiusura, operante un rinvio “*alle altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l’Italia*”.

L’intervento normativo del 2005 ha fornito un prezioso strumento agli interpreti, in quanto la **nozione di terrorismo**, sino ad allora, aveva lungamente impegnato la dottrina e la giurisprudenza senza tuttavia giungere a soluzioni unanimi sul significato da attribuire alla stessa.

In senso lato, si riteneva che il terrorismo consistesse nel risultato di un metodo di lotta politica volto ad incutere il terrore indiscriminato nelle popolazioni oltre ad un profondo senso di sfiducia nei confronti delle istituzioni.

L’assenza di una espressa definizione normativa, aveva portato la dottrina maggioritaria ad affermare che l’inciso contenuto nel testo dell’art. 270-*bis* c.p. facesse necessariamente rinvio, sia pure implicitamente, agli strumenti di diritto internazionale in materia di terrorismo, quali la Convenzione internazionale per la soppressione degli atti di terrorismo a mezzo bomba del 1997 (cosiddetta Convenzione *bombing*), la già citata Convenzione *financing* e il Progetto di convenzione globale delle Nazioni Unite per la lotta al terrorismo.

Particolarmente vivace, proprio in ragione dell’assenza di un contributo legislativo in punto di definizione, era stato inoltre il dibattito giurisprudenziale inerente alla **distinzione della nozione di terrorismo rispetto a quella di guerriglia**.

¹⁰ Trib. Milano, 26 ottobre 2006.