

[visualizza allegato](#)

19 OTTOBRE 2016 | RICCARDO BERTOLESI

ANCORA NUOVE NORME IN MATERIA DI TERRORISMO

LEGGE 28 LUGLIO 2016, N. 153: UNA PRIMISSIMA LETTURA

Per leggere il testo della nuova Legge 28 luglio 2016 n. 153, qui commentata, clicca in alto su "visualizza allegato".

1. A brevissima distanza dalla riforma d.l. 18 febbraio 2015, n. 7 conv. con modif. dalla l. 17 aprile 2015, n. 43[1], il legislatore è nuovamente intervenuto sulle norme di contrasto al terrorismo.

La l. 28 luglio 2016, n. 153 adegua il nostro ordinamento ad una serie di impegni internazionali in materia, apportando tra l'altro significative modifiche al codice penale. In particolare la novella aggiunge alla già nutrita costellazione di fattispecie incriminatrici i delitti di **finanziamento di condotte con finalità di terrorismo** (art. 270-*quinquies*.1 c.p.), **sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro** (art. 270-*quinquies*.2 c.p.) e **atti di terrorismo nucleare** (art. 280-*ter* c.p.), prevedendo altresì una nuova ipotesi di **confisca obbligatoria, diretta e per equivalente**, per tutti i reati commessi con finalità di terrorismo (art. 270-*septies* c.p.).

2. Attraverso le consuete formule la legge **autorizza la ratifica e dà piena ed intera esecuzione alle seguenti convenzioni internazionali**[2]:

- a) Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2015;
- b) Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005;
- c) Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003;
- d) Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005;
- e) Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015.

Filo rosso di tutti questi strumenti internazionali è, naturalmente, quello di apprestare una lotta senza quartiere a tutte le attività di stampo terroristico attraverso strategie di carattere preventivo e repressivo.

3. Quanto in particolare al versante penalistico, un ruolo di primo piano spetta anzitutto al delitto di **finanziamento di condotte con finalità di terrorismo** (art. 270-*quinquies*.1 c.p.) introdotto nell'ambito dei reati contro la personalità internazionale dello Stato[3].

Nel sistema previgente, la punibilità delle condotte di finanziamento al terrorismo era assicurata dal primo comma dell'art. 270-*bis* c.p. (che punisce il finanziamento di *associazioni* con finalità di terrorismo) e, più recentemente, dall'art. 270-*quater*.1 c.p. (che reprime la condotta di chi finanzia *viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo*). Ispirandosi alla disciplina contenuta nell'art. 2 della Convenzione ONU per la soppressione del finanziamento al terrorismo (New York, 9 dicembre 2001), il *primo comma* della nuova disposizione aggiunge ora la possibilità di colpire – sempre che il fatto non costituisca già reato a norma degli artt. 270-*bis* c.p. e 270-*quater*.1 c.p. – il fatto di chi **raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro** che siano destinati ad essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento di *condotte con finalità di terrorismo*. La disposizione precisa che tali comportamenti sono puniti

“**indipendentemente dall’effettivo utilizzo dei fondi** per il compimento delle citate condotte”, lasciando così trasparire la volontà di anticipare la tutela penale ad *atti preparatori* di condotte con finalità di terrorismo. La pena per chi commette il reato è la reclusione da sette a quindici anni.

A completamento della tutela così apprestata, il *secondo comma* della norma incrimina le condotte di chi **deposita o custodisce i beni o il denaro** destinati alla commissione delle azioni con finalità di terrorismo. Alla minore gravità del fatto corrisponde la pena più mite della reclusione da cinque a dieci anni.

Intento dichiarato delle nuove fattispecie è quello di sanzionare in via autonoma comportamenti di “fiancheggiamento o sostegno del terrorismo internazionale”[4]. Esse parrebbero dunque trovare applicazione in tutti i casi in cui le condotte di supporto materiale ed economico avvengono **in favore di soggetti che non sono inquadrati tra le fila di un’organizzazione terroristica** – configurandosi altrimenti una responsabilità ai sensi dell’art. 270-bis primo comma c.p., quanto meno nel caso in cui il finanziamento così assicurato ridondi a vantaggio *dell’intera associazione* di cui il soggetto finanziato fa parte –, **ma piuttosto in favore di potenziali ‘lupi solitari’** intenzionati a commettere in proprio atti di terrorismo. Uno spazio autonomo di applicazione della nuova incriminazione potrebbe, inoltre, essere recuperato in via residuale nei casi in cui non vi sia comunque *prova* dell’inserimento del soggetto finanziato in un’associazione terroristica, ovvero laddove il finanziatore *non conosca l’affiliazione del soggetto finanziato ad un’organizzazione di stampo terroristico* (sempreché le condotte di finanziamento non siano dirette all’organizzazione di viaggi con finalità di terrorismo): in tutti questi casi, infatti, la mancata prova di tutti gli estremi del delitto di cui all’art. 270-bis c.p. non esclude che il soggetto possa essere punito ai sensi della nuova fattispecie, di cui invece sussistono tutti gli elementi oggettivi e soggettivi.

Quanto invece al rapporto tra la nuova fattispecie e i singoli reati finanziati, il testo della norma lascia **impregiudicata la possibilità che il finanziatore possa rispondere a titolo di concorso nelle singole condotte di terrorismo** rese possibili dal finanziamento stesso. Al fine di muovere detto rimprovero non sarà però sufficiente provare la *generica consapevolezza* del finanziatore di contribuire a condotte con finalità di terrorismo, essendo necessario – in linea con i requisiti fondamentali del dolo di partecipazione – dimostrare la consapevolezza dell’agente di concorrere (almeno nella forma del dolo eventuale) alla realizzazione dello *specifico fatto di reato* reso possibile dal finanziamento. In tale ultimo caso, potrebbe ulteriormente porsi il problema se la responsabilità per concorso nel reato finanziato (il reato ‘fine’) possa concorrere con quella per il reato di finanziamento qui in commento. Senza potere qui approfondire questa complessa questione, che chiama in causa i criteri – notoriamente assai controversi – di soluzione del concorso apparente di norme diversi dal rapporto di specialità, conviene semplicemente segnalare che la soluzione del concorso apparirebbe comunque indiscutibile nei casi in cui *soltanto una parte* dei beni messi a disposizione dall’agente sia concretamente utilizzata per il compimento di una condotta con finalità di terrorismo, di cui il soggetto aveva contezza.

4. Con la novella è poi introdotto il reato di **sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro (art. 270-quinquies.2 c.p.)**[5].

La nuova norma è destinata a reprimere con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 3000 a 15000 il fatto di chi *sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora* **“beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo”**.

Le condotte descritte dalla nuova disposizione riecheggiano quelle considerate dall’art. 334 c.p., che sanziona la sottrazione e il danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall’autorità amministrativa, commessi dal custode o dal proprietario dei beni. Diversamente però da detta fattispecie, l’art. 270-quinquies.2 c.p. è un **reato comune** e si applica pacificamente sia al proprietario dei beni sottoposti al vincolo di indisponibilità, sia a qualunque altro soggetto che tenga i comportamenti tipici.

Quanto al presupposto materiale della norma, esso potrà consistere sia in un provvedimento di sequestro preventivo (art. 321 c.p.p.), sia in un provvedimento di sequestro a titolo di misura di prevenzione (art. 20 ‘Codice Antimafia’). Sotto questo profilo, di particolare interesse è la possibilità di applicare la fattispecie incriminatrice anche ai casi di sequestro disposti a carico delle persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite (o ad altro organismo internazionale competente) per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quando vi sono

fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali (art. 16 co. 1 *lett. b*) 'Codice Antimafia').

5. La legge in oggetto introduce quindi tra i reati contro la personalità interna dello stato la nuova figura di **atti di terrorismo nucleare (art. 280-ter c.p.)**[6].

L'incriminazione recepisce sostanzialmente i contenuti dell'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite per la repressione degli atti di terrorismo nucleare (New York, 14 settembre 2005). In base al *primo comma* dell'articolo è punito con la reclusione non inferiore a quindici anni chi alternativamente **procura a sé o ad altri materia radioattiva** (n. 1) oppure **crea o viene altrimenti in possesso di un ordigno nucleare** (n. 2).

Il *secondo comma* disciplina uno stadio dell'offesa più avanzato, reprimendo con la severa sanzione della reclusione non inferiore a venti anni la condotta di chi **utilizza materia radioattiva o un ordigno nucleare** (n. 1) oppure **utilizza o danneggia un impianto nucleare** in modo tale da rilasciare o determinando il concreto pericolo che rilasci materia radioattiva (n. 2).

Le disposizioni dei due commi citati devono essere lette correlativamente all'**art. 3** della legge che detta una serie di **definizioni attinenti alla sfera nucleare**. Così:

a) per «*materia radioattiva*» si intendono le materie nucleari e altre sostanze radioattive contenenti nuclidi che sono caratterizzati da disintegrazione spontanea, con contestuale emissione di uno o più tipi di radiazione ionizzante come particelle alfa, beta, neutroni o raggi gamma, e che, per le loro proprietà radiologiche o fissili, possono causare la morte, gravi lesioni alle persone o danni rilevanti a beni o all'ambiente;

b) per «*materie nucleari*» si intendono il plutonio, eccetto quello con una concentrazione isotopica superiore all'80 per cento nel plutonio 238, l'uranio 233, l'uranio arricchito negli isotopi 235 o 233, l'uranio contenente una miscela di isotopi come si manifesta in natura in forma diversa da quella di minerale o residuo di minerale, ovvero ogni materiale contenente una o più delle suddette categorie;

c) per «*uranio arricchito negli isotopi 235 o 233*» si intende l'uranio contenente l'isotopo 235 o 233 o entrambi in una quantità tale che il rapporto di quantità della somma di questi isotopi con l'isotopo 238 è maggiore del rapporto dell'isotopo 235 rispetto all'isotopo 238 che si manifesta in natura;

d) per «*impianto nucleare*» si intendono 1) ogni reattore nucleare, inclusi i reattori installati in natanti, veicoli, aeromobili od oggetti spaziali da utilizzare come fonte di energia per la propulsione di tali natanti, veicoli, aeromobili od oggetti spaziali ovvero per ogni altro scopo; 2) ogni impianto o mezzo di trasporto utilizzato per la produzione, l'immagazzinamento, il trattamento o il trasporto di materia radioattiva;

e) per «*ordigno nucleare*» si intendono 1) ogni congegno esplosivo nucleare; 2) ogni dispositivo a dispersione di materia radioattiva od ogni ordigno a emissione di radiazioni che, in ragione delle sue proprietà radiologiche, causa la morte, gravi lesioni personali o danni sostanziali a beni o all'ambiente;

Il *terzo comma* dell'articolo estende le pene dei primi due commi all'eventualità che la condotta abbia ad oggetto **materiali o aggressivi chimici o batteriologici**.

4. Grande rilevanza sistematica ha poi l'inserimento di un'ipotesi di **confisca obbligatoria, diretta e per equivalente per tutti i reati commessi con finalità di terrorismo (art. 270-septies c.p.)**[7].

L'applicazione della misura a reati di terrorismo non è, in verità, del tutto sconosciuta al codice penale, che già prevede la confisca obbligatoria diretta nei confronti del condannato per associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico (art. 270-bis c.p. co. 4 c.p.). L'art. 270-septies c.p. allarga ora l'istituto a *tutti i delitti commessi con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-sexies c.p.* ed aggiunge, in caso di condanna per il reato di cui all'art. 270-bis c.p. commesso con le dette finalità, la possibilità di procedere alla confisca per equivalente.

Rimarrà invece in vigore la sola confisca obbligatoria diretta ex art. 270-bis co. 4 c.p. per i casi di condanna per i reati associativi commessi con finalità di *eversione dell'ordine democratico*.

6. La legge detta poi ulteriori misure di adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi imposti dalla **Convenzione di New York per la soppressione di atti di terrorismo nucleare**[8]. In particolare, viene individuato – ai sensi del par. 4 art. 7 della convenzione – nel Ministero della Giustizia il *punto di contatto nazionale* per gli impegni previsti dal trattato e vengono introdotti nei suoi confronti una serie di *obblighi di comunicazione* in caso di procedimenti penali per l'art. 280-ter c.p.

Le informazioni così raccolte devono poi essere comunicate dal Ministro della giustizia agli Stati parte della convenzione, tramite il Segretario generale dell'ONU. Dell'ubicazione e conservazione dei beni in sequestro è data comunicazione anche al direttore generale dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica.

L'art. 7 della novella disciplina poi il delicato problema della sorte dei *materiali radioattivi sequestrati* nell'ambito di un procedimento penale per il reato di atti di terrorismo nucleare. È così stabilito che:

- del sequestro l'autorità giudiziaria debba informare il prefetto;
- il prefetto debba a sua volta informare i Ministri dell'interno, dell'ambiente e della salute, oltre al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio;
- il prefetto, su parere dell'ISIN (Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare) debba adottare i provvedimenti necessari alla messa in sicurezza dei materiali radioattivi (eventualmente provvedendo autonomamente in caso d'urgenza).
- i beni sequestrati sono conferiti alla Società gestione impianti nucleari.
- qualora si tratti di beni mobili da restituire ad altro Stato che sia parte della convenzione, provvede il Ministero dello Sviluppo economico, sentiti, oltre all'ISIN, anche i Ministri dell'interno, della giustizia e dell'ambiente.

L'art. 8 della legge introduce inoltre nel d.lgs. 230 del 1995 il nuovo art. 156-*bis* che demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico (di concerto con i Ministri dell'interno, dell'ambiente, della salute, delle infrastrutture e previo parere dell'ISIN), l'individuazione di un *elenco di sostanze radioattive e delle modalità della loro gestione e impiego*.

7. Da ultimo, in **attuazione della Convenzione di Varsavia sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato**[9], la legge indica l'UIF (Unità di informazione finanziaria) come *autorità di intelligence finanziaria* in base all'art. 12 della convenzione e il Ministero dell'economia e delle finanze come *autorità centrale* ai sensi dell'art. 33 della stessa. *Punto di contatto nazionale* è invece individuato nel Ministero dell'interno.

[1] Per un commento della riforma, cfr. G. Leo, *Nuove norme in materia di terrorismo*, Voce per il "Libro del diritto Treccani 2016", 18 dicembre 2015, in *questa Rivista*.

[2] artt. 1 e 2 della legge in oggetto.

[3] art. 4 co. 1 *lett* a) della legge in oggetto.

[4] *Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione di convenzioni internazionali in materia*. A. C. 3303-A. Dossier n° 368/1 – Elementi per l'esame in Assemblea 22 gennaio 2016, p. 2, www.camera.it.

[5] art. 4 co. 1 *lett*. a) della legge in oggetto.

[6] art. 4 co. 1 *lett*. b) della legge in oggetto.

[7] art. 4 co. 1 *lett*. c) della legge in oggetto.

[8] art. 6 della legge in oggetto.

[9] art. 9 della legge in oggetto.