Ai mei genitori, Mariolina e Ivan,

a loro devo tutto.

Alla nonna Antonia che mi ha cresciuto:

lei c'è, sempre.

Alla nonna Giovanna che non c'è più:

oggi mi guarda da lassù,

e, di sicuro, sorride.

INDICE

INDICE I

ABBREVIAZIONI III

INTRODUZIONE 1

CAPITOLO I
IL CONCETTO DI PERSONALITÀ DELLO STATO NEL CODICE PENALE 5

1 Lineamenti generali 5

1.1 Il delitto politico 5

1.2 Oggetto giuridico 7

1.3 La distinzione tra personalità internazionale ed interna dello Stato 9

2 Sviluppo storico 10

2.1 Diritto romano 10

2.2 Diritto barbarico 12

2.3 Diritto intermedio 13

2.4 XVIII secolo 15

2.5 Codice Zanardelli 19

2.6 Codice Rocco nella sua formulazione originaria 21

3 Sistema attuale 23

3.1 Inquadramento della categoria 24

3.2 Le garanzie costituzionali 24

4 Dubbi circa l'attuale validità del concetto 33

4.1 Ragioni sistematiche 33

4.2 Ragioni contenutistiche 34

CAPITOLO II
GLI ARTICOLI 270 – 270-*SEPTIES* C.P. 37

1 Le associazioni sovversive 37

1.1 Considerazioni generali 37

1.2 L'articolo 270 c.p. nella sua originaria formulazione 40

1.3 L'articolo attuale 45

2 I delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico.....49

2.1 La legge n. 15 del 6 febbraio 1980 e l'art. 270-bis c.p. nella sua originaria formulazione 49

2.2 La riforma del 2001 e le nuove figurae crimins introdotte.....54

2.3 La riforma del 2005: le misure di contrasto del terrorismo internazionale e l'art. 270-sexies c.p.....61

2.4 La riforma del 2015-2016 66

2.5 La Direttiva UE n. 541 del 31 marzo 2017 75

3 I rapporti tra le diverse fattispecie 80

3.1 Il tipo di violenza.....80

3.2 L'oggetto della tutela penale.....85

CAPITOLO III

LA CRISI DEL CONCETTO DI PERSONALITÀ DELLO STATO 93

1 La scelta dell'anticipazione della tutela penale e l'oggetto specifico della tutela penale alla luce delle riforme.....93

1.1 Il quadro generale che si ricava alla luce delle riforme 94

1.2 Profili critici.....97

2 Motivi per considerare il concetto superato.....101

2.1 Lettura costituzionalmente orientata delle norme in esame.....101

2.2 La centralità del ruolo dell'individuo 108

2.3 L'internazionalizzazione del contrasto al terrorismo.....112

CONCLUSIONI.....117

BIBLIOGRAFIA.....121

ABBREVIAZIONI

AA. VV.	Autori Vari
art.	articolo
artt.	articoli
c.p.	codice penale
cap.	capitolo
Cass. Pen.	Cassazione Penale
CEDU	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
cfr.	confrontasi
cit.	citato/ a/ i/ e
Corte cost.	Corte costituzionale
Corte EDU	Corte europea dei diritti dell'uomo
Cost.	Costituzione
Dir.	Direttiva
D. lgs.	decreto legislativo
D. lgt.	decreto luogotenenziale
D.L.	decreto legge
ed.	edizione
L.	legge
n.	numero
on.	onorevole
ord.	ordinanza
s.	seguente
sent.	sentenza
ss.	seguenti
sub	sub voce
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea
TUE	Trattato sull'Unione Europea
T.U.L.P.S.	Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza
Vol.	volume

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di verificare se il concetto di "personalità dello Stato" di cui parla il Codice Penale al Titolo I del Libro II possa tuttora essere considerato giuridicamente valido ed attuale alla luce di un'incessante attività di rivisitazione avviata dalla Corte Costituzionale e proseguita dal legislatore nazionale più di quarant'anni or sono, ancora oggi, ben lungi dall'essere completa.

Dalla lettura della *Relazione ministeriale sul progetto del codice penale* appare subito evidente che la "personalità dello Stato" viene utilizzata quale concetto onnicomprensivo per incardinare nella sistematica codicistica quel complesso di reati rivolti contro le pubbliche istituzioni, i loro rappresentanti ovvero contro la loro stabilità, il loro prestigio o decoro, tanto in ambito interno che internazionale. Il *Codice Rocco*, in piena sintonia con l'ideologia totalitaria del fascismo, ha fondato i delitti di parte speciale secondo un modello discendente di tutela penale, che pone in posizione apicale la tutela dello Stato e dei suoi interessi politici per poi scendere via via verso i beni giuridici individuali. Il ruolo di assoluto rilievo della "personalità dello Stato" non si desumeva solamente dalla collocazione del Titolo I nel sistema del Codice Penale, ma anche da elementi come la severità del trattamento sanzionatorio e, per quanto attiene la tecnica di costruzione delle fattispecie criminose, la scelta normativa di anticipare sensibilmente la soglia di punibilità attraverso numerose ipotesi di delitti d'attentato e di stampo associativo.

La prospettiva è oggi profondamente cambiata, dal momento che in seguito all'avvento della Costituzione repubblicana si ritiene debba essere garantita protezione in primo luogo all'individuo siccome riconosciuto dall'art. 2 Cost., e sulla base di un modello ascendente di tutela penale, solo in seguito a beni di ampiezza maggiore, tra i quali anche l'ordine sociale. Per questi motivi, il concetto di "personalità dello Stato" appare oggigiorno eccessivamente evanescente e, in definitiva, poco adatto ad organizzare, in maniera coerente con la Costituzione, un ambito nel quale vengono in gioco non solo la sicurezza statale di fronte ad aggressioni interne ed esterne ma anche l'ordine e le forme istituzionali, che garanti-

scono lo svolgimento della personalità umana. Tutte le già accennate riforme si sono concentrate, infatti, sulla necessità di migliorare la protezione della sicurezza pubblica e ad adeguare i delitti del Titolo I ai principi costituzionali di necessaria offensività e tassatività della fattispecie, personalità della responsabilità penale, proporzionalità ed umanità del trattamento sanzionatorio.

Ai fini della presente ricerca, si è scelto di analizzare nel dettaglio non tanto i delitti d'attentato, quanto piuttosto i delitti di stampo associativo, ossia quelle *figurae criminis* in cui viene sanzionata «*la presenza di un'associazione formata da una pluralità di persone e rivolta al perseguimento di varie finalità, di natura talora intrinsecamente criminosa*»[1], dal momento che le novelle di cui si è detto si sono concentrate quasi unicamente su di essi, modificando i precetti normativi originariamente previsti, ovvero introducendo un gran numero di fattispecie delittuose finalizzate alla prevenzione ed al contrasto del fenomeno terroristico o eversivo. È proprio da questi interventi di riforma che si è inteso partire per approfondire il ruolo della "personalità dello Stato" nel Codice Penale e per metterne a fuoco le criticità e le aporie con il sistema penale attuale, influenzato dalla Costituzione e dalle fonti normative europee ed internazionali. Lo studio di questi delitti, in uno con la più ampia categoria dei delitti politici, è inoltre significativo poiché permette all'interprete di approfondire quei meccanismi di potere che muovono la struttura della società in un determinato periodo storico. Infatti, nessun ambito della scienza giuridica è più adatto del diritto penale a porsi come *speculum societatis*, ossia come indicatore del grado di cultura e di sensibilità sociale raggiunto.

A tal fine si è inteso, in primo luogo, inquadrare il concetto di "personalità dello Stato" in una prospettiva innanzitutto generale, quindi passare alla sua analisi storica ed infine analizzare quali parametri costituzionali entrino in gioco in tale ambito. In secondo luogo, si è affrontata la disamina del contenuto delle fattispecie contenute negli articoli da 270 a 270-*septies* c.p., con particolare riguardo per i delitti di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e di associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (art. 270-*bis*), alla lu-

---

[1] Questa è la definizione che dei reati associativi si trova in DE VERO G., *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1998, 385

ce della più significativa giurisprudenza in materia. Da ultimo, sono state esaminate le criticità emerse alla luce delle recenti riforme e le ragioni per i quali il concetto di "personalità dello Stato" del *Codice Rocco* sarebbe, oggi, da considerare superato.

CAPITOLO I

IL CONCETTO DI PERSONALITÀ DELLO STATO NEL CODICE PENALE

SOMMARIO: 1. Lineamenti generali – 1.1. Il delitto politico – 1.2. Oggetto giuridico – 1.3. La distinzione tra personalità internazionale ed interna dello Stato – 2. Sviluppo storico – 2.1. Diritto romano – 2.2. Diritto barbarico – 2.3. Diritto intermedio – 2.4. XVIII secolo – 2.5. Codice Zanardelli – 2.6. Codice Rocco originario – 3. Sistema attuale – 3.1. Inquadramento della categoria – 3.2. Le garanzie costituzionali – 3.3. Le modifiche successive – 4. Dubbi circa l'attuale validità del concetto – 4.1. Ragioni sistematiche – 4.2. Ragioni contenutistiche

1 Lineamenti generali

1.1 Il delitto politico

Il delitto politico non può essere identificato in base a parametri stabili ed uniformi. *Stricto sensu* vengono definiti politici quei delitti che attaccano l'organizzazione politica dello Stato: tanto quelli che aggrediscono il modo d'essere dell'istituto di consociazione, quanto quelli che invece sono ispirati da alti ideali etici o patriottici[2]. Per quanto attiene alla categoria di delitti in esame è innegabile che la stessa nozione di delitto politico dipende fortemente dal concetto di Stato che si ha in un dato periodo storico. Una condotta che in un determinato momento viene considerata reato contro lo Stato, in un altro può diventare un atto di eroismo e viceversa: le norme che disciplinano la materia sono infatti il riflesso delle scelte ideologiche di una precisa fase storica e della volontà generale di una determinata comunità[3]. Il diritto penale è, tra le branche della scienza giuridica, quella che maggiormente è espressione della società in cui vige, del suo senso di civiltà e di democrazia. Nulla più del delitto politico risente, quindi, della relatività dei suoi canoni e, oltretutto, la difficoltà nel dare un contenuto ed un limite sta-

[2] GALTERIO L., voce *Personalità dello Stato (delitti contro la personalità)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXIII, Roma, 1990, 1ss

[3] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 2

bile ed uniforme a questo tipo di reato trova la sua giustificazione nell'evoluzione del concetto di Stato e dei rapporti intercorrenti tra questo ed i cittadini che lo compongono[4].

L'articolo 8 comma 3 del Codice Penale definisce come politico «ogni delitto, che offende un interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino» e ciascun «delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici». La scelta del legislatore penale italiano presenta un notevole grado di ambiguità, che risente fortemente del travaglio dottrinale accesosi sul tema dei delitti politici nei primi decenni del Novecento[5].

La dottrina internazionalista ha sviluppato, con riguardo al delitto politico, principalmente tre teorie: la prima guarda al modo in cui questo dovrebbe ricavarsi dalla legislazione interna di ciascun Paese, la seconda richiede che del delitto in esame venga data un'apposita definizione nel trattato o nella legge di ratifica di riferimento, la terza lo aggancia al foro soggettivo del motivo o del fine dell'agente. Tuttavia, larga maggioranza degli Autori non condivide l'opinione per cui il concetto di delitto politico nel diritto interno sia lo stesso del diritto internazionale.

Parte della dottrina ritiene che a determinare il carattere politico o meno di una certa ipotesi delittuosa sia solamente il movente, ossia la motivazione politica che spinge un soggetto a tenere una determinata condotta offensiva. La cosiddetta "dottrina soggettiva" ammette in modo implicito che vi sia una differenza tra il movente del delitto politico e quello del delitto comune. Tra le innumerevoli obiezioni a questa tendenza dottrinale vi è quella di quanti sono favorevoli all'idea che in campo politico il movente tolga giuridicità al reato, e per questo motivo l'agente non può essere giudicato ed eventualmente condannato nel campo del diritto. Tuttavia, colui che, pur agendo per ideali politici anche nobili, infrange una norma penale che considera illecito il suo comportamento, può al massimo richie-

---

[4] NICOLOSI L., *Delitti politici e di estradizione*, Palermo, 1917, 14ss

[5] DEAN F., voce *Personalità interna dello Stato (delitti contro la)*, in *Nss. D.I.*, XII, Torino, 1965, 1097ss

dere l'applicazione di una circostanza attenuante ma mai di certo l'esclusione della punibilità e dunque dell'esistenza fattuale del reato[6].

La "teoria oggettiva", invece, è sostenuta da autorevoli giuristi come Carnevali, Martiz, Teichmann e Thomissen, secondo cui è la natura intrinseca del bene giuridico leso a dettare la natura politica di un reato. Ogni condotta che lede o pone in pericolo beni legali politici è, dunque, da considerarsi elemento materiale di un delitto politico.

Peculiare è la posizione del giurista belga Jacques Joseph Haus, il quale definì politici quei crimini con cui viene unicamente attaccato l'ordine politico dello Stato: l'oggetto giuridico di questo tipo di reato è quindi la distruzione o il cambiamento radicale della forma di Stato o della forma di Governo, con l'esclusione di quei diritti naturali che interessano la comunità[7].

1.2 Oggetto giuridico

Dalla teoria generale ricaviamo che sotto il profilo materiale ogni reato si concreta in un'offesa ad un bene giuridico penalmente tutelato (*nullum crimen sine iniuria*). Il moderno concetto penalistico di bene giuridico si sviluppa in area tedesca nella prima metà del diciannovesimo secolo (Binding, von Liszt, Birnbaum) per poi venire recepita nel resto dell'Europa continentale. Il bene giuridico (*Rechtsgut*) può essere definito come il valore o la situazione sociale, considerati meritevoli di tutela penale da parte del legislatore, che il fatto materiale del reato mira a ledere o a mettere in pericolo[8].

La ricerca anche generica dell'oggetto giuridico per la categoria dei delitti politici non è sempre agevole: in questo ambito infatti la definizione del bene giuridico da tutelare è connaturale al concetto che si ha dello Stato, influenzato dalla ideologia politica dominante in un determinato momento. Al momento della promulgazione del Codice Penale la dottrina era unanime nel considerare oggetto della tutela penale, in relazione ai delitti contro la personalità dello Stato, quel complesso di interessi che concernono l'incolumità, l'autonomia ed il prestigio

---

[6] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 2

[7] NICOLOSI L., *Delitti politici*, cit., 30

[8] RIZ R., *Lineamenti di diritto penale. Parte generale*, 6 ed., Padova, 2012, 77

dello Stato[9] ovvero la difesa, ritenuta necessaria, degli interessi statali fondamentali [10]. Dopo la caduta del fascismo e l'introduzione della Costituzione nell'ordinamento giuridico italiano, la prospettiva è profondamente cambiata. Nonostante ci sia ancora qualche sporadica voce dottrinale che sostiene come il bene giuridico oggetto della tutela sia lo Stato inteso come persona giuridica, la maggior parte degli autori considera che la funzione sistematica del bene giuridico personalità dello Stato sia illusoria e, per certi versi, mistificante[11], preferendo individuare quali beni giuridici meritevoli di tutela non solo l'interesse politico dello Stato alla sicurezza, ovvero un diritto politico del cittadino, ma anche l'ordine costituzionale e le forme istituzionali che lo realizzano[12].

Possiamo, dunque, individuare, all'interno della categoria dei delitti politici una prima distinzione: quella tra delitti politici diretti e delitti politici indiretti.

I primi sono quelli diretti ad offendere l'esistenza politica dello Stato nella sua essenza unitaria: la tutela dell'incolumità e del prestigio del consorzio pubblico è ottenuta con la previsione di un obbligo giuridico di astenersi dal compimento di atti dannosi o nocivi per lo Stato, anche per quanti non siano in rapporto di cittadinanza con esso. I secondi sono invece quei delitti che offendono un diritto politico del cittadino, ossia quei diritti di carattere pubblico che ineriscono alla formazione della volontà dello Stato, per esempio l'esercizio di pubblici uffici o l'adempimento di funzioni pubbliche[13]. Degno di nota è che il concetto di diritto e quello di interesse politico si situano in un piano di perfetta parità, poiché tra loro complementari. Infatti, laddove gli interessi politici statali soddisfino le esigenze della collettività, essi non possono evidentemente rimanere separati da altrettanti

---

[9] MANZINI V., *Trattato di diritto penale italiano. Volume quarto*, Torino, 1934, 10

[10] DE MARSICO A., *I delitti contro lo Stato nella evoluzione del diritto pubblico*, Bari, 1927, 16

[11] PADOVANI T., *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del Titolo I, Libro II c.p.*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*., 1982, 3ss

[12] AMBROSETTI E.M., *Introduzione (Reati contro la personalità dello Stato)*, in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale di diritto penale. Parte speciale. I reati contro i beni pubblici. Stato, amministrazione pubblica e della giustizia, ordine pubblico*, 2 ed., Padova, 2013, 3

[13] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 3

diritti del singolo cittadino, cui corrisponde un obbligo per lo Stato nel mantenerli[14].

1.3 La distinzione tra personalità internazionale ed interna dello Stato

La sistematica del Libro Secondo, Titolo Primo del Codice Penale divide i delitti contro la personalità dello Stato in due categorie: i delitti contro la personalità internazionale dello Stato, al Capo I, i delitti contro la personalità interna dello Stato, al Capo II.

Dal punto di vista teoretico, l'adozione di un concetto come la personalità dello Stato è opportuna in quanto esso è comprensivo di tutti i campi di interesse dello Stato e, per questo motivo, non può che essere unico e capace di estrinsecarsi in qualsiasi modo[15]. La bipartizione della personalità dello Stato in interna ed internazionale ha, invece, sollevato numerose critiche dottrinali: considerato che la personalità dello Stato è unitaria e in grado di abbracciare tutti i rapporti giuridici compiuti dallo Stato-persona, il binomio personalità interna/internazionale è, da taluno, ritenuto precario ed artificiale[16]. Distinguere tra un'accezione interna ed una internazionale di questo concetto è oltremodo fuorviante, dal momento che appare più corretto considerare separatamente i rapporti giuridici posti in essere dalla Stato, tanto nel campo del diritto interno, quanto in quello dell'ordinamento internazionale. Inoltre, anche ad una sommaria lettura delle fattispecie criminose disciplinate in entrambi i capi cui ci si riferisce, si nota che la linea di demarcazione tra i delitti che offendono la personalità internazionale e quelli che invece offendono la personalità interna dello Stato non è affatto netta: molte *figurae criminis* contenute nel capo primo ben avrebbero potuto essere contenute nel secondo, e viceversa, poiché il prestigio dello Stato in campo internazionale non può mai essere dissociato dall'armonioso funzionamento dell'ordinamento al suo interno[17].

---

[14] ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Volume II*, 7 ed., Milano, 1977, 913

[15] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 3

[16] PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 9

[17] DEAN F., *Personalità interna*, cit., 1100

La distinzione prospettata dal legislatore può, tuttavia, essere valida sul piano classificatorio, perché capace di individuare e di specificare con precisione l'oggetto della tutela normativa. Infatti, i delitti previsti nel capo primo hanno un tratto in comune: l'incriminazione delle condotte lesive della sicurezza statale mediante aggressioni esterne. Il bene giuridico tutelato è, dunque, la sopravvivenza dello Stato-istituzione ed il suo decoro internazionale. Nel capo secondo, invece, la cura del legislatore è quella di incriminare le turbative all'ordine costituzionale mediante sovvertimenti interni, volendo quindi tutelare la sicurezza ed il prestigio nazionale, nonché i vari organi costituzionali rappresentativi e gli altri poteri dello Stato: il Presidente della Repubblica, il Governo, il Parlamento, le Assemblee Regionali e la Corte Costituzionale[18]

2 Sviluppo storico

I delitti contro la personalità dello Stato non sono una caratteristica propria solamente delle moderne organizzazioni statali. In ogni tempo si è infatti avvertita la necessità di garantire la sopravvivenza delle istituzioni pubbliche, apprestando pene anche severissime nei confronti di quanti miravano a sovvertirle. Per mantenere la sua struttura organizzativa e così la sua ragion d'essere, il potere sovrano dispone di giuristi specialisti, ai quali viene richiesto oltre all'analisi delle minacce capaci di sovvertire l'ordine stesso, anche uno studio puntuale della dinamica stessa dell'esercizio del potere. Nel campo dei delitti in esame è dunque in gioco l'intera capacità ordinatrice del diritto.

2.1 Diritto romano

Nel diritto romano, la difesa dello Stato contro i reati in esame è coeva alla fondazione della comunità romana, e la tradizione la fa risalire addirittura ad una legge di Romolo[19]. In età monarchica, tra i delitti politici di maggiore gravità si segnalano la *perduellio*, da intendersi come crimine diretto contro la comunità cittadina compiuto da un nemico interno, sanzionata dalla *lex horrendi carminis*,

---

[18] MESSINA R., *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità dello Stato*, Milano, 1981, 132

[19] MANZINI V., *Trattato*, cit., 4

la quale prevedeva la soppressione del reo tramite *suspensio* sull'*arbor infelix* e battitura a morte eseguita come sacrificio espiatorio sotto il controllo di organi della collettività, e la *proditio*, termine con cui si indicano genericamente gli illeciti di disobbedienza ad un magistrato inteso come capo militare, sanzionata dalla *lex XII tabularum* con pena capitale comminata tramite fustigazione (*virgis caedere*) e successiva decapitazione (*securi percussio*). Ambedue questi crimini ledevano interessi della comunità cittadina e, benché sia ancora tutta da provare una loro origine di carattere sacrale, con buona probabilità si svilupparono in un'epoca in cui andava consolidandosi il potere militare laico della monarchia a seguito dell'influenza etrusca[20]. Queste risalenti figure criminali furono assorbite in epoca repubblicana dal *crimen imminutae maiestatis*, anch'esso di origine remota e generatosi secondo Mommsen nelle vicende delle potestà pubbliche spettanti alla plebe. Poiché i tribuni, in origine, non rientravano nella categoria dei magistrati, i reati nei loro confronti non potevano costituire *perduellio* e dunque, secondo la preziosa ricostruzione dell'illustre autore tedesco, i fatti diretti contro il tribunato e le potestà pubbliche della plebe furono definiti *crimina maiestatis tribuniciae imminutae*, in contrapposizione ai *crimina preduellionis*. Quando anche i tribuni rientrarono nel novero dei magistrati, il termine *crimen maiestatis* perse la sua accezione limitata, divenendo equivalente di *perduellio*[21].

Il crimine di lesa maestà è il delitto politico di maggiore gravità previsto dalle leggi romane e di contenuto indeterminato, comprensivo di ogni tipo d'attentato alla sicurezza statale e di qualunque ostilità nei confronti degli organi pubblici, commesso da un membro della società o della federazione[22]: dal trasferimento di armi contro l'Urbe alle intelligenze col nemico, dall'attività sovversiva dell'ordine pubblico costituito ai delitti contro i magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, dai fatti diretti contro i doveri religiosi all'oltraggio ai sacerdoti[23]. Le pene, indeterminate e discrezionali, si adeguavano all'entità ed alla gravità dei fat-

---

[20] BURDESE A., *Manuale di diritto pubblico romano*, Torino, 1972, 250

[21] MANZINI V., *Trattato*, cit., 5

[22] BURDESE A., *Manuale*, cit., 265

[23] MANZINI V., *Trattato*, cit., 5

ti[24]: pene pecuniarie per i fatti meno gravi, di contro pena di morte, *aqua et igni interdictio*[25], privazione della sepoltura, *damnatio memoriae*, confisca dei beni e bando perpetuo dall'Italia[26]per le fattispecie criminali connotate da maggiore gravità.

Dal punto di vista della procedura penale, è importante segnalare come in epoca imperiale venisse ammessa la tortura dell'imputato e dei testimoni, certamente l'espediente probatorio più feroce e in precedenza ammessa soltanto per gli schiavi. Inoltre, questa categoria di reati veniva costantemente esclusa dai provvedimenti imperiali di amnistia e di indulto[27].

Da questa panoramica diacronica sopra il diritto criminale romano emerge come la necessità di tutelare le istituzioni pubbliche contro atti diretti a turbarle o addirittura a sovvertirle fosse sentita sin dagli albori della storia di Roma ma anche che, nonostante questo dato, fattispecie come la *perduellio* e la *proditio* prima e il *crimen imminutae maiestatis* dopo, fossero caratterizzate da scarsa determinatezza nel contenuto e nella risposta sanzionatoria, la quale peraltro, come era caratteristico del diritto romano, si adeguava alla gravità ed all'entità del fatto ma soprattutto consisteva spesso in pene gravi, infamanti o disumane.

2.2 Diritto barbarico

Del diritto penale dei popoli barbarici è difficile parlare con una certa accuratezza, dal momento che mancano fonti certe a riguardo. Ciò che non può revocarsi in dubbio è che il popolo dei Germani, prima di riversarsi nei territori dell'impero romano, era formato da un consistente numero di popolazioni, dotate di una fortissima indole guerriera, ma non del tutto prive di una organizzazione politica e sociale. L'ordinamento giuridico di ciascuna di queste popolazioni, benché non raffinato come quello romano, si basava in massima parte su di un complesso di consuetudini di cui il sovrano e il consiglio dei guerrieri si facevano garanti.

---

[24] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 1

[25] BURDESE A., *Manuale*, cit., 265

[26] MANZINI V., *Trattato*, cit., 5

[27] MANZINI V., *Trattato*, cit., 5

Lo storiografo romano Tacito, nella sua *Germania*, spiega come i traditori delle rispettive comunità avessero una sorte non molto dissimile da quella che toccava a quanti tradivano la comunità in Roma: «*distinctio poenarum ex delicto; proditores et transfugas arboribus suspendunt*»[28]. In tempi meno remoti, i delitti contro l'organizzazione politica venivano sanzionati in parte come alto tradimento della patria o della comunità, in parte come infedeltà nei confronti del sovrano[29].

Dopo il 476 d.C., con la creazione dei regni romano-barbarici la materia giuridica penale, e soprattutto quella dei diritti politici, non risentì affatto della dicotomia tra il principio latino della territorialità del diritto e quello di matrice germanica della personalità del diritto[30]: si può, dunque, affermare come gli attentati alle istituzioni e all'esistenza stessa dei regni romano-barbarici venissero puniti in modo uniforme sia che a commetterli fosse un cittadino di origine romana sia di origine germanica.

2.3 Diritto intermedio

In epoca medievale, dell'influenza del diritto romano in materia risentirono sia le leggi che gli statuti dei vari Comuni italiani, ma anche e soprattutto ne risentì il diritto ecclesiastico, via via che andava consolidandosi il potere temporale dello stato della Chiesa.

Gli storici del diritto affermano, più per tradizione che per convinzione, che negli antichi statuti comunali la nozione di reato contro lo Stato risente dell'influenza di una legge di Enrico VII[31]. Tuttavia, anche questo provvedimento dell'imperatore, disceso in Italia nel 1311 nel tentativo di riaffermare la potenza imperiale in un momento di lotte partigiane tra guelfi e ghibellini particolarmente

---

[28] TACITO, *Germania*, c. 12

[29] DE MARSICO A., *I delitti*, cit., 8ss

[30] CAVANNA A., *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico. Volume I*, Milano, 1982, 35ss

[31] «*Illi omnes et singuli sunt rebelles et infideles nostri et imperii qui qomodocumque publice vel occulte contra nostrum honorem infidelitatis vel rebelionis opera faciunt, et in nostra seu imperii prosperitatem aliquid machinantur, contra nos sive officiales nostros, in hiis quae ad commissum eis officium pertinent, rebellando*» (traduzione: «*Sono ribelli ed infedeli alla comunità e all'impero coloro che, congiuntamente o singolarmente, in qualunque modo, pubblicamente o di nascosto, si ribellano o sono infedeli al nostro onore, o che tramano qualcosa contro di noi o contro la prosperità dell'impero, sollevandosi contro di noi ovvero contro i nostri ufficiali, nelle attribuzioni che competono al loro ufficio*»).

intenso, attinge a piene mani dal diritto romano, almeno su piano lessicale[32]. Ad una prima e sommaria analisi di questo provvedimento, vengono in evidenza i due cardini principali dell'organizzazione civile e politica medievale: il rapporto di soggezione del suddito al potere, e la fedeltà quale necessario corollario di questo rapporto. Ambedue queste caratteristiche consentono di svelare il perno di tutto il sistema del *crimenlaesae* medievale, ossia l'ossessione del tradimento[33].

In via generale, sotto la denominazione di *crimenlaesae* rientravano tutti i fatti ostili allo Stato o all'organizzazione istituzionale pubblica, finanche la coniazione di moneta falsa e gli atti di libidine contro la donna del signore[34]. La punizione, poi, variava di luogo in luogo e così, a titolo d'esempio, a Pistoia, Ivrea e Vicenza si applicava una pena arbitraria, a Como invece la pena era il carcere a vita e la confisca di tutti i beni patrimoniali, infine a Milano, Torino, Bologna e Modena si comminava la pena di morte[35] e sovente il supplizio era ferocemente inasprito[36] con l'evizione del condannato, il suo trascinamento alla forca a coda d'asino, la fustigazione, il passaggio sotto i ferri roventi o lo smembramento delle carni. Inoltre, come già accadeva in epoca romana, questo tipo di crimini era sistematicamente escluso dai provvedimenti di grazia del sovrano.

Nonostante gli statuti dei Comuni prevedessero il *crimenlaesae* ed un vasto campionario di pene e supplizi ad esso associato, i giureconsulti dell'epoca mancano di una classificazione sistematica di questa fattispecie. Si riscontrano, tuttavia, diversi tentativi di distinzione tra delitti di lesa maestà di primo e di secondo grado: i primi comprensivi dell'alto tradimento e dei fatti diretti contro l'esistenza dello Stato, i secondi relativi alle altre fattispecie meno gravi. Questa distinzione, accolta anche nell'esperienza giuridica francese e tedesca, divenne comune[37]. Girolamo Giganti, giurista marchigiano attivo a Roma presso la Curia

---

[32] MANZINI V., *Trattato*, cit., 6

[33] Della riconducibilità dei *crimina laese maiestatis* al comportamento proditorio, con la lucidità dell'analisi storica e la razionalità di quella giuridica, tratta SBRICCOLI M., *Crimen laese maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano, 1974, 149ss.

[34] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 1

[35] MANZINI V., *Trattato*, cit., 6

[36] PERTILE G., *Storia del diritto italiano. Volume quinto*, Torino, 1872, 471

[37] PERTILE G., *Storia del diritto italiano*, cit., 467ss

papale fra il 1464 e il 1473, il più noto tra i sistematori della materia del *crimen-laesae*, è il primo a tentare di rendere una *definitio* del reato, chiaramente ispirata alle fonti romanistiche ed alla dottrina che lo ha preceduto, limitata nel contenuto dell'elenco ma molto elastica a livello interpretativo[38].

Per quanto attiene al diritto ecclesiastico, si rende necessaria una precisazione iniziale. Il delitto maiestatico che interessa questo lavoro non ha nulla a che vedere con il *crimen laesae maiestatis divinae*, dal momento che esso concerne il solo potere temporale della Chiesa, non già quello spirituale. Durante il pontificato di Bonifacio VIII, nel tentativo di ristabilire il primato papale nei confronti delle monarchie feudali e nazionali, l'attentare o il cospirare contro la persona o i poteri temporali del Pontefice ovvero contro i *conciliabula cardinalium* veniva considerato il delitto maiestatico di massima gravità ed il reo incorreva in una serie di sanzioni infamanti, tra cui l'incapacità di testare e la distruzione della propria abitazione, ma non capitali. Tuttavia, la morte del colpevole non era del tutto esclusa, e la si otteneva tramite l'espediente del *brachium saeculare*[39].

2.4 XVIII secolo

Nel corso del cosiddetto "*secolo dei lumi*", accanto alla teorizzazione di una nuova forma di rapporti politici tra la comunità pubblica e il singolo cittadino, l'intelligenza europea si interrogò vivacemente in ordine al fondamento e al contenuto del sistema delle leggi, e di quelle penali in particolare: l'opera di Monte-

---

[38] SBRICCOLI M., *Crimen laese*, cit., 181. Qui si trova riportata la definitio, ricavata dal trattato giuridico De crimine laesae maiestatis del Giganti: «*crimen laesae maiestatis est ubicunque quis subditus contra principem rempublicamve superiorem non recognescentem aliquid molitur, vel quod ad hostes profugit, vel hostes qualitercunque adiuvat, vel armis, vel pecunia, consilio, eisque nuncios vel litteras mittit, secretave nunciat, vel subiectas provincias nititur facere rebelles, vel in civitate seditiorem movet, vel efficit, quod princeps, senatores, collateralesque illius occidantur, vel quod arma sumat, vel loca occupet, contra Rempublicam vel principem, vel quod de proditione et tractatu contra principem, vel Rempublicam scientia habet et non revelet, vel quodcunque aliud quis dolo malo faciat, quo princeps, respublicave directe damnum patiatur*» (traduzione: «*vi è un crimine di alto tradimento laddove un suddito trama qualcosa ai danni del sovrano o della respublica superiorem non recognens, ovvero si rifugia presso il nemico, o in qualsiasi modo lo aiuta, con le armi, il denaro, i consigli, o a questo manda ambasciate o dispacci, rivela segreti, si adopera per rendere ribelli le province assoggettate, promuove ribellioni in città, oppure fa sì che il sovrano, i consiglieri ed i loro collaboratori siano uccisi, o si sollevi in armi, occupi luoghi ai danni del sovrano o della respublica, ovvero abbia conoscenza e non riveli i tradimenti o i piani contro gli stessi, o compia volontariamente in qualsiasi altro modo quanto può direttamente cagionare un danno per il sovrano o la respublica*»).

[39] MANZINI V., *Trattato*, cit., 6

squieu in Francia, di Filangieri a Napoli e di Beccaria a Milano testimoniano la mutata sensibilità che influenza profondamente la materia del diritto criminale nel corso del diciottesimo secolo.

I tre autori da ultimo citati, in aggiunta ai teorici del contrattualismo sociale, tra cui spiccano i nomi di Rousseau in Francia e Puferndorf in Germania, sono i pionieri delle riforme delle legislazioni penali europee attuate sul finire del secolo. In particolare, i reati di pensiero e politici, tra cui ovviamente i delitti contro lo Stato, si trovano in quest'epoca al centro di importanti trattazioni monografiche ad opera di insigni giuristi come Feuerbach e Kleinschrod. Queste monografie, in uno con lo spirito riformatore del periodo, si incentrano sull'esigenza di circoscrivere la legittimazione dello *ius poenitendi* statale alla repressione di condotte offensive di un bene giuridico reale, aprendo polemiche sui termini di sopravvivenza di un reato cui pareva arduo trovare un diritto naturale cui ancorarne la tutela, e soprattutto contrassegnato indelebilmente da una funzione politica. Questo sforzo di trovare una obiettività giuridica in questo campo così delicato del diritto criminale si orienta, infine, verso la categoria del contratto sociale, individuando il momento della lesione giuridica nella condotta diretta ad offendere le condizioni di sopravvivenza di una società o dei suoi rappresentanti e sottraendo ai *crimina maiestatis* tutto quel complesso di offese comuni, anche di lieve entità, determinate da semplici atteggiamenti interiori[40]. La differenza tra questa nuova concezione dei reati politici e la precedente non verte tanto sui loro fondamenti o sulle loro *rationes*, quanto piuttosto sullo stile dottrinale caratterizzante le due epoche culturali. I *doctores* medievali non ritenevano certo quella del reato politico come una categoria giuridica a sé stante: il problema non era la loro sensibilità giuridica, bensì il loro essere ancorati alle fonti romanistiche e il loro invasivo utilizzo del metodo organizzativo e sistematico proprio della cosiddetta Scuola dei commentatori, il che li conduceva, giocoforza, a sottovalutare gli aspetti generali della materia. Nell'esperienza del diritto comune, infatti, il delitto politico appare come delitto contro il sovrano piuttosto che delitto contro lo Stato poiché il sistema del diritto intermedio considerava il primo come metafora del secondo. Quanto differenzia i due sistemi è, in ultima battuta, l'esigenza di tutela del bene giuri-

---

[40] PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 5ss

dico: per la concezione medievale il bene violato *crimenlaesae* è fortemente intriso di connotazioni moralistiche, mentre per la concezione moderna, antesignana della nostra attuale, quanto viene leso dal delitto politico è la sicurezza delle istituzioni statali, espressione di un mutato rapporto di sovranità e pure di una diversa relazione tra la scienza giuridica e la struttura del potere[41].

Cesare Beccaria nel capitolo 8 del suo *Dei delitti e delle pene* sostiene che «*alcuni delitti distruggono immediatamente la società, o chi la rappresenta* […]. *I primi, che sono i massimi delitti, perché piú dannosi, son quelli che chiamansi di lesa maestà. La sola tirannia e l'ignoranza, che confondono i vocaboli e le idee piú chiare, possono dar questo nome, e per conseguenza la massima pena, a' delitti di differente natura, e rendere cosí gli uomini, come in mille altre occasioni, vittime di una parola. Ogni delitto, benché privato, offende la società, ma ogni delitto non ne tenta la immediata distruzione. Le azioni morali, come le fisiche, hanno la loro sfera limitata di attività e sono diversamente circonscritte, come tutti i movimenti di natura, dal tempo e dallo spazio; e però la sola cavillosa interpetrazione, che è per l'ordinario la filosofia della schiavitù, può confondere ciò che dall'eterna verità fu con immutabili rapporti distinto*»[42]. A questo approccio teoretico fortemente critico nei confronti dei delitti di lesa maestà, ad opera di Beccaria, fanno implicitamente riferimento l'articolo 10 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, proclamata il 26 agosto 1789[43], e soprattutto l'opera riformatrice di Pietro Leopoldo di Toscana, culminata il 30 novembre 1786 con la promulgazione della *Legge di riforma della legislazione criminale toscana*, meglio nota come *Codice Leopoldino*[44].

---

[41] Più ampiamente queste considerazioni vengono trattate in SBRICCOLI M., *Crimen laesae*, cit., 175ss.

[42] BECCARIA C., Dei delitti e delle pene, c. 8

[43] «*Nessuno deve essere molestato per le sue opinioni, anche religiose, purché la manifestazione di esse non turbi l'ordine pubblico stabilito dalla Legge*»

[44] Il *Codice Leopoldino* rappresenta un *unicum* nella storia del diritto italiano, sia dal punto di vista formale, sia per quanto riguarda il contenuto. Leopoldo ha concepito la propria legge come bilineare e bifunzionale: dapprima la parte relativa al processo, quindi quella relativa all'applicazione della pena al reo, qualora il delitto fosse stato accertato. Il rapporto tra il giudice e la giurisdizione penale è diverso di quello usato in Austria dal *Codex Theresianus*, in quanto viene concessa al giudice la possibilità di usufruire a proprio piacimento del libero arbitrio. Infatti, vengono smantellati i capisaldi delle prove legali, e per questo motivo, il giudice, anche nella fase dell'interrogatorio, può usufruire di tutti i mezzi per pervenire alla conoscenza dei fatti in causa.

Il contenuto rivoluzionario[45] di questo provvedimento è evidente sin dalla sua prima lettura: nell'impossibilità di definirne il contenuto specifico, giunge perfino ad eliminare il nome dei delitti di lesa maestà, ordinando che i fatti che li costituiscono vengano repressi, sempre che integrino altro tipo di reato, con le garanzie e le pene proprie dei reati comuni[46]. La soluzione toscana è dunque molto chiara: o il fatto offende un determinato interesse giuridico, e quindi diventa delittuoso e perciò punibile a prescindere da ogni qualificazione politica, oppure rimane lecito e non punibile, in quanto quello della lesa maestà del sovrano è un concetto troppo evanescente per costituire un bene giuridico meritevole di rilevanza penalistica. Con il *Codice Leopoldino* si arriva dunque alla massima separazione possibile tra politica e diritto; tuttavia, questo modello rimane isolato, in quanto poco adatto alla difesa concreta di un ordinamento statale[47].

La più importante eredità che il XVIII secolo lascia alla scienza giuridica è il cambiamento di prospettiva del rapporto tra lo Stato ed il privato: non più un rapporto di mera sudditanza del singolo all'arbitrio e alla prepotenza dell'autorità politica, bensì un rapporto giuridico del cittadino con lo Stato, regolato e determinato dal diritto oggettivo. La materia penalistica assume una propria dimensione scientifica, sviluppando principi autonomi e distaccandosi definitivamente dal diritto pubblico. Il carattere scientifico assunto dal diritto criminale contribuisce a

---

Tuttavia, laddove vi fosse una lacuna del sistema, il giudice doveva ricorrere al sistema del vecchio *ius commune*, e questo porta ad una parziale completezza del sistema. In linea di massima, il testo del *Codice Leopoldino* inizia con la parte di articoli dedicati alla procedura penale, proseguendo con le norme di diritto penale sostanziale, concludendosi con un gruppetto di nove norme, il così definito "gruppo misto" relative alla chiusura del processo, alle spese ed alla prescrizione del reato. Per delle considerazioni più approfondite si rimanda a CAVANNA A., *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico. Volume II*, Milano, 1982, 337ss.

[45] L'articolo 62 di questo codice preunitario dice «*ordiniamo che sieno tolte e cassate tutte le leggi che con abusiva estensione hanno costituito e moltiplicati i delitti detti di lesa maestà, come provenienti nella maggior parte dal dispotismo dell'Impero Romano, e non tollerabili in veruna ben regolata società. Ed a togliere un tale abuso, abolito ogni special titolo di delitto di così detta lesa maestà, abolite come si è già prescritto generalmente di sopra all'art. 71 tutte le prove privilegiate anco in materia di simili delitti, ed abolita affatto la criminalità in tutte quelle azioni, che in sé non delittuose lo sono diventate in questa materia solo per la legge, nella loro classe rispettiva più o meno qualificati secondo le circostanze, cioè furti, violenze, eccetera, e come tali castigarsi non considerata la gravezza maggiore aggiuntavi dalla legge col pretesto della lesa maestà. Ed in conseguenza tutte le violenze in qualunque modo commesse, o attentati contro la sicurezza, libertà e tranquillità del governo, non eccettuatane veruna, vogliamo che sieno considerate del genere delle violenze pubbliche, e come tali punite con quei gradi di pena, che l'atrocità maggiore o minore della violenza usata richiederà fino all'ultimo supplizio*».

[46] MANZINI V., *Trattato*, cit., 8

[47] PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 7

sottrarre il reato politico dai principi politici riducendolo a principi di carattere giuridico[48].

2.5 Codice Zanardelli

Il Codice Penale italiano del 1889 (noto comunemente come *Codice Zanardelli*, dal nome del giurista bresciano Giuseppe Zanardelli, allora Ministro di Grazia e Giustizia) è stato il codice penale in vigore in Italia tra il 1890 ed il 1930. Di ispirazione liberale, il *Codice Zanardelli* conteneva importanti innovazioni per l'epoca, sia in confronto ai codici previgenti, sia a quelli di molti Stati europei: oltre a riaffermare i principi generali in materia criminale derivanti dalla tradizione illuministica, questo codice aboliva la pena di morte ed i lavori forzati, introduceva il principio rieducativo della pena e l'istituto penitenziario della libertà condizionale e garantiva, seppur timidamente, importanti diritti civili quali la libertà di sciopero e la libera manifestazione del pensiero.

Ai delitti contro la sicurezza dello Stato il *Codice Zanardelli* dedicava appositamente il Titolo I del Libro Secondo; il Titolo I era a sua volta diviso in quattro capi: il primo relativo ai delitti contro la Patria, il secondo ai delitti contro i poteri dello Stato, il terzo ai delitti contro gli Stati esteri ed i loro rappresentanti, mentre il quarto recava disposizioni comuni ai capi precedenti.

Il Capo I constava di tredici articoli (dall'art. 104 all'art. 116) e puniva tutte quelle condotte di grave infedeltà nei confronti della Patria, quali la menomazione dell'unità o dell'indipendenza dello Stato[49], le fattispecie di alto tradimento, vestigio della antica *perduellio* di ascendenza romana, ad esempio il portare armi contro lo Stato[50] e l'intelligenza o la rivelazione di segreti ad uno Stato straniero[51], nonché il pubblico vilipendio dei simboli dello Stato[52].

---

[48] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 1

[49] Art 104: «*chiunque commette un fatto diretto a sottoporre lo Stato o una parte di esso al dominio straniero, ovvero a menomarne l'indipendenza o a discioglierne l'unità, è punito con l'ergastolo*»

[50] Art 105: «*il cittadino che porta le armi contro lo Stato è punito con la reclusione per un tempo non inferiore ai quindici anni*»

[51] Art 106: «*chiunque tiene intelligenze con un Governo estero o con gli agenti di esso, o commette altri fatti diretti a promuovere ostilità o guerra militari di uno Stato in guerra con lo Stato italiano, è punito con la reclusione da otto a venti anni; e, se consegue l'intento, con l'erg*astolo»

Il Capo II, rubricato «*Dei delitti contro i Poteri dello Stato*» era composto da undici articoli (dall'art. 117 all'art. 127). Vi rientravano fattispecie piuttosto disparate, tra cui l'attentato contro la vita del Re[53], la sovversione[54] e la sedizione[55]. Gli altri delitti previsti nel capo punivano, con una breve reclusione ovvero con multa, comportamenti di vilipendio o di biasimo indirizzati al Re, agli altri membri della casa reale oppure alle istituzioni costituzionali.

Il Capo III, il più breve e che contava solamente tre articoli, puniva i delitti commessi nei confronti dei capi di Stato o di Governo stranieri, nonché i loro rappresentanti, come ambasciatori, consoli o agenti a vario titolo accreditati.

Infine, il Capo IV recava delle disposizioni comuni alla materia. Particolare attenzione era riservata agli istituti della banda armata e del concorso pluripersonale nel reato, segno della solerte attenzione che il legislatore dell'epoca prestava ai nascenti fenomeni di associazione criminale finalizzata al compimento di delitti a scopo sovversivo e politico.

Il *Codice Zanardelli*, come si è visto, faceva rientrare nella categoria dei delitti contro la sicurezza dello Stato non tutte le forme di illecito lesivi delle istituzioni statali ma solamente quelli diretti a colpire i poteri legislativo ed esecutivo, ritenendo quindi di dover escludere il potere giudiziario[56]. Tale potere statale non veniva però del tutto escluso dalla normativa penale: i delitti commessi davanti ai tribunali ed in dispregio dell'onore delle corti venivano sanzionati al Titolo IV, relativo ai «*delitti contro l'amministrazione della giustizia*».

---

[52] Art 115: «*chiunque, per fare atto di disprezzo toglie, distrugge o sfregia in luogo pubblico o aperto al pubblico la bandiera o altro emblema dello Stato è punito con la detenzione da tre a venti mesi*»

[53] Art 117: «*chiunque commette un fatto diretto contro la vita, l'integrità o la libertà della sacra persona del Re è punito con l'ergastolo*»

[54] Art 118: «*è punito con la detenzione non inferiore ai dodici anni chiunque commette un fatto diretto: 1. a impedire al Re o al Reggente, in tutto o in parte, anche temporaneamente, l'esercizio della sovranità; 2. a impedire al Senato o da Camera dei deputati l'esercizio delle loro funzioni; 3. a mutare violentemente la costituzione dello Stato, la forma del Governo o l'ordine di successione al trono*»

[55] Art 120: «*chiunque commette un fatto diretto a far sorgere in armi gli abitanti del regno contro i Poteri dello Stato è punito con la detenzione da sei a quindici anni. Se la insurrezione sia avvenuta, chi la promosse diresse è punito con la detenzione per un tempo non inferiore ai diciotto anni. Chi solamente vi partecipa è punito con la detenzione da tre a quindici anni*»

[56] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 3

2.6 Codice Rocco nella sua formulazione originaria

Gli anni ’30 dello scorso secolo sono stati quelli in cui vi è stato il massimo consenso al regime fascista. Nei dodici anni che vanno dal 1930 al 1942 il fascismo ha riformato la struttura giuridica dello Stato italiano, trasformandolo da liberale e democratico a totalitario. Lo Statuto Albertino, pur non venendo formalmente abolito, venne incardinato nello spirito totalizzane fascista: basti pensare che il Parlamento, sino ad allora il massimo organo rappresentativo dell’ordinamento statale, venne *de facto* esautorato in favore del Gran Consiglio del fascismo, divenuto organo costituzionale del Regno[57], che poteva, tra le altre cose, deliberare sulla lista dei deputati da sottoporre al corpo elettorale e formare la lista delle persone ritenute idonee ad assumere funzioni di governo. Sul piano politico, ciò che venne a mutare è il rapporto intercorrente tra il cittadino e lo Stato. Detto rapporto non era più ispirato ai canoni del liberalismo ottocentesco, in cui l’esistenza di un’autorità politica è eterodeterminata ed è finalizzata alla tutela dei diritti individuali naturali, che precedono l’organizzazione pubblica sia concettualmente che cronologicamente, mediante la separazione dei poteri politici; il rapporto tra il cittadino e l’autorità era, invece, caratterizzata da una adesione totalizzante alla volontà spirituale ed obiettiva dello Stato, incarnata nella prassi storica dal fascismo, movimento politico che non si limitava a funzioni di ordine sociale, ma che mirava alla rigenerazione etica dell’uomo dentro lo Stato[58].

---

[57] Con la Legge n. 2693 del 9 dicembre 1928

[58] La voce *Fascismo*, contenuta nell’*Enciclopedia Italiana* del 1932, a firma di Benito Mussolini, dice che «*come ogni salda concezione politica, il fascismo è prassi ed è pensiero, azione a cui è immanente una dottrina, e dottrina che, sorgendo da un dato sistema di forze storiche, vi resta inserita e vi opera dal di dentro. Ha quindi una forma correlativa alle contingenze di luogo e di tempo, ma ha insieme un contenuto ideale che la eleva a formula di verità nella storia superiore del pensiero.* […] *Il fascismo è una concezione religiosa, in cui l'uomo è veduto nel suo immanente rapporto con una legge superiore, con una Volontà obiettiva che trascende l'individuo particolare e lo eleva a membro consapevole di una società spirituale. Chi nella politica religiosa del regime fascista si è fermato a considerazioni di mera opportunità, non ha inteso che il fascismo, oltre a essere un sistema di governo, è anche, e prima di tutto, un sistema di pensiero.* […] *Antiindividualistica, la concezione fascista è per lo stato; ed è per l'individuo in quanto esso coincide con lo stato, coscienza e volontà universale dell'uomo nella sua esistenza storica. È contro il liberalismo classico, che sorse dal bisogno di reagire all'assolutismo e ha esaurito la sua funzione storica da quando lo stato si è trasformato nella stessa coscienza e volontà popolare. Il liberalismo negava lo stato nell'interesse dell'individuo particolare; il fascismo riafferma lo stato come la realtà vera dell'individuo. E se la libertà dev'essere l'attributo dell'uomo reale, e non di quell'astratto fantoccio a cui pensava il liberalismo individualistico, il fascismo è per la libertà. E per la sola libertà che possa essere una cosa seria, la libertà dello stato e dell'individuo nello stato.*

A riprova degli stretti legami esistenti tra diritto penale e sensibilità giuridica del periodo di riferimento, il regime fascista scelse, simbolicamente, di inaugurare la stagione delle riforme dello Stato italiano con il Regio Decreto del 19 ottobre 1930, n. 1398, che approvava il testo definitivo del Codice Penale, sostitutivo del precedente *Codice Zanardelli* e riportante in calce le firme del re Vittorio Emanuele III, dell'allora presidente del Consiglio dei Ministri Benito Mussolini e del Ministro Guardasigilli Alfredo Rocco (da cui il nome *Codice Rocco*).

Il nuovo codice si pose in netta discontinuità rispetto all'ispirazione liberale del precedente *Codice Zanardelli*, anche e soprattutto in relazione ai delitti politici: mentre il Codice Penale del 1889 contemplava la sola categoria dei «*delitti contro la sicurezza dello Stato*», il *Codice Rocco* scelse di abbandonare questa sistematica, a vantaggio di quella dei «*delitti contro la personalità dello Stato*», così come esplicitato nella *Relazione ministeriale sul progetto del codice penale*[59]. La nuova denominazione non era tuttavia priva di precedenti nella dottrina italiana d'inizio Novecento, soprattutto giuspubblicistica: Santi Romano considerava l'ordinamento statale una persona giuridica in ogni sua manifestazione[60], Donato Donati distingueva nel concetto di Stato-persona una duplice accezione, quella

---

Giacché per il fascista, tutto è nello stato, e nulla di umano o spirituale esiste, e tanto meno ha valore, fuori dello stato. In tal senso il fascismo è totalitario, e lo stato fascista, sintesi e unità di ogni valore, interpreta, sviluppa e potenzia tutta la vita del popolo. […] *Lo stato fascista, forma più alta e potente della personalità, è forza, ma spirituale. La quale riassume tutte le forme della vita morale e intellettuale dell'uomo. Non si può quindi limitare a semplici funzioni di ordine e tutela, come voleva il liberalismo. Non è un semplice meccanismo che limiti la sfera delle presunte libertà individuali. È forma e norma interiore, e disciplina di tutta la persona; penetra la volontà come l'intelligenza*».

[59] Nella *Relazione ministeriale sul progetto del codice penale*, II, 7ss si dice che «*il Codice vigente, ispirato ai dogmi di quell'individualismo, che anche noi avevamo ereditato dalla Rivoluzione francese limita le previsioni contenute nel Titolo I ai soli attentati contro la sicurezza dello Stato, quasi che oltre tale sfera di protezione minima, la quale coincide col diritto all'esistenza, lo Stato non avesse altri e non meno fonda-mentali interessi da affermare, e fosse in conseguenza lecito all'individuo di svolgere liberamente, in aperto contrasto con detti interessi, ogni sua maggiore attività. Il Progetto riflette, soprattutto in questo Titolo, principi completamente opposti, come completamente opposta è la concezione fascista dello Stato rispetto a quella demo-liberale, che dominò la nostra vita politica e in conseguenza anche la nostra legislazione, durante parecchi decenni prima della Marcia su Roma. E pertanto, con le disposizioni contenute in questo Titolo, il Progetto afferma che non è soltanto la sicurezza dello Stato, quella che va penalmente tutelata, ma anche tutto quel complesso di interessi politici fondamentali, di altra indole, rispetto ai quali lo Stato intende affermare la sua personalità. Codesti interessi, attraverso sfere gradatamente più ampie, vanno dalla saldezza e dalla prosperità economica al migliore assetto sociale del Paese, e perfino al diritto di conseguire e consolidare Quel maggiore prestigio politico, che allo Stato possa competere in un determinato momento storico*».

[60] ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1932, 49ss

reale e quella giuridica[61]. Per quanto attiene la dottrina penalistica, mentre il Pessina ne proponeva l'introduzione già nel 1885, degna di nota è la posizione che fa capo a Vincenzo Manzini: diversamente dai reati contro la sicurezza dello Stato, la nuova espressione si sarebbe adattata meglio alle eterogenee forme di reato previste dal Titolo Primo del Libro Secondo del Codice, delitti in cui l'oggetto del reato si identifica completamente con il soggetto passivo, ossia la persona giuridica dello Stato in sé stesso considerato, quelle condizioni con cui esso esiste e può esplicare la propria opera a vantaggio di tutti i consociati[62]. Nel concetto rientravano tutti gli interessi relativi all'esistenza unitaria dello Stato[63] e, quindi, la tutela delle condizioni indispensabili al mantenimento di tali interessi, vale a dire l'esistenza, l'integrità, la libertà, la prosperità, il prestigio e il decoro della nazione[64].

Il *Codice Rocco* nella sua originaria formulazione organizzava la materia dei delitti contro la personalità dello Stato in cinque Capi: i delitti contro la personalità internazionale dello Stato al Capo I (art 241 e segg.), i delitti contro la personalità interna dello Stato al Capo II (art. 276 e segg.), i delitti contro i diritti politici del cittadino al Capo III (art. 294), i delitti contro capi, rappresentanti o emblemi di Stati esteri al Capo IV (art. 295 e segg.), infine alcune disposizioni comuni a tutti o ad alcuno dei delitti previsti nel Titolo al Capo V (art. 301 e segg.)[65].

3 Sistema attuale

Dopo la caduta del regime fascista, nonostante i profondi mutamenti politici, ideologici e costituzionali susseguitisi nel Paese, le disposizioni del codice penale sui delitti contro la personalità dello Stato sono rimaste pressoché invariate, almeno fino agli inizi del nuovo millennio, quando, seguendo l'esempio di

---

[61] DONATI D., *La persona reale dello Stato*, Milano, 1921, 3ss

[62] MANZINI V., *Trattato*, cit., 11

[63] ANTOLISEI F., *Manuale*, cit., 913

[64] MANZINI V., *Trattato*, cit., 12

[65] *Relazione ministeriale sul progetto del codice penale*, II, 7

molti Paesi europei vicini al nostro e sulla spinta del diritto comunitario, sono stati apportati importanti cambiamenti a tutto il complesso dei delitti in esame.

3.1 Inquadramento della categoria

Il sistema del codice vigente ha mantenuto l'impostazione originaria tracciata dal legislatore nel 1930. Il Titolo I del Libro II del Codice Penale, infatti, individua quattro categorie di reati contro la personalità dello Stato: quelli contro la personalità internazionale dello Stato, quelli contro la sua personalità interna, quelli contro i diritti politici del cittadino, quindi quelli commessi a danno degli Stati esteri, i loro capi e rappresentanti.

Il Capo I comprende i delitti che ledono lo Stato come organismo internazionale, e dunque la sua unità territoriale e i suoi rapporti con gli altri Stati, sia in tempo di pace che in tempo di guerra, nonché i cosiddetti delitti politici associativi, come le associazioni sovversive e le associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale e di eversione dell'ordine democratico. Il Capo II contiene quelle fattispecie delittuose capaci di sconvolgere l'ordine costituzionale interno al Paese, quali per esempio gli attentati o l'offesa al decoro delle massime istituzioni dello Stato, in uno con le fattispecie di attentato per finalità di terrorismo o di eversione. Il Capo III, limitato ad un solo articolo, punisce tutte quelle condotte con cui si impedisce a taluno l'esercizio di un diritto politico, ovvero lo si costringe ad esercitarlo in modo difforme dalla sua volontà. Il Capo IV elenca i delitti contro i capi esteri ed il loro rappresentanti, e le offese agli emblemi nazionali e stranieri. Infine, al Capo V si trovano una serie di disposizioni generali e comuni ai capi precedenti.

3.2 Le garanzie costituzionali

La Costituzione italiana repubblicana è entrata in vigore il 1° gennaio 1948, dopo essere stata approvata il 27 dicembre 1947 dall'Assemblea Costituente, eletta contemporaneamente al *referendum* istituzionale. Si tratta di una Costituzione lunga, rigida ed ispirata ai canoni della democrazia e del pluralismo politico.

Per quanto attiene il campo di questa ricerca, a cambiare non furono le norme incriminatrici, quanto piuttosto i principi informatori delle norme. Innanzi-

tutto, la Costituzione, che all'art. 1 afferma che «*la sovranità appartiene al popolo*», si pone in netta discontinuità rispetto alla frattura tra il corpo sociale ed il corpo politico esistente ai tempi del regime fascista, al momento della stesura del *Codice Rocco*. Dunque, gli organi costituzionali continuano a rimanere tutelati come prima ma, se in precedenza erano soggetti all'attenzione legislativa come persone giuridiche istituzionali, oggi lo sono in quanto organi che rappresentano democraticamente il popolo, vero detentore della sovranità[66].

Per quanto attiene ai delitti contro la personalità dello Stato, anche ad una lettura sommaria del Titolo I del Codice Penale balza agli occhi il collegamento esistente tra il bene giuridico tutelato e la dimensione sociale della persona nella Costituzione. I diritti attenenti alla sfera pubblica dell'individuo nella legge fondamentale si esprimono in due direzioni, diverse ma fortemente connesse: da un lato nella libertà di riunione e d'associazione, dando luogo alle «formazioni sociali» in cui si svolge la personalità umana (art. 2), dall'altro, nella libertà d'espressione del proprio pensiero[67].

La libertà di riunione, prevista dall'art. 17 Cost., implica il diritto dei cittadini a «*riunirsi pacificamente e senz'armi*», garantendo quindi la compresenza volontaria di più persone nel medesimo luogo e con uno scopo comune e pacifico, cioè non sfociante in disordini e violenze contro le persone o le cose[68]. Solo in quest'ultimo caso essa può venire sciolta dalle forze di pubblica sicurezza. La libertà di associazione di cui all'art. 18 Cost., invece, prevede al primo comma che i cittadini possano associarsi «*liberamente, senza autorizzazione, per i fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale*». Il sistema di questo articolo vuole garantire la libera associazione tanto in relazione all'adesione, quanto all'assenza di autorizzazione amministrativa, ma soprattutto richiede un fine che non sia vietato dalla legge, ossia il compimento di reati. Il capoverso di questo articolo vieta solamente due tipi di associazioni: le associazioni segrete e quelle paramilitari. La Legge n. 17 del 25 gennaio 1982, recante norme di attuazione dell'art. 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete e scioglimento della associazione

---

[66] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 3

[67] BIN R.-PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, 12 ed., Torino, 2011, 526ss

[68] BIN R.-PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, cit., 528

denominata Loggia P2 (e per questo motivo chiamata in gergo *legge P2*), definisce le associazioni segrete come quelle organizzazioni «*che, anche all'interno di associazioni palesi, occultando la loro esistenza ovvero tenendo segrete congiuntamente finalità e attività sociali ovvero rendendo sconosciuti, in tutto od in parte ed anche reciprocamente, i soci, svolgono attività diretta ad interferire sull'esercizio delle funzioni di organi costituzionali, di amministrazioni pubbliche, anche ad ordinamento autonomo, di enti pubblici anche economici, nonché di servizi pubblici essenziali di interesse nazionale*». La *legge P2* dà un'interpretazione restrittiva del carattere segreto delle associazioni, collegando detta segretezza ad ogni forma di illecita inferenza sulle istituzioni pubbliche, e soprattutto sanziona penalmente l'appartenenza ad associazioni segrete aventi tale finalità[69]. Il secondo tipo di associazioni vietate dall'art. 18 comma 2 Cost. sono quelle che «*perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare*». Ciò che la Costituzione intende vietare non è il carattere politico dell'associazione, né, tantomeno, l'organizzazione militare, bensì il connubio di entrambi questi aspetti, al fine di scongiurare il ritorno di fenomeni come lo squadrismo e della militarizzazione dei partiti, esatta antitesi di quel «*metodo democratico*» invocato dalla stessa legge fondamentale all'art. 49[70]. In materia è intervenuto il Decreto Legislativo n. 43 del 14 febbraio 1948, il quale all'art. 1 definisce le organizzazioni paramilitari come quelle «*costituite mediante l'inquadramento degli associati in corpi, reparti o nuclei, con disciplina ed ordinamento gerarchico interno analoghi a quelli militari, con l'eventuale adozione di gradi o di uniformi, e con organizzazione atta anche all'impiego collettivo in azioni di violenza o di minaccia*».

La libertà d'espressione del proprio pensiero, garantita dall'art. 21 della Carta costituzionale, consiste nel potere esprimere liberamente la propria opinione «*con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione*» e, dal momento che la circolazione delle idee è il presupposto di qualsiasi convivenza sociale di carattere democratico, viene considerata dalla giurisprudenza costituzionale la testata

---

[69] BIN R.-PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, cit., 534

[70] BIN. R-PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, cit., 535

d'angolo del sistema democratico[71]. Benché la rilevanza di questo parametro costituzionale possa apparire, a prima vista, del tutto scollegata rispetto alla tematica dei delitti contro la personalità dello Stato, è opportuno ricordare che nella legislazione penale esistono numerose *figurae criminis*, comunemente definite "reati d'opinione", che si concretano in forme di manifestazione del pensiero e, dunque, puniscono quanto l'art. 21 Cost. tutela. Con la legge n. 85 del 24 febbraio 2006, intitolata «*Modifiche al codice penale in materia di reati d'opinione*», il legislatore è intervenuto ad una parziale riforma del Titolo I, Libro II, con esiti, tuttavia, poco soddisfacenti, in quanto le modifiche apportate alle fattispecie incriminatrici non sono state né generali né sistematiche[72].

Da questa rapida panoramica sul diritto costituzionale, appare evidente come il nostro ordinamento abbia compiuto notevoli passi avanti rispetto al previgente regime istituzionale e come il concetto stesso di "personalità dello Stato" quale oggetto giuridico di categoria di fattispecie incriminatrici, esprima una concezione dei rapporti politici che si pone in antitesi speculare[73] rispetto al modello costituzionale.

3.3 Le modifiche successive

In seguito all'entrata in vigore della Costituzione e fino ai giorni nostri, al Titolo I, Libro II del *Codice Rocco* sono stati apportati significativi cambiamenti, sia per mitigarne gli effetti penali originariamente previsti, sia per apprestare strumenti normativi al fine di contrastare quelle nuove forme di criminalità capaci di sconvolgere l'ordine pubblico.

Al netto del Decreto Legislativo luogotenenziale n. 224 del 10 agosto 1944, che ha soppresso la pena di morte per i delitti previsti nel c.p. e di alcune rettifiche apportate dalla Legge n. 1317 del 11 novembre 1947 per la parte del codice riguardante i delitti contro le istituzioni costituzionali dello Stato, tra cui, il Presidente della Repubblica, gli altri organi costituzionali e le assemblee regiona-

---

[71] BIN. R-PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, cit., 538

[72] AMBROSETTI E.M., *Introduzione (Reati contro la personalità dello Stato)*, in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 4

[73] PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 9

li, i primi interventi di significativa importanza per quanto attiene ai delitti contro la personalità dello Stato si hanno con il Decreto Legge n. 59 del 21 marzo 1978, convertito, con modificazioni, nella Legge n. 191 del 18 maggio 1978, e con il Decreto Legge n. 625 del 15 dicembre 1979, concernente «*Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica*», e poi convertito, con modificazioni, nella Legge n. 15 del 6 febbraio 1980. Tali interventi, risalente ai cosiddetti "*anni di piombo*", avevano come scopo quello di combattere quelle forme di criminalità che, poste in essere per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, costituivano una grave minaccia, in quel momento storico, per le istituzioni dello Stato repubblicano[74]. Il legislatore del 1978 ha inserito nel c.p., all'art. 289-*bis*, il sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione mentre il legislatore del 1980 ha previsto l'introduzione di due nuove fattispecie di reato: il delitto di associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, ex art. 270-*bis* c.p., e quello di attentato per finalità terroristiche o di eversione, ex art. 280 c.p.

Altro significativo intervento alla materia in esame è quello apportato dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 193 del 28 giugno 1985, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 273 e 274 del c.p., i quali punivano rispettivamente la costituzione di associazioni aventi carattere internazionale e la partecipazione alle stesse. L'occasione è stata data dalla questione di legittimità sollevata dalla Corte d'Assise di Palermo per contrasto con gli articoli 2, 11 e 18 della Costituzione nel processo penale contro V. M. Busà, il quale aveva promosso, costituito, organizzato e diretto nel territorio dello Stato, senza autorizzazione del Governo, due associazioni di carattere internazionale (l'una denominata "*Parlamento mondiale per la sicurezza e la pace*", l'altra Sezione della "*Confederation Europeenne de l'Ordre Judiciaire*"). Come del resto già aveva indicato la dottrina più sensibile all'argomento, evidente era il contrasto di queste due disposizioni con il dettato costituzionale, dal momento che il carattere internazionale di un'associazione non può essere, in sé e per sé, vietato ai singoli dalla legge pena-

[74] ALBANELLO C., *Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica*, in *Giur. Mer.*, 1981, 276

le[75]. Nonostante parte della dottrina ritenesse, allora, le norme degli artt. 273 e 274 c.p. abrogate «*per il solo fatto dell'instaurazione dell'ordinamento della Repubblica democratica*» e nonostante ambedue le fattispecie incriminatrici appartenessero «*allo spirito di ben altra stagione politico-istituzionale*», la Suprema Corte ha inteso comunque dichiararne l'incostituzionalità secondo le indicazioni di cui all'art. 134 della Costituzione[76].

Altro intervento di rilievo da parte della Corte Costituzionale è stata la declaratoria di illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 2, 18 e 21 della legge fondamentale, dell'art. 271 c. p., con la sentenza n. 243 del 12 luglio 2001. Detta norma puniva la promozione, la costituzione o la direzione di associazioni svolgenti un'attività «*diretta a distruggere o deprimere il sentimento nazionale*», e così pure la partecipazione alle stesse Nel caso di specie, a C. Contin ed altri era stato contestato il reato di cui all'art. 271 c.p., tuttavia il giudice dell'udienza preliminare del tribunale di Verona ritenne di promuovere ricorso incidentale di costituzionalità, considerando che «*anche associazioni che si propongono la depressione o la distruzione del sentimento nazionale sarebbero lecite purché non facciano ricorso, diretto o indiretto, alla violenza*» e, dunque, tali associazioni «*potrebbero dirsi formazioni sociali tutelabili ai sensi dell'art. 2 della*

---

[75] D FRANCESCO G., *Ratio di garanzia ed esigenze di tutela nella disciplina costituzionale dei limiti alla libertà d'associazione*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen*., 1982, 891

[76] Nel considerato in diritto della sent. cost. n. 193 del 28 giugno 1985 si legge che «*non può esservi dubbio sull'incompatibilità della disposizione di cui all'art. 273 cod. pen. rispetto al principio proclamato dall'art. 18 Cost. L'illiceità, infatti, sancita dalla citata norma del codice penale non ha altra ragione se non appunto la carenza di quell'autorizzazione del Governo alla promozione, alla costituzione, all'organizzazione o alla direzione di associazioni, enti o istituti di carattere internazionale, o sezioni di essi, che l'art. 18 Cost. espressamente invece esclude. Vero è che quest'ultimo articolo non fa esplicito riferimento ad associazioni internazionali, ma basterebbe già il fatto della garanzia costituzionale accordata genericamente al "diritto di associarsi liberamente" per ritenervi implicito il più ampio diritto di associarsi. Tanto più poi che la norma costituzionale, tanto nello stesso primo comma quanto nel secondo, indica i limiti espressi che circoscrivono quel diritto: sì che non può essere consentito al legislatore ordinario di aggiungerne altri che il Costituente non ha previsti. D'altra parte, l'art. 11 Cost. toglie ogni possibile dubbio sul punto, avvertendo, nell'ultimo inciso, che l'Italia "promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte, fra l'altro, allo scopo di ripudiare la guerra ... come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, e di affermare (persino limitando la propria sovranità) un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni. Ebbene, l'idea di un "Parlamento mondiale per la sicurezza e la pace" e di una "Confederazione europea dell'ordine giudiziario", oggetto dell'imputazione, nel processo penale da cui è sorto l'incidente di legittimità in esame, sembra effettivamente corrispondere - indipendentemente dalla sua effettiva efficacia - allo scopo che la Costituzione tutela. Ne consegue che effettivamente anche nei confronti dell'art. 11 Cost. si verifica il conflitto della norma impugnata, senza che sia necessario a questo punto invocare anche l'art. 2 come norma fondamentale, attesa l'esistenza di ben due espresse disposizioni specifiche*».

Costituzione». La Corte, insistendo sugli articoli della Costituzione relativi alla libertà di manifestazione del pensiero ed alla libertà d'associazione, ha accolto il ricorso del remittente[77].

Di fronte agli sviluppi internazionali del fenomeno terroristico, in particolare in seguito al drammatico attentato alle Twin Towers di New York, anche il legislatore italiano ha avvertito forte l'esigenza di aggiornare le norme, già esistenti, di contrasto al terrorismo e di prevedere nuovi strumenti di tutela, maggiormente idonei ad affrontare emergenze di scala globale e non più solamente interne. Il primo intervento normativo in questa direzione è quello contenuto nel Decreto Legge n. 374 del 18 ottobre 2001 contenente «*Disposizioni urgenti per*

---

[77] La motivazione fornita dalla Suprema Corte nel pronunciare la sent. cost. n. 243 del 12 luglio 2001 recita che «*il codice penale del 1930 aveva posto alcune fattispecie associative in diretta correlazione con i reati di propaganda ed apologia sovversiva o antinazionale (in tal senso anche il paragrafo n. 127 della Relazione del Guardasigilli, che pone "in rispondenza" le due previsioni punitive). In particolare, appaiono chiari i collegamenti tra il primo comma dell'art. 272 e il delitto riguardante le associazioni sovversive (art. 270), nonché tra il secondo comma della stessa disposizione e quello riguardante le associazioni antinazionali (art. 271), sia per l'identità delle espressioni usate nelle parallele figure delittuose, sia per le convergenti riflessioni dottrinarie sviluppatesi al riguardo. Esulano dalla tipicità del fatto descritto in dette disposizioni, e risultano quindi estranee al modello legale in esame, le condotte violente, diverse dalle attività di propaganda, anche se poste in essere per lo svolgimento di tali comportamenti. Com'è noto, questa Corte, con la sentenza n. 87 del 1966, mentre ha respinto il dubbio di costituzionalità relativo al primo comma dell'art. 272 del codice penale (propaganda sovversiva), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo comma (propaganda antinazionale), sulla base della considerazione che "il sentimento nazionale" costituisce soltanto un dato spirituale che, sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza di ciascuno, fa parte esclusivamente del mondo del pensiero e delle idealità, sicché la relativa propaganda - non indirizzata a suscitare violente reazioni, né rivolta a vilipendere la nazione o a compromettere i doveri che il cittadino ha verso la Patria, od a menomare altri beni costituzionalmente garantiti - non poteva essere vietata senza che si profilasse il contrasto con la libertà di cui all'articolo 21 della Costituzione. Va premesso che la presente questione non coinvolge il significato e la portata dei valori costituzionali della nazione e dell'unità nazionale (artt. 5, 9, 67, 87 e 98 Cost.), né le forme di tutela che vi si possono riferire. La questione invece concerne esclusivamente il dubbio sulla legittimità costituzionale dell'incriminazione della condotta sotto forma associativa, intesa a "distruggere o deprimere il sentimento nazionale". Orbene, le considerazioni che hanno portato questa Corte a dichiarare l'illegittimità costituzionale della fattispecie incriminatrice della propaganda antinazionale (art. 272, secondo comma), forniscono sufficiente ragione per addivenire a pari conclusione - in relazione ai parametri costituzionali ora invocati - anche riguardo alla figura del reato, punito dalla norma qui denunziata che vieta le associazioni per l'attività, diretta sempre al fine di "distruggere o deprimere il sentimento nazionale". Invero, se non è illecito penale che il singolo svolga opera di propaganda tesa a tale scopo - ove non trasmodi in violenza o in attività che violino altri beni costituzionalmente garantiti fino ad integrare altre figure criminose - non può costituire illecito neppure l'attività associativa volta a compiere ciò che è consentito all'individuo; così come è stabilito dall'art. 18 della Costituzione, che riconosce - nei limiti posti dal secondo comma - la libertà di associazione per i fini che non siano "... vietati ai singoli dalla legge penale". La permanenza della norma censurata - essendo stata già espunta dall'ordinamento quella che considerava illecita la propaganda diretta all'identico fine perseguito perfino dalla totalità dei cittadini uti singuli - verrebbe ad incidere unicamente sulla libertà di associazione garantita dalla Costi*tuzione».

contrastare il terrorismo internazionale» e convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 438 del 15 dicembre 2001. Questi provvedimenti hanno esteso il delitto associativo di cui all'art. 270-*bis* c.p. alla finalità di terrorismo internazionale ed hanno previsto una nuova *figura criminis* di fiancheggiamento del terrorismo, l'assistenza agli associati ex art. 270-*ter* c.p. A questa rilevante novella, si sono aggiunte la Legge n. 34 del 14 febbraio 2003, che incrimina atti di terrorismo compiuti con ordigni micidiali o esplosivi (art. 280-*bis* c.p.), ed il Decreto Legge n. 144 del 27 luglio 2005, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 155 del 31 luglio 2005, che ha provveduto a definire le condotte con finalità di terrorismo, all'art. 270-*sexies* c.p., ed ha introdotto i delitti di arruolamento e di addestramento con finalità di terrorismo anche internazionale (artt. 270-*quater* e -*quinquies* c.p.)[78]. Infine, la già citata legge sui reati d'opinione (L. n. 85 del 2006) ha provveduto ad una parziale riforma del Titolo I nel suo complesso, modificando il dettato degli artt. 241, 270, 283, 289, 290, 291, 292, 299 c.p. ed abrogando la fattispecie di cui all'art. 272 c.p., «*relativa alla propaganda ed apologia sovversiva o antinazionale*». La riforma del 2006 si è limitata ad un complessivo alleggerimento delle fattispecie incriminatrici, realizzato mediante la restrizione delle condotte punibili e l'abbassamento delle sanzioni edittali; sul piano della struttura delle fattispecie criminose, invece, il legislatore ha prestato una particolare attenzione all'arricchimento della connotazione offensiva, alla migliore determinatezza delle *figurae criminis* novellate, nell'ottica di un maggiore rispetto del principio di necessaria offensività che connota il sistema penale italiano[79].

A questa incessante stagione di riforme da parte del legislatore nostrano, caratterizzante il primo decennio del nuovo millennio, la strage compiuta a Parigi nel gennaio 2015, presso la redazione della rivista satirica francese *Charlie Hebdo*, ha indotto l'ennesimo assestamento delle norme antiterrorismo contenute nel codice penale. Il provvedimento adottato dal Governo, il Decreto Legge n. 7 del 18 febbraio 2015, poi convertito nella Legge n. 43 del 17 aprile 2015, tra le altre

---

[78] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico*, in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale di diritto penale. Parte speciale. I reati contro i beni pubblici. Stato, amministrazione pubblica e della giustizia, ordine pubblico*, 2 ed., Padova, 2013, 41

[79] AMBROSETTI E.M., *Introduzione (Reati contro la personalità dello Stato)*, in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 4-5

cose si è focalizzato sulla prevenzione e la repressione delle attività terroristiche, soprattutto quelle relative all'addestramento ed al trasferimento di soggetti da coinvolgere in attentati o combattenti all'estero (i cosiddetti *foreign fighters*), mediante gli strumenti di connettività globale, adeguando la normativa interna alle recenti norme del diritto sovranazionale in materia, tra le quali, soprattutto, il Regolamento UE n. 98 del 15 gennaio 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio[80]. L'intervento governativo, sul piano del diritto penale sostanziale, ha inteso inasprire il trattamento sanzionatorio delle condotte commesse con finalità di terrorismo, ha anticipato la soglia di punibilità in materia di esplosivi, coprendo anche i fatti precursori, e, infine, ha esteso ai combattenti all'estero le misure di prevenzione previste nel decreto. Nello specifico, si è voluto estendere alla figura del soggetto arruolato la previsione di cui all'art. 270-*quater* c.p., ma soprattutto, con il nuovo art 270-*quater.1* c.p., si è inteso punire coloro che organizzano trasferimenti per finalità di terrorismo; Modifiche di minore importanza hanno caratterizzato il successivo art 270-*quinquies* c.p.

L'ultimo intervento in materia, per quanto riguarda il legislatore italiano, è l'introduzione dei nuovi art. 270-*quinquies.1* c.p. e -*quinquies.2* c.p., che puniscono rispettivamente il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo e la sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento di attività terroristiche, da parte della Legge n. 153 del 28 luglio 2016.

Da ultimo, è opportuno segnalare come la preoccupazione crescente per la minaccia terroristica, soprattutto di matrice fondamentalista islamica, abbia spinto il legislatore europeo ad intervenire e modificare il quadro giuridico comunitario del contrasto al terrorismo. Il frutto di questa esigenza è la Direttiva UE n. 541 del 31 marzo 2017: essa, nell'ottica dell'armonizzazione, vuole favorire lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le varie autorità nazionali, cercando di allineare il diritto europeo al diritto internazionale che già aveva implementato il novero degli obblighi di incriminazione posti a carico degli Stati per contrastare il fenomeno terroristico[81]. Ad uno sguardo complessivo, non pare che il nostro le-

---

[80] LEO G., *Nuove norme in materia di terrorismo. Voce per il "Libro dell'anno del diritto Treccani 2016"*, in *Dir. Pen. Cont*., 2015, 1

[81] SANTINI S., *L'Unione europea compie un primo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, in *Dir. Pen. Cont*., 7-8/2017, 14

gislatore debba intervenire, poiché gli interventi del biennio 2015-2016 hanno in buona sostanza anticipato il contenuto della direttiva europea, essendo la maggior parte degli obblighi incriminatori già stata soddisfatta dalle norme di cui all'art. 270-*bis* e seguenti c.p.

4 Dubbi circa l'attuale validità del concetto

4.1 Ragioni sistematiche

Dal punto di vista sistematico, il *Codice Rocco* nella sua originaria formulazione ha disegnato la parte speciale secondo un modello oggi definito "discendente", in piena sintonia con l'ideologia fascista dell'epoca. Esso, nello specifico, muoveva dalla tutela dello Stato-persona e dei suoi principali interessi politici, per poi discendere man mano verso i beni collettivi, quali ad esempio l'amministrazione pubblica e della giustizia ovvero l'ordine pubblico, e, infine, i beni individuali, dalla vita e l'incolumità personale al patrimonio. Un sistema totalitario come quello dell'Italia fascista aveva annullato il concetto di persona e proposto una rigenerazione della stessa in nome di valori ordinamentali più alti, tra i quali soprattutto l'integrità dello Stato, a cui l'uomo aderisce, «*ma anche tutto quel complesso di interessi politici fondamentali, di altra indole, rispetto ai quali lo Stato intende affermare la sua personalità*»[82]. Il rilevante ruolo assegnato ai delitti lesivi del bene giuridico "personalità dello Stato" non si coglieva solamente guardando alla collocazione topografica degli stessi nel codice, ma anche da ulteriori, e non meno importanti, fattori. *In primis*, ai rei di tali comportamenti veniva applicato un trattamento sanzionatorio draconiano: alcune fattispecie prevedevano la morte, altre, invece, una severa e lunga pena detentiva. *In secundis*, sotto il profilo tecnico di costruzione del fatto di reato, la scelta di politica giuridica era stata quella di prevedere numerose ipotesi di delitto d'attentato, in cui la tutela penale era posta in un momento antecedente rispetto alla consumazione[83]. Tuttavia, nonostante il peso dell'ideologia fascista sia particolarmente evidente

---

[82] *Relazione ministeriale sul progetto del codice penale*, II, 8

[83] AMBROSETTI E.M., *Introduzione (Reati contro la personalità dello Stato)*, in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 3

lungo tutto il Titolo I, appare eccessivamente severo addebitare al fascismo tutte le anomalie del sistema dei delitti politici, dal momento che esse si radicano in una tradizione liberale e con la stessa esprimono una continuità, non dissimile da quella che ha ispirato l'impianto del *Codice Rocco*[84].

Oggigiorno, la prospettiva è profondamente cambiata: la Costituzione repubblicana ha portato una cesura netta, riconoscendo all'art. 2 i diritti inviolabili dell'uomo in quanto persona e facendo convergere l'opera del legislatore verso un "modello ascendente", in cui il diritto penale è concepito come strumento di libertà dallo Stato e come mezzo di promozione sociale, in una prospettiva che parte dalla persona umana e dai suoi beni per arrivare, infine, alla tutela dei beni collettivi e della sicurezza pubblica. Sotto questo aspetto, dunque, la "personalità dello Stato" rappresenta, più che un bene giuridico penalmente tutelato, una metafora che vorrebbe raccordare tutti i delitti previsti nel Titolo I, in forma mistificata, e cioè creando una volontà politica obiettiva e superiore contraddetta da tutti quei comportamenti di disobbedienza, in netta antitesi con la struttura dell'ordinamento giuridico voluta dalla Costituzione[85]. A conferma di ciò, le fattispecie delittuose del titolo in esame sembrano irriducibili al piano lesivo della "personalità" statale: attentare agli organi costituzionali, ovvero provare a mutare la costituzione o la forma di governo, insorgere in armi o scatenare una guerra civile, non mettono affatto in discussione la "personalità dello Stato", la quale continuerebbe invero a sussistere nell'eventualità in cui la condotta offensiva andasse a buon fine, bensì rischiano di compromettere la sicurezza pubblica e l'incolumità dei cittadini che si dovessero trovare coinvolti loro malgrado.

4.2 Ragioni contenutistiche

Passando al piano contenutistico, è interessante rilevare come l'introduzione della Carta Costituzionale abbia favorito l'adozione di importanti novelle in materia. È possibile individuare un duplice ordine di ragioni di questo incessante processo di riforma: innanzitutto, nel corso degli anni è emersa, sempre più forte, la necessità di accrescere la protezione della sicurezza statale, quindi la

---

[84] PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 4

[85] PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 11

necessità di adeguare la materia ai principi costituzionali di necessaria offensività e tassatività delle fattispecie.

Per quanto attiene al primo ordine di ragioni, spiccava nell'originaria formulazione del codice penale la singolare assenza di considerazione di quella criminalità politica interna ai meccanismi del potere: le fattispecie del Titolo I erano concepite come aggressioni dall'esterno, da parte di soggetti non detentori di potere politico, avendo come paradossale esito quello di aver escluso da queste figure di reato quei soggetti cui sono affidate la salvaguardia e la stabilità dei rapporti istituzionali e che maggiormente erano capaci di alterarle[86]. In considerazione di ciò, la riforma del 2006 ha posto un correttivo, andando a modificare le fattispecie delittuose in cui maggiormente si era rilevato tale problema: a titolo d'esempio, il nuovo testo dell'art. 241 c.p. prevede una pena aggravata qualora l'attentato contro l'integrità, l'indipendenza e l'unità dello Stato sia commesso «*con violazione dei doveri inerenti l'esercizio di funzioni pubbliche*», mentre il nuovo art. 289 c.p. contiene una clausola di riserva in forza della quale il reato di attentato contro gli organi costituzionali o contro le assemblee è dichiarato assorbito qualora si sia in presenza di un più grave delitto, andando a sopire quel dibattito interpretativo, emerso in giurisprudenza mentre ancora vigeva il vecchio articolo, in merito al concorso di questo reato con il diritto penale militare.

Per quanto riguarda il secondo ordine di ragioni il sistema originale del *Codice Rocco* criminalizzava tutta una serie di fattispecie (in particolare agli artt. che vanno dal 283 al 286 c.p.), di carattere monosoggettivo, la cui tipicità consisteva solamente nel fine perseguito. Ora, dal momento che appariva difficile, se non impossibile, che un singolo potesse, in totale autonomia, porre in essere eventi di simile portata, il concreto rischio di questa scelta legislativa era quello di punire una mera *Gesinnung*[87]. Nonostante gli sforzi dottrinali (Gallo, Bettiol e Zuccalà, in particolare) di far convergere le fattispecie del Titolo I entro l'area del principio di offensività, postulandone l'identificazione con il tentativo ovvero richiedendo l'inserimento del principio di idoneità, è solo con la novella del 2006 che il principio della idoneità dell'atto rispetto al fine è entrato nel testo del codi-

---

[86] PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 13-14

[87] PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 13

ce, valorizzando in tal modo il profilo offensivo e modificando in maniera sostanziale un ampio numero di fattispecie.

Infine, a riprova del carattere mistificante del concetto di "personalità dello Stato" adottato nel codice penale, è la considerazione che tutti i più recenti interventi di riforma del Titolo I, susseguitisi dal 2001 ad oggi, in particolare quelli riguardanti gli artt. 241 e 270 c.p., nonché il complesso di norme antiterrorismo dell'art. 270-*bis* e seguenti c.p., appaiono sganciati dal concetto astratto di personalità statale, essendo volti a privilegiare la tutela dei meccanismi essenziali dell'ordinamento costituzionale, quali la democrazia ed il pluralismo politico, la libera manifestazione del pensiero[88] e, soprattutto, quei «*valori universali di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà, e godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali*», come recita il preambolo della Direttiva UE n. 541 del 31 marzo 2017, in materia di reati di terrorismo e reati riconducibili ad un gruppo terroristico.

[88] FERRATO A., *Considerazioni generali sui delitti di attentato e attentati contro l'integrità, l'indipendenza o l'unità dello Stato*, in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale di diritto penale. Parte speciale. I reati contro i beni pubblici. Stato, amministrazione pubblica e della giustizia, ordine pubblico*, 2 ed., Padova, 2013, 7

CAPITOLO II

GLI ARTICOLI 270 – 270-*septies* C.P.

SOMMARIO: 1. Le associazioni sovversive – 1.1. Considerazioni generali – 1.2. L'articolo 270 c.p. nella sua originaria formulazione – 1.3. L'articolo attuale – 2. I delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico – 2.1. La legge n.15 del 6 febbraio 1980 e l'art. 270-bis c.p. nella sua originaria formulazione – 2.2. La riforma del 2001 e le nuove *figurae criminis* introdotte – 2.3. La riforma del 2005: le misure di contrasto al terrorismo internazionale e l'art. 270-*sexies* c.p. – 2.4. La riforma del 2015-2016 – 2.5. La Direttiva UE n. 541 del 31 marzo 2017 – 3. I rapporti tra le diverse fattispecie – 3.1. Il tipo di violenza – 3.2. L'oggetto della tutela penale

1 Le associazioni sovversive

1.1 Considerazioni generali

Il reato di associazione sovversiva previsto dall'art. 270 c.p. tutela le istituzioni dello Stato nei confronti di quelle associazioni che si prefiggono come scopo il sovvertimento violento degli ordinamenti sociali, economici e politici.

In origine, questa disposizione è nata al fine di criminalizzare i partiti politici, avversari del regime, a tutela del partito unico fascista, e di proteggere quegli organi politici che di esso costituivano l'espressione, reprimendo le associazioni di carattere comunista, socialista ed anarchico[89]. Questa finalità, di carattere fermamente antidemocratico, è confermata dallo stesso Arturo Rocco nella *Relazione ministeriale*, la quale, per altro, è molto prolissa nel circoscrivere a quali tipi di associazioni dovesse essere applicata la norma in esame, e soprattutto per quali ragioni[90].

---

[89] VASSALLI G., *Propaganda sovversiva e sentimento nazionale*, in *Giur. Cost*., 1966, 1097

[90] Nella *Relazione ministeriale sul progetto del codice penale,* II, 50ss si dice che «*gioverà circoscrivere, innanzi tutto, l'oggetto della presente disciplina legislativa, determinando a quali associazioni essa si riferisca. Non è dubbio che le associazioni, che la legge penale può prendere ni considerazione in questo Titolo, sono le sole associazioni politiche* […]. *Tra le associazioni politiche il Progetto prevede, m questo Capo, soltanto quelle che limitano la loro attività alla diffusione delle idee, cioè all' affermazione teorica degli obbiettivi politici, che costituiscono il loro programma. Alle associazioni di tal sorta intendono, infatti, riferirsi in tutti gli Stati, la legislazione, la pratica costituzionale e la dottrina, quando disciplinano il regime delle associazioni politiche,*

rispettivamente prendono in considerazione la così detta libertà giuridica di associazione […]. *Nemmeno tutte le associazioni politiche, pure aventi l'indole testé ricordata, avrebbero potuto formare oggetto delle disposizioni in esame, ma soltanto due gruppi di esse: le associazioni sovversive propriamente dette* […] *e le associazioni internazionali contrarie all'ordine pubblico dello Stato italiano* […]. *Anche le prime sono, com' è noto, essenzialmente internazionali; si differenziano tuttavia dalle seconde, perché, a causa dell'oggetto dei loro programmi, che può riassumersi nella distruzione degli attuali ordinamenti politici e economici, debbono essere considerate come assolutamente vietate dalla legge, senza, cioè, che all' uopo intervenga un provvedimento dell'Autorità; mentre le altre, intanto saranno da considerate come giuridicamente illecite, in quanto sia intervenuto un provvedimento dell'Autorità, che le definisca contrarie all'ordine pubblico dello Stato. Le associazioni del secondo gruppo sono, quindi, vietate dalla legge soltanto relativamente. È palese, infine, che delle sole associazioni internazionali doveva preoccuparsi la legge penale, in questa sede: sono esse precisamente quelle che, nel movimento associativo contemporaneo, ispirato da programmi che non conoscono frontiere politiche, hanno insita, in loro, la maggiore potenzialità di porre in pericolo gli ordinamenti dello Stato. Non è la forza di un'idea che è temibile; ad essa lo Stato contrappone, la forza, egualmente ideale, dei propri ordinamenti. Temibile, è invece, l'organizzazione di attività, spesso incoscienti, sussidiata da mezzi economici quasi sempre rilevanti, la quale può venirci dall'estero nelle forme più insidiose. Sono associazioni di senza-patria, le quali si insinuano specialmente nelle nostre officine, ovvero associazioni dietro le quali, sotto l'abile copertura di programmi aventi finalità cultura li, o anche di semplice assistenza sociale, può nascondersi la longa manus del Governo di uno Stato politicamente nemico. Contro cotesto organizzazioni lo Stato ha il diritto di reagire, non soltanto con provvedimenti di polizia, ma anche con sanzioni penali. Le considerazioni esposte giustificano altresì la collocazione in questo Capo delle norme penali relative a siffatte associazioni. Vero è che sono gli ordinamenti interni, politici o economici, quelli che, in definitiva, sono presi di mira dalla loro attività; ma è pure da riflettere che, provenendo il pericolo, per tali ordinamenti, da associazioni internazionali e con programma internazionale o con finalità di politica estera, è precisamente la personalità dello Stato nei suoi riflessi esterni, quel-la che si trova esposta al pregiudizio immediato; in altri termini, è attraverso l'attacco alla personalità esterna dello Stato, che l'azione dei colpevoli può raggiungere l'intento di colpire gli ordinamenti interni dello Stato* […]. *Le associazioni sovversive vanno distinte, secondo l'oggetto dei loro programmi, in associazioni comuniste e in associazioni anarchiche* […]. *Le associazioni comuniste e le associa-zioni anarchiche costituiscono, di per sé stesse, associazioni delittuosi, e perciò deve essere punito, tanto colui che le promuova, costituisca od organizzi nel territorio dello Stato, quanto colui, il quale in qualsiasi modo vi partecipi, come capo o come gregario. Il testo evita di richiamare direttamente l'una o l'altra categoria di associazioni, né, d'altronde, ciò sarebbe stato consentito dalla necessaria esattezza scientifica della formula legislativa, date le distinzioni e le suddivisioni, quasi all'infinito, che ciascuna delle due categorie presenta per la varietà dei programmi. Ma è agevole dedurre, dalla prima parte dell'articolo in esame, il riferimento alle associazioni comuniste o bolsceviche, il cui programma è diretto precisamente a stabilire violentemente la dittatura di una classe sociale sulle altre, ovvero a sopprimere violentemente una classe sociale, o, comunque, a sovvertire violentemente gli ordinamenti economici e sociali costituiti dello Stato. Del pari è precisamente alle associazioni anarchiche* […] *quando nel primo capoverso vieta il promovimento, la costituzione o l'organizzazione, nel territorio dello Stato, di associazioni aventi per fine la soppressione violenta di ogni ordinamento politico e giuridico della società.* […] *Sarà sufficiente che io ricordi, in sintesi, che tanto l'una quanto l'altra categoria di associazione, essendo dirette a sostituire ai modi attuali di ripartizione della ricchezza quelli, che nella dottrina sono definiti comunemente i modi socialisti di tale ripartizione, hanno un obbiettivo comune, la distruzione della proprietà individuale, e altresì un metodo comune di lotta, la violenza. Di ambedue codesti elementi comuni tengono conto le citate disposizioni dell'articolo in esame, quando per runa come per l'altra categoria di associazioni fanno menzione, sia della distruzione degli «ordinamenti economici» costituiti nello Stato e che sono poi fondamentalmente quelli della società con-temporanea, sia delia «violenza», considerata come mezzo indispensabile per l'attuazione dei loro scopi. Le associazioni dell'una come deli' altra specie, concordi nel proposito di demolire gli ordinamenti attuali, si differenziano, nella parte per così dire costruttiva dei loro programmi, cioè nella concezione dei modi di ripartizione della ricchezza meglio rispondenti ai loro ideali di giustizia sociale. Ed ecco che, mentre le associazioni a tendenza collettiva agitano la lotta di classe, per stabilire, nella furia livellatrice, la dittatura di*

Dopo la caduta del regime, si riteneva che questa disposizione fosse stata implicitamente abrogata dal Decreto Legislativo luogotenenziale n. 159 del 27 luglio 1944, il quale abrogava tutte le disposizioni penali emanate a tutela delle istituzioni fasciste ed annullava le sentenza emanate in virtù di queste norme; con l'entrata in vigore della Costituzione questa opinione è stata ribadita da rilevante dottrina (Petta, Gallo, Musco, Padovani), sul presupposto che l'articolo in esame contrastasse con i principi democratici cui si ispira l'ordinamento italiano. Ciononostante, l'indirizzo che è prevalso, e nella dottrina e nella giurisprudenza, è quello secondo cui questa norma non esiste con l'unico scopo di tutelare una ideologia politica particolare, bensì per proteggere quegli ordinamenti sociali, politici ed economici costituiti nello Stato contro le azioni violente dirette al loro sovvertimento[91].

Questo reato, in modo inaspettato, ha conosciuto la sua stagione d'oro durante i cosiddetti "*anni di piombo*", riesumato dagli apparati giudiziari per contrastare le associazioni terroristiche, pur con una oggettività giuridica fortemente riformulata[92]. In particolare, è servito come parametro normativo per il successivo art. 270-*bis* c.p. e, più in generale, per tutti quelli istituti giuridici introdotti al tempo della "*legislazione d'emergenza*" tra il 1974 ed il 1980. Tuttavia, proprio con l'introduzione dei delitti a sfondo terroristico ed eversivo si è posta la questione della sua legittimità costituzionale, da un lato, e della sua opportunità, dall'altro.

All'obiezione di illegittimità costituzionale della fattispecie criminosa in esame con riferimento all'art. 3 Cost. per disparità di trattamento sotto il profilo

---

una classe sull'altra, o per sopprimere addirittura una classe sociale e permettere così alla sola classe dominante, o alla classe superstite, di assicurare senza contrasti il trionfo dell'idea comunista, secondo i dettami bolscevichi, le associazioni a tendenza individualista ricorrono invece a qualsiasi sistema di lotta, armando bene spesso il braccio dei singoli affiliati, non indietreggiando nemmeno di fronte agli attentati terroristici più spaventosi, pur di distruggere gli ordinamenti, politici e giuridici, della società contemporanea, e assicurare su tali rovine il trionfo dell' idea anarchica […]. *La furia anarchica è nemica di qualsiasi ordinamento statale, a differenza del comunismo, per il quale lo Stato è tutto, giungendo fino ad annientare qualsiasi iniziativa individuale. É evidente che uno Stato, il quale abbia consapevolezza della propria autorità, e particolarmente lo Stato fascista, non potrebbe tollerare nel proprio territorio tutte queste organizzazioni, senza rinunciare alla propria ragione di essere. Le disposizioni in esame rispondono, perciò, ad una elementare esigenza di difesa della sua personalità».*

[91] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 13

[92] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale. Volume primo*, 5 ed., Bologna, 2012, 41

sanzionatorio con i delitti di cospirazione politica mediante associazione e di associazione a delinquere, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 142 del 18 luglio 1973, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione: per la Consulta l'esistenza di queste fattispecie tra loro eterogenee non supera il limite della manifesta irragionevolezza[93].

Molto meno agevole è tentare di argomentare circa l'effettiva opportunità della previsione al giorno d'oggi. A riguardo, è necessario esaminare la norma nella sua struttura oggettiva ed interpretarla nella sua reale portata. Non si può negare che il delitto di associazione sovversiva trova il suo fondamento nell'esigenza dello Stato di difendere la propria struttura giuridica e politica, contro le aggressioni interne che mirano a sovvertirne violentemente l'ordinamento. Tuttavia, l'introduzione del delitto di associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico nel nostro ordinamento pare aver superato, quantomeno sul piano qualitativo, le esigenze repressive, discutibilmente coperte dall'associazione sovversiva. Le innovazioni apportate, poi, con la cosiddetta *legge sui reati d'opinione* nel 2006 hanno sollevato parecchie perplessità nella dottrina più sensibile alla problematica. Tale indirizzo dottrinale ritiene, infatti, la riforma un'occasione perduta per eliminare dal sistema una fattispecie criminosa anacronistica e screditata, e considera l'introduzione del requisito dell'idoneità dell'associazione nel perseguire i suoi obiettivi programmatici un paradosso dal punto di vista sistematico ed una incongruenza sul piano della politica del diritto[94].

1.2 L'articolo 270 c.p. nella sua originaria formulazione

«Chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni dirette a stabilire violentemente la dittatura di una classe sociale sulle altre, ovvero a sopprimere violentemente una classe sociale o, comunque, a sovvertire violentemente gli ordinamenti economico-sociali costituiti nello Stato, è punito con la reclusione da cinque a dodici anni.

---

[93] Vedi, sul punto, la sent. cost. n. 142 del 18 luglio 1973, in *Giur. It.*, 1974, I, 1, 7

[94] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 43

Alla stessa pena soggiace chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni aventi per fine la soppressione violenta di ogni ordinamento politico e giuridico della società.
Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da uno a tre anni.
Le pene sono aumentate per coloro che ricostituiscono, anche sotto falso nome o forma simulata, le associazioni predette, delle quali sia stato ordinato lo scioglimento».

Questo era il testo dell'art. 270 c.p. per come era stato concepito nella originaria formulazione del *Codice Rocco*, prima che nel 2006 la disposizione venisse interamente riscritta. L'oggetto specifico della tutela penale era l'interesse relativo alla personalità internazionale o interna dello Stato[95], ovvero, stando ad una lettura costituzionalmente orientata della fattispecie, le obiettive esigenze dello Stato[96].

Per quanto attiene alla natura giuridica dell'incriminazione, tale delitto era catalogato tra i reati di mero pericolo presunto, poiché idoneo a punire il solo fatto dell'associazione sovversiva, in cui la legge presupponeva in via assoluta un pericolo per la sicurezza dello Stato-persona, indipendentemente dai crimini che, eventualmente, i singoli associati avessero potuto commettere nel perseguimento degli obbiettivi sovversivi dell'associazione[97]. Il delitto era comune, potendo essere commesso indifferentemente da chiunque, cittadino o straniero. Per la sua punibilità era necessario che il fatto venisse commesso, in tutto o in parte, «*nel territorio dello Stato*»; e solamente lo Stato italiano, in ogni sua manifestazione, era da considerarsi il soggetto passivo del delitto.

Le associazioni vietate erano essenzialmente quattro: quelle «dirette a stabilire violentemente la dittatura di una classe sociale sulle altre», quelle dirette «a sopprimere violentemente una classe sociale», quelle dirette «a sovvertire violentemente gli ordinamenti economico-sociali costituiti nello Stato», infine quelle «aventi per fine la soppressione violenta di ogni ordinamento politico e giuridico

---

[95] MANZINI V., *Trattato*, cit., 302

[96] ANTOLISEI F., *Manuale*, cit., 495

[97] MANZINI V., *Trattato*, cit., 303

della società». Il concetto di associazione doveva essere inteso in senso ampio, ricomprendendo non solamente le vere e proprie società, ma anche i comitati, i gruppi, le organizzazioni di ogni specie, di carattere temporaneo o permanente, aperto o segreto[98]: era sufficiente, in somma, l'esistenza di fatto dell'associazione.

Il carattere principale di queste organizzazioni era il requisito del programma di violenza, spesso considerato implicito[99] dalla dottrina e dalla prassi, anche laddove l'associazione non necessitava di azioni violente per raggiungere i suoi scopi. La violenza poteva consistere tanto nell'impiego di una coazione fisica o morale sulle persone (aggressione o minacce) o sulle cose (sabotaggio)[100], anche nel caso in cui essa non si fosse manifestata in fatti costituenti per sé stessi dei reati[101]. La struttura di questa disposizione rivela la sua origine di carattere casistico e, in particolare, è testimone di quello sforzo, di cui in parte già si è detto, compiuto dalla dottrina durante il regime fascista nel distinguere le associazioni di stampo socialista da quelle di stampo anarchico[102]. Dato il mutamento politico ed istituzionale avvenuto in Italia successivamente all'introduzione della Costituzione repubblicana nell'ordinamento, già nel 1948 tale distinzione aveva perduto ogni rilevanza sul piano interpretativo.

L'elemento materiale del delitto era previsto in due ipotesi, la prima, più grave nel trattamento sanzionatorio, consisteva nel costituire, promuovere, organizzare o dirigere le predette associazioni, la seconda, meno grave, puniva la partecipazione alle stesse. Per quanto attiene alla prima ipotesi, le quattro forme previste non toglievano affatto unicità alla fattispecie delittuosa: il delitto si sarebbe

---

[98] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 13

[99] MANZINI V., *Trattato*, cit., 304

[100] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 303

[101] MANZINI V., *Trattato*, cit., 304

[102] Nello particolare, il Manzini, nel suo *Trattato di diritto penale italiano secondo il codice del 1930*, analizzando il reato di associazione sovversiva proponeva tale distinzione. Nello specifico, le associazioni sovversive di stampo socialista o comunista erano quelle che si prefiggevano di «*stabilire violentemente la dittatura di una classe sociale sulle altre, ovvero a sopprimere violentemente una classe sociale o, comunque, a sovvertire violentemente gli ordinamenti economico-sociali costituiti nello Stato*». Tale espressione era ampia al punto da considerare alla stessa stregua pure le associazioni repubblicane. Invece, le associazioni anarchiche, di stampo sia individualistico sia collettivistico, erano quelle che proponevano «*la soppressione violenta di ogni ordinamento politico e giuridico della società*». Secondo il pensiero dell'Autore, l'anarchia, intesa come filosofia sociale dei criminali, è da considerarsi implicitamente violenta e pericolosa non tanto per la società, quanto piuttosto per la sicurezza e l'ordine dello Stato.

ugualmente concretato anche nel caso in cui fosse stata posta in essere una sola di queste attività. Nello specifico, promuovere un'associazione sovversiva colpiva quei soggetti che, da soli o in gruppo, se ne facevano promotori, indipendentemente dal fatto che essa si costituisse o meno; costituire un'associazione significava determinarne la nascita attraverso un'iniziativa d'opera, a prescindere dalla successiva partecipazione alla medesima; organizzare era da intendersi come il coordinamento, l'organizzazione e la promozione dell'attività associativa; infine, dirigere voleva dire presiedere, amministrare o concorrere ad amministrare il collettivo, nel suo complesso oppure in una sua parte definita. Di contro la seconda ipotesi delittuosa, meno grave dal punto di vista della rilevanza penalistica, sanzionava la semplice partecipazione ad associazioni aventi finalità sovversiva: qualora, invece, l'associato avesse ricoperto, a qualsiasi titolo, i ruoli in precedenza descritti, questo semplice fatto sarebbe bastato per concretare l'ipotesi più grave del delitto in esame[103].

La fattispecie criminosa, come si è detto, consisteva in un delitto di mero pericolo e si consumava nell'istante in cui si promuoveva, costituiva, organizzava l'associazione sovversiva, ovvero vi si entrava a far parte; poteva, inoltre, diventare permanente nell'eventualità che l'associazione si fosse protratta nel tempo. Mentre la dottrina più risalente (Manzini) escludeva la configurazione giuridica del tentativo sul presupposto che, concettualmente, la costituzione o l'entrata nel gruppo fossero sufficienti di per sé soli alla consumazione del fatto, la dottrina successiva ammetteva il tentativo, ma solo nelle ipotesi di costituzione ed organizzazione, e solamente per i casi in cui l'attività criminosa fosse frazionabile in momenti temporali diversi[104].

Per la imputabilità del delitto la dottrina maggioritaria riteneva sufficiente il dolo generico, consistente nella volontà, autonoma e non coartata, di commettere il fatto in sé. Un indirizzo minoritario (Manzini, Galterio) ravvedeva, in questo caso, un dolo specifico insito nel fine sovversivo[105].

---

[103] MANZINI V., *Trattato*, cit., 307

[104] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 13

[105] Il presupposto di questo indirizzo si fondava sulla considerazione che il singolo associato conoscesse, e quindi volesse, il fine sovversivo dell'associazione cui partecipava. Tuttavia, come rilevava lo stesso Manzini, rimaneva ferma la possibilità che, specie nelle associazioni che prevede-

Al quarto comma, l'articolo in esame prevedeva poi una circostanza aggravante speciale. Il delitto era sanzionato più severamente per coloro i quali avessero ricostruito «*anche sotto falso nome o forma simulata, le associazioni predette, delle quali sia stato ordinato lo scioglimento*». Tale aggravante, a carattere soggettivo in quanto relativa all'elemento soggettivo e non alla condotta, era giustificata dall'assunto che alla fattispecie principale veniva ad aggiungersi il compimento consapevole di un fatto contrario ad una decisione dell'autorità amministrativa, indizio di un proposito sovversivo più marcato[106]. La circostanza poteva applicarsi solamente quando l'associazione era già stata dichiarata sciolta dall'autorità competente[107] e ai fini della ricostituzione era sufficiente il ridarle vita o impulso; non era necessario che essa fosse composta dalle stesse persone di quella precedente, in quanto a rilevare era la circostanza che l'associazione costituisse un ente distinto dai singoli partecipanti. D'altro canto, l'uscita dalle predette organizzazioni, dopo averla promossa o organizzata, costituiva circostanza attenuante comune ai sensi dell'art. 62 n. 6 c.p., pur senza escludere *in toto* la responsabilità[108].

Il delitto, sul piano del trattamento sanzionatorio, era punito con la reclusione da cinque a dodici anni per i promotori, costitutori, organizzatori o direttori dell'associazione sovversiva, mentre per i semplici associati la pena edittale prevista era sempre la reclusione, ma da un minimo di uno ad un massimo di tre anni. Il delitto aggravato di cui al co. 4 era punito con le predette pene, ma aumentate fino ad un terzo. Con la condanna, poteva, inoltre, essere comminata la misura di

---

vano percorsi di iniziazione progressivi al loro interno, alcuni soggetti ignorassero completamente la finalità delittuosa dell'organizzazione, la qual cosa escludeva la sussistenza del fatto criminoso alla radice. Il dolo specifico ancora non era escluso laddove la sua conoscenza fosse indiretta.

[106] MANZINI V., *Trattato*, cit., 310

[107] L'autorità competente cui ci si riferisce era, in questo caso, il Prefetto. Infatti l'art. 210 del regio decreto del 18 giugno 1931, n. 773, ossia il "*Testo unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*", ora dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza del 26 giugno 1967, n. 114, diceva: «*Salvo quanto è disposto nell'articolo precedente, il Prefetto può disporre, con decreto, lo scioglimento delle associazioni, enti o istituti costituiti od operanti nel regno che svolgono una attività contraria agli ordinamenti politici costituiti nello Stato. Nel decreto può essere ordinata la confisca dei beni sociali. Contro il provvedimento del Prefetto si può ricorrere al Ministro dell'Interno. Contro il provvedimento del Ministro non è ammesso ricorso nemmeno per motivi di illegittimità*».

[108] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 13

sicurezza del divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province, ci cui all'art. 233 c.p.

1.3 L'articolo attuale

Nell'attuale formulazione l'art. 270 c.p. è stato introdotto dall'art. 2 della Legge n. 85 del 24 febbraio 2006. Il testo dispone:

«Chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni dirette e idonee a sovvertire violentemente gli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato ovvero a sopprimere violentemente l'ordinamento politico e giuridico dello Stato, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.
Chiunque partecipa alle associazioni di cui al primo comma è punito con la reclusione da uno a tre anni.

Le pene sono aumentate per coloro che ricostituiscono, anche sotto falso nome o forma simulata, le associazioni di cui al primo comma, delle quali sia stato ordinato lo scioglimento».

Soggetto attivo può essere chiunque, purché nel territorio dello Stato. Il delitto ha natura, poi, necessariamente plurisoggettiva, trattandosi di un reato associativo che abbisogna della partecipazione di più di un soggetto: il concetto di associazione presuppone, infatti, una struttura organizzativa, anche rudimentale, e pure un numero minimo di partecipanti. Nel silenzio della fattispecie normativa a questo riguardo, si ritiene sufficiente il numero di due persone[109].

Questa norma integra due distinte ipotesi delittuose: l'associazione sovversiva propria (al co. 1) e la partecipazione ad associazione sovversiva (al co. 2). La condotta incriminata al primo comma, sanziona quel soggetto che, delle associazioni che si prefiggono gli scopi definito sovversivi, si fa promotore, ossia fautore della creazione e responsabile della loro pubblicizzazione, costitutore, ovvero colui che conferisce loro le risorse materiali ed umane, organizzatore, cioè quel soggetto che contribuisce a plasmarne la struttura operativa, o, infine, direttore,

---

[109] SILVA C., *Considerazioni generali sui delitti di associazione e le associazioni sovversive*, in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale di diritto penale. Parte speciale. I reati contro i beni pubblici. Stato, amministrazione pubblica e della giustizia, ordine pubblico*, 2 ed., Padova, 2013, 36

ovverosia quella persona posta in posizione apicale, che le gestisce e le guida, fissandone le regole di comportamento e le modalità per il perseguimento degli obiettivi[110]. Si tratta evidentemente di distinzioni non fondamentali, data la sostanziale omogeneità di questi concetti e, soprattutto, dato il medesimo trattamento penale cui sono sottoposte[111]. Invece, la condotta di cui al secondo comma consiste nel partecipare ad una associazione sovversiva già costituita. La nozione di partecipazione è controversa, tanto in dottrina, quanto in giurisprudenza. Il suo contenuto minimo è il requisito psicologico della *affectio societatis*, ossia la consapevolezza e la volontà di essere parte dell'associazione e di condividerne finalità ed obiettivi. Tuttavia, questo requisito minimo non può essere considerato sufficiente, poiché altrimenti si finirebbe col far coincidere la condotta partecipativa con un mero atteggiamento psicologico, sia pure obiettivamente manifestato, con evidente deficienza dei requisiti di personalità, materialità ed offensività. Per queste ragioni, la dottrina e soprattutto la giurisprudenza, si sono sforzate di individuare un *quid pluris*, tramite un criterio talvolta negativo, talaltra positivo, idoneo a conferire alla condotta un minimo di contenuto materiale. Con il criterio negativo, il contenuto della condotta partecipativa arriva a comprendere tutti i comportamenti diversi da quelli non rientranti nei ruoli superiori[112]; il rischio evidente dell'estremizzazione di tale criterio è l'avvicinamento crescente della figura del partecipe a quella del favoreggiatore[113]. Con il criterio positivo, invece, la partecipazione implica la realizzazione di attività materiali, di carattere eminentemente esecutivo, finalizzate a garantire la sopravvivenza dell'associazione ed il perseguimento dei suoi obiettivi[114].Tale criterio, ritenuto più opportuno da parte di quella dottrina che imputa all'utilizzo del criterio precedente la mancanza di contenuto definitorio, non è tuttavia esente da critiche (De Francesco), in quanto an-

---

[110] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 37

[111] SILVA C., *Considerazioni generali*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 34

[112] Ad esempio, utilizzando questo criterio puramente negativo, si è ritenuto partecipe quel soggetto che mette a disposizione dell'associazione di stampo sovversivo un appartamento, pur senza mai partecipare alle riunioni. Il riferimento è ad Ass. Catanzaro, 23 febbraio 1979, in *Rass. avv. Stato* 1979, 595.

[113] BETTIOL R., *Associazioni politiche illecite: contributo interpretativo*, in AA.VV., *Il delitto politico dalla fine dell'ottocento ai giorni nostri*, Roma, 1984, 253

[114] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 38

che tale impostazione, suscettibile di applicazioni ora più ora meno elastiche, cozzerebbe contro il principio costituzionale di personalità della responsabilità penale.

L'oggetto giuridico delle condotte descritte nella norma, che tutela l'integrità dello Stato nei confronti delle aggressioni interne che tendano a sovvertirne violentemente l'ordinamento, sono le associazioni dirette ed idonee a «*sovvertire violentemente gli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato*» ed a «*sopprimere violentemente l'ordinamento politico e giuridico dello Stato*». La nuova formulazione di questo articolo ha, a questo riguardo, espunto qualsiasi riferimento che connotava ideologicamente la fattispecie, da un lato per renderla coerente con il nuovo ordine pluralista voluto dalla Costituzione, dall'altro per autonomizzarla e renderla compatibile con la più grave incriminazione prevista dall'art. 270-*bis* c.p., sulle associazioni con finalità eversiva dell'ordine democratico[115]. Inoltre, la riforma del 2006 ha inserito espressamente il requisito dell'idoneità dell'associazione rispetto al perseguimento dei suoi scopi, eliminando in tal modo ogni possibile dubbio di illegittimità costituzionale della fattispecie in esame con riferimento al principio di necessaria offensività[116]. Rimane della vecchia fattispecie il riferimento al programma di violenza, da intendersi, quindi, come qualsiasi coazione illecita, fisica o morale, verso cose o persone. Rileva, pertanto, che tale programma non sia solamente propagandistico, ma nel concreto richieda l'uso di mezzi violenti per il raggiungimento dei propri scopi politici, dovendo consistere in un dettagliato e specifico prospetto di azioni criminali[117].

Il delitto di associazione sovversiva si consuma nel momento e nel luogo in cui si verifica il comportamento sanzionato, ossia con la costituzione dell'associazione nell'ipotesi del co. 1, ovvero con l'adesione partecipativa alla stessa in quella del co. 2, e non richiede il compimento di alcuno degli eventi previsti dal programma criminoso. A seguito dell'introduzione del requisito dell'idoneità con la riforma del 2006, questo reato è classificato tra quelli di peri-

---

[115] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 43

[116] SILVA C., *Considerazioni generali*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 37

[117] Una giurisprudenza minoritaria, in passato, riteneva sufficiente un «*programma indeterminato di reati*». Il riferimento è a Cass. Pen. Sez. I, 14 dicembre 1981.

colo in senso concreto, andando così a superare le difficoltà interpretative legate al vecchio articolo. Il reato, inoltre, è a carattere eventualmente permanente[118], dovendo l'attività protrarsi, senza soluzione di continuità, nel tempo. La configurabilità giuridica del tentativo è questione molto controversa, tuttavia la dottrina maggioritaria lo esclude, sul presupposto che ciascun comportamento idoneo diretto in modo non equivoco alla costituzione di una tale associazione sia già sufficiente per la consumazione, e che, poi, le ipotesi dell'organizzazione e della direzione non ammettano concettualmente il tentativo[119]. Da questa impostazione discordano autorevoli voci dottrinali, in modo totale, oppure in modo parziale[120].

Dal punto di vista dell'elemento soggettivo, il dolo è generico e consiste nella coscienza e volontà di realizzare i comportamenti previsti dalla norma, con la consapevolezza di perseguire il fine sovversivo e violento, poiché la finalità sovversiva è insita nell'associazione e l'agente, benché solamente un partecipe, deve conoscere tale obiettivo[121]. Un indirizzo minoritario (Mariotti) richiede, invece, un dolo specifico nella finalità che ciascun agente singolarmente si deve proporre.

Il terzo comma prevede una circostanza aggravante speciale per quanti ricostruiscano «*anche sotto falso nome o forma simulata, le associazioni di cui al primo comma, delle quali sia stato ordinato lo scioglimento*». Questa previsione è da ritenersi un vero e proprio *lapsus calami* del legislatore, e quindi del tutto inutile e ridondante, dal momento che l'art. 210 T.U.L.P.S., che prevedeva la possibilità di scioglimento degli enti morali da parte dell'autorità, è stato dichiarato incostituzionale.

Per quanto attiene, infine, al trattamento sanzionatorio l'ipotesi del co. 1 è punita con la reclusione da cinque a dieci anni, mentre l'ipotesi del co. 2 con la medesima pena detentiva da uno a tre anni. Facendo un raffronto con la formula-

---

[118] SILVA C., *Considerazioni generali*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 38

[119] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 44

[120] È qui opportuno ricordare il pensiero di Pannain, che esclude il tentativo per la condotta di promozione, ammettendolo tuttavia nei casi di attività idonea alla costituzione o all'organizzazione, poiché non rientranti nel concetto di promozione. Invece, secondo Galdenzi e Corvi, nel caso di tentativo non andato a buon fine manca il fatto tipico dell'art. 270 c.p.

[121] SILVA C., *Considerazioni generali*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 39

zione originaria di questa norma, almeno dal punto di vista del trattamento sanzionatorio, poco è cambiato: le pene previste sono le medesime, essendo stato abbassato, di solamente due anni, il termine edittale massimo della figura criminosa del primo comma.

2 I delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico

2.1 La legge n.15 del 6 febbraio 1980 e l'art. 270-bis c.p. nella sua originaria formulazione

L'introduzione nel sistema del *Codice Rocco* del reato contenuto nell'art. 270-*bis* c.p., rubricato «*Associazioni con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico*», rappresenta una delle risposte più emblematiche che lo Stato democratico ha voluto fornire per arginare gli attacchi terroristici[122].

Questo articolo è stato inserito nella sistematica del codice dall'art. 3 del Decreto Legge n. 625 del 15 dicembre 1979. Tale provvedimento d'urgenza, concernente «*Misure per la lotta alla criminalità terroristica ed organizzata*», ha visto la luce in un momento storico in cui, in Italia, imperversava la stagione del terrorismo politico a finalità eversiva dell'ordinamento democratico, di matrice comunista e neo-fascista. Questo intervento si collocava, dunque, in quel movimento legislativo cominciato con la Legge n. 497 del 14 ottobre 1974, recante «*Nuove norme contro la criminalità*», anche detta *legge Bartolomei*, proseguito con la Legge n. 152 del 22 maggio 1975, intitolata «*Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico*», chiamata in gergo *legge Reale* (dal nome dell'allora ministro di Grazia e Giustizia, suo principale redattore)[123], e poi, ancora, con il Decreto Legge n. 59 del 21 marzo 1978, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 191 del 18 maggio 1978, che aggiungeva l'art. 289-*bis* c.p., rubricato «*Sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione*», alla sistematica del codice penale, in seguito

---

[122] PULITANÒ D., *Le misure del governo per l'ordine pubblico*, in *Dem. e dir*., 1980, 19

[123] CALDERONE C.R., *«Emergenza» e necessità di tutela dell'ordine democratico (a proposito del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625)*, in *Giur. Mer*., 1980, 209

al drammatico rapimento di Aldo Moro[124]. Il D.L. 625 del 1979 conteneva disposizioni di carattere sia sostanziale, sia processuale, sia concernenti l'esecuzione della pena. Nello specifico, esso non solo prevedeva l'introduzione di nuove fattispecie criminose, il delitto di cui all'art. 270-*bis* e l'attentato a fine di terrorismo o di eversione, di cui all'art. 280 c.p., nonché una nuova circostanza aggravante comune ad effetto speciale, applicantesi a tutti i reati commessi per terrorismo o per eversione, ma conteneva anche norme che garantivano un trattamento penale premiale per quei correi che, nel corso di un *iter* criminoso terroristico, avessero receduto attivamente ed, infine, disposizioni relative al fermo di polizia.

Dal 15 dicembre 1979, data dell'approvazione del Decreto Legge n. 625, al 6 febbraio 1980, giorno in cui è stata approvata la L. n. 15 del 1980, che lo convertiva con modificazioni, vi sono state diverse vittime del terrorismo politico, tra le quali anche Sergio Gori, vicedirettore del Petrolchimico di Marghera, e Vittorio Bachelet, amministrativista e vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura. L'*iter* d'approvazione della legge di conversione alla Camera dei Deputati è stato particolarmente travagliato: nelle «cento ore» che sono state necessarie per concluderlo particolarmente forte è stato l'ostruzionismo dei radicali, i quali al «furore omicida» hanno contrapposto il «furore garantista», facendo leva sulla impopolarità che tradizionalmente suscitano quei provvedimenti legislativi penali e processuali che incidono sui diritti di libertà costituzionalmente garantiti[125].

L'art. 3 della suddetta legge, che introduceva l'art. 270-*bis* c.p., era già stato violentemente attaccato da alcuni senatori del Partito Radicale e, grazie alla mediazione dei gruppi parlamentari socialista e comunista, si è potuti arrivare all'approvazione degli emendamenti necessari del testo definitivo[126]. In virtù di

---

[124] L'originario art. 289-*bis* c.p. disponeva: «*È punito con la reclusione non inferiore a dieci anni, qualora non si tratti di un più grave delitto, chiunque commette un fatto diretto a impedire, in tutto o in parte, anche temporaneamente: 1) al Presidente della Repubblica o al Governo l'esercizio delle attribuzioni o prerogative conferite dalla legge; 2) alle Assemblee legislative o ad una di queste, o alla Corte costituzionale o alle Assemblee regionali, l'esercizio delle loro funzioni. - La pena è della reclusione da uno a cinque anni se il fatto è diretto soltanto a turbare l'esercizio delle attribuzioni, prerogative o funzioni suddette*».

[125] CALDERONE C.R., *Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica (modifiche apportate dalla l. 6 febbraio 1980, n. 15)*, in *Giur. Mer.*, 1980, 714

[126] I senatori radicali Stanzani-Ghedini e Spadaccia attaccarono violentemente il testo di questo articolo con le seguenti considerazioni: «*l'art. 3 è di gran lunga il più pericoloso dei tre articoli iniziali del decreto-legge, prevedendo l'inserimento nel codice penale, con l'art. 270-bis, della fi-*

questo travagliato processo, l'art. 270-*bis* c.p. nella sua originaria formulazione disponeva:

«*Chiunque promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni.*

Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da quattro a otto anni».

Questa norma andava a colmare un *vulnus* dell'ordinamento criminale italiano, affiancandosi a figure criminose di carattere associativo già esistenti nel *Codice Rocco*, quali l'associazione sovversiva ex art. 270 c.p. e la banda armata ex art. 306 c.p. Il bene giuridico tutelato era la stabilità dell'ordine democratico e pluralista, da interpretarsi come l'ordinamento costituzionale dello Stato[127].

La condotta della *figura criminis* prevista nel primo comma consisteva nel promuovere, costituire, organizzare ovvero dirigere associazioni con lo scopo

---

gura delle associazioni con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico. Questa endiadi «terrorismo o eversione dell'ordine democratico» è pericolosamente ambigua, difficilmente determinabile con precisione e tale da smantellare gli argini della certezza del diritto. Vengono esclusi i casi già previsti dall'art. 305 c.p., che persegue la cospirazione politica mediante associazione, e tramite esso i casi previsti dall'art. 302 e da tutto il capo primo e il capo II del titolo I del libro II del codice penale, che riguardano i delitti contro la personalità internazionale e interna dello Stato, comprendendo, tra l'altro, l'insurrezione armata contro i poteri dello Stato. Escludendo quindi tutti i casi già previsti dal codice penale, l'art. 3 del decreto legge si può applicare soltanto ai casi che non prevedono né la cospirazione né il ricorso alla violenza e viene a configurare quindi un reato ideologico». I senatori socialisti Cipellini e Scamarcio proposero di emendare il testo sostituendo l'inciso «*associazioni aventi finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico*» con «*associazioni che si propongono atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico*», motivando: «*l'emendamento è suggerito dalla considerazione che l'art. 3 fa sorgere qualche dubbio per la sua estrema latitudine, che potrebbe farne strumento di persecuzione dei reati d'opinione. Inoltre esso è inteso ad eliminare l'endiadi finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico nella considerazione che il terrorismo è sempre un atto di violenza che si propone l'eversione stessa*». Ad essi si è poi aggiunto il gruppo comunista, che con l'intervento del sen. Graziani ne motiva il voto a favore: «*l'emendamento da un lato marca con precisione le finalità ultime del provvedimento e dall'altro — attraverso la introduzione nella fattispecie di compiere atti di violenza — definisce un elemento di maggior rigore, consentendo al contempo di colpire i membri di quelle associazioni che perseguono fini eversivi con azioni non clamorose, ma non per ciò meno insidiose*». Infine, il min. Morlino, per il Governo, propose un emendamento soppressivo dell'inciso «*al di fuori dei casi previsti dall'art. 305*», con le seguenti argomentazioni: «*con l'inciso in questione si voleva dire che la fattispecie prevista dall'art. 3 è autonoma rispetto a quella prevista dall'art. 305 c.p.: dopo una ulteriore riflessione sul testo è risultato che tale autonomia è maggiormente garantita dalla soppressione dell'inciso*».

[127]Vedi: art. 11 della legge del 29 maggio 1982, n. 304

di compiere azioni di violenza con finalità di terrorismo o eversione dell'ordine democratico costituzionale[128]; il secondo comma puniva il partecipe.

Per la comprensione dei fini del legislatore del 1980 bisogna individuare con esattezza il significato dei termini «*terrorismo*», «*eversione*», e «*ordine democratico*». Secondo alcuni autori, infatti, la differenza tra terrorismo ed eversione era determinata solamente dal fine cui tendevano le azioni esecutive: se miravano al sovvertimento dell'ordine costituito, sarebbero state da catalogarsi come eversive, se, al contrario, non puntavano a tale sovvertimento, bensì a creare panico tra la popolazione, sarebbero state da intendersi come terroristiche[129]; secondo altri, invece, la distinzione dipendeva unicamente dalla modalità delle azioni stesse e, dunque, il terrorismo sarebbe stato sinonimo di eversione particolarmente violenta[130]. Dal momento che la parola «*terrorismo*» veniva utilizzata senza nessuna specificazione mentre, viceversa, parlando di «*eversione*» il codice faceva sempre riferimento all'«*ordine democratico*», quest'ultima, per essere penalmente rilevante, doveva sempre rivolgersi a questo particolare valore, laddove il terrorismo poteva rivolgersi a beni diversi. L'eversione, quindi, richiedeva sempre un «*agire rispetto ad uno scopo*», di contro, il terrorismo presupponeva un «*agire rispetto ad un valore*»[131] e, per questo motivo, erano da considerarsi terroristici tutti quegli atti indiscriminati, gratuiti, ingiustificati o simbolici[132], causanti panico e scompiglio tra i consociati e che potevano causare grave danno al Paese mediante attacchi mirati, anche *in incertam personam*. Pertanto, si deduceva che l'eversione

---

[128] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 18

[129] MAZZANTI M., *La legge 6 febbraio 1980, n. 15, contro il terrorismo*, in *Giust. Pen.*, 1980, 236

[130] DALIA A., *I sequestri di persona a scopo di estorsione, terrorismo od eversione*, Varese, 1980, 22

[131] Tali espressioni sono quelle utilizzate da Max Weber. Secondo l'illustre sociologo tedesco, infatti «*agisce in maniera razionale rispetto allo scopo colui che orienta il suo agire in base allo scopo, ai mezzi e alle conseguenze concomitanti, misurando razionalmente i mezzi in rapporto agli scopi, gli scopi in rapporto alle conseguenze, ed infine i diversi scopi possibili in rapporto reciproco», mentre «agisce in maniera puramente razionale rispetto al valore colui che – senza riguardo per le conseguenze prevedibili – opera la servizio della propria convinzione relativa a ciò che ritiene essergli comandato dal dovere, dalla dignità, dalla bellezza, dal precetto religioso, dalla pietà o dall'importanza di una 'causa' di qualsiasi specie*» e «*dal punto di vista delle razionalità rispetto allo scopo, però, la razionalità rispetto al valore è sempre irrazionale*» (in WEBER M., *Economia e società*, trad. it. Edizioni di Comunità, Roma-Ivrea, 1961, I, 23).

[132] ALBANELLO C., *Misure urgenti*, cit., 277

richiedeva sempre un determinato programma, ideato ed eseguito da un'organizzazione di mezzi e persone; il terrorismo, invece, non essendo direttamente rivolto al mutamento dell'ordine democratico costituito, poteva prescindere da un programma, consistendo anche in attacchi individuali o isolati[133]. Inoltre, la norma in esame si riferiva agli «*atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico*», non tanto agli atti di terrorismo *tout court*: lo scopo eversivo non richiedeva la violenza, potendo ben essere perseguito tanto attraverso azioni violente, quanto azioni non violente[134]. Il terrorismo, per sua stessa natura, necessitava sempre di atti violenti, tali da incutere terrore[135]. Da quanto detto emerge come l'atto con finalità di terrorismo, pur essendo compiuto per motivi ideologici o politici, non fosse per forza orientato al sovvertimento violento delle istituzioni democratiche ma presupponesse come elemento indefettibile la violenza; l'eversione, al contrario, era sempre diretta al sovvertimento radicale dei principi dell'ordine democratico e pluralista e richiedeva organizzazione di mezzi e concorso di persone, agenti per l'attuazione di un programma preciso, ancorché eseguito con azioni non violente[136].

Il delitto, che rientrava nella categoria dei reati di mero pericolo, si consumava nel momento stesso in cui l'associazione terroristica od eversiva veniva promossa, organizzata[137], oppure quando si entrava a farne parte, dovendo in ogni caso sussistere la prova, oltre che dell'esistenza, anche della finalità dell'associazione[138]. Non appariva giuridicamente ammissibile il tentativo.

---

[133] ALBANELLO C., *Misure urgenti*, cit., 278

[134] Ed infatti, storicamente, le trasformazioni non violente degli ordinamenti statali possono avvenire sia mediante attività incostituzionali degli organi dello Stato stesso, come il caso della Germania nel 1933, con l'approvazione da parte del Parlamento Federale della legge dei pieni poteri a favore di Adolf Hitler, allora Cancelliere, sia mediante l'attività di soggetti estranei ai poteri, come il caso del Portogallo ai tempi della "*Rivoluzione dei garofani*" nel 1974, con l'ala progressista delle forze armate che posero fine alla dittatura di António de Oliveira Salazar. Viceversa, l'eversione violenta di ordinamenti democratici è sempre caratterizzata da azioni drammatiche, come è stato il caso del *golpe* cileno del 1973, quando i militari, guidati dal generale Augusto Pinochet, deposero con la forza il Presidente Salvador Allende, democraticamente eletto due anni prima.

[135] Si pensi, a titolo puramente esemplificativo, alle tragiche stragi degli "*anni di piombo*", ovvero, più recentemente, all'attentato alle Twin Towers di New York nel 2001.

[136] ALBANELLO C., *Misure urgenti*, cit., 279

[137] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 18

[138] ALBANELLO C., *Misure urgenti*, cit., 285

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, la dottrina maggioritaria (Fiandaca, Musco, Boido, Galterio) sosteneva l'occorrenza del dolo specifico, ossia la consapevolezza di promuovere l'associazione a scopo terroristico od eversivo: la *figura criminis* di cui all'art. 270-*bis* c.p. si rivolgeva, infatti, a coloro i quali avessero voluto colpire lo Stato perché motivati da un'alternativa politica, fosse anche stata quella del rifiuto di ogni struttura giuridica sociale[139].

Le disposizioni sanzionatorie erano piuttosto severe: la pena della reclusione dai sette ai quindici anni per quanti avessero promosso, costituito, organizzato o diretto siffatte associazioni, la reclusione dai quattro agli otto anni per i semplici partecipi.

2.2 La riforma del 2001 e le nuove figurae crimins introdotte

L'art. 270-*bis* c.p. nella sua originaria formulazione non si è dimostrato, alla luce degli sviluppi successivi alla sua introduzione, uno strumento particolarmente riuscito. Da un lato, ha complicato non poco il sistema delle fattispecie criminose associative e cospirative già esistenti nel sistema dei delitti contro la personalità dello Stato[140], risultando nella prassi giudiziaria difficile il rapporto con l'art. 270 c.p., con i reati di cospirazione politica mediante associazione, di cui all'art. 305 c.p. e di banda armata sediziosa prevista dall'art. 306 c.p. Dall'altro lato, nonostante il suo dichiarato obiettivo politico-criminale, esso ha svolto un ruolo decisamente secondario nell'ambito delle inchieste condotte sui fenomeni di terrorismo[141].

Di fronte agli sviluppi internazionali del fenomeno terroristico, in particolare a seguito dell'attentato alle Twin Towers di New York del 11 settembre 2001, il legislatore italiano ha deciso di aggiornare il sistema delle norme antiterrorismo. Con il Decreto Legge n. 374 del 18 ottobre 2001, convertito nella Legge n. 438 del 15 dicembre 2001, si è proceduto alla completa revisione del disposto

---

[139] GALTERIO L., *Personalità dello Stato*, cit., 18

[140] Si esprimono in questi termini sia FIANDACA G., *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale, Dibattito su "Il codice Rocco cinquant'anni dopo"*, in *La questione criminale*, 1981, 83, sia FIORE C., *Ordine pubblico (dir. pen.)*, in *Enc. Dir.,* vol. XXX, Milano, 1980, 1103.

[141] DOLCINI E., *Appunti su «criminalità organizzata» e «reati associativi»*, in *Arch. Pen.*, 1982, 278

dell'art. 270-*bis* c.p. ed all'introduzione di una nuova fattispecie delittuosa, l'art. 270-*ter* c.p., relativo all'«*assistenza agli associati*».

Il nuovo testo dell'art. 270-bis c.p., ora rubricato «Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico», consta di quattro commi e dispone:

«Chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni.
Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.
Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.
Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego».

La riforma dell'ottobre 2001 ha modificato l'art. 270-*bis* c.p., innanzitutto nella rubrica, quindi ha apportato delle modifiche sostanziali al testo, ha generalmente inasprito il trattamento sanzionatorio, infine, ha previsto una specifica ipotesi di confisca obbligatoria. Il bene giuridico tutelato dalla norma è di difficile individuazione, dal momento che non si esaurisce più nella tutela dell'integrità dell'ordine costituzionale, date le dimensioni ormai internazionali del fenomeno terroristico, dovendo, pertanto, essere individuato nell'ordine pubblico per alcuni (De Vero ed altri) e nella sicurezza pubblica mondiale per altri (Rosi, Insolera, Reitano), dal momento che ad essere messi in pericolo sono la stabilità e l'ordine sociale e politico internazionale[142].

La fattispecie risultante dalla riforma del 2001 punisce al primo comma chiunque, cittadino o straniero, anche fuori del territorio dello Stato[143], favorisca la nascita o il proliferare di un'associazione a scopo terroristico o eversivo. Ac-

---

[142] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 44

[143] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 46

canto alle condotte di promozione, costituzione, organizzazione e direzione, già previste nella formulazione originaria della norma, il delitto in esame contempla anche la condotta ulteriore del finanziamento, rivolta soprattutto al terrorismo internazionale, in cui spesso coloro che finanziano coincidono con gli organizzatori o con le grandi centrali di direzione delle attività terroristiche[144]. Il secondo comma, invece, contempla il caso del partecipe al sodalizio criminoso, ribadendo, sostanzialmente, quanto già previsto dal secondo comma dal vecchio art. 270-*bis* c.p.

L'associazione deve, poi, avere come scopo il compimento di «*atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico*». Dal punto di vista interpretativo, numerosi sono i problemi emersi: vi è sia il rischio che la disposizione possa considerarsi un doppione del reato di associazione sovversiva[145], sia il dubbio di incostituzionalità della fattispecie criminosa, specie nel caso in cui si consideri che l'idea eversiva in sé, qualora non accompagnata da un programma specifico ed attuale di violenza, rimane legittima[146].

Date queste premesse, la norma in esame viene fatta rientrare nella categoria dei reati di pericolo presunto e, dunque, per la sua perfezione non viene richiesto alcun evento lesivo, essendo la soglia di tutela è anticipata al mero pericolo per i beni tutelati dai reati-fine[147]. La condotta è consumata nel momento in cui l'associazione terroristica o eversiva viene promossa, costituita, organizzata, diretta o finanziata, ovvero nell'istante in cui il partecipe entra a far parte del sodalizio, coscientemente ed in modo stabile. Per quanto attiene la configurabilità del tentativo, valgono le stesse considerazioni rese in tema di associazioni sovversive: la dottrina maggioritaria lo escluderebbe, quindi, non solo in concreto, ma anche come categoria astratta.

---

[144] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 45

[145] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 46

[146] In tal senso, Cass. pen., 8 ottobre 1984, in *Cass. pen.*, 1986, 39.

[147] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 45

L'esatta configurabilità dell'elemento soggettivo è una problematica aperta: taluni lo qualificano come specifico[148], altri come generico[149].

La previsione specifica contenuta al co. 3, cioè il fatto che «ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale», riconosce l'autonomo rilievo penale della finalità di terrorismo internazionale[150].

Da ricollegarsi alla criminalizzazione della condotta di finanziamento delle associazioni terroristiche o eversive è, infine, la previsione contenuta al quinto comma. Il fatto che la norma in esame preveda l'obbligatoria confisca «*delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego*» conferma la consapevolezza del legislatore dell'affinarsi delle tecniche di foraggiamento delle associazioni in parola, ma soprattutto degli stretti legami esistenti tra i gruppi terroristici ed il mondo economico e finanziario[151]. La confisca obbligatoria, in questo caso specifico, vuole prevenire la commissione di nuovi illeciti penali che possono essere commessi per il medio di quei beni che manterrebbero viva l'idea e l'attrattiva del reato terroristico od eversivo.

Passando, poi, alla nuova *figura criminis* introdotta dalla riforma del 2001, l'art. 270-*ter* c.p., rubricato «*Assistenza agli associati*» afferma che:

«Chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato o di favoreggiamento, dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni indicate negli articoli 270 e 270-bis è punito con la reclusione fino a quattro anni.
La pena è aumentata se l'assistenza è prestata continuativamente.
Non è punibile chi commette il fatto in favore di un prossimo congiunto».

---

[148] È questa la corrente di pensiero che risale al Manzini e che viene proposta in tempi più recenti in FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 46.

[149] Quanti sostengono (Galdenzi, Marinucci, Dolcini) la genericità del dolo in questo caso insistono sul fatto che la finalità terroristica o eversiva sarebbe già insita nell'associazione, cosa che l'agente già conoscerebbe. È, inoltre, quanto emerge in SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 46.

[150] CUPELLI C., *Il nuovo art. 270-bis c.p.: emergenze di tutela e deficit di determinatezza?*, in *Cass. Pen.*, 2002, 902

[151] CUPELLI C., *Il nuovo art. 270-bis*, cit., 903

L'obiettivo di questa norma è la neutralizzazione delle organizzazioni terroriste attraverso l'incriminazione di quei soggetti che, pur al di fuori della struttura associativa, realizzano condotte di sostegno esterno nei confronti degli associati[152].

La clausola espressa di sussidiarietà contenuta nell'*incipit* delimita la fattispecie sia rispetto al favoreggiamento ex artt. 378 e 379 c.p., che rispetto a ipotesi delittuose autonome, con cui eventualmente la norma in esame può concorrere, come ad esempio l'art. 307 c.p. (assistenza ai partecipi di cospirazione o di banda armata) o l'art. 418 c.p. (assistenza agli associati), nonché l'art. 416 c.p. (associazione per delinquere). Quanto si ricava dal quadro brevemente descritto è la considerazione che, qualora il soggetto abbia intenzione di contribuire agli scopi associativi, egli concorre nell'associazione; qualora, invece, egli aiuti i partecipi ad evitare le ricerche o le indagini dell'autorità, egli integra il delitto di favoreggiamento. Il delitto di assistenza di cui all'art. 270-*ter* c.p. appare, dunque, un'ipotesi alquanto residuale, consistendo nell'assistenza occasionale o per pietà.

Soggetto attivo del reato può essere chiunque; la condotta, invece, consiste nel dare rifugio, direttamente o per interposta persona, ovvero nel fornire vitto, ospitalità, mezzi di trasporto o strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano ad associazioni di carattere sovversivo o terroristico-eversivo[153]. Questo elenco è da considerarsi tassativo. Inoltre, si ritiene irrilevante che le condotte siano prestate a titolo oneroso o gratuito[154], benché per alcuni autori (Pannain, su tutti) l'onerosità della prestazione escluda il delitto e, quindi, per categorie di soggetti quali albergatori, ristoratori e gli altri fornitori professionali di vitto o alloggio sarebbe impossibile commettere questo reato.

Annoverato nella categoria dei delitti di mera condotta, la *figura criminis* in esame si consuma con l'esecuzione della prestazione. È configurabile il tentativo tanto nel caso in cui il soggetto attivo offra alloggio, vitto, mezzi di trasporto o di comunicazione e poi questi non vengano sfruttati dall'assistito, quanto nel caso

---

[152] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 51

[153] PAVARANI C., *Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico*, in CADOPPI A.-CANESTRARI S.-MANNA A.-PAPA M., *Trattato di diritto penale. Parte speciale. I delitti contro la personalità dello Stato*, 2008, 383

[154] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 46

in cui egli si adoperi, pur senza riuscirvi, nel porre in essere atti idonei diretti in modo non equivoco a dare assistenza[155].

Per quanto riguarda il dolo, esso è generico ed è richiesta la conoscenza della qualità dell'assistito[156], il che esclude la configurabilità del dolo nell'ipotesi in cui l'assistenza prestata ad un sodale sia inconsapevole[157].

Queste sono le innovazioni più rilevanti apportate dalla riforma del 2001 sul piano sanzionatorio. Tuttavia, sul piano ermeneutico, questo intervento del legislatore ha lasciato purtroppo indeterminata la differenza tra terrorismo ed eversione dell'ordine democratico, aprendo un vero e proprio dibattito circa la loro portata semantica.

Per quanto attiene al terrorismo, l'impressione è che si tratti di una clausola di portata generale, riflesso diretto di un concetto proprio del dibattito politico-istituzionale senza alcuna mediazione giuridica, con il rischio di manipolazione in un'ottica di decisionismo giudiziario o, peggio ancora, di allinearsi ad orientamenti politici contingenti[158]. Fondamentale è risultata, allora, l'interpretazione. La nozione di terrorismo derivante dall'analisi sociologica e criminologica del fenomeno ha visto nell'elemento del terrore, del panico collettivo, travalicante l'insicurezza individuale, unita alla messa in discussione della capacità effettiva degli apparati statali nello scongiurare i pericoli per la pubblica incolumità, il suo fondamento, non solamente etimologico ma anche e soprattutto sostanziale[159].

La letteratura penalistica, invece, ha distinto una accezione oggettiva ed una soggettiva del terrorismo. La "dimensione oggettiva" del fenomeno si ricollegherebbe alla qualità della persona offesa, solitamente un rappresentante delle istituzioni pubbliche, ovvero alla potenzialità dell'offesa, finalizzata a rivolgersi al

---

[155] PAVARANI C., cit., in CADOPPI A.-CANESTRARI S.-MANNA A.-PAPA M., *Trattato.*, cit., 386

[156] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 56

[157] Per una panoramica di carattere principalmente casistico-giurisprudenziale tra l'art. 270-*bis* e 270-*ter* c.p. che parte dalla disamina delle caratteristiche della condotta di partecipazione all'associazione terroristica o eversiva, considerando sia il contributo causale che l'adesone psicologica, è interessante quanto si legge in D'AGOSTINO L., *I margini applicativi della condotta di partecipazione all'associazione terroristica: adesione psicologica e contributo causale all'esecuzione del programma criminoso. Riflessioni sulla più recente casistica in materia di terrorismo islamico*, in *Dir. Pen. Cont.-Riv. Trim*., I, 2017, 81ss.

[158] FIANDACA G., *Il codice Rocco*, cit., 82

[159] CUPELLI C., *Il nuovo art. 270-bis*, cit., 898

maggior numero possibile di soggetti e quindi ingenerante timore nella collettività. L'elemento comune è, dunque, rappresentato dalla vittima, scelta non per il rapporto individuale con l'agente, bensì per il suo ruolo istituzionale o per il solo fatto di fare parte dei consociati[160]. Di contro, la "dimensione soggettiva" si concentrerebbe sull'opportunità che l'atto terroristico venga realizzato per uno scopo prettamente politico, motivato da pregnanti ragioni ideologiche[161].

Ulteriori ausili interpretativi erano le Convenzioni internazionali in materia, le quali, per distinguere il reato terroristico da quello politico, facevano leva su caratteristiche di tipo oggettivo, come la natura del bene giuridico violato ovvero il pericolo collettivo per un numero indeterminato di persone, ma non assegnavano rilevanza alcuna alla finalità perseguita dall'agente[162]. Nonostante gli sforzi della dottrina, tuttavia, il rischio era quello che la nozione di terrorismo continuasse a scontare una genericità di fondo, non altrimenti superabile in via ermeneutica.

La nozione di «*eversione dell'ordine democratico*» suscitava, invece, maggiori problemi interpretativi: un primo orientamento voleva parificare le nozioni di terrorismo e di eversione, dal momento che quest'ultima sarebbe stata sempre presente nei reati a scopo di terrorismo[163]. L'orientamento prevalente in dottrina ed in giurisprudenza, al contrario, considera che, nella scelta legislativa compiuta negli anni'80, la distinzione tra i due concetti si risolvessero tanto nella diversità del fine perseguito, quanto nel carattere non necessario della violenza ma soprattutto che, dopo la riforma del 2001, la questione in senso "autonomista" dell'eversione dal terrorismo fosse stata risolta una volta per tutte[164].

---

[160] PALAZZO F. C., *La recente legislazione penale*, Padova, 1982, 96

[161] Su questo punto valgono le considerazioni di LAUDI M., voce *Terrorismo (diritto interno)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIV, Milano, 1983, 356, e di RONCO M., voce *Terrorismo*, in *N.ss. D. I.*, Appendice, vol. VII, Torino, 1987, 754.

[162] Ci si riferisce, in particolare, agli articoli 1 e 2 della *Convenzione europea per la repressione del terrorismo*, sottoscritta a Strasburgo il 27 gennaio 1977 e resa esecutiva in Italia con la legge del 26 novembre 1985, n. 719.

[163] Si vedano, al riguardo, i già citati CALDERONE C.R., *Misure urgenti*, cit., 714 e soprattutto DALIA A., *I sequestri di persona*, cit., 22.

[164] CUPELLI C., *Il nuovo art. 270-bis*, cit., 902

2.3 La riforma del 2005: le misure di contrasto del terrorismo internazionale e l'art. 270-sexies c.p.

A quattro anni di distanza dalla Legge n. 438 del 15 dicembre 2001, in seguito al drammatico attentato alla metropolitana di Londra del luglio del 2005, il legislatore è intervenuto nuovamente in materia di terrorismo, da un lato per arginare il pericolo sempre maggiore del terrorismo di matrice islamica, dall'altro per tentare di armonizzare la materia dei delitti contro lo Stato, oggetto di parecchi provvedimenti di riforma, invero molto scoordinati tra loro. L'intervento normativo cui si fa riferimento è l'art. 15 del Decreto Legge n. 144 del 27 luglio 2005, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, poi convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 155 del 31 luglio 2005, meglio noto come "*pacchetto anti-terrorismo*". Il legislatore ha in questo modo inserito nella sistematica codicistica tre nuove disposizioni: le prime due, ossia gli artt. 270-*quater* e 270-*quinquies* c.p., introducenti nuove figure di reato; la terza, ossia l'art. 270-*sexies* c.p., di carattere definitorio delle condotte aventi finalità di terrorismo.

L'art. 270-*quater* c.p., rubricato «*Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale*», constava nella sua prima formulazione di un solo comma[165] e perseguiva l'obiettivo politico-criminale di contrastare il terrorismo di stampo islamico[166], nello specifico con riferimento al fenomeno, recente ma avvertito in maniera sempre più allarmante, sia a livello politico che sociale, del reclutamento nel territorio italiano di combattenti da inviare in campi d'addestramento nei Paesi stranieri[167]. La disposizione è applicabile, tuttavia, solo al di fuori dell'ipotesi di cui all'art. 270-*bis* c.p., richiamata dalla clausola di riserva posta all'*incipit* della norma, dal momento che si fa riguardo ad una condotta non sussumibile nei reati, già esistenti, di arruolamento (artt. 244 e 288 c.p.) e re-

---

[165] L'art. 270-*quater* c.p. prevede che «*chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, 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*».

[166] SALVINI G., *L'associazione finalizzata al terrorismo internazionale: problemi di definizione e prova dell'attività terroristica*, in *Cass. Pen.*, 2006, 3366

[167] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 49

clutamento (art. 4 della Legge n. 210 del 12 maggio 1995)[168]. Questa disposizione è stata inserita nella sistematica codicistica sulla base dell'assunto per cui risulterebbe difficile applicare alla recluta di soggetti destinati a sostenere la Jihad il reato di reclutamento contenuto nella legge predetta, soluzione che taluno aveva avanzato ma che, poi, era stata rigettata in considerazione del fatto che tale forma di "leva" presuppone pur sempre un corrispettivo economico a favore del reclutato, elemento che, invece, l'opinione prevalente tendeva ad escludere nell'ambito del terrorismo internazionale di matrice fondamentalista, anche se spesso, in realtà, per avvicinare le reclute, le cellule terroriste non utilizzano solamente degli incentivi spirituali o emotivi, ma anche promesse economiche, quali stipendi o assistenza materiale alle famiglie dei caduti[169].

Soggetto attivo del delitto può essere chiunque, cittadino o straniero. La condotta incriminata riguarda l'arruolamento di soggetti, retribuito o meno, per le finalità stabilite dalla norma[170]; in particolare deve intendersi per «*arruolamento*» l'ingaggio di armati da inserire in una struttura militare, più spesso paramilitare, con un rapporto gerarchico tra comandanti e subordinati, a prescindere dalla sua regolarità[171]. La condotta si considera consumata non tanto con il mero accordo tra reclutante e reclutato, bensì con l'effettiva presa di servizio da parte di quest'ultimo. Per queste ragioni, il tentativo non appare configurabile, punendo la norma atti meramente preparatori[172].

L'elemento soggettivo è costituito da un duplice dolo specifico: si richiede sia il fine di commettere atti violenti o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, sia la finalità terroristica *tout court*. Pur non essendo necessario che tali finalità vengano realizzate, per il principio di necessaria offensività deve sussistere la

---

[168] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 47

[169] SALVINI G., *L'associazione finalizzata*, cit., 3374

[170] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 49

[171] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 47

[172] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 50

concreta idoneità della condotta di arruolamento a porre l'arruolato nelle condizioni di commettere tali atti[173].

Il trattamento sanzionatorio è, per la verità, piuttosto severo, dal momento che tale condotta è punita con la reclusione dai sette ai quindici anni.

L'art. 270-*quinquies* c.p., che si riferisce all' «*Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale*»[174], come il precedente è teso a tutelare l'ordine democratico in un momento assai prodromico rispetto al compimento degli atti terroristici nello specifico[175].

La norma, infatti, vuole perseguire coloro i quali sono in grado di fornire il cosiddetto «*know-how dell'attività terroristica*»[176] e delinea una condotta incriminata consistente, alternativamente, nell'addestramento ovvero nella fornitura di istruzioni o comunque informazioni circa la preparazione o l'uso «*di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose*» e di tecniche «*per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali*». Tuttavia, la norma non fornisce una definizione che individui di preciso una distinzione tra le due condotte. In via interpretativa, riteniamo che addestrare significhi rendere un soggetto idoneo ad una funzione o ad un comportamento determinati, mediante lezioni teoriche o prove pratiche[177]; fornire istruzioni, invece, significherebbe somministrare informazioni specifiche, mediante documenti scritti, audio o video, ovvero attraverso strumenti telematici o informativi, anche a distanza e nei confronti di destinatari indetermi-

---

[173] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 47

[174] Art. 270-*quinquies* c.p.: «*Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo 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 cinque a dieci anni. La stessa pena si applica anche nei confronti della persona addestrata*»

[175] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 50

[176] Si esprime in questi termini esatti SALVINI G., *L'associazione finalizzata*, cit., 3375

[177] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 48

nati[178]. La fattispecie è integrata nel momento in cui la condotta viene consumata, tuttavia il tentativo non è configurabile.

Per quanto attiene l'elemento soggettivo, come per l'art. 270-*quater* c.p. si richiede il doppio dolo specifico, ossia la finalità di commettere atti di violenza o di sabotaggio di pubblici servizi essenziali, a loro volta a scopo terroristico[179]. Questa considerazione porta con sé delicati problemi, nel momento in cui la divulgazione avviene via internet, essa non è accompagnata da appelli ideologici a carattere religioso o politico, ma rimane apparentemente nel campo scientifico-tecnico. I medesimi problemi possono sorgere in merito alla responsabilità dell'*internet provider*, qualora abbia ospitato le pagine incriminate[180].

Il trattamento sanzionatorio prevede la pena della reclusione da cinque a dieci anni tanto per l'addestratore, tanto per la persona addestrata.

L'inserimento di questa *figura criminis*, in ultima battuta, è apparsa quanto mai opportuna in considerazione del fatto che nelle cellule terroriste l'addestramento è diventato oramai una vera e propria formazione circa le varie tecniche d'attentato o di guerriglia, alternate a vere e proprie prediche sul valore religioso del martirio, andando a completare una drammatica opera di distacco della mente dell'addestrato dalla realtà quotidiana, presupposto per il compimento di attacchi terroristici e di missioni suicide.

La novità certamente più rilevante introdotta dal *pacchetto anti-terrorismo* è senza dubbio l'art. 270-*sexies* c.p.[181]; tale norma, di portata definitoria, è scomponibile in due parti: la prima fornisce una qualificazione positiva della condotta terroristica, andando in tal modo a sopire il lungo dibattito ermeneutico

---

[178] FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 51

[179] Concorde è a questo proposito la dottrina maggioritaria, vedi SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 48. *Contra*, tuttavia, FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, cit., 51, secondo cui l'elemento soggettivo è il dolo generico, modellato sullo schema dell'art. 270-*quater*.

[180] SALVINI G., *L'associazione finalizzata*, cit., 3374

[181] Art. 270- *quinquies* c.p.: «*Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e 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*»

scaturito in materia a partire dagli anni'80, la seconda prevede una clausola di chiusura.

Le condotte terroristiche vengono descritte come operazioni idonee a causare un grave danno al Paese oppure ad una organizzazione internazionale, per la natura degli atti realizzati o per il contesto in cui avvengono. Elemento necessario è il pericolo, non l'evento del danno e non si richiede l'elemento della violenza nella condotta intrapresa[182]. La condotta terroristica deve essere sorretta da un dolo specifico nelle tre forme alternative dell'intimidire la popolazione, costringere i pubblici poteri o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi da certe decisioni ovvero destabilizzare la struttura politica, economica e sociale di un Paese o di un'organizzazione internazionale[183].

È importante sottolineare come la finalità eversiva, con l'introduzione della norma in esame, venga considerata alla stessa stregua del terrorismo e, dal momento che essa era riferita al solo ordinamento interno, con l'introduzione dell'art. 270-*sexies* c.p. oramai può interessare anche un altro Paese oppure un'organizzazione internazionale, determinando in questo modo una significativa estensione della nozione di terrorismo[184].

La seconda parte dell'art. 270-*sexies* c.p. contiene una clausola di chiusura *in bianco*[185], la quale consente di adeguare in via automatica l'ordinamento italiano alle possibili definizioni elaborate da norme internazionali vincolanti, andando così a creare una disciplina flessibile ed adattabile a tutte le possibili forme

---

[182] Questo mancato riferimento al requisito della violenza è stato, ed è tuttora, criticato in dottrina, perché l'anticipazione della tutela penale nei delitti politici può trovare giustificazione anche nel programma di violenza, vedi in proposito LECCESE M., *Norme antiterrorismo: tutte le fattispecie di delitto. Il codice penale si allinea a Bruxelles*, in *Dir. e Giust.*, 2005, f. 33, 90ss. Tuttavia, dal momento che l'art. 270-*sexies* non prevede un delitto specifico, bensì definisce la finalità richiesta dal c.p. per il compimento di altri reati, secondo alcuni questa omissione non è in alcun modo rilevante (Valsecchi).

[183] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 43

[184] Questo ampliamento è stato avversato da quella parte di dottrina (Valsecchi, Marinucci, Dolcini) che ravvede un rischio di eccessivo aumento della portata dell'azione terroristica, la quale ben potrebbe finire per ricomprendere al suo interno anche atti eversivi nei confronti di regimi dittatoriali.

[185] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 43

di manifestazione del terrorismo, specie in campo internazionale[186]. La clausola in esame è stata introdotta al fine di ribadire l'efficacia della *Convenzione di New York per la soppressione del finanziamento del terrorismo* del 9 dicembre 1999, ratificata e resa esecutiva nel nostro Paese con la Legge n. 7 del 14 gennaio 2003, e per questo utilizzabile a pieno titolo dai giudici italiani.

2.4 La riforma del 2015-2016

La strage compiuta a Parigi il 7 gennaio 2015 presso la redazione del giornale satirico *Charlie Hebdo*, in cui un commando di uomini armati ha ucciso a colpi di arma da fuoco 20 persone tra giornalisti ed agenti di polizia, ha indotto, in via di assoluta urgenza, l'ennesima riformulazione della normativa di contrasto al terrorismo. Il provvedimento adottato dal Governo, ossia il Decreto Legge n. 7 del 18 febbraio 2015, si è focalizzato soprattutto sulle attività di addestramento e di trasferimento di persone da coinvolgere in atti terroristici, con attenzione particolare all'uso degli strumenti di connettività globale. L'impianto del decreto è stato confermato, con alcune modificazioni, dalla Legge di conversione n. 43 del 17 aprile 2015.

La nuova sfida è, evidentemente, quella del contrasto alle azioni terroristiche collegate al sedicente Stato islamico e non già ad una organizzazione avente finalità terroristica intesa in senso tradizionale: la destabilizzazione sociale non discende più, dunque, da soggetti direttamente affiliati, bensì dall'emergere di preoccupanti figure, quali i cosiddetti *foreign fighters* ed i *lupi solitari*, entrambe individuando categorie di soggetti in relazione alle quali i vincoli di sodalizio paiono sempre più flebili e sfumati[187].

---

[186] Come è facile immaginare, vi è chi in dottrina è critico nei confronti di questa apertura per violazione del principio di riserva di legge, vedi PELISSERO M., *Terrorismo internazionale e diritto penale*, in *Stud. Iur.*, 2005, 1288. Si noti tuttavia che la Costituzione all'art. 117 co. 1 prevede che la potestà legislativa, in cui è compresa evidentemente pure la materia dell'ordinamento penale, è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti «*dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*», e che soprattutto all'art. 11 viene concessa la limitazione della sovranità nazionale necessaria «*ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*».

[187] Provando a dare una definizione di queste due categorie criminose ci si rifà a quanto scritto in MARINO G., *Il sistema antiterrorismo alla luce della l.43/2015: un esempio di diritto penale del nemico?*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 2016, 1388ss. Si definiscono *foreign fighters* «*coloro che abbandonano il proprio paese di nazionalità o residenza per unirsi a dei gruppi armati, spinti da motivi religiosi od ideologici*»; mentre i *lupi solitari* sono, invece, «*terroristi generalmente auto-*

Il punto di partenza dell'intervento riformatore del 2015 è certamente la Risoluzione n. 2178 del 2014 del Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, cui la relazione illustrativa della riforma fa esplicito riferimento[188]. Il provvedimento legislativo presenta una singolare struttura, dal momento che vi confluiscono norme piuttosto eterogenee per tipologia e contenuto (dalle modifiche al *Codice Rocco*, alle norme processuali; da disposizioni in materia di esplosivo, a prescrizioni circa le misure di prevenzione ed i poteri della pubblica sicurezza): per questo motivo è stato efficacemente definito uno "*strano zibaldone*"[189].

In primo luogo, alla formulazione originaria dell'art. 270-*quater* c.p. è stato aggiunto il comma secondo[190], con cui è sanzionata anche la persona reclutata, con una pena comunque più blanda rispetto al reclutatore, andando in questo modo a coprire un *vulnus*, cui la riforma del 2005 non aveva saputo apprestare un correttivo. Rimangono, in ogni caso, due eccezioni: la prima, identica alla disci-

---

addestratisi, che agiscono di propria volontà e senza ricevere ordini da organizzazioni terroristiche».

[188] Tale risoluzione, adottata ai sensi del Capo VII della Carta delle Nazioni Unite, evidenzia alcuni punti nevralgici su cui gli Stati Membri devono concentrarsi in fase di attuazione: il contrasto all'estremismo violento; la cooperazione internazionale finalizzata ai controlli sul movimento dei sospetti terroristi, mediante l'eventuale utilizzo di misure di prevenzione; la risposta punitiva, consistente sostanzialmente nell'anticipazione della tutela penale, attraverso l'incriminazione degli stessi atti preparatori, antecedenti alla commissione di un attentato terroristico. La Risoluzione prende inoltre espressamente in considerazione i c.d. *foreign terrorist fighters*, ovvero «*individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict*», prevedendo specifici obblighi di incriminazione del fenomeno in capo agli Stati Membri. In particolare, la sesta clausola operativa della Risoluzione 2178/2014, fa riferimento, nelle sue tre lettere, rispettivamente: *a*) alla condotta di coloro i quali «*travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality, and other individuals who travel or attempt to travel from their territories to a State other than their States of residence or nationality, for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training*»; *b*) alla condotta della «*wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds* [...] *with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to finance the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training*"; *c*) alla "*wilful organization, or other facilitation, including acts of recruitment*», ad opera dei cittadini degli Stati Membri, o nel loro territorio, «*of the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training*».

[189] L'espressione è di CAVALIERE A., *Considerazioni critiche intorno al d.l. Antiterrorismo, n. 7 del febbraio 2015*, in *Dir. Pen. Cont.-Riv. Trim.*, II, 2015, 226ss.

[190] Il quale recita che: «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 cinque a otto anni»

plina dettata per il reclutatore, stabilisce la sussidiarietà dell'incriminazione rispetto al fatto associativo di cui all'art. 270-*bis* c.p., la seconda esclude il caso dell'addestramento, del quale si occupa, invece, l'art. 270-*quinquies* c.p.[191] L'aspetto più importante su cui l'interprete deve soffermare la propria attenzione è costituito dalle due clausole di riserva, che non consentono l'applicazione dell'art. 270-*quater*, co. 2 c.p. nei casi di associazione con finalità di terrorismo (art. 270-*bis* c.p.) o di arruolamento con finalità di terrorismo, fattispecie quest'ultima punita dall'art. 270-*quinquies* c.p. Lo spazio applicativo del nuovo art. 270-*quater*, co. 2 c.p. è, dunque, ritagliato in negativo rispetto a quello della realtà associativa: laddove vi sia un'associazione criminosa, si applicherà l'art. 270-*bis* c.p. mentre, al contrario, in presenza di meri contatti tra individui, slegati da qualunque forma associativa, si applicherà la nuova fattispecie di arruolamento[192].

L'intervento in esame ha, poi, introdotto una nuova fattispecie incriminatrice, contenuta nell'art. 270-*qauter*.1 c.p., rubricato «*Organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo*»[193] che persegue l'obiettivo politico-criminale perseguito dalla norma è evidentemente quello di sanzionare la pratica diffusa, avvertita con sempre maggior preoccupazione, dei "*viaggi del terrore*". Anche questa disposizione si apre con una duplice clausola di riserva che rinvia agli artt. 270-*bis* e 270-*quater* c.p.: già dal suo tenore letterale si comprende bene, quindi, che l'ambito di applicazione della norma è piuttosto risicato. Infatti, riguardo le di organizzazione e di finanziamento appare eufemisticamente difficile ipotizzare l'esistenza di un soggetto che le ponga in essere in totale autonomia, senza cioè far parte di un qualche apparato strutturato e, così pure, è complesso immaginare come sia possibile organizzare o finanziare un trasferimento di questo tipo al di fuori della condotta di arruolamento di cui all'art. 270-*quater* c.p.[194] Del pari, an-

---

[191] LEO G., *Nuove norme*, cit., 2

[192] PRESOTTO A., *Le modifiche agli artt. 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*., I, 2017, 109

[193] Questa disposizione dice: «*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'articolo 270-sexies, è punito con la reclusione da cinque a otto an*ni».

[194] MARINO G., *Il sistema antiterrorismo*, cit., 1398

che il rapporto tra il finanziamento e l'arruolamento appare complicato, spesso ponendosi il primo sul medesimo piano del secondo.

Soggetto attivo del reato può essere chiunque, cittadino o straniero. La condotta incriminata consiste nell'organizzare, finanziare oppure propagandare viaggi all'estero al fine di compiere atti di terrorismo. Il tentativo non pare ammissibile, poiché qualsiasi atto idoneo, diretto in maniera non equivoca al compimento delle suddette condotte, costituirebbe di per sé il delitto in esame. Dal punto di vista dell'elemento soggettivo, la norma richiede un doppio dolo specifico. Il trattamento sanzionatorio è severo: la pena è della reclusione da cinque ad otto anni. Lascia, in ogni caso perplessi, la differenza tra questa previsione penale e quella contenuta all'art. 270-*quater*, dal momento che, infatti, l'organizzazione del viaggio avviene in un momento successivo all'arruolamento vero e proprio e, dunque, comportando una maggiore esposizione a pericolo del bene giuridico tutelato, proprio non si comprende la differenza sanzionatoria tra le due ipotesi[195].

Anche l'articolo successivo, ossia il 270-*quinquies* c.p., è stato rimaneggiato dalla riforma del 2015. Al primo comma è stato aggiunto un periodo, al fine di sanzionare le ipotesi di "*auto-addestramento*"[196]. La novella vuole, in realtà, fare chiarezza su alcuni dubbi interpretativi sorti durante la vigenza del vecchio testo[197]. Inoltre, è stato aggiunto un secondo comma che prevede una circostanza aggravante speciale, qualora il fatto venga commesso con strumenti informatici o telematici. L'art. 270-*quinquies* c.p. così risultante, recita:

---

[195] MARINO G., *Il sistema antiterrorismo*, cit., 1399

[196] LEO G., *Nuove norme*, cit., 3

[197] Prima della riforma del 2015, infatti, la dottrina aveva distinto la condotta dell'addestratore, caratterizzata dalla ripetitività e quindi abituale, da quella di colui che avesse fornito informazioni - condotta, questa, non idonea, se non ripetuta più volte nel tempo, ad addestrare taluno. In base a tale differenziazione, parte della dottrina aveva distinto la posizione dell'addestrato da quella della persona alla quale fossero state fornite le informazioni specifiche di cui all'art. 270-*quinquies* c.p.: solo il primo sarebbe dovuto essere punito, come la norma espressamente prevede, mentre nel secondo caso il delitto, rispetto alla posizione del soggetto informato, non si sarebbe consumato, in quanto l'addestramento può configurarsi solo in relazione al carattere sistematico dell'assunzione delle informazioni. In materia, tuttavia, la Suprema Corte, con la sent. Cass. pen., sez. I, n. 4433 del 30 gennaio 2014 (El Abboubi) , ha disatteso tale interpretazione, affermando la possibilità di applicare la pena prevista per la persona addestrata al soggetto il quale abbia autonomamente reperito informazioni sulla preparazione di materiali esplosivi, concludendo per l'irrilevanza della distinzione delle condotte operata dalla dottrina e rendendo applicabile la seconda parte del primo comma dell'art. 270-*quinquies* c.p. ante riforma ex L. n. 43 del 2015 alla persona che si sia auto-addestrata.

«Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo 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 cinque a dieci anni. La stessa pena si applica nei confronti della persona addestrata, nonché della persona che avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'articolo 270-sexies.

Le pene previste dal presente articolo sono aumentate se il fatto di chi addestra o istruisce è commesso attraverso strumenti informatici o telematici».

In realtà, il risultato della novella è l'introduzione di una *figura criminis* sostanzialmente diversa da quella sanzionata nella prima parte dell'articolo: mentre la norma, nella sua prima parte, incrimina il semplice fatto di addestrare o fornire informazioni, oltre alla stessa attività di apprendimento, attraverso l'estensione della punibilità alla persona auto-addestratasi la riforma punisce l'attività di quanti pongono in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di atti terroristici, i quali abbiano precedentemente acquisito istruzioni a tal fine. La nuova disposizione per molti versi sembra assumere le vesti di una fattispecie di sospetto, in cui la punibilità del soggetto è desunta dall'aver tenuto un certo comportamento che fa presumere la sua devianza dalle regole del vivere civile e la sua futura trasgressione[198]. Vi è una significativa distinzione tra le fattispecie, che nemmeno paiono in rapporto di specialità tra loro[199]. La dottrina, di conseguenza, ha notato esservi una progressione criminosa tra le stesse[200]. Tuttavia, il problema di identificare i criteri di differenziazione tra i due delitti rimane:

---

[198] PRESOTTO A., *Le modifiche*, cit., 112

[199] MARINO G., *Il sistema antiterrorismo*, cit., 1400

[200] COLAIOCCO S., *Le nuove norme antiterrorismo e le libertà della persona: quale equilibrio?*, in *Arch. Pen.*, 2015, 2, 7

prova ne è il fatto che i risultati della poca giurisprudenza in materia sono altalenanti[201].

Infine, è importante ricordare che la riforma del 2015 ha altresì previsto che le condotte degli artt. 270-*bis*, 270-*ter*, 270-*quater*, 270-*quater*.1, 270-*quinquies* implichino, come pena accessoria, la perdita della potestà genitoriale, quando nel reato è coinvolto un minore. Per quanto fondamentale nell'ottica della risposta punitiva, anche questa disposizione pecca di determinatezza, poiché non è specificato fino a che grado debba essere coinvolto il minore affinché possa ritenersi applicabile[202].

Gli elementi problematici di questo intervento di riforma sono facilmente intuibili: il reticolo ormai fitto di previsioni incriminatrici di contrasto al terrorismo ed all'eversione è il risultato, per un verso, della logica casistica e non sistematica che ispira gli interventi del legislatore, per un altro verso, invece, della sovrapposizione di interventi guidati dall'emergenza[203]. Ed infatti, come in altre occasioni, il carattere reattivo e atecnico di questa novella, in uno con la sempre più esasperata esigenza di anticipazione della soglia di punibilità, ha generato incertezze interpretative e dubbi circa il rispetto dei principi di offensività e, soprattutto, di tassatività della fattispecie[204]. Come si è visto, infatti, il nuovo testo dell'art. 270-*quinquies* c.p., le cui rare applicazioni giurisprudenziali avevano già posto in luce problemi in tal senso[205], ha subito un'aggiunta incoerente rispetto al testo previgente e del tutto inefficace in ottica di previsione del tipo in chiave di offensività. Simili osservazioni possono essere rivolte anche alle altre previsioni incriminatrici novellate, e pure alla rilevante previsione circa la perdita della potestà genitoriale nel caso, del tutto indefinito[206], di coinvolgimento del minore.

L'ultimo intervento di riforma, che ha ulteriormente ampliato e complicato la materia codicistica è quello contenuto all'art. 4 della Legge n. 153 del 28

---

[201] Questa mancanza di univocità da parte dei giudici ha causato la condanna dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo, per violazione del principio *nullum crimen sine lege*, ex art. 7 CEDU.

[202] LEO G., *Nuove norme*, cit., 6

[203] Questa considerazione è ricorrente in tutti i commenti sulla nuova disciplina, per tutti vedi FASANI F., *Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in *Dir. pen. proc*. 2015, 933 ss.

[204] LEO G., *Nuove norme*, cit., 5

[205] Si veda, in proposito, Cass. pen., sez. I, n. 38220 del 12 luglio 2011

[206] COLAIOCCO S., *Le nuove norme*, cit., 2

luglio 2016, recante norme di contrasto al terrorismo ed ordini di ratifica di una serie di convenzioni internazionali in materia di cooperazione giudiziaria penale tra Stati. Questa disposizione ha inserito nel *Codice Rocco* due nuove fattispecie criminose in materia di terrorismo.

In primo luogo, l'art. 270-quinquies.1, relativo al «*Finanziamento di condotte con finalità di terrorismo*», prevede che:

«*Chiunque, al di fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-quater.1, raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-sexies è punito con la reclusione da sette a quindici anni, indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle citate condotte.*

Chiunque deposita o custodisce i beni o il denaro indicati al primo comma è punito con la reclusione da cinque a dieci anni».

Lo scopo di questa norma è quello di colmare una lacuna di disciplina, in questo modo potendosi incriminare i finanziatori[207] di azioni di terrorismo organizzate al di fuori di un'associazione ex art. 270-*bis* c.p. Anche in questo caso specifico, la presenza di una duplice clausola di riserva dovrebbe circoscrivere di molto l'ambito di attuazione della norma. Essa punisce comportamenti di fian-

---

[207] Come lucidamente si osserva in ARAGONA V., *Il contrasto al finanziamento del terrorismo. Criticità e innovazioni della nuova disciplina italiana*, in *Diritto Penale Contemporaneo-Rivista Trimestrale*, I, 2017, 98ss, negli anni le organizzazioni terroristiche hanno sviluppato tecniche sempre più avanzate per procacciarsi risorse, in base alle loro modalità di azione. Sempre più inoltre le cellule terroristiche sono collegate a società che svolgono attività economiche e commerciali. Le forme di finanziamento, quindi, assumono sempre di più connotati leciti. Naturalmente le fonti privilegiate di finanziamento dei gruppi terroristici restano sempre le attività illecite (i rapimenti a scopo di estorsione, il traffico di droga e altre condotte illecite volte a reperire fondi). I fondi procacciati, poi, per essere riutilizzati nei canali leciti devono per forza di cose essere ripuliti: nello specifico, il riciclaggio di denaro segue uno specifico processo, che risulta molto complesso in virtù dell'ampio numero di transazioni che lo compongono e per il coinvolgimento di strutture finanziare, spesso collocate in differenti ordinamenti giuridici, che utilizzano innumerevoli strumenti, anche di natura finanziaria. Accanto a questi tradizionali sistemi, è opportuna sottolineare che la globalizzazione, lo sviluppo della tecnologia di massa lo sviluppo tecnologico e, in particolare, la crescente dematerializzazione della moneta, costituiscono un vantaggio per i gruppi terroristici, poiché questo sistema consente di svolgere transazioni anonime difficili da controllare. La diffusione dei *virtual coins*, infatti, rappresenta oggi uno dei principali strumenti utilizzati dal terrorismo per dissimulare l'origine illecita dei capitali. Tuttavia, la riforma del 2015 non tiene in conto della moneta virtuale e soprattutto tace sulle modalità in cui le transazioni possano venire intercettate dalle forze dell'ordine.

cheggiamento o sostegno, essenzialmente di tipo finanziario, al terrorismo internazionale: essendo inserita tra i delitti contro la personalità internazionale dello Stato, il bene giuridico tutelato non è soltanto l'ordine pubblico interno, ma anche la sicurezza pubblica mondiale[208]. In specie, la norma punisce con la reclusione da 7 a 15 anni, colui che alternativamente realizza una delle tre seguenti condotte: raccolta, erogazione, messa a disposizione di denaro o di beni destinati ad essere in tutto o in parte utilizzati per sostenere il compimento di condotte con finalità terroristiche[209]. L'elemento centrale di questa nuova *figura criminis* è il nesso causale tra la destinazione dei beni da parte del finanziatore ed il potenziale utilizzo degli stessi per il compimento di atti terroristici, la cui realizzazione non è, peraltro, necessaria per la consumazione del reato. Anche a voler ammettere, dal punto di vista dell'elemento soggettivo, il dolo specifico, il problema che si pone sul piano applicativo è quello di accertare in concreto il collegamento psicologico, e non solo materiale, tra la destinazione delle risorse ed il loro impiego per la commissione delle condotte terroristiche[210].

Di nuova introduzione è, altresì, l'art. 270-*quinquies*.2, rubricato «*Sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro*», dispone:

«Chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro, sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-sexies, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 3.000 a euro 15.000».

Questo delitto deve essere letto, in quanto collegato dal punto di vista finalistico, con il dettato dell'art. 270-*septies* c.p., anch'esso frutto del più recente intervento di riforma del legislatore interno in materia. L'art. 270-*septies* c.p. prevede infatti che:

---

[208] ARAGONA V., *Il contrasto*, cit., 102

[209] Con il termine raccolta può intendersi un'attività, anche non caratterizzata dall'organizzazione o dalla continuità, con cui si ottiene la disponibilità, anche solo temporanea, di denaro o di beni per sostenere attività terroristiche. La condotta di erogazione si realizza, invece, con l'atto di corrispondere a terzi, in modo continuativo o non, una somma di denaro o beni di cui il soggetto attivo ha la disponibilità. La messa a disposizione consiste, infine, nel destinare o riservare una somma di denaro o beni affinché siano utilizzati per sostenere il compimento di atti terroristici.

[210] MARINO G., *Il sistema antiterrorismo*, cit., 1405

«*Nel caso di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per taluno dei delitti commessi con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-sexies è sempre disposta la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne costituiscono il prezzo, il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persona estranea al reato, ovvero, quando essa non è possibile, la confisca di beni, di cui il reo ha la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo, prodotto o profitto*».

Ambedue queste fattispecie criminose mirano ad estirpare i "*focolai terroristici*" dal basso, tentando di sottrarre al circuito criminale le disponibilità materiali ed economiche. Questo processo, molto probabilmente mutuato dalle norme antimafia, incrimina da un lato chiunque sottrae beni o denaro sottoposti a sequestro per finalità di prevenzione del finanziamento delle condotte terroristiche, e, dall'altro, dispone l'obbligatorietà, alle condizioni di cui all'art. 270-*septies* c.p., della confisca dei beni, utilizzati o destinati al compimento di reati di terrorismo, nel caso di condanna per taluno dei delitti con la finalità di cui all'art. 270-*sexies* c.p.[211] Il nostro codice già prevedeva la confisca obbligatoria diretta nei confronti del condannato per associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico. 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.

Osservano criticamente questa riforma, si può evincere che è stata introdotta una disciplina penale indeterminata e basata su un intervento simbolico più che tecnico, il quale lascia ampio spazio alla discrezionalità giudiziaria con evidente violazione del principio di legalità e riserva di legge, ma anche dei principi di materialità e necessaria offensività del reato. Sarebbe stato, forse, più rispettoso dei principi cardine del diritto penale costruire la fattispecie non solo tipizzando con maggiore chiarezza gli elementi costitutivi della stessa, ma anche ancorando la condotta di finanziamento quantomeno a parametri quantitativi, qualitativi o, in generale, di pericolosità e idoneità rispetto al fine perseguito di agevolare l'associazione, in modo tale da recuperare un minimo di offensività[212].

---

[211] MARINO G., *Il sistema antiterrorismo*, cit., 1406

[212] ARAGONA V., *Il contrasto*, cit., 104

2.5 La Direttiva UE n. 541 del 31 marzo 2017

Volgendo lo sguardo al diritto dell'Unione Europea, nell'ambito del contrasto al terrorismo bisogna segnalare la recente adozione della Direttiva n. 541 del 31 marzo 2017 «*sulla lotta contro il terrorismo*». Il legislatore europeo ha deciso di intervenire in materia sostituendo la Decisione Quadro 2002/475/GAI e modificando la decisione 2005/671/GAI del Consiglio a seguito dei drammatici attentati che nel corso del 2017 hanno sconvolto le città di Londra, Manchester e Stoccolma. Tale provvedimento si muove lungo tre principali direzioni[213].

In primo luogo, esso si prefigge l'obiettivo di colmare le lacune della Decisione Quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo, aggiornata dalla decisione quadro 2008/919/GAI, alla luce della Risoluzione 2178 del 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.

In secondo luogo, il suo scopo dichiarato è quello di armonizzare la normativa penale e processuale dei vari Stati membri, nell'ottica di creare un quadro giuridico di riferimento cui orientare gli sforzi futuri e di favorire la massima cooperazione tra apparati giudiziari degli stessi.

Infine, vengono promosse alcune misure di prevenzione, protezione ed assistenza specifiche per le vittime del terrorismo.

Nell'ambito dei Trattati europei, le basi giuridiche poste a fondamento dell'intera direttiva sono due: da un lato, l'art. 83 del Trattato su funzionamento dell'Unione Europea, nella parte relativa alla criminalità transnazionale[214],

---

[213] SANTINI S., *L'Unione Europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, in *Dir. Pen. Cont.-Riv. Trim*. 7/8, 2017, 13

[214] Per una maggiore intelligenza, si riporta di seguito l'art. 83 TFUE: «*1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono 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. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.*

dall'altro, l'art. 82, par. 2, lett. c) dello stesso TFUE, laddove consente di fissare norme minime sui diritti delle vittime di criminalità[215].

All'art. 3 la Direttiva n. 541 del 2017 costruisce la nozione di reati di terrorismo, combinando due elementi: un elemento oggettivo, inerente ad una serie di «*atti intenzionali, definiti reati in base al diritto nazionale 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*»[216], ed un elemento soggettivo, ossia uno scopo, alternativamente integrato dall'«*intimidire gravemente la popolazione*», «*costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a*

---

2. Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'articolo 76.

3. Qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva di cui al paragrafo 1 o 2 incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria. Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di direttiva in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata»

[215] L'art. 82, par. 2, lett. c) dispone, infatti, che: «*Laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Queste tengono conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Esse riguardano: […] c) i diritti delle vittime della criminalità*»

[216] 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)*»

compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto», ovvero «*destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale*».

Il prosieguo della direttiva si limita a riprodurre, *mutatis mutandis*, obblighi di incriminazione gravanti sugli Stati europei già previsti dalla decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo così come aggiornata dalla Decisione quadro 2008/919/GAI[217].

Le previsioni di maggior interesse, e che, del resto, costituiscono le vere novità dell'intervento del legislatore comunitario, almeno sul piano del diritto penale sostanziale, sono quelle contenute negli artt. da 8 a 11 della Direttiva n. 541 del 2017, i quali impongono dei nuovi obblighi di incriminazione.

L'art. 8 della direttiva, inerente la «*Ricezione di addestramento a fini terroristici*», dal punto di vista materiale è costituito dal ricevere istruzioni sulle tecniche necessarie al fine di commettere o di contribuire a commettere i reati di cui all'art. 3[218]. Tale fattispecie è speculare a quella contenuta nell'art. 7 della direttiva, a sua volta relativo alla fornitura di addestramento. Sotto il profilo della condotta, l'addestramento può svolgersi sia in presenza dell'addestratore, sia a distanza. I contenuti minimi della condotta sono, per un verso, l'attiva partecipazione dell'addestrato, la qual cosa esclude, ad esempio, la ricezione di informazioni per finalità consentite, e, per l'altro verso, la necessità che il soggetto addestrato partecipi alla finalità terroristica, ossia che egli agisca allo scopo, da accertarsi giudizialmente caso per caso, di avvalersi di tale *know-how* al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato terroristico[219].

Gli artt. 8 e 9 della direttiva in esame meritano, poi, di essere analizzati insieme, essendo stati ispirati dalla necessità di arginare i flussi di combattenti terroristi stranieri provenienti dai paesi europei.

---

[217] SANTINI S., *L'Unione Europea*, cit., 2ss

[218] Si riporta qui di seguito il testo dell'art. 8: «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l'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 di contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) ad i)*»

[219] SANTINI S., *L'Unione Europea*, cit., 23

Nello specifico, l'art. 9 è diviso in due paragrafi, che regolano i casi del trasferimento in un Paese diverso dallo Stato membro di provenienza, ovvero di destinazione del *foreign fighter* nello Stato membro[220]. Il primo paragrafo pone, dunque, un obbligo di incriminazione rispetto al singolo viaggio compiuto per fini terroristici, il secondo, invece, distingue due ipotesi in cui il combattente straniero entra nello Stato allo scopo di commettere un reato terroristico o di partecipare alle attività di un gruppo terroristico, ovvero si impegna nella commissione di atti preparatori di azioni terroristiche[221].

Il successivo art. 10 completa la tutela nei confronti dei flussi di combattenti terroristi stranieri, incentrandosi sulla «*organizzazione o agevolazione di viaggi a fini terroristici*»[222]. Sul significato della parola «*organizzazione*», è da rivelarsi come esso comprenda una serie di condotte relative alla gestione di alcuni aspetti del viaggio, come l'acquisto dei biglietti e la progettazione dell'itinerario, mentre, per «*agevolazione*» si intende l'aiuto prestato ad un soggetto per arrivare a destinazione, come favorire il passaggio illegale di una frontiera[223].

Per concludere la serie degli obblighi di incriminazione posti in capo agli Stati membri, troviamo l'art. 11 della Direttiva, rubricato «*Finanziamento del ter-*

---

[220] Art. 9 Direttiva n.541 del 2017: «*1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di recarsi in un paese diverso da tale Stato membro, al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo di cui all'articolo 3, o di partecipare alle attività di un gruppo terroristico nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose di tale gruppo di cui all'articolo 4, o di impartire o ricevere un addestramento a fini terroristici di cui agli articoli 7 e 8.*

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuta intenzionalmente, una delle condotte seguenti:

a) l'atto di recarsi in tale Stato membro al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo di cui all'articolo 3, o di partecipare alle attività di un gruppo terroristico nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose di tale gruppo di cui all'articolo 4, o di impartire o ricevere un addestramento a fini terroristici di cui agli articoli 7 e 8; o

b) gli atti preparatori intrapresi da una persona che entri in tale Stato membro con l'intento di commettere o di contribuire alla commissione di un reato di terrorismo di cui all'articolo 3»

[221] SANTINI S., *L'Unione Europea*, cit., 25

[222] L'art. 10 della Direttiva dispone, infatti, che: «*Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili come reato, se compiuti intenzionalmente, tutti gli atti connessi all'organizzazione o agevolazione del viaggio di una persona a fini terroristici, come definito all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), e nella consapevolezza che l'assistenza è prestata a tal fine*»

[223] In tal senso la relazione di accompagnamento alla direttiva, pag. 20

rorismo». Questa importante disposizione si riferisce, con evidenza, al fenomeno di procacciamento di risorse, sia materiali che economiche, con la consapevolezza e, soprattutto, con l'intenzione di favorire il compimento di atti di terrorismo[224]. L'elemento materiale abbraccia le condotte di «*fornitura*» e di «*raccolta di capitali*»; per quanto riguarda la 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 immateriali, 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, assegni bancari, ordini di pagamento, azioni, titoli, obbligazioni, tratte, lettere di credito*». Essi, poi, possono provenire indifferentemente da un'unica fonte oppure da una pluralità di fonti. Da ultimo, come evidenziato dal quindicesimo considerando della Direttiva, 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[225].

Ad uno sguardo complessivo, non pare che al legislatore italiano vengano richiesti molti interventi, dal momento che con gli interventi legislativi in materia del 2015 e del 2016 esso ha in buona parte anticipato il contenuto della direttiva europea in esame. Ed infatti, la maggior parte degli obblighi di incriminazione in essa contenuti sono già previsti agli artt. 270 c.p. e seguenti.

---

[224] L'articolo in esame recita: «*1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano punibili come reato, se compiute intenzionalmente, 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 per contribuire alla commissione di uno dei reati di cui agli articoli da 3 a 10.*

2. Qualora il finanziamento del terrorismo di cui al paragrafo 1 del presente articolo riguardi uno dei reati di cui agli articoli 3, 4 e 9, non è necessario 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»

[225] SANTINI S., *L'Unione Europea*, cit., 26

3 I rapporti tra le diverse fattispecie

Per quanto riguarda i delitti contro la personalità dello Stato, l'incessante opera di riforma legislativa delle fattispecie criminose ha creato molteplici dubbi a livello di interpretazione giurisprudenziale. Particolarmente problematico è risultato il rapporto tra le due fattispecie più rilevanti dell'intero titolo, ossia l'art. 270 e l'art. 270-*bis* c.p. In questo paragrafo si darà conto dell'evoluzione giurisprudenziale con riguardo a questi reati in riferimento sia al tipo di violenza richiesto, sia all'oggetto specifico della tutela penale.

3.1 Il tipo di violenza

Con tutta evidenza, il delitto di cui all'art. 270-*bis* c.p., relativo alle associazioni con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, presenta un ambito applicativo di difficile determinazione. In particolare, molto problematico è il rapporto intercorrente tra questo reato ed il delitto di associazione sovversiva di cui al precedente art. 270 c.p. Infatti, sin dalla sua introduzione nel 1980, il primo si è materialmente sovrapposto al secondo e tutti i successivi interventi di riforma di ambedue le fattispecie, scarsamente coordinate in una prospettiva politico-criminale e, soprattutto, dotate di scarso rilievo applicativo, se non meramente simboliche, non hanno fatto altro che complicare il conflitto tra le due figure.

Il dato comune rimane, dunque, quello della finalità di queste *figurae criminis*: entrambe vanno a sanzionare quelle organizzazioni pluripersonali che si propongono il raggiungimento di scopi eversivi mediante il compimento di atti di violenza programmati[226].

Inizialmente un orientamento minoritario individuava l'unico criterio di discernimento possibile tra i due reati nella potenziale commissione di atti violenti: l'art. 270-*bis* c.p. avrebbe un riferimento più specifico al compimento di violenza rispetto al più generico art. 270 c.p.[227]. Su questa base, l'art. 270-*bis* c.p. si

---

[226] SILVA C., *Delitti con finalità di terrorismo*, cit., in COCCO G.-AMBROSETTI E.M.-MEZZETTI E., *Manuale*, cit., 49

[227] Una risalente decisione di Trib. Padova, 4 settembre 1981, in Foro it. 1983, II,179, si è pronunciata nel senso che «*integrano gli estremi del reato di associazione sovversiva, di cui all'art. 270 c.p. quelle associazioni che si organizzano concretamente per mutare l'ordinamento costituito con mezzi violenti*». Nel caso di specie si è ritenuto che non potesse essere considerata associazione

sarebbe, dunque, configurato come speciale rispetto all'art. 270 c.p. ed arrivando, in tal modo, a sottrarre a quest'ultimo larghissimo spazio d'applicazione.

Successivamente, la giurisprudenza ha preferito a questo evanescente criterio quello di specialità. Infatti, in Cass. pen, sez. I, 4 novembre 1987 il concorso formale tra i due delitti è stato negato sulla base della specialità della condotta sovversiva rispetto a quella eversiva[228].

In seguito della riforma delle due fattispecie, con il Decreto Legge n. 374 del 18 ottobre 2001, convertito nella Legge n. 438 del 15 dicembre 2001, e con la Legge n. 85 del 24 febbraio 2006, sia la dottrina che la giurisprudenza hanno sostenuto l'assorbimento dell'art. 270 c.p. nella più grave fattispecie di cui all'art. 270-*bis* c.p. Nei fatti, dunque, l'associazione sovversiva pareva destinata ad una disapplicazione nella prassi e, con maggior decisione, aumentavano i dubbi relativi alla sua autonoma rilevanza penalistica[229].

Tuttavia, nel 2012 la Cassazione, con una importante decisione, Cass. pen., sez. V, n. 12252 del 23 febbraio 2012 (Bortolato ed altri), ha nuovamente accolto il criterio della specialità[230]. Tra le tante censure proposte dai ricorrenti,

---

sovversiva l'organizzazione "*Potere Operaio*", gruppo della sinistra extraparlamentare italiana, attivo fra il 1967 e il 1973 nel Nord Italia e a Roma, fondato da Toni Negri.

[228] Si legge in motivazione che «*è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 270 e 270-bis c.p. in relazione agli art. 3 e 14 Costituzione, proposta sul rilievo che ambedue le norme consentirebbero sanzioni plurime della stessa condotta. È ben vero che ambedue le norme prevedono, fra gli elementi costitutivi, la violenza mirata a fini che sono vietati dalla legge penale, e che questa è la fondamentale ragione per la quale viene proibita un'attività, quella di associazione, che è altrimenti libera e tutelata dall'art. 18 Cost. Ma ne divergono, non solo e non tanto perché l'art. 270 c.p. limita i precetti negativi all'ambito del territorio dello Stato, così confinandoli entro termini che invece sono ignoti all'art. 270-bis c.p., quanto perché la prima fattispecie è a forma specifica, mentre la seconda è a forma generica pur se si raffronta la similare - ma non eguale - ipotesi di cui al primo capoverso dell'art. 270 con l'art. 270-bis, dato che la prima mira ad impedire la "soppressione" degli ordinamenti politici e giuridici della società, mentre il secondo è volto ad impedire la "eversione" dell'ordine democratico, così finalizzandosi ad obiettività giuridiche rispettivamente diverse, relativamente alle quali il principio di specialità (art. 15 c.p.) impedisce, comunque, pluralità di sanzioni*».

[229] È questa l'opinione che possiamo riscontrare in PADOVANI T., *Un intervento normativo scoordinato che investe anche i delitti contro lo Stato*, in *G. & Dir.,* 2006, f. 14, 25, in PELISSERO M., *Occasioni critiche sulla legge in tema di reati d'opinione: occasioni mancate e incoerenze sistematiche*, *Dir. Pen. e Proc*., 2006, 969, ma anche in BOIDO A., Sub 270-bis, in RONCO M.-ROMANO B. (a cura di), *Codice penale ipertestuale*, 4 ed., Torino, 2012, 1396.

[230] Nel caso di specie, i ricorrenti erano stati riconosciuti colpevoli in primo grado (sentenza Corte di assise di Milano del 13 giugno 2009) «*del delitto di cui all'art. 306 c.p., commi 1, 2, 3, in relazione all'art. 270 bis c.p. (associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, denominata Partito Comunista Politico Militare, PCPM, mediante costituzione di banda armata*».

quelle più rilevanti riguardano l'opportunità della distinzione tra le condotte punite agli artt. 270 e 270-*bis* c.p. e, soprattutto, in quali rapporti si pongano le due fattispecie criminose. Il ragionamento della Cassazione prende avvio da lontano, andando a ripercorrere la genesi e le finalità dei due reati, nonché riagganciandosi all'elaborazione che la giurisprudenza, sia di merito che di legittimità, ha fornito, con esiti spesso contrastanti: infatti, se da un lato «*la più risalente elaborazione giurisprudenziale individuava la differenza tra le fattispecie di cui agli artt. 270 e 270 bis c.p. nel fatto che la prima sarebbe stata a forma specifica, la seconda (introdotta dal D.L. n. 625 del 1979, art. 3, convertito in L. n. 15 del 1980) a forma generica*», dall'altro è vero che «*altra pronunzia sottolineava che l'art. 270 c.p. mira ad impedire la "soppressione" degli ordinamenti politici e giuridici della società, mentre l'art. 270 bis c.p. è volto ad impedire la "eversione" dell'ordine democratico, così finalizzandosi, ad obiettività giuridiche rispettivamente diverse, relativamente alle quali il principio di specialità ex art. 15 c.p. impedisce, comunque, pluralità di sanzioni*»[231]. Le modifiche legislative di queste due fattispecie criminose, come si è visto, ne hanno profondamente riformulato il contenuto. In particolare, con l'introduzione dell'art. 270-*sexies* c.p. si sottolinea come «*la condotta terroristica ha rilevanza penale in sé*; […] *invero, tale articolo descrive la condotta come diretta ad attentare agli ordinamenti economici o sociali del nostro Stato, ovvero a sopprimere il suo ordinamento politico e giuridico*»[232]. Per questi motivi, allora, l'unico criterio utilizzabile capace di giustificare il permanere nell'ordinamento dell'art. 270 c.p., dopo l'introduzione dell'art. 270-*bis* c.p., è il criterio di specialità. Infatti, secondo la Corte, «*posto che il mutamento di tali assetti non è -in sé- vietato, a tanto ostando il dettato dell'art. 49 Cost., ciò che fa "scivolare" la sovversione nel campo del penalmente rilevante è la violenza ("sovvertire violentemente" per l'art. 270 c.p., "compimento di atti di violenza"*

---

[231] Sempre secondo Cass. pen., sez. V, n. 12252 del 23 febbraio 2012 (Bortolato ed altri), ambedue questi insoddisfacenti indirizzi giurisprudenziali devono, tuttavia, «*fare riferimento all'assetto normativo dell'epoca: l'art. 270 c.p. reprimeva le condotte di quelle strutture associatile costituite per stabilire violentemente la dittatura di una classe sociale sull'altra, ovvero a sopprimere violentemente una classe sociale, ovvero ancora a sovvertire, sempre violentemente, gli ordinamenti economici e sociali, giuridici, politici dello Stato, o meglio, come si esprimeva la lettera della legge "ogni ordinamento". La specificità della norma, dunque, discendeva dalla specificità dell'obiettivo che si proponevano gli agenti, atteso che l'art. 270 bis, viceversa, puniva chi, costituendosi in associazione, mirava alla eversione -genericamente, appunto- dell'ordine democratico*».

[232] Cass. pen., sez. V, n. 12252 del 23 febbraio 2012

per l'art. 270 bis c.p.), vale a dire, per usare ancora le parole del Costituente, l'utilizzo di un metodo non democratico, connotandosi come violenza generica, nel primo caso (art. 270), violenza terroristica, nel secondo (art. 270 bis)»[233]. Trattandosi di reati di pericolo presunto e richiedendosi, in un caso, la inequivocità e la idoneità dei mezzi predisposti dall'associazione sovversiva (art. 270 c.p.), nell'altro, la serietà del proposito eversivo da perseguirsi con atti di terrorismo, in vista dei quali la *societas contra legem* è stata costituita, la differenza tra le due fattispecie, pertanto, consiste nella natura della violenza che si intende esercitare, terroristica o comune, superando così quelle impostazioni dottrinali e giurisprudenziali che vedevano il nocciolo del problema nella contrapposizione tra concretezza e attualità della condotta pericolosa, da un lato, e mera progettualità o potenzialità della stessa, dall'altro[234].

---

[233] Sempre Cass. pen., sez. V, n. 12252 del 23 febbraio 2012

[234] A questa conclusione la Corte giunge dopo un lungo ragionamento, che parte dalla constatazione per cui l'art. 270 bis c.p., trova applicazione, tanto nella sfera internazionale, quanto nella sfera interna ed in tale sfera sembra, ad una prima lettura, sovrapporsi al più antico art. 270, entrambi delitti contro la personalità internazionale dello Stato. Invero, sempre rimanendo nella "sfera interna", si rileva che la fattispecie introdotta posteriormente anticipa la soglia della punibilità e si connota, a sua volta, come delitto di pericolo presunto, volendo reprimere la condotta di chi costituisca, organizzi ecc. associazioni che si "propongano" il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o eversione, mentre l'art. 270 c.p. richiede, per la punibilità, che dette associazioni siano non solo "dirette", ma anche "idonee" a sovvertire - violentemente - l'ordinamento. Si tratta, in ultima analisi, per quel che riguarda la ipotesi criminosa ex art. 270 c.p., dello schema di cui all'art. 56 c.p. (inequivocità e idoneità degli atti); laddove la "nuova" norma incriminatrice (art. 270 bis c.p.) punisce, come si è appena anticipato, il "proposito", sempre che, si intende, esso non sia stato in mente *retentun* (altrimenti ci si avvicinerebbe pericolosamente alla figura del "tipo d'autore"), ma abbia già dato luogo a una struttura associativa, costituita proprio allo scopo di attuare detto proposito, con atti di violenza "qualificata". Ma, appunto la maggiore ampiezza della previsione ex art. 270 bis potrebbe determinare, anche per questo verso, la "scomparsa" della fattispecie ex art. 270 c.p., "scomparsa", tuttavia, che il legislatore non ha decretato, con la conseguenza che compete all'interprete individuare il confine tra le due disposizioni normative. Come si diceva, tale *discrimen* non può che essere individuato nella natura della violenza utilizzata: generica o terroristica. Il terrorismo, invero, anche se qualificato come "finalità" (artt. 270-bis e 280) o come "scopo" (art. 289-bis) nel codice penale, non costituisce, in genere, un obiettivo in sé, ma, ovviamente, funge da strumento di pressione, da metodo di lotta, da modus operandi particolarmente efferato: si diffonde il panico, colpendo anche persone e beni non direttamente identificabili con l'avversario o riferibili allo stesso, per imporre a quest'ultimo una soluzione che, in condizioni normali, non avrebbe accettato. A ben vedere, infatti, si ribadisce che solo la seconda rappresenta un obiettivo, mentre il primo costituisce un mezzo, o più correttamente, una strategia, che si caratterizza per l'uso indiscriminato e polidirezionale della violenza, non solo perché accetta gli "effetti collaterali" della violenza diretta, ma anche perché essa può essere rivolta *in incertam personam*, proprio per generare panico, terrore, diffuso senso di insicurezza, allo scopo di costringere chi ha il potere di prendere decisioni a fare o tollerare ciò che non avrebbe fatto o tollerato. La repressione del terrorismo, poi, in campo internazionale, risponde a una finalità di tutela dello status quo nei rapporti tra Stati e tra questi e Organizzazioni internazionali; nella sfera interna, viceversa, rappresenta una "difesa avanzata" dell'ordine democratico (da intendersi come ordine costituzionale, in

A questa sentenza ha fatto seguito, l'anno successivo, la sentenza Cass. pen., sez. V, n. 46340 del 4 luglio 2013, che esplicitamente richiama la cosiddetta "*sentenza Bortolato*". Nella vicenda processuale si contestava all'imputato di essere membro di una presunta associazione sovversiva di matrice anarco-insurrezionalista denominata "*Federazione Anarchica Informale / Fronte Rivoluzionario Internazionale*", avente carattere di transnazionalità, connotata da iniziative propagandistiche (anche via web) e dal ricorso ad attentati ed azioni violente con uso di armi e materie esplodenti, sia in Italia che all'estero[235]. Applicando il criterio di specialità, esattamente come delineato nella sentenza del 2012, la Cassazione ha sottolineato che gli elementi evidenziati dal Tribunale di Milano apparissero congruenti e logici circa la possibilità di qualificare la "F.A.I." quale associazione con finalità di terrorismo, anche internazionale, e di eversione dell'ordine democratico[236].

---

base all'interpretazione autentica fornita dalla L. n. 304 del 1982, art. 11). Al proposito, la giurisprudenza ha chiarito che non qualsiasi azione politica violenta può farsi rientrare nel concetto di eversione, previsto dal codice penale, ma solo quella che miri al sovvertimento dei principi fondamentali, che formano il nucleo intangibile dell'assetto ordinamentale. Per utilizzare le stesse parole della Suprema Corte «*la maggiore dannosità, il più intenso allarme sociale, il più grave pericolo che rappresenta la violenza terroristica per gli assetti istituzionali giustificano una più severa repressione della stessa, rispetto alla generica violenza eversiva (ex art. 270 c.p.)*», vedi Cass. pen., sez. V, n. 12252 del 23 febbraio 2012).

[235] Il giudice di primo grado ha qualificato la Federazione Anarchica Informale come organizzazione eversiva: sebbene non gerarchicamente strutturata e contraria a forme di sottoposizione a figure autoritative e verticistiche, la stessa risulta articolata in una pluralità di cellule autonome in posizione paritaria ed in grado di agire direttamente, accomunate dallo stesso credo ideologico e dalla condivisione delle forme di lotta violenta contro i simboli del potere costituito, non veicolati da direttive o indicazioni impartite da esponenti con funzioni dirigenziali, in quanto tali ripudiati dall'anarchismo, ma dal dibattito interno tra partecipanti e dagli indirizzi ideologici dati dai militanti, spesso detenuti, autori di comunicati e rivendicazioni divulgati anche in via telematica, costituenti soltanto delle linee-guida per le azioni di lotta, tradotte in pratica poi dai singoli organismi in piena autonomia quanto al come specifico e quando agire. Ha quindi riscontrato l'efficacia esecutiva delle campagne di lotta, indette dagli ideologi della F.A.I. e realizzate con sincronia di tempi ed analogia di modi ed obiettivi dalle varie cellule attive sul territorio, anche di paesi esteri, caratterizzate da costanza di azioni aggressive nell'ultimo decennio, delocalizzazione e variabilità degli obiettivi colpiti e trasversalità delle finalità ideologiche perseguite onde estendere la visibilità del contributo al dibattito rivoluzionario, agito direttamente mediante gli attacchi compiuti con modalità violente. Con riferimento alla posizione dell'indagato, il Tribunale di Milano ha cercato di dimostrare sia l'attribuibilità alla F.A.I. di una struttura idonea a ritenere configurabili i reati ipotizzati, sia il ruolo di vertice che l'indagato vi avrebbe rivestito: ciò, tuttavia, sarebbe stato esposto riproducendo una serie di documenti del tutto disparati, riferibili ad un lungo lasso temporale e di incerta riferibilità a soggetti determinati.

[236] Nel corpo della sentenza Cass. pen., sez. V, n. 46340 del 4 luglio 2013 troviamo, infatti, scritto che «*applicando alla fattispecie concreta i principi appena evidenziati, occorre dunque valutare se la supposta associazione avesse, oltre ai consueti requisiti strutturali per poter ravvisare gli estremi di un sodalizio criminoso, anche concrete finalità di esercizio della violenza con modalità*

3.2 L'oggetto della tutela penale

Il complesso degli articoli contenuti nel Titolo I del Libro II c.p. tutela penalmente il bene giuridico "personalità dello Stato" in ogni sua accezione, interna ed internazionale. Come si è avuto modo di vedere, la definizione concettuale e finanche normativa del bene giuridico personalità dello Stato è un problema interpretativo che accompagna il *Codice Rocco* dalle origini fino ai giorni nostri. Anche a livello giurisprudenziale questo problema è stato avvertito, ed è avvertito tuttora, stante il tumultuoso processo di riforma che hai interessato le norme di riferimento nel corso degli ultimi quindici anni.

In particolare, per quanto riguarda una delle norme più importanti dell'intero Titolo, ossia l'art. 270 c.p., relativo alle associazioni sovversive diverse autorevoli voci, sia in dottrina che in giurisprudenza, si erano levate ritenendo la previsione criminale implicitamente abrogata dopo la caduta del regime fascista[237]. A discapito di ciò, l'interpretazione giurisprudenziale poi prevalsa si è espressa in senso favorevole alla sopravvivenza della norma[238]. La riformulazione

---

terroristiche. L'ordinanza impugnata, a riguardo, rileva all'interno della compagine della F.A.I., seppure non un'organizzazione di tipo verticistico, una chiara suddivisione di ruoli fra ideologi o propulsori, gestori di siti e blog con funzioni di propaganda, ed infine militanti operativi; la stessa consorteria disponeva di forme di finanziamento ed agiva sotto l'egida di un simbolo realizzato o quanto meno in corso di elaborazione. Il Tribunale di Milano evidenzia altresì che il gruppo in questione aveva "nei suoi effettivi progetti […] *il proposito di intimidire indiscriminatamente la popolazione, oltre all'intenzione di esercitare costrizione sui pubblici poteri ed alla volontà di distruggere (o quantomeno di destabilizzare) gli assetti istituzionali dell'ordinamento. Le azioni commesse in esecuzione del programma associativo* […] *non appaiono infatti rivolte soltanto verso obiettivi di elezione allo scopo di ottenere un effetto paradigmatico, ma sono chiaramente mirate a raggiungere risultati di destabilizzazione, accettando anche il rischio di vittime collaterali, nonché a colpire indiscriminatamente la popolazione per suscitare terrore e panico". Si tratta di elementi che, valutati analizzando il merito delle acquisizioni istruttorie, appaiono del tutto immuni da censure, e che non possono essere svalutati dalla presa d'atto che in altri processi talune articolazioni della stessa struttura o di organizzazioni analoghe non siano state fatte rientrare nella fattispecie astratta prevista dall'art. 270 bis, più volte ricordato: le modalità operative qui rilevate, allo stato, confermano la sussistenza della gravità indiziaria in ordine alla riconducibilità della F.A.I. - anche perché operativa in ambito internazionale, come correttamente segnalato dai giudici di merito - allo schema tipico della associazione con finalità di terrorismo od eversione dell'ordine democratico*».

[237] Si vedano a questo proposito le lucide osservazioni contenute in PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali dell'ordinamento italiano*, in *Giur. cost.*, 1973, 687 ed in FIANDACA G., *Il codice Rocco*, cit., 82.

[238] Infatti, in Cass. pen., sez. I, n. 9333 del 1 luglio 1981 (De Montis), si trova scritto che: «*la norma incriminatrice del delitto di associazione sovversiva, per quanto creata in un momento storico diverso dall'attuale al fine di tutelare lo stato autoritario nei suoi rapporti con le associazioni politiche e non politiche preesistenti alla sua nascita, si inserisce, per la sua forza espansiva, nel tes-*

dell'articolo, operata dalla L. n. 85 del 2006, ha di fatto confermato questo orientamento giurisprudenziale, non riuscendo, tuttavia, a superare le obiezioni di quanti hanno sempre invocato una riforma complessiva ed organico dei reati contro la personalità dello Stato[239].

A questo proposito, la Suprema Corte si è pronunciata sull'argomento con due sentenze entrambe rese il 26 giugno 2013 dalla sezione quinta: la n. 40111 e la n. 40348. Entrambe sono state entrambe occasionate da un'ordinanza del Tribunale di Napoli, la quale aveva a sua volta annullato l'ordinanza del G.i.p, applicativa di misura cautelare, emessa nei confronti di ambedue i ricorrenti in relazione al reato di cui all'art. 270 c.p., commi 1 e 2, e ad altre fattispecie criminose differenti a seconda del ricorrente. L'ordinanza del G.i.p. aveva per oggetto alcune azioni violente degli attivisti neofascisti facenti capo al circolo sociale "*Casapound*". Nell'annullare tale ordinanza cautelare il Tribunale ha rilevato che «*che non è notoria la matrice sovversiva di "Casapound" e che nel corso delle lunghe indagini non era stato sequestrato nessun manifesto, volantino o scritto dal quale inferire l'adesione del movimento ad una strategia eversiva o la esaltazione della lotta armata come strumento di sovversione dell'ordinamento* […]; *anche l'opera di proselitismo e di indottrinamento svolta con assiduità non varca la soglia della mera ideologia fascista, non punibile, e non si concreta in attività funzionalmente e consapevolmente diretta al perseguimento di obiettivi di sovversione* […]; *che, in definitiva, non era dato ravvisare un'azione violenta mirante al sovvertimento dei principi fondamentali che formano il nucleo intangibile dell'assetto ordinamentale e che mancava un programma ideologico contrastante con tale assetto*»[240]. Il ricorso del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, di contro, ha investito l'ordinanza del Tribunale del riesame che ha annullato il provvedimento impositivo della misura cautelare, proponendo una diversa interpretazione dell'art. 270 c.p. ed, in particolare, sostenendo che «*che l'elemento essenziale della fattispecie* […] *va colto nella lesione dell'ordinamento o degli ordinamen-*

---

suto democratico e pluralistico del nuovo assetto costituzionale dello Stato, che mira a difendere dalle associazioni che tale assetto intendono sovvertire con un programma di violenza».

[239] Vedi, per tutti, PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 21ss

[240] Il riferimento è qui ad entrambe le sentenze commentate, ossia Cass. pen., sez. V del 23 giugno 2013 n. 40111 e Cass. pen., sez. V del 23 giugno 2013 n. 40348

ti, anche con connotazione localistica, esistenti nello Stato e non deve necessariamente accompagnarsi alla distruzione o alla destabilizzazione delle strutture politiche fondamentali della Costituzione. In definitiva, la norma […] *tutela anche i ed. corpi intermedi, ossia le formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'uomo, attraverso l'esercizio dei diritti inviolabili, riconosciuti e garantiti dall'art. 2 Cost.* […] *L'ordinanza del G.i.p. che, dopo avere delineato la stabile e perdurante organizzazione, munita di mezzi di comunicazione e di strumenti di finanziamento, che fornisce assistenza legale gratuita ai propri associati e dispone di armi bianche e di esplosivi, esamina i singoli atti illeciti, attuati e programmati, attraverso i quali si realizza la violenza di natura comune eletta a metodo politico, servente e strumentale alla sovversione del pluralismo giuridico dello Stato, che costituisce fondamentale valore costituzionale. Il disegno violento riconducibile all'organizzazione, in tale prospettiva, si pone in contrasto con il metodo democratico e mortifica i diritti inviolabili dell'uomo*»[241]. La Cassazione, nel dichiarare la fondatezza di questo motivo di ricorso, ha compiuto un fondamentale passo in avanti per quanto attiene ad un'interpretazione più corretta, e soprattutto più in linea col dettato costituzionale, dell'oggetto specifico tutelato penalmente dal delitto di associazione sovversiva di cui all'art. 270 c.p.: infatti, «*in un sistema pluralistico, nel quale ogni uomo è protetto, nella titolarità e nell'esercizio dei propri diritti fondamentali, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità (art. 3 Cost.) e nel quale ha garantito a tutti il diritto di circolare liberamente (art. 16 Cost.) di associarsi liberamente (art. 18 Cost.), di manifestare liberamente il proprio pensiero (art. 21 Cost.), di associarsi liberamente in partiti (art. 49 Cost.), ogni condotta violenta programmaticamente diretta a menomare tali libertà esprime la sovversione del fondamentale ordinamento sociale dello Stato sanzionata dall'art. 270 c.p.*» ma, soprattutto, «*ogni attività volta a realizzare un valore politico è subordinata al rispetto del sistema democratico, fondato sul riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, della pari dignità delle persone e, in definitiva, delle regole che concorrono a realizzare la partecipazione dei consociati alla vita economica, sociale e politica della*

[241] Così sempre Cass. pen., sez. V del 23 giugno 2013 n. 40111 e Cass. pen., sez. V del 23 giugno 2013 n. 40348

comunità»[242]. Con questo arresto, la tradizionale nozione di "personalità dello Stato" viene estesa ed arriva a comprendere «*gli ordinamenti sociali della collettività non limitatamente alle istituzioni, benché latamente intese, ma facendo riferimento alle fondamentali articolazioni di libertà che realizzano il modello pluralistico disegnato dalla Costituzione a tutela della persona e che nelle istituzioni trovano piuttosto la loro rappresentanza e protezione*»[243].

---

[242] Il percorso logico-argomentativo seguito dalla Suprema Corte per arrivare a questo fondamentale arresto è altrettanto importante ed è comune ad entrambe le sentenze (Cass. pen., sez. V, n. 40111 e 40348 del 21 giugno 2013). Si legge, nello specifico, che: «*l'art. 270 c.p., comma 1, punisce chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni dirette e idonee a sovvertire violentemente gli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato ovvero a sopprimere violentemente l'ordinamento politico e giuridico dello Stato. Il comma 2 sanziona la partecipazione a tali associazioni. La riformulazione dell'art. 270, attuata con la L. n. 85 del 2006, art. 2 in sintesi, ha delimitato la categoria delle associazioni sovversive e ha introdotto il requisito dell'idoneità delle stesse al raggiungimento degli scopi illeciti.* […] *Approfondendo la ricostruzione del sistema normativo, dopo le modifiche recate dal il D.L. n. 374 del 2001, conv. in L. n. 438 del 2001, dalla menzionata L. n. 85 del 2006 e, soprattutto, dal D.L. n. 144 del 2005, conv. in L. n. 155 del 2005, che, introducendo l'art. 270 sexies cod. pen., ha definito le condotte con finalità di terrorismo, questa Corte ha chiarito che la fattispecie di associazione eversiva di cui all'art. 270 bis cod. pen. si caratterizza in termini di specialità rispetto a quella di associazione sovversiva di cui all'art. 270 c.p., in quanto la natura della violenza che il sodalizio si propone di esercitare assume connotazione terroristica (in motivazione la sentenza ha precisato che quella del terrorismo, nonostante la formulazione letterale dell'alt. 270 bis citato, non è lo scopo che caratterizza l'associazione, bensì la modalità adottata per realizzare la finalità eversiva che la stessa si prefigge, Sez. 5, n. 12252 del 23 giugno 2012, Bortolato). Ciò posto, proprio il riferimento al tessuto democratico e pluralistico del nuovo assetto costituzionale dello stato vale ad identificare, sul piano interpretativo, la nozione di ordinamenti economici e sociali, che caratterizzano le strutture portanti dello Stato prefigurato dalla Carta fondamentale e che il legislatore intende proteggere da condotte violente idonee a realizzarne la sovversione*». In conclusione, l'ordinanza *de qua* non osserva la legge penale, come si è lamentato nel ricorso ad opera del p.m., poiché «*in tale cornice interpretativa di riferimento* […] *cui l'ordinanza impugnata attribuisce rilevanza decisiva alla mancata progettazione di azioni eversive da porre in essere in occasione di qualche importante evento o nei confronti di enti o istituzioni, anche universitarie, o ancora delle forze dell'ordine* […]. *Inoltre, tale cornice giuridica di riferimento consente anche di apprezzare i denunciati vizi motivazionali, in quanto la sottolineata assenza di manifesti, volantini o scritti dai quali inferire l'adesione del movimento ad una strategia eversiva o la esaltazione della lotta armata come strumento di sovversione dell'ordinamento, assume scarso rilievo, alla luce della pluralità delle condotte esaminate dallo stesso provvedimento impugnato, che denunciano un sistematico sottrarsi degli associati al confronto democratico, in vista del ricorso ad una strategia violenta di repressione di appartenenti a gruppi portatori di una diversa ideologia. Proprio l'analisi delle concrete vicende fatturali peraltro rivela il significato della accertata opera di proselitismo e di indottrinamento svolta con assiduità, la quale certamente irrilevante, quando non varchi la soglia della mera ideologia fascista, illumina il significato delle condotte tenute, che non possono essere circoscritte a occasionali episodi di violenza, me esprimono una strategia ideologicamente orientata alla sovversione del fondamento democratico del sistema*».

[243] Cass. pen., sez. V, n. 40111 del 21 giugno 2013, con nota di IEVOLELLA A., *Scontri a Napoli, protagonisti gli attivisti di "Casapound". Semplici episodi di violenza? No, sovversione*, in *Dir. e Giust.*, 2013, 1147. Nella nota viene argutamente osservato che: «bisogna scendere nei dettagli, per 'scoprire' che «*il riferimento al tessuto democratico e pluralistico del nuovo assetto costituzionale dello Stato identifica quegli "ordinamenti economici e sociali, che caratterizzano le strutture portanti dello Stato". Detto ancora più chiaramente, "in un sistema pluralistico, ogni uomo è pro-*

Un simile approdo, dal punto di vista qualitativo, era già stato raggiunto dalla Cassazione con la sentenza n. 1072 del 11 giugno 2006. Questa decisione ha definito definire la nozione di terrorismo alla luce dei principi costituzionali di legalità e di determinatezza della legge penale, in seguito all'introduzione dell'art. 270-*sexies* c.p. da parte del D.L. n. 144 del 27 luglio 2005, art. 15, comma 1, convertito nella L. n. 155 del 31 luglio 2005[244]. La Corte, riannodando i fili della legislazione anti-terrorismo, giunge a rilevare l'inadeguatezza della previsione di cui all'art. 270-*bis* c.p. nel descrivere i connotati specifici del terrorismo internazionale, con particolare riguardo ai caratteri transnazionali delle condotte criminose, attraverso l'analisi delle plurime fonti internazionali dirette a reprimere attività terroristiche[245]. Appurato che, sin dal principio, la ricerca di una definizione generale

---

tetto, nella titolarità e nell'esercizio dei propri diritti fondamentali, sia come singolo sia nelle formazioni sociali", dove può realizzare "personalità" e diritti, come "circolare liberamente, associarsi liberamente, manifestare liberamente il proprio pensiero, associarsi liberamente in partiti". Per questo, "ogni condotta violenta, programmaticamente diretta a menomare tali libertà, esprime la sovversione del fondamentale ordinamento sociale dello Stato". Tale visione si attaglia perfettamente alla vicenda in esame, soprattutto tenendo presente, come sottolineano i giudici, la tendenza del gruppo di "Casapound" a "sottrarsi al confronto democratico" e a scegliere, invece, il "ricorso ad una strategia violenta di repressione di appartenenti a gruppi portatori di una diversa ideologia". Esattamente ciò che è successo a Napoli: rispetto a tali episodi, sottolineano i giudici - riaffidando la questione alle valutazioni del Tribunale -, non si può parlare di "occasionali episodi di violenza", bensì di una "strategia ideologicamente orientata alla sovversione del fondamento democratico del sistema"».

[244] L'occasione era stata data da un caso deciso dalla Corte d'Assise d'Appello di Milano, che riformava parzialmente una decisone resa dal G.u.p. del Tribunale di Milano, la quale aveva assolto gli imputati dalla imputazione di partecipazione ad associazione con finalità di terrorismo internazionale per non sussistenza del fatto, ravvedendo la responsabilità penale dei convenuti solamente per i delitti di ricettazione di documenti di identità falsi e di atti, a fine di profitto, diretti a procurare l'ingresso illegale nel territorio dello Stato italiano o di altri Stati

[245] L'argomentare di Cass. pen., sez. I, n. 1072 del 11 giugno 2006 parte dalla constatazione che «*l'utilizzazione del preesistente modello associativo e l'espansione della sfera incriminatrice mediante l'inserimento dell'art. 270 bis c.p., comma 3 ("ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale") implicano precise conseguenze sul piano dell'analisi del contenuto della norma incriminatrice, in quanto, da un canto, rendono praticabili gli stessi schemi concettuali elaborati dalla dottrina e dalle giurisprudenza in riferimento alla precedente fattispecie di reato e, in generale, alla categoria dei delitti associativi, e, dall'altro, postulano la necessità di identificare il fenomeno del terrorismo nella prospettiva dei rapporti internazionali e della sua incidenza all'interno di organizzazioni diverse dallo Stato italiano. Le locuzioni "terrorismo" e "finalità terroristiche" non erano affatto estranee al nostro ordinamento, che ad esse faceva esplicito riferimento in più disposizioni del codice penale: nello stesso art. 270 bis c.p., ("associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico"), nell'art. 280, introdotto dalla L. n. 15 del 1980, art. 2 ("attentato per finalità terroristiche o di eversione"), nell'art. 289 bis, inserito dalla L. n. 191 del 1978, art. 2 ("sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione"), nella L. n. 15 del 1980, art. 1 concernente la circostanza aggravante ad effetto speciale applicabile ai reati qualificati dalla finalità di terrorismo. In tale specifico contesto, è stato fatto principalmente riferimento al valore semantico dell'espressione secondo il patrimonio culturale*

aveva fatto capo soprattutto a due fonti internazionali costituite, la prima, dalla Convenzione di New York del 1999, deliberata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per contrastare il finanziamento del terrorismo, e, la seconda, dalla Decisione Quadro 2002/475/GAI dell'Unione Europea[246], la Cassazione ha notato come in ambedue le definizioni sia «*comunque presente la connotazione tipica degli atti di terrorismo individuata dalla più autorevole dottrina nella "depersonalizzazione della vittima" in ragione del normale anonimato delle persone colpite dalle azioni violente, il cui vero obiettivo è costituito dal fine di seminare indiscriminata paura nella collettività e di costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un determinato atto*»[247]. Come si è visto in precedenza, In adempimento dell'obbligo di modificare l'ordinamento interno, in modo da renderlo conforme all'atto normativo comunitario, con il D.L. n. 144 del 27 luglio 2005, art. 15, comma 1, convertito nella L. n. 155 del 31 luglio 2005, è stata recepita la nozione contenuta nella Decisione quadro, mediante l'introduzione dell'art. 270-*sexies* c.p. Questa rilevante fattispecie nor-

---

comune ed è stata coniata una formula descrittiva del terrorismo interno nella quale è stata ricompresa qualsiasi azione qualificata dal fine di porre in essere atti idonei a destare panico nella popolazione (cfr. Cass., Sez. Un., 23 novembre 1995, Fachini ed altri, relativa all'aggravante della finalità di terrorismo), nel senso che può parlarsi di finalità terroristica in presenza di condotte violente dirette ad ingenerare paura e panico, nonché ad incutere terrore nella collettività con azioni criminose indiscriminate, dirette cioè non contro le singole persone ma contro quello che esse rappresentano o, se dirette contro la persona indipendentemente dalla sua funzione nella società, miranti a incutere terrore per scuotere la fiducia nell'ordinamento costituito e indebolirne le strutture (Cass., Sez. I, 11 luglio 1987, Benacchio)».

[246] La formulazione della Convenzione di New York del 1999, resa esecutiva con L. 27 gennaio 2003, n. 7, ha una portata così ampia da assumere il valore di una definizione generale, applicabile sia in tempo di pace che in tempo di guerra e comprensiva di qualsiasi condotta diretta contro la vita o l'incolumità di civili o, in contesti bellici, contro «*ogni altra persona che non prenda parte attiva alle ostilità in una situazione di conflitto armato*», al fine di diffondere il terrore fra la popolazione o di costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a compiere o ad omettere un atto. Oltre ad essere connotata da tali elementi oggettivi e soggettivi, nonché dalla identità delle vittime (civili o persone non impegnate nelle operazioni belliche), è opinione comune che per essere qualificata terroristica la condotta deve presentare, sul piano psicologico, l'ulteriore requisito della motivazione politica, religiosa o ideologica, conformemente ad una norma consuetudinaria internazionale accolta in varie risoluzioni dell'Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza dell'ONU, nonché nella Convenzione del 1997 contro gli attentati terroristici commessi con l'uso di esplosivi. Invece, la definizione degli atti terroristici contenuta nell'art. 1 della Decisione quadro dell'Unione Europea è basata, invece, sull'elencazione di una serie determinata di reati, considerati tali dal diritto nazionale, che possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono commessi al fine di intimidire gravemente la popolazione o di costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, ovvero di destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale.

[247] Cass. pen., sez. I, n. 1072 del 11 giugno 2006

mativa di natura essenzialmente definitoria deve, per questa ragione, essere letta in combinato disposto con l'art. 270-*bis* c.p., che sanziona le associazioni con finalità terroristica o eversiva. Dati questi presupposti, la Suprema Corte osserva che «*il reato previsto dall'art. 270-bis c.p. è classificabile tra quelli plurioffensivi, con oggettività giuridica complessa, in quanto lede o mette in pericolo sia la vita e l'incolumità delle vittime sia, nello stesso tempo, il bene della libertà di autodeterminazione degli Stati e delle organizzazioni internazionali (o, secondo altri, dell'ordine pubblico mondiale)*»[248]. Il delitto di cui all'art. 270-*bis* c.p., fattispecie che appartiene nella sistematica codicistica al Titolo I del Libro II, relativo ai delitti contro la personalità dello Stato, viene in questo modo sottoposto ad un'importante opera di interpretazione evolutiva: l'oggetto specifico della sua tutela non è più la sola personalità giuridica statale, concetto in cui tradizionalmente rientrano l'onore, il prestigio, il decoro e la sicurezza dello Stato, ma anche ora la vita e l'incolumità stessa dei consociati, i quali precedentemente passavano in secondo piano rispetto alla tenuta delle istituzioni pubbliche[249].

---

[248] Sempre in Cass. pen., sez. I, n. 1072 del 11 giugno 2006

[249] In Cass. pen., sez. I, n. 1072 del 11 giugno 2006 la Corte mette tuttavia in guardia circa i possibili distorcimenti di questo assunto, affermando che «*va precisato che se è vero che la norma incriminatrice punisce il solo fatto della costituzione dell'associazione, indipendentemente dal compimento degli atti criminosi rientranti nel programma e strumentali alla particolare finalità perseguita, è altrettanto indubbio che la struttura organizzativa deve presentare un grado di effettività tale da rendere almeno possibile l'attuazione del progetto criminoso e da giustificare, perciò, la valutazione legale di pericolosità, correlata alla idoneità della struttura al compimento della serie di reati per la cui realizzazione l'associazione è stata istituita. In caso contrario, ossia se la struttura associativa fosse concepita in termini generici, labili ed evanescenti, l'anticipazione della repressione penale finirebbe per colpire, attraverso lo schermo del delitto associativo, il solo fatto dell'adesione ad un'astratta ideologia, che, pur risultando aberrante per l'esaltazione della indiscriminata violenza e per la diffusione del terrore, non è accompagnata, tuttavia, dalla possibilità di attuazione del programma: si finirebbe, insomma, per reprimere idee, non fatti, potendo configurarsi tutt'al più - nell'ipotesi di accordo non concretizzatosi in un'organizzazione adeguata al piano terroristico - la fattispecie della cospirazione politica mediante accordo prefigurata dall'art. 304 c.p.) che richiama, attraverso l'art. 302 c.p., anche l'art. 270-bis c.p., (Cass. pen., Sez. I, 27 febbraio 2002, Marra).* […] *Va precisato che se è vero che la norma incriminatrice punisce il solo fatto della costituzione dell'associazione, indipendentemente dal compimento degli atti criminosi rientranti nel programma e strumentali alla particolare finalità perseguita, è altrettanto indubbio che la struttura organizzativa deve presentare un grado di effettività tale da rendere almeno possibile l'attuazione del progetto criminoso e da giustificare, perciò, la valutazione legale di pericolosità, correlata alla idoneità della struttura al compimento della serie di reati per la cui realizzazione l'associazione Ã¨ stata istituita. In caso contrario, ossia se la struttura associativa fosse concepita in termini generici, labili ed evanescenti, l'anticipazione della repressione penale finirebbe per colpire, attraverso lo schermo del delitto associativo, il solo fatto dell'adesione ad un'astratta ideologia, che, pur risultando aberrante per l'esaltazione della indiscriminata violenza e per la diffusione del terrore, non è accompagnata, tuttavia, dalla possibilità di attuazione del programma: si finirebbe, insomma, per reprimere idee, non fatti, potendo configurarsi tutt'al più - nell'ipo-*

tesi di accordo non concretizzatosi in un'organizzazione adeguata al piano terroristico - la fattispecie della cospirazione politica mediante accordo prefigurata dall'art. 304 c.p.) che richiama, attraverso l'art. 302 c.p., anche l'art. 270-bis c.p., (Cass. pen., Sez. I, 27 febbraio 2002, Marra). […] *Sul piano soggettivo, quello previsto dall'art. 270-bis c.p. è un tipico delitto a dolo specifico, nel quale la consapevolezza e la volontà del fatto di reato devono essere indirizzate al perseguimento della peculiare finalità di terrorismo che connota l'attività dell'intera associazione, che la stessa legge indica, alternativamente, nell'obiettivo di spargere terrore tra la popolazione o in quello di costringere gli Stati o le organizzazioni internazionali a fare o ad omettere un determinato atto.*

CAPITOLO III

LA CRISI DEL CONCETTO DI PERSONALITÀ DELLO STATO

SOMMARIO: 1. La scelta dell'anticipazione della tutela penale e l'oggetto specifico della tutela penale alla luce delle riforme – 1.1. Il quadro generale che si ricava alla luce delle riforme – 1.2. Profili critici – 2. Motivi per considerare il concetto superato – 2.1. Lettura costituzionalmente orientata delle norme in esame – 2.2. La centralità del ruolo dell'individuo - 2.3. L'internazionalizzazione del contrasto al terrorismo

1 La scelta dell'anticipazione della tutela penale e l'oggetto specifico della tutela penale alla luce delle riforme

Il fenomeno terroristico, al netto della complessità delle cause, della varietà delle manifestazioni, della diffusività degli effetti, ha rappresentato un potente fattore di espansione del diritto penale. Le innovazioni normative di contrasto al terrorismo hanno avuto una incidenza sui caratteri tradizionali del sistema penale che, per qualità e quantità, è stata tale da non trovare paragoni rispetto ad altre recenti riforme del legislatore, con la rilevante eccezione della criminalità organizzata di stampo mafioso, con la quale il terrorismo condivide non a caso parecchio. Assunto più o meno implicito di questo capitolo terzo è l'inadeguatezza del quadro normativo tradizionale nell'assicurare la difesa di beni individuali e collettivi di primario rilievo, anche costituzionale, rispetto alle nuove forme di offese che caratterizzano queste manifestazioni criminali. L'accento posto sull'efficacia delle leggi penali vuole condurre ad una rivisitazione del compromesso con il quadro garantista in cui muove il diritto penale liberale, la qual cosa implica, inevitabilmente, interrogativi tanto sulla legittimità della ridefinizione della portata dei diritti fondamentali coinvolti, quanto sul rispetto dei principi penalistici connotanti negli stati di diritto i sistemi di giustizia penale. Nel campo dei delitti contro la personalità dello Stato, al cui interno si sviluppa la normativa antiterrorismo, va delineandosi in questo momento una profonda trasformazione del concetto, nel senso di una rottura della sua immagine unitaria, dovuta all'emersione di diversi

sottosistemi normativi basati su logiche diverse rispetto al ceppo principale. Volgendo lo sguardo al sistema penalistico nel suo complesso, questa trasformazione è indice della crisi di una struttura del sistema penale rigorosamente piramidale, sul piano delle fonti normative e della coerenza interna, e il passaggio a un corpo normativo segmentato in vari settori, a seconda dei fenomeni regolati caso per caso, in cui il ruolo stesso del Codice Penale come principio ordinatore del sistema viene messo in discussione, e si preferiscono forme di razionalizzazione interna ai vari sottosistemi normativi.

1.1 Il quadro generale che si ricava alla luce delle riforme

Le diverse riforme che si sono succedute nell'ambito dei delitti contro la personalità dello Stato testimoniano una successione delle diverse figure di riferimento. Si tratta di una selezione di figure ideali, che non sono espressamente richiamate dalle norme penali, né tantomeno da quelle processuali. Esse rimangono, per così dire, sullo sfondo dei vari interventi normativi, potendo essere colte indirettamente nelle parti che spiegano le rispettive ragioni politico-criminali, come relazioni illustrative, considerando iniziali, documenti programmatici[250].

Nella prima fase delle riforme, ossia tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, il protagonista è il terrorismo politico interno, a carattere essenzialmente nazionale. Questi interventi normativi sono la risposta del nostro ordinamento alle violenze riconducibili a movimenti come le "*Brigate Rosse*" e "*Ordine Nuovo*". Forti analogie si rinvengono peraltro in altre realtà nazionali o in gruppi ideologicamente caratterizzati (in Germania la "*Rote Armee Fraktion*" e in Francia l'"*Action Directe*") o anche a spiccato carattere indipendentista (in Spagna l'E.T.A. e in Gran Bretagna l'I.R.A.), tutte attive o nascenti nel medesimo periodo storico. Nel Codice Penale vengono pertanto introdotte nuove incriminazioni o circostanze aggravanti che tengono conto della natura collettiva degli agenti e delle finalità particolari che li animano: il sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-*bis* c.p., introdotto art. 2 del D.L. n. 59 del 1978 con-

---

[250] Le figure idealtipiche di cui si tratta sono quelle lucidamente individuate da Vincenzo Militello in MILITELLO V., *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Presentazione del VII Corso interdottorale di diritto e procedura penale "Giuliano Vassalli" per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, in *Dir. Pen. Cont.-Riv. Trim*., I, 2017, 5ss, cui interamente si rimanda.

vertito con modificazioni dalla L. n.191 del 1978); l'associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (art. 270-*bis* c.p. introdotto dall'art. 3 del D.L. n. 625 del 1979 e convertito con modificazioni dalla L. n. 15 del 1980); l'attentato per finalità terroristiche o di eversione (art. 280 c.p. riformulato dall'art. 2 del D.L. 625 del 1979 convertito con modificazioni dalla L. n. 15 del 1980). Viene altresì compresa l'importanza di strumenti premiali per rompere le maglie rigide delle organizzazioni terroristiche (apposite previsioni di favore sono state introdotte nell'art. 289-bis co. 4 c.p. con la sua riformulazione, e successivamente dalla L. n. 304 del 1984).

La seconda fase vede l'irruzione sulla scena del terrorismo internazionale. Essa prende convenzionalmente avvio con l'attentato alle Torri Gemelle di New York avvenuto l'11 settembre 2001. Il forte valore simbolico di questo attacco è anche connesso all'ingresso, nella già variegata fenomenologia terroristica, di componenti non nazionali. Nonostante l'esistenza di collegamenti tra le varie cellule terroristiche attive in diversi Paesi non fosse sconosciuta anche sul finire del secolo scorso, è solamente dopo quel dramma che il legislatore italiano inizia a prendere in considerazione il terrorismo nella sua nuova dimensione internazionale. Le riforme del 2001 e del 2005, infatti, non si pongono in radicale alternativa alla prima fase[251], poiché i rispettivi strumenti normativi si intrecciano e si completano, con tutti i pregi ed i limiti che questo comporta, contribuendo così ad ampliare la rilevanza specifica del fenomeno terroristica all'interno del sistema penale. Il primo significativo intervento in questa direzione è quello del già citato D.L. n. 374 del 2001 convertito dalla L. n. 438 del 2001: il legislatore del 2001 ha riscritto *in toto* la fattispecie di cui all'art. 270-*bis* c.p. relativo alle associazioni con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, in particolare aggiungendo alla finalità di terrorismo anche la direzione degli atti di violenza «*contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale*» (co. 3), ha inserito una nuova *figura criminis*, l'assistenza agli associati ci cui all'art. 270-*ter* c.p., da considerarsi in un certo senso il prototipo per tutte quelle previsioni che, anticipando considerevolmente la tutela penale, incriminano condotte specifiche variamente collegate al fenomeno. Su questa linea è, infatti, il già citato D.L.

[251] Con queste esatte parole MILITELLO V., *Terrorismo e sistema penale*, cit., 6

n.144 del 2005, convertito con modificazioni dalla L. n. 155 del 2005 che ha introdotto due fattispecie criminose che sanzionano le condotte di arruolamento e di addestramento con finalità terroristica o eversiva (rispettivamente gli articoli 270-*quater* e 270-*quinquies* c.p.); inoltre, si sono incrementati i poteri autorizzativi degli organi inquirenti nelle intercettazioni preventive. Più in generale, si afferma con questo intervento, e con quelli che lo hanno seguito, una tendenza alla degiurisdizionalizzazione[252] della repressione del terrorismo, che ha revocato in dubbio, come si accennava, la centralità della sistematica codicistica, ancora imperniata sul vecchio concetto della "personalità dello Stato", per quanto riguarda la risposta punitiva dello Stato nei confronti di questi fenomeni criminali. Sicuramente, il lascito più rilevante della riforma del 2005 è la norma contenuta nell'art. 270-*sexies*: una norma di carattere descrittivo, redatta dopo un percorso travagliato per facilitare la ricezione delle fonti internazionali o comunitarie in materia, la quale ribadisce la natura non confinata all'ambito della personalità nazionale della legislazione antiterrorismo.

Nell'evoluzione più recente, le due dimensioni interna e internazionale, come tracciata dal *Codice Rocco*, si incrociano, rendendo sempre più difficile la distinzione della fonte della minaccia, che si muove ormai nella nuova dimensione spaziale transnazionale aperta dalla globalizzazione: il rischio terroristico diventa, per così, dire ubiquitario. Il susseguirsi incessante degli interventi normativi disegnano una nuova figura, che si è sviluppata negli ultimi anni, che in qualche misura coniuga i tratti delle due precedenti: il terrorista interno e, rispettivamente, quello straniero. Al giorno d'oggi l'attenzione si sposta nei confronti del terrorista "mobile"[253], come può essere il *foreign terrorist fighter*, ossia un soggetto che parte dal territorio di uno Stato, si reca all'estero per addestrarsi e combattere, e che poi può ritornare sul territorio nazionale, tanto per agire in prima persona, quanto per fare dell'ulteriore proselitismo. Tutte le nuove disposizioni introdotte nel biennio 2015-2016 hanno posto l'accento sulla mobilità del terrorista persona fisica, e del terrorismo in genere: in tal senso devono essere interpretati l'art. 270-*quater.1*, l'art. 270-*quinquies* nella sua nuova formulazione, l'art. 270-

---

[252] In tal senso MILITELLO V., *Terrorismo e sistema penale*, cit., 7

[253] La definizione è sempre dovuta a MILITELLO V., *Terrorismo e sistema penale*, cit., 7

quinquies.1, l'art. 270-*quinquies.2* ed infine l'art. 270-*septies*. Peraltro, volgendo lo sguardo *extra codicem*, nel nostro ordinamento anche le misure di prevenzione personali da ultimo introdotte sono sensibili alla problematica della mobilità del terrorista[254].

Il complesso quadro che scaturisce dalla stagione delle riforme, negli ultimi anni sempre più ispirato con tutta evidenza alla prassi giurisprudenziale ovvero alla ricezione di fonti sopranazionali di diversa tradizione giuridica, pone delicati problemi rispetto alla strategia di politica del diritto da seguire e, soprattutto, rispetto alla conformazione degli strumenti tipicamente penalistici, alla loro interpretazione e finanche alla relativa applicazione.

1.2 Profili critici

Tenuto conto della distanza fra il *modus agendi* terroristico e gli eventi lesivi finali, la comprensibile tendenza del legislatore italiano verso la prevenzione degli atti terroristici attraverso gli istituti penalistici ha implicato l'incriminazione di una serie di condotte senza che si possa in molti casi individuare un pericolo, non solo concreto, ma nemmeno astratto o presunto, in particolare rispetto ai beni giuridici di tipo individuale, come ad esempio la vita e l'incolumità personale. A fronte di un'esasperata anticipazione della soglia della tutela penale e di una debole offensività, il disvalore penale si incentra non sulle potenzialità lesive dei comportamenti, ma sulla finalità che l'autore persegue, potenzialmente foriera di nuovi attacchi. Più che il disvalore della condotta, è dunque quello dell'intenzione che finisce per essere al centro del reato; questa considerazione, è facile intuire, porta con sé il rischio che la relativa illiceità si determini in funzione di note soggettive o caratteriali dell'autore. Il riferimento alle fi-

---

[254] Ciò è altresì confermato dalla stratificazione normativa multilivello della materia: la fase più recente si può fare iniziare dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU n. 2178 del settembre 2014, che richiede agli Stati membri di incriminare i combattenti terroristi stranieri, chi li finanzia e chi organizza i relativi viaggi. L'Italia, all'indomani dell'attacco al settimanale francese *Charlie Hebdo*, con il D.L. n. 7 del 2015, convertito dalla L. n. 43 del 2015, ha adempiuto gli obblighi di incriminazione richiesti. Analogamente, nell'ambito del Consiglio d'Europa, il Protocollo addizionale del 2015 alla Convenzione sul terrorismo del 2005, vincola gli Stati Membri alle stesse tipologie di reati previste dalla suddetta Risoluzione ONU (artt. 3, 4, 5, 6). Il trend politico-criminale trova infine conferma nella recentissima Direttiva UE 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo, che richiama espressamente le precedenti fonti sovranazionali sui combattenti terroristi stranieri e interviene a sua volta con altrettanti obblighi di incriminazione (considerando n. 5 e 12, art. 10, 11, 12).

gure sottese alle norme antiterrorismo succedutesi nel tempo si colloca in un tale scenario, aiutando focalizzare in questa specifica materia i rischi di una deriva verso un diritto penale preventivo, non fondato sull'oggetto del reato, ma piuttosto sul tipo d'autore.

Innanzitutto, l'introduzione di soluzioni normative il più spesso frettolose pone anzitutto un problema di interpretazione delle fattispecie, specie dei loro rapporti con le disposizioni incriminatrici già presenti nel Codice Penale. L'esempio migliore a questo proposito è quello dell'ancora oggi problematico rapporto tra l'art. 270 c.p. e la fattispecie di cui all'art. 270-*bis* c.p.: la sostanziale omogeneità tra le due fattispecie, infatti, ha sollevato da subito il problema di un loro coordinamento per evitare all'interprete che sorgesse il dubbio per cui l'introduzione dell'art. 270-*bis* c.p. abbia avuto come solo ed unico obbiettivo l'inasprimento del trattamento sanzionatorio. Poi, lo scopo di rendere le cellule terroristiche inoperative, ha indotto il legislatore a modellare le fattispecie di cui si è dato conto nel secondo capitolo del presente lavoro incentrando il disvalore del fatto su momenti di carattere soggettivo. La contingenza di reprimere le associazioni terroristiche nella loro fase genetica, costitutiva ed organizzativa si è tradotta, come già accennato, in una forte anticipazione della tutela penale; contingenza che purtroppo, essendo questa la volontà del legislatore, è da ritenersi inevitabile.

La conseguenza è che le varie fattispecie incriminatrici contemplate dagli artt. 270-*bis* e seguenti c.p. mettono in primo piano la figura dell'autore di quel delitto piuttosto che il fatto in concreto commesso, dal momento che, con ogni probabilità, su di esso meglio figurano i tratti somatici di quel fenomeno sociale, il terrorismo appunto, che si cerca in ogni modo di reprimere. La perdita di garanzie derivante da un forte indebolimento dei principi di materialità e di offensività del fatto sarebbe, estremizzando questa tendenza, giustificabile in considerazione della tipologia criminale che viene, in simili contesti, in rilievo. Infatti, nei confronti di un soggetto che ha deciso di combattere contro una certa comunità, e quanto essa rappresenta, la pena non potrebbe svolgere alcuna funzione dii rieducazione o di reinserimento sociale perché sono i valori minimi di quella società quelli che il terrorismo e l'eversione intendono distruggere[255].

---

[255] DONINI M., *Il diritto penale di fronte "al nemico"*, in *Cass. pen*., 2007, 746

Da un punto di vista meramente logico, un sistema così congegnato potrebbe funzionare, pur essendo evidentemente illiberale, deviando dai suoi principi cardine di offensività e di materialità[256].

Da quanto emerso finora, si può affermare che le *figurae criminis* che individuano i reati con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, i più in vista e perciò più sottoposti a riforma tra i delitti contro la personalità dello Stato, sono fattispecie delittuose sbilanciate sul versante soggettivo, dal momento che la finalità terroristica o eversiva rappresenta la *ratio* stessa delle singole incriminazioni[257]. Il dolo specifico su cui si è detto esse si fondano svolge non soltanto una funzione di differenziazione tra norme incriminatrici altrimenti identiche, ma pure una funzione costitutiva, andando a sanzionare comportamenti che alla luce dell'art. 18 della Costituzione sono perfettamente leciti[258].

Proprio ricercando una diversa collocazione sistematica al dolo specifico di questi delitti è possibile ricondurre i reati caratterizzati da finalità terroristica oppure eversiva ai canoni propri del diritto penale del fatto e del danno concreto[259]. Seguendo questo percorso, benché le posizioni dottrinali siano molto variegato tra loro, si riscontra la tendenza unitaria all'affermare la necessità di rintracciare nei reati a dolo specifico anche il fine dell'azione verso il raggiungimento

---

[256] Si noti che gli stessi rilievi critici sono stati mossi nei confronti dell'originaria formulazione del *Codice Rocco* ai tempi del fascismo. Anche allora, infatti, vi era la necessità di punire quanti promuovessero o partecipassero a sodalizi idealmente contrari allo spirito del regime, incarnato per quanto riguarda la sistematica codicistica dal concetto di "personalità dello Stato". Il Codice Penale sin dai tempi della sua promulgazione ha sempre dovuto fare i conti con il paradosso di essere un codice ispirato da principi liberali (principio di legalità, principio di necessaria offensività del reato, principio di materialità della condotta, ecc.), calato tuttavia in un regime fortemente autoritario con una visione totalizzante della vita umana. Anche allora *necessitas non habet legem*, si può dire. Il fatto che al giorno d'oggi la tendenza legislativa dei vari pacchetti antiterrorismo sia sempre più antiliberale deve necessariamente far riflettere.

[257] È di questo avviso anche PALAZZO F.C*., Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Quest. giust*., 2006, 670

[258] BRIZI L*., L'illecito penale costruito ex latere subiecti: la "finalità di terrorismo" alla prova del diritto penale del fatto*, in *Diritto Penale Contemporaneo-Rivista Trimestrale*, I, 2017, 19

[259] È da questa prospettiva che muove BRIZI L., *L'illecito penale*, cit., 20. Secondo l'autore dell'articolo infatti il continuare a ritenere, come vuole la dottrina tradizionale, che il dolo specifico attenga al solo elemento psicologico del reato, ossia alla colpevolezza, darebbe solo conferme alla suggestione per cui la fattispecie di cui all'art. 270-*bis* c.p., contrasti con i principi di materialità e di offensività del reato. Infatti, seguendo questo indirizzo dottrinale, il dolo specifico in condotte prive di un disvalore oggettivo finirebbe con lo spostare il baricentro punitivo verso la repressione di atteggiamenti meramente soggettivi, privi di qualsivoglia riscontro materiale e con l'anticipare la soglia di punibilità ad un momento in cui il fatto è ancora nel foro interno del soggetto agente, con violazione del principio *cogitationis poenam nemo patitur*.

del fatto criminoso, ossia la presenza di una relazione tra l'intenzione richiesta dalla *littera legis* ed il fatto commesso dal soggetto agente[260]. È opinione comunemente accettata dalla dottrina che lo iato esistente tra elemento soggettivo e fatto può essere colmato utilizzando il criterio della idoneità causale: in questo modo, la condotta cui accede il c.d. dolo specifico può essere considerato tipico solo laddove risulti essere idoneo, adeguato e inequivocabilmente diretto al raggiungimento dello scopo[261]: ed infatti questa è la strada che il legislatore ha cercato di seguire, non sempre con profitto. Il rispetto delle garanzie codicistiche di materialità e di offensività della fattispecie sarebbero in questo modo pienamente soddisfatte. Il criterio della idoneità causale è infatti capace di raccordare il disvalore penale del fatto ad elementi non più solo soggettivi, ma anche di tipo oggettivo. Ciò porta anche all'ulteriore conseguenza secondo per la quale la sanzione dell'art. 270-*bis* c.p. trova il suo fondamento non su di una generica adesione ad un programma terroristico ovvero eversivo dell'ordine democratico, bensì su di un programma di violenze concreto ed attuale. Altri autori[262] hanno ricercato tale appiglio oggettivo nel nesso di interdipendenza di funzione tra il fatto e lo scopo preconizzato dal legislatore: si renderebbe necessario non solo che il fine di terrorismo o di eversione venga rappresentato, ma anche che la rappresentazione abbia efficacia causale sull'azione esterna. Il dolo specifico, in quest'ottica, costituirebbe un elemento idoneo ad oggettivizzare l'illecito, garantendo quella consistenza oggettiva a fattispecie che, altrimenti, sarebbero eccessivamente sbilanciate sul piano del disvalore soggettivo.

Se queste considerazioni critiche vengono calate nel sistema costituito dall'art. 270-*bis* c.p. e seguenti, il risultato interpretativo volto al rispetto dei principi costituzionali in materia penale viene raggiunto[263]. La relazione tra reato e reo

---

[260] In tal senso si esprime MARINUCCI G., *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale: uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2011, 11

[261] *Contra* parzialmente con riferimento all'elemento della non equivocità degli atti, il pensiero di PELISSERO M.*, Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Napoli, 2000, 392

[262] Questa linea di pensiero origina dalle ormai risalenti nel tempo considerazioni di DEAN F., *Personalità interna*, cit., 1097ss

[263] BRIZI L., *L'illecito penale*, cit., 22. L'autore conclude infatti che «*una volta posto il divieto ex art. 18 Cost. di costituire associazioni per fini vietati dalla legge – circostanza che sembrerebbe dunque legittimare un simile modello di incriminazione – e posta comunque la necessità ex art. 25 Cost. che simile fine vada ad innestarsi in una condotta materialmente apprezzabile, le note della*

che così si ricava si presta ad essere maggiormente aderente alla stessa realtà che domina l'agire umano. Infatti, il continuare a considerare il dolo specifico esclusivamente come elemento di carattere soggettivo, significa ammettere la possibilità, logica più che giuridica, che i due momenti di elaborazione programmatica dell'azione e quello di messa all'opera concreta siano scissi; invece, è più corretto nell'ottica di un diritto penale legato al fatto il constatare che la finalità terroristica o eversiva di questi reati influenzi il fatto base in cui si innesta, lasciando piena e sicura traccia della sua esistenza. Queste considerazioni trovano conferma nell'art. 270-*sexies* c.p., in cui la finalità di terrorismo viene analizzata nel suo estrinsecarsi in tre tipi di condotte[264] e non nell'elemento soggettivo o della intenzione, poiché le condotte delineate dalla norma, se idonee a raggiungere l'obiettivo, sono materialmente intrise di quel fine specifico[265].

2 Motivi per considerare il concetto superato

2.1 Lettura costituzionalmente orientata delle norme in esame

La tematica dei delitti contro la personalità dello Stato ha sollevato da sempre vivaci discussioni circa la sua compatibilità con il dettato costituzionale. Nel fondamentale settore dei reati associativi con finalità terroristica o di eversione politica, poi, la congruità delle scelte operate dal legislatore vengono revocate in dubbio sotto un aspetto ulteriore, quello della razionalità del sistema repressivo nel suo complesso. Il panorama dei delitti politici associativi è composto, infatti, da un numero considerevole di *figurae criminis*, contemplate sia nel *Codice Rocco*, sia in leggi speciali, sia in fonti normative europee ed internazionali, molto di-

---

idoneità allo scopo o la ricerca di un nesso di collegamento funzionale tra il mezzo (la costituita o costituenda associazione) ed il fine ben potrebbe colmare quel deficit di oggettività che caratterizza il 270-bis c.p.».

[264] Per una maggiore intelligenza del discorso, si ricordi che le condotte di cui si parla sono quelle che «*possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale», 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*», ovvero quelle «*definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia*» (art. 270-sexies c.p.).

[265] BRIZI L., *L'illecito penale*, cit., 25

versificate sul piano della struttura e della finalità. Questi problemi di difficile, se non addirittura impossibile soluzione, sono dovuti in parte al carattere alluvionale della materia, nel cui quadro normativo originariamente previsto dalla sistematica codicistica si sono inserite una serie di nuove incriminazioni, dettate sia dalla nuova forma politica ed istituzionale dell'ordinamento italiano, sia dagli obblighi discendenti dai trattati internazionali cui l'Italia partecipa; in altra parte essi sono frutto della necessità di fronteggiare fenomeni terroristici, eversivi o sovversivi di natura sempre diversa nel corso degli anni, con soluzioni evidentemente diversificate e ormai sempre più lontane dal concetto di "personalità dello Stato" che tuttora le racchiude nel Codice Penale[266].

È centrale, senza ombra di dubbio, l'interpretazione dell'art. 18 della Costituzione, specie nella parte in cui tale norma disciplina il limite alla libertà d'associarsi, desumendolo dal carattere criminoso dell'associazione stessa[267], dal momento che è il dovere di non perseguire «*fini vietati ai singoli dalla legge penale*» a fornire la chiave per distinguere le associazioni lecite da quelle proibite. Mediante il richiamo del divieto al singolo, la Costituzione traccia un interessante parallelo tra la libertà individuale e la libertà d'associazione, ovvero, più correttamente intesa, dell'individuo in quanto associato. Tanto la libertà individuale, quanto quella d'associazione devono evidentemente esercitarsi nel rispetto dei limiti posti dall'ordinamento penale, il cui rispetto si pone come garanzia della libertà associativa, la quale dunque non può essere appannaggio di apprezzamenti svincolati dalle valutazioni giudiziali emesse in sede di incriminazione del fatto compiuto dal soggetto *uti singulus.* Di conseguenza, non si possono introdurre reati associativi in funzione della tutela di interessi la cui offesa, se materialmente

---

[266] Questi problemi erano già stati avvertiti negli anni '80 da quella parte della dottrina maggiormente interessata alla tematica dei delitti politici d'associazione, su tutti DE FRANCESCO G., *I reati politici associativi nel Codice Rocco: nessi sistematici ed implicazioni interpretative*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1984, 679ss. Dello stesso autore vedi inoltre DE FRANCESCO G., *Ratio di garanzia*, cit., 888ss. In una prospettiva maggiormente critica e protesa alla riforma del Titolo I del Libro II anche PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 21ss. Più recentemente molto illuminanti, sempre nell'ottica di revisione organica della materia, sono le considerazioni espresse in MORLACCHINI F., *Associazioni con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico*, in *Cass. Pen.*, 2006, 1289ss.

[267] In argomento sono ancora attualissimi sia CRISAFULLI V., *In tema di libertà d'associazione*, in *Giur. cost.*, 1962, 744ss, sia NUVOLONE P., *Le leggi penali e la Costituzione*, 1953, 47

eseguita dal singolo, non dia luogo a reato[268]. Poiché la manifestazione del pensiero non è incriminabile (art. 21 della Costituzione), non può certo ritenersi illecita un'associazione che si proponga, idealmente, di sovvertire l'ordine costituito e, proprio per questo motivo, il nuovo testo dell'art. 270 c.p. richiede che l'associazione sovversiva, per poter entrare nel campo del penalmente rilevante debba, predisporre un programma di violenza idoneo allo scopo, raffigurante comportamenti percepibili in termini di materiale offensività[269]. Se è vero che l'associazione deve considerarsi illecita quando si propone delle finalità vietate dalla legge penale, tuttavia è pure vero che questo proposito criminoso è sufficiente per incriminare il fatto associativo nei delitti di cui agli artt. 270 e 270-*bis* c.p. e pure, come si è visto, in tutte le nuove *figurae criminis* della legislazione antiterrorismo introdotte negli ultimi dieci anni: ciò implica che non è necessaria la commissione dei reati scopo. La Costituzione all'art. 25 accoglie il principio secondo cui non si può essere puniti se non per un fatto che offende o pone in pericolo interessi meritevoli di tutela per l'ordinamento giuridico. Sotto questa lente, allora, l'art. 18 della Costituzione consentirebbe di ritenere illecita l'associazione già nello stadio di programmazione dei reati, stabilendo così una retrocessione della tutela penale quando il programma criminale sia perseguito in forma associata[270]. Questa norma costituzionale, dunque, da un lato ha una funzione di garanzia, equiparando l'associazione al singolo sul piano della natura degli interessi, la cui protezione può giustificare il divieto associativo; dall'altro essa ha una funzione di tutela, laddove discrimina l'associazione dal singolo partecipante, richiedendo per l'associazione un'anticipazione della tutela penale poiché potenzialmente offensiva per la sicurezza pubblica, siccome dotata di un apparato idoneo al raggiungimento del suo scopo.

Rilevante per quanto riguarda i delitti contro la personalità dello Stato è anche l'art. 2 della Costituzione, soprattutto nella prima parte, in cui solennemente si afferma che «*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua per-*

---

[268] DE FRANCESCO G., *Ratio di garanzia*, cit., 890

[269] Contrariamente, resterebbero attuali le considerazioni di quegli autori (Fiore, Petta, Vassalli) che ritenevano il reato di associazione sovversiva non in linea col dettato costituzionale.

[270] DE FRANCESCO G., *Ratio di garanzia*, cit., 895

sonalità». L'art. 2 della Costituzione, che non a caso rientra tra i principi fondamentali della legge fondamentale, riconoscendo e garantendo i diritti inviolabili della persona umana sia come singolo sia come consociato, ossia come partecipe di formazioni per l'appunto sociali in cui ha modo di dispiegare la propria personalità, ha una portata dirompente per l'intero ordinamento penale dello Stato. È proprio per la presenza di questa norma che si può comprendere cosa abbia implicato per il sistema dei delitti contro la personalità dello Stato il cambiamento politico, prima che giuridico, dell'ordinamento italiano, il quale da Stato fascista e totalitario è diventato uno Stato democratico e pluralista. Il Titolo I del Libro II, infatti, come già si è avuto modo di vedere, è stato pensato e strutturato ai tempi del fascismo come strumento di giustizia politica, talmente tanto sottratto ai canoni del diritto penale liberale della tradizione ottocentesca, che la sua applicazione venne affidata ad un organo, il Tribunale speciale per la difesa dello Stato, concepito come camera di registrazione di una volontà politica superiore[271], la qual cosa era assolutamente in linea con i dettami ideologici del regime[272]. Malgrado le intenzioni iniziali, l'Italia repubblicana non ha mai provveduto ad una riforma profonda e sistematica del titolo in esame, molto spesso rallegrandosi del fatto che strumenti repressivi di stampo fortemente autoritario, eccentrici ed inaccettabili entro un sistema penale compiutamente liberale, fossero sopravvissuti in un regime democratico e pluralista, del quale avrebbero forse potuto, secondo alcuni, realizzare una tutela migliore[273].

---

[271] PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 22

[272] Il rimando è qui, come è ovvio pensare, alla già citata in nota voce *Fascismo*, contenuta nell'*Enciclopedia Italiana* del 1932. Il rapporto tra lo Stato ed il cittadino ha nella concezione di Benito Mussolini e di Giovanni Gentile la forma di una volontà obiettiva in cui l'uomo è dentro lo Stato e aderisce alla sua volontà spirituale, incarnata nella prassi storica dal regime fascista, che per questi motivi «*è prassi ed è pensiero*».

[273] Il processo appena descritto è quello che Padovani, rimproverando l'atteggiamento di giuristi insigni come il Manzini, chiama «*un'astuzia della ragione capace di adattare alle regole di uno stato sociale di diritto un armamentario penale da "ancien régime"*», unita alla «*convinzione che i regimi passano, ma lo stato resta, e gli strumenti di tutela di quest'ultimo possano in parte sopravvivere alle vicende dei primi: una convinzione che è in parte un'illusione, in parte una frode. Un'illusione nel momento in cui pretende di sottrarre lo stato alle vicende della storia, rivendicando la superiorità del diritto sulla storia in una materia in cui la politica stessa si fa diritto; una frode, nel momento in cui, legittimando la perpetuazione di un apparato normativo autoritario, finisce col determinare una situazione di contraddizione permanente nel nuovo ordinamento e con l'assicurare, per questa via, l'occulta sopravvivenza del regime che ha forgiato tale apparato*» (vedi: PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 22).

In questo mutato quadro istituzionale, l'elemento di raccordo dei delitti previsti nel titolo dovrebbe identificarsi non tanto nello Stato-persona, ma piuttosto nello Stato-comunità, o meglio ancora nello Stato-comunità di persone. Infatti, dal momento che il nostro ordinamento non è più ispirato all'idea autoritaria della preminenza di una volontà oggettivata, bensì al pluralismo, al riconoscimento di diritti individuali soggettivi di natura sia politica sia civile e alla garanzia di tutte quelle forme partecipative in cui si esplica la personalità umana dei consociati, è facile constatare come un concetto come quello di "personalità dello Stato" e gli interessi relativi alla sua incolumità, autonomia, nonché il suo prestigio ed il suo decoro, non siano più rispondenti alle esigenze del nuovo.

Queste considerazioni, pur essendo ancora attualissime, si ispirano ad una tradizione culturale, prima ancora che giuridica, che affonda le sue radici nel giusnaturalismo moderno. La cosiddetta Scuola del diritto naturale, infatti, tra le sue caratteristiche fondamentali postulava l'esistenza di una serie di diritti soggettivi naturali fondamentali dell'individuo in quanto persona, la formazione dello stato civile mediante la stipulazione di un patto (o di un contratto) sociale tra gli uomini, che in tal modo diventano dei consociati, e la fiducia nella possibilità di creare un sistema giuridico razionale realizzato dal sovrano a ciò legittimato da questo patto[274]. I motivi che spingono alla stipulazione del patto sociale sono i più svariati e differiscono da autore ad autore: dall'*adpetitus societatis* di cui parla nel sesto *Prolegomeno* al *De iure belli ac pacis* il giurista olandese Ugo Grozio, tradizionalmente ritenuto il fondatore del giusnaturalismo moderno, alla paura ingenerata ai soggetti dal *bellum omnium contra omnes* di cui tratta il *Leviatano* del filosofo inglese Thomas Hobbes, dalla ragionevolezza che fonda le concezioni di John Locke ed Immanuel Kant, alla disuguaglianza causata dalla proprietà privata di cui dà conto il *Contratto sociale* del ginevrino Jean Jacques Rousseau. Tutti

---

[274] In TODESCAN F., *Compendio di storia della filosofia del diritto*, Padova, 2009, 155ss le caratteristiche della cosiddetta Scuola del diritto naturale moderno vengono sinteticamente individuate nell'individualismo, nel razionalismo e nella secolarizzazione. Per individualismo si intendono «*una serie di posizioni che fanno del singolo, dell'individuo, non tanto una persona tra le persone, ma il principio a partire dal quale si costruisce tutto il mondo storico e sociale*». Per razionalismo si intende quella posizione teoretica che sostiene che la ragione umana è in grado di conoscere esclusivamente la verità e consente così all'uomo di essere «*misura di tutte le cose*». Secolarizzazione, infine, sta ad indicare quell'opera di laicizzazione del diritto che porta ad un netto e definitiva distacco, e forse anche rifiuto, della visione politico-giuridica medievale.

questi differenti punti di vista concordano, tuttavia, in un punto specifico, di fondamentale importanza: lo strumento con cui nasce lo stato civile, determinando l'uscita dell'umanità dallo stato di natura pregresso, è un contratto sociale instaurato tra tutti i singoli individui che decidono di cedere, in tutto o in parte, le proprie prerogative naturali ad un sovrano, in tal modo legittimato e garante della stabilità sociale tra i consociati[275]. Nel pensiero di questi autori, la socialità non è qualcosa che precondiziona gli individui, come vuole la concezione totalitaria dello stato, ma viene logicamente dopo gli individui, in quanto frutto dell'accordo di volontà degli stessi attraverso un contratto, appunto quell'istituto giuridico che maggiormente si adatta ad una situazione individualistica, essendo capace di porre in relazione due volontà individuali in potenziale contrapposizione[276]. Mentre Hobbes e Rousseau postulano una forma di stato civile molto forte, in senso assolutista il primo[277], in senso democratico il secondo[278], in cui l'adesione del cittadino è totale ed irreversibile, Locke e Kant, invece, costruiscono una concezione liberale della società civile, in cui il sovrano non è assoluto ma limitato e garantista. Lo Stato liberale propugnato nei *Due trattati sul governo* di John Locke e ne *La metafisica dei costumi* di Immanuel Kant non nasce per realizzare eticamente l'individuo, bensì per garantire la sfera dei suoi diritti. Lo Stato, dunque, è l'unico sistema capace di instaurare un autentico ordine pubblico, che deve essere difeso nell'ottica, marcatamente garantista, di proteggere i diritti dei consociati. La modernità di questa impostazione teorica è evidente *ictu oculi*: è razionalistica dal momento che vuole fondare la politica sulla ragione ma soprattutto è soggettivistica poiché si spiega all'interno dell'individuo e si dispiega in un'ottica non diversa da quella dell'art. 2 della Costituzione, cioè di riconoscimento e di tutela dei diritti soggettivi della persona. La Scuola del diritto naturale moderno continua ad

---

[276] TODESCAN F., *Compendio*, cit., 175

[277] Nel pensiero hobbesiano gli individui, per puro istinto naturale di autoconservazione, decidono di porre fine alla guerra di tutti contro tutti stipulando un *pactum unionis*. Questo patto è però immediatamente seguito da un *pactum subiectionis*, creando un sovrano a cui cedere il proprio *ius in ominia* (vedi: TODESCAN F., *Compendio*, cit., 175).

[278] Rousseau afferma che nel contratto sociale gli individui devono cedere tutti i loro diritti naturali alla comunità costituita dagli individui stessi. In questo modo, gli individui cedono i diritti naturali *uti singuli* per riacquistarli poi *uti cives*, cioè come concittadini. La radicalità del *pactum unionis ac subiectionis* di Rousseau consiste nel concepire la soggezione al sovrano, costituito dalla totalità degli individui stessi. Solo in quel momento gli individui diventano cittadini, cioè membri di una comunità (vedi: TODESCAN F., *Compendio*, cit., 226).

influenzare anche il pensiero di insigni giuristi e politologi dell'epoca contemporanea, tra i quali soprattutto John Rawls e Norberto Bobbio.

Grande è la distanza tra questa idea di Stato e quella propria del fascismo, di cui il *Codice Rocco* è frutto: la dottrina fascista auspicava che lo stato, inteso quale forma più alta e potente della personalità, fosse identificato totalmente in uno spirito oggettivizzato, capace di riassumere tutte le forme della vita morale e intellettuale dell'uomo e non potesse, quindi, limitarsi a funzioni di ordine e tutela, come voleva il costituzionalismo liberale[279].

Inoltre, il concetto di "personalità dello Stato" nel diritto penale, dal punto di vista terminologico, porta con sé una contraddizione molto rilevante. Ammettendo che la personalità dello Stato sia un bene giuridico penalmente tutelato, in un eventuale processo relativo ad uno dei delitti di cui al Titolo I del Libro II del Codice Penale, lo Stato si troverebbe in una situazione paradossale: da un lato, infatti, sarebbe la persona offesa dal reato, ossia il titolare dell'interesse protetto dalla norma penale[280], dall'altro sarebbe il soggetto, latore dell' interesse generale alla repressione dei reati, a favore del quale il pubblico ministero esercita obbligatoriamente l'azione penale ai sensi dell'art. 112 della Costituzione. L'assurdità di questa situazione sta nella circostanza che il soggetto offeso in un suo interesse particolare non può, logicamente, essere lo stesso che mantiene un interesse generale alla definizione di quella situazione implicante proprio l'interesse particolare leso.

Per questi motivi, sarebbe inoltre opportuno che l'intitolazione dei delitti esaminati ritorni quella contenuta nel vecchio *Codice Zanardelli*, ossia quella di "sicurezza dello Stato", perché esprime una concezione più liberale del rapporto tra il consociato e lo Stato ed è capace di meglio adattarsi alla dinamica del sistema politico, giuridico e *lato sensu* culturale attuale[281].

---

[279] Lo stato fascista non poteva essere un'organizzazione civile che limitava la sfera delle presunte libertà individuali, e nemmeno poteva ridursi ad essere considerato un mero datore di leggi e fondatore d'istituti, bensì l'educatore ed il promotore di vita spirituale nazionale.

[280] Questa è la definizione che si trova in CONSO G.-GREVI V.-BARGIS M., *Compendio di procedura penale*, Padova, 2014, 134

[281] *Contra* Padovani, il quale propone l'intitolazione di "Reati contro la Repubblica", insistendo sul dato letterale della Costituzione che per designare tale dinamica si riferisce costantemente alla Repubblica. Vedi a riguardo PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 24.

2.2 La centralità del ruolo dell'individuo

In un celebre saggio degli anni '50, Marcello Gallo scrive che la «*persona umana è al centro del diritto penale*»[282]. Questa formula, che trova un aggancio puntuale anche nella Costituzione, precisamente all'art. 27 in cui si afferma che «*la responsabilità penale è personale*», ribadisce l'opinione secondo cui l'illecito penale è un illecito personale. La categoria del soggetto attivo del reato, prosegue Gallo, «*accompagna dall'inizio alla fine lo svolgersi del rapporto penale*»[283] e si pone, con questo, in un «*rapporto di interdipendenza funzionale che ne condiziona reciprocamente le caratteristiche strutturali*»[284]. Queste autorevoli considerazioni possono condurre ad interpretazioni antitetiche, dal momento che le modalità di ricezione di questa formula in un sistema giuridico potrebbero essere diverse ed assolutamente non riducibili ad uno schema unitario. In un diritto penale improntato sul fatto e sul danno concreto, infatti, la persona umana consente al sistema di poter comprendere quelle condotte che abbiano cagionato una lesione all'interesse giuridico sotteso alla fattispecie incriminatrice. In un simile modello, non è il reato ad essere identificato attraverso il reo, ma il contrario, è il reo ad essere definito e individuato attraverso il reato. Sul versante opposto, la persona umana viene considerata quale centro di esclusiva analisi per la costruzione della fattispecie penale; così, una simile formula può essere utilizzata per designare le ipotesi in cui l'illecito penale viene costruito *ex latere subiecti*, con particolare riguardo non già al fatto di reato posto in essere e al disvalore obiettivo da esso prodotto, quanto, piuttosto, ai profili caratteriali del soggetto che ne risulta essere l'autore[285].

Per quanto riguarda i delitti di cui al Titolo I del Libro II, tutti gli interventi di riforma che si sono succeduti nel corso di questi ultimi anni hanno posto sempre più drammaticamente al centro il rapporto tra libertà personale e sicurezza, ormai destinate ad essere considerate monadi non sintetizzabili: un maggiore bisogno di sicurezza pare dover comportare un minore spazio per l'esercizio delle

---

[282] GALLO M., *La persona umana nel diritto penale*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 1956, 422

[283] GALLO M., *La persona umana*, cit., 423

[284] GALLO M., *La persona umana*, cit., 423

[285] BRIZI L., *L'illecito penale*, cit., 15

libertà fondamentali garantite dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali. Un esame consapevole dell'attuale normativa penale antiterrorismo deve necessariamente riflettere sul rapporto tra libertà e sicurezza, soprattutto in quest'epoca, caratterizzata in misura sempre maggiore dalla simbolizzazione del diritto penale e dall'assunzione della dicotomia amico-nemico, pressoché in tutti i campi del diritto[286].

L'art. 3 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo sancisce che «*ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona*». Del medesimo tenore è pure l'art. 67 del TFUE, che solennemente afferma: «*l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri*». Ambedue le fonti accostano, in termini non antitetici, la libertà dell'individuo alla sicurezza ed alla stabilità delle istituzioni che la garantiscono: si ricava, pertanto, che la sicurezza non può essere considerata un limite alla libertà dell'individuo, bensì un bene giuridico autonomo, di pari dignità e rilevanza dogmatica rispetto ai concetti di vita, libertà e di dignità della persona. Inoltre, nel sistema della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che pone al centro di ogni considerazione i diritti dell'uomo, non è pensabile una deroga a diritti come quelli alla vita, all'integrità fisica, al divieto di tortura, all'irretroattività della legge penale, nemmeno per esigenze di sicurezza. La CEDU si pone quindi come un estremo baluardo a tutela di tutti gli esseri umani[287].

Ciononostante, nei sistemi giuridici moderni, il rapporto tra esigenze di sicurezza e diritti dell'uomo si fa sempre più complesso. In particolare, davanti a fenomeni con un forte impatto sociale quale il terrorismo internazionale, si scopre

---

[286] MARINO G., *Il sistema antiterrorismo*, cit., 1389

[287] Le esigenze di sicurezza trovano un limite invalicabile nell'interpretazione che la Corte Edu dà di alcune delle disposizioni contenute nella Convenzione. Rispetto alla materia in esame, indicativo è il riferimento alle decisioni della Corte che hanno applicato il principio di non-refoulement a tutti gli stranieri che rischiano di subire trattamenti contrari all'art. 3 della Convenzione nel proprio Paese di origine. In particolare, si veda la sent. CEDU, 28 febbraio 2008, Saadi c. Italia, che condanna il nostro Paese per aver espulso uno straniero, colpevole per un delitto di terrorismo nel suo Stato di nazionalità, il quale ivi rischiava di essere sottoposto a trattamenti disumani ed a tortura.

il cosiddetto "lato oscuro dei diritti umani" [288], qualora, a causa di situazioni emergenziali, vengano adottate legislazioni eccezionali in grado di sospendere alcune garanzie costituzionali al fine, o peggio con il pretesto, di proteggerne altre. In taluni casi, come rilevato da diversi studiosi, le libertà dei cittadini vengono compresse per esigenze di sicurezza ed i diritti del terrorista possono essere violati, se necessario, per proteggere la pubblica incolumità [289].

La logica di protezione della sicurezza pubblica viene messa a repentaglio dal così definito "diritto penale del nemico". Questa concezione è stata elaborata dal giurista tedesco Günther Jakobs ed ipotizza, in seno alle leggi penali di un medesimo ordinamento, l'esistenza di una dicotomia tra *Feindstrafrecht*, ossia diritto penale de nemico, e *Bürgerstrafrecht*, ossia diritto penale del cittadino[290]. Il primo sistema è rivolto ai "criminali-nemici", mentre il secondo ai "criminali-cittadini". Questa distinzione individuata dallo studioso tedesco è cruciale, perché mentre il cittadino (*Bürger*) delinque ma non mette a repentaglio i principi fondanti dell'ordinamento, il nemico (*Feind*) rappresenta un pericolo per la società e perciò impedisce l'instaurazione da parte dello Stato di alcun tentativo di reintegrazione sociale. Il nemico, prosegue Jakobs, deve solo essere neutralizzato, con tutte le ambiguità che questo può implica, sia rispetto alle funzioni della pena ma anche e soprattutto sul piano della tecnica di formulazione normativa, in quanto l'elemento cruciale del "diritto penale del nemico" è costituito dall'anticipazione della soglia della tutela penale, con tutti i rischi che questa comporta[291]. Infatti, i

---

[288] La citazione è un riferimento a MECCARELLI M.-PALCHETTI P.-SOTIS C. (a cura di), *Il lato oscuro dei diritti umani: esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Madrid, 2014

[289] MARINO G., *Il sistema antiterrorismo*, cit., 1389

[290] JAKOBS G., *Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht*, *in Höchstrichterliche Rechtsprechung Strafrecht*, III, 2004, 88 ss, in cui è contenuta la prima e più completa elaborazione teorica di questo approccio allo studio dell'ordinamento penale

[291] La dottrina, soprattutto quella italiana, reagendo a questa concezione, ha giustamente evidenziato come l'eccessivo arretramento dell'intervento penale sia indefettibilmente collegato ad esigenze di neutralizzazione del reo. La controversa natura del "diritto penale del nemico" è dimostrata dall'importante influenza che tale teoria ha avuto sulla nostra dottrina, la quale si è comunque, pressoché unanimemente, dimostrata assai critica nei confronti della stessa. Quanto comunemente si rileva, è l'impossibilità di derogare ad alcuni baluardi garantistici per combattere specifiche categorie di autore, ritenute tendenzialmente più propense al crimine rispetto al resto della popolazione. Si discute poi, in dottrina, sui criteri più o meno stringenti da adottare nella definizione di *Feind*, ai fini dell'applicazione dei corollari sistematici del "diritto penale del nemico". In particolare, ci si chiede se sia necessario accedere ad una concezione stringente, rigorosa, di nemico, ri-

caratteri essenziali del "diritto penale del nemico" si sostanziano in almeno tre aspetti: in primo luogo, come si è detto, le pene svolgono una mera funzione di neutralizzare del reo, tralasciando ogni finalismo rieducativo, in palese contrasto con il dettato costituzionale; in secondo luogo, la soglia della tutela penale è arretrata al punto tale da incrinare i principi di colpevolezza, materialità ed offensività; infine, si assiste ad un processo di degiurisdizionalizzazione mediante l'attribuzione di poteri coercitivi all'esecutivo, al di fuori delle garanzie tipiche del processo penale. Questa teoria presenta alcune perplessità, sia quanto al rispetto del nucleo essenziale dei diritti dell'uomo in quanto persona, sia quanto al tema dell'uguaglianza formale e sostanziale degli individui, sia quanto alla funzione della pena. Un'impostazione del genere non è coerente con l'assetto costituzionale di moltissimi Stati moderni, eppure la tendenza che si riscontra tra i vari legislatori è il ricorrere a riforme normative ispirate alle logiche di disuguaglianza tipiche del "diritto penale del nemico" di Jakobs[292].

Come si vede, il legislatore oggi è costretto ad operare in un contesto politico-giuridico piuttosto complesso. Non sorprende che, negli ultimi anni, l'intervento penale in materia di terrorismo sia stato la diretta conseguenza di drammatici avvenimenti e che giocoforza sia stato fatto abuso della decretazione d'urgenza. La concitazione del legislatore nel dover a tutti i costi dare risposte, più politiche che giuridiche, alla popolazione sgomenta da tali episodi, ha portato alla produzione di un'ingente quantità di norme di eccessivo stampo casistico, talvolta inutili, altre volte assolutamente carenti dal punto di vista della tassatività. Questa tendenza all'ipertrofia normativa assume la triste colorazione del diritto penale simbolico. Dal punto di vista sistematico, interventi normativi concepiti in tal modo

---

comprendendovi esclusivamente soggetti inseriti stabilmente in associazioni criminali finalizzate a sovvertire il sistema ordinamentale di riferimento, oppure se come nemico debba intendersi il soggetto che viola sistematicamente le norme relazionali previste dall'ordinamento, sintomo, questo, di una specifica pericolosità sociale non direttamente collegata all'appartenenza ad un gruppo organizzato. Per una revisione critica del "diritto penale del nemico" si vedano FERRAJOLI L., *Il "diritto penale del nemico" e la dissoluzione del diritto penale*, in *Quest. Giust.*, 2006, 797ss, e MANTOVANI F., *Il diritto penale del nemico, il diritto penale dell'amico, il nemico del diritto penale e l'amico del diritto penale*, in *Riv It. Dir. e Proc. Pen.*, 2007, 470ss.

[292] MARINO G., *Il sistema antiterrorismo*, cit., 1391

sono giuridicamente dannosi; essi rimangono, tuttavia, strumenti politici per tacitare esigenze sociali di sicurezza pubblica[293].

2.3 L'internazionalizzazione del contrasto al terrorismo

La dimensione transnazionale dell'emergenza terroristica contemporanea implica un processo di internazionalizzazione della lotta al terrorismo attraverso il ricorso a fonti normative aperte a contributi di matrice sovranazionale. Ispirati dall'allarme sociale instillato nella società da tutti i recenti attentati, gli attori della scena politica globale hanno iniziato un nuovo, incisivo movimento di riforma dei testi penali antiterrorismo vigenti ai diversi livelli ordinamentali. Tale movimento si sviluppa per mezzo di provvedimenti normativi tra loro eterogenei, in relazione tanto agli ordinamenti e ai legislatori da cui promanano, di volta in volta nazionali, europei o internazionali, quanto agli scopi che perseguono, alle caratteristiche strutturali che le connotano, alla vincolatività che esse possiedono[294]. Al netto della loro diversità, queste fonti normative sono tra di loro legate da molteplici relazioni che non si riducono al condizionamento "verticale discendente" del contenuto delle fonti nazionali ad opera di quelle sovranazionali, collocantesi, come noto, al vertice della gerarchia delle fonti.

Tra le fonti veicolate dall'ordinamento giuridico internazionale si annoverano le Convenzioni delle Nazioni Unite e le Risoluzioni del relativo Consiglio di sicurezza[295]. Tra le prime il riferimento corre, in particolare, alla Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo (conclusa a New York il 15 dicembre 1997 ed entrata in vigore il 23 maggio 2001) e alla già citata Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (conclusa sempre a New York il 9 dicembre 1999 ed entrata in vigore il 10 aprile 2002). Per quanto riguarda le Risoluzione del Consiglio di sicurezza, in

---

[293] MARINO G., *Il sistema antiterrorismo*, cit., 1392

[294] ROSSI F., *La circolarità dei modelli nazionali nel processo di armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo*, in *Dir. Pen. Cont.-Riv. Trim.*, I, 2017, 177

[295] Queste ultime, in particolare, vengono varate sulla base del cap. VII della Carta delle Nazioni Unite e contengono due diversi tipi di norme: quelle del primo tipo sanciscono obblighi di tutela penale in capo agli Stati membri delle N.U.; quelle del secondo tipo, invece, irrogano sanzioni individuali a carico di soggetti ed enti sospettati di essere coinvolti nella rete terroristica di "*Al-Qaida*".

questi ultimi anni esse hanno acquisito un ruolo centrale d'impulso al movimento di riforma delle normative europee e nazionali di lotta al terrorismo attraverso il diritto penale. Al pari delle Convenzioni ma con tutti i vantaggi pratici connessi a una ben diversa flessibilità e snellezza procedimentale rispetto a queste, tali Risoluzioni possono, infatti, imporre obblighi di incriminazione dotati di un considerevole grado di dettaglio in capo ai Paesi membri dell'organizzazione internazionale in questione, i quali sono, in un secondo momento, tenuti a trasporli nei rispettivi ordinamenti giuridici in ossequio al rango delle fonti da cui essi promanano[296]. Questo interventismo vieppiù massiccio del Consiglio di sicurezza è dovuto a vari fattori, tra i quali sicuramente l'autorevolezza dell'istituzione e dell'ordinamento da cui promanano, la rapidità di azione e la tendenziale convergenza politico-criminale dei singoli Stati sulle soluzioni e sugli indirizzi adottati, i quali garantiscono agli obblighi di tutela penale di matrice internazionale una penetrazione capillare all'interno dei sistemi giuridici, sia regionali sia nazionali, ed un significativo condizionamento del contenuto delle rispettive fonti normative in tema di terrorismo[297].

Per quanto attiene il continente europeo, sul fronte del Consiglio d'Europa si segnalano due provvedimenti: la Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, aperta alla firma a Varsavia il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1 maggio 2008, e la Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, anch'essa aperta alla firma sempre il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1 giugno 2007. L'Unione Europea, invece, ha avviato un processo di penetrante armonizzazione delle legislazioni antiterrorismo degli Stati membri, assumendo in tal modo un ruolo di primaria importanza nell'ambito del processo di riforma delle legislazioni

---

[296] In tal senso, assume particolare rilievo la risoluzione che il Consiglio di sicurezza ha emanato in seguito all'attentato terroristico verificatosi a Bruxelles il 24 maggio 2014 (risoluzione 2178 (2014) del 24 settembre). In essa si fa obbligo ai Paesi membri delle Nazioni Unite di prevenire e reprimere attività di reclutamento, organizzazione, trasporto o supporto a favore di soggetti che intendano viaggiare verso uno Stato diverso da quello in cui risiedono o da quello di origine per finalità di terrorismo, nonché condotte di finanziamento dei viaggi medesimi e delle attività di detti individui (paragrafi 5 e 6). A questo scopo, i legislatori nazionali devono garantire che i rispettivi ordinamenti giuridici prevedano «*serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duty reflecting the seriousness of the offense*» gli autori di simili condotte (par. 6).

[297] ROSSI F., *La circolarità dei modelli*, cit., 179

nazionali e formulando numerosi obblighi di incriminazione con lo scopo di introdurre nuovi fattispecie criminali terroristiche da parte dei legislatori interni[298].

Sotto il profilo dell'armonizzazione tra sistemi penali diversi, le fonti sovranazionali svolgono un ruolo d'impulso determinante nell'ambito del movimento di riforma delle legislazioni antiterrorismo nazionali[299]. Invece, sotto il profilo contenutistico, esse si contraddistinguono per una notevole dilatazione del perimetro del penalmente rilevante e per il tenore spiccatamente preventivo e repressivo degli obblighi di incriminazione da esse imposti ai legislatori nazionali. Le figure di reato delineate dalle fonti in esame prevedono l'incriminazione di atti meramente preparatori, assegnano un ruolo centrale alla componente finalistica, a netto discapito della componente fattuale, ed infine richiedono sanzioni penali severe e comunque maggiori rispetto al massimo edittale rinvenibile nei singoli ordinamenti nazionali per i reati comuni corrispondenti[300].

Rivolgendo lo sguardo alle soluzioni adottate da alcuni Paesi europei vicini al nostro, si può notare come nel corso dell'elaborazione delle fonti sovranazionali alcuni di essi siano stati assunti come modelli dal legislatore comunitario ma anche come questi stessi Paesi abbiano dimostrato in fase attuativa una marcata tendenza all'esercizio del margine di discrezionalità loro riservato per incriminare fatti ulteriori rispetto a quelli considerati a livello europeo.

---

[298] A tal proposto si sono già richiamate le Decisioni quadro 2002/475/GAI e 2008/919/GAI, nonché la recente Direttiva UE del 31 marzo 2017, n. 541

[299] In primo luogo, infatti, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si rivelano per la loro provenienza e struttura come le più autorevoli, le più pratiche e veloci da adottare in situazioni di emergenza, nonché le più influenti sul contenuto delle altre fonti penali a livello sia regionale sia nazionale. In secondo luogo, le Convenzioni del Consiglio d'Europa in tema di terrorismo sembrano aver acquisito col tempo una sempre maggiore incidenza sulle legislazioni penali dei relativi Stati parte, intervenendo come una sorta di "fonti interposte" tra le risoluzioni suddette e gli atti normativi europei di armonizzazione. In terzo luogo, infine, seppure spesso successive nel tempo rispetto agli strumenti in precedenza richiamati, cui evidentemente si ispirano, le fonti UE sono indubbiamente dotate di una forza armonizzante particolarmente accentuata, con riguardo soprattutto ai meccanismi di giustiziabilità degli obblighi di tutela penale in esse sanciti, azionabili attraverso le procedure pregiudiziali (art. 267 TFUE) o d'infrazione (art. 258 TFUE) dinnanzi alla Corte di giustizia. Inoltre, l'attribuzione all'Unione di una competenza penale in materia di terrorismo ed il suo successivo esercizio, produce l'effetto di attrarre nell'orbita dell'intero diritto UE tutte le norme nazionali che regolano la stessa materia, indipendentemente dal fatto che queste ultime siano state varate prima o dopo rispetto alle fonti comunitarie, o ancora in trasposizione di fonti provenienti dall'ordinamento giuridico internazionale o del Consiglio d'Europa

[300] ROSSI F., *La circolarità dei modelli*, cit., 181

Questi Paesi modello della lotta al terrorismo sono, oltre all'Italia, la Francia, la Spagna ed il Regno Unito. Il legislatore francese ha, infatti, deciso di introdurre, oltre ai reati di provocazione a commettere atti di terrorismo e di apologia (art. 421-2-5 del Codice Penale francese), la figura dell'«*entreprise individuelle*» (art. 421-2-6 C.p.f.)[301] ed in questo modo non solamente ha creato delle fattispecie a tutela penale sensibilmente anticipata rispetto alla lesione del bene giuridico protetto ma anche, come nel caso dell'«*entreprise individuelle*», eccedente le fasi prodromiche individuate dalle fonti europee vigenti. Anche nell'ordinamento spagnolo si è assistito all'aumento ed alla dilatazione delle fattispecie incriminatrici di condotte prodromiche rispetto all'azione terroristica[302]; per quanto riguarda, invece, le fattispecie associative, il legislatore spagnolo ha deciso di non proporre più un modello unitario, bensì differenziato, prevedendo l'incriminazione delle associazioni terroristiche e dei cosiddetti gruppi terroristici, la cui struttura organizzativa è sconosciuta alle fonti comunitarie. Tuttavia, il modello più emblematico della descritta tendenza all'ampio esercizio della discrezionalità è quello del Regno Unito, in cui in materi di lotta al terrorismo spiccano i due *Terrorism Acts*. Il primo risale al 2000 e contiene una definizione generale di terrorismo, il secondo, più recente, è stato approvato nel 2006[303]. Infatti, mentre

---

[301] Questa particolare *figura criminis* dell'ordinamento francese sanziona, a determinate condizioni, il compimento individuale di meri atti preparatori che preconizzino un pericolo per la vita o l'integrità fisica delle persone, quali la consultazione abituale di pagine internet o la detenzione di documenti digitali o di propaganda che provochino direttamente alla commissione di atti di terrorismo o che ne facciano comunque apologia.

[302] Con l'entrata in vigore della Ley Orgánica n. 2/2015, infatti, nel codice penale iberico vi sono reati quali: l'«*adoctrinamiento*», anche passivo, e l'«*adiestramiento*» che ricomprende, oltre al fatto di chi riceve addestramento, anche quello di chi si autoaddestra – con finalità di terrorismo e il trasferimento all'estero con finalità di terrorismo (art. 575 C.P.s.); il finanziamento del terrorismo, punibile anche a titolo di colpa grave (art. 576, co. 4 C.P.s.); la pubblica glorificazione o giustificazione del terrorismo e il discredito, denigrazione o umiliazione di vittime di reati terroristici (art. 578 C.P.s); la diffusione di messaggi o consegne per incitare altri alla commissione di tali reati (art. 579 C.P.s).

[303] Nel sistema penale britannico le fattispecie criminose antiterrorismo sono particolarmente severe ed intransigenti anche a causa del difficile rapporto tra Londra ed i nazionalisti separatisti nordirlandesi dell'I.R.A. ("*Irish Republican Army*"), particolarmente drammatico nel corso degli anni '60. Come se ciò non fosse sufficiente, purtroppo, il legislatore del Regno Unito ha affiancato pene che sembrano varcare ampiamente i confini più remoti della proporzionalità. Ad esempio, il reato di «*preparation of terrorist acts*» viene punito addirittura con l'«*imprisonment for life*», ossia il corrispettivo dell'ergastolo. A tutto ciò si accompagnano, infine, regole procedurali speciali e derogatorie rispetto ai canoni basilari del giusto processo penale, in particolare le svariate ipotesi d'inversione dell'onere della prova dalla pubblica accusa all'imputato, in uno con l'articolato sistema di misure quasi penali particolarmente incidenti sulla libertà personale dell'individuo.

per un verso la legislazione antiterrorismo europea ha avuto un impatto minimo sul sistema giuridico britannico, per l'altro questa polarizzazione incontrollata della risposta penale verso la prevenzione generale e la mera retribuzione, nonché i notevoli eccessi punitivi rispetto alle previsioni contenute nelle fonti dell'Unione, non sono riuscite ad impedire al modello del Regno Unito di influenzare le scelte operate dai legislatori degli altri Stati europei, e finanche dei principali attori della comunità internazionale.

A fronte di queste considerazioni, appare evidente che le più recenti riforme di lotta al terrorismo attraverso il diritto penale in Europa rappresentano un ulteriore passo in avanti verso la prevenzione e la repressione estrema del fenomeno terroristico. Esse rappresentano altresì, purtroppo, un ulteriore passo indietro rispetto al polo della tutela dei diritti fondamentali del terrorista reale o presunto. Gli istituti di cui si è dato conto non garantiscono un adeguato equilibrio tra l'esigenza di assicurare la sicurezza collettiva e la necessità di tutelare i diritti fondamentali dell'uomo[304], di cui devono comunque tener conto. Al giorno d'oggi non pare ancora possibile ottenere il risultato di una *migliore legislazione penale*[305] senza prima aver raggiunto il traguardo di un'Unione Europea saldamente ancorata a basi costituzionali coerenti e, in parallelo, di un diritto penale europeo ispirato a una politica criminale razionale, che metta al centro della tutela la persona. Solamente lo sviluppo di un vero e proprio sistema penale europeo può fornire i presupposti necessari a garantire l'equilibrio tra la sicurezza pubblica e i diritti fondamentali, interrompendo una tendenza sempre più problematica nel ricorrere a modelli emergenziali o casistici di lotta al terrorismo[306].

---

[304] In tal senso si esprimono, concordemente, MARINO G., *Il sistema antiterrorismo*, cit., 1388ss, ma soprattutto ROSSI F., *La circolarità dei modelli*, cit., 189. Presso entrambi si avverte forte l'esigenza di un cambio di rotta nella lotta al terrorismo attraverso il diritto penale, in termini comunque diversi da quanto avvenuto finora.

[305] SATZGER H., *Prospettive di un diritto penale europeo basato su una politica criminale europea*, in *Crit. dir*., 2012, 184

[306] ROSSI F., *La circolarità dei modelli*, cit., 190 in cui, a riprova di quanto *supra*, si sostiene che «*anche banalmente per contrastare efficacemente un fenomeno "anti-sistema" non serve altro che un sistema*»

CONCLUSIONI

Dal presente lavoro emerge che il concetto di "personalità dello Stato" possa ritenersi superato sia a livello dottrinale, sia a livello normativo e giurisprudenziale.

Infatti, immediatamente dopo la caduta del fascismo e con l'avvento della Costituzione repubblicana, la sensibilità dottrinale nei confronti del Titolo I del Libro II del Codice Penale è profondamente cambiata, arrivando perfino a denunciare la contrarietà al dettato costituzionale delle linee generali di politica del diritto da cui muove il Titolo I nel suo complesso[307]. Come si è visto, infatti, in relazione ai delitti contro la personalità dello Stato sono presi come parametri gli artt. 2 e 18 della Costituzione e di essi viene data una lettura che vuole essere in primo luogo garantista e, in secondo luogo, capace di rispondere alle imprescindibili esigenze di tutela della sicurezza pubblica[308]. Alla luce di queste nuove esigenze di protezione, un impianto sistematico legato al concetto di "personalità dello Stato" appare superato, in quanto espressione di un rapporto tra l'individuo e lo Stato che personalizza in maniera eccessiva il fulcro della tutela in capo a quest'ultimo, finendo per asservire, in modo completamente contrario ai canoni della democrazia e dello Stato di diritto, il singolo consociato alle istituzioni pubbliche, e soprattutto alla visione politica di cui le stesse sono portatrici[309]. Il nuovo modello di rap-

---

[307] Per tutti vedi PADOVANI T., *Bene giuridico*, cit., 21ss

[308] Vedi soprattutto DE FRANCESCO G., *Ratio di garanzia*, cit., 888ss, e del medesimo autore, *I reati politici associativi*, cit., 679ss

[309] Con tutta evidenza, non ci si muove più in un'ottica tale per cui, come si trova scritto nella voce *Fascismo* dell'*Enciclopedia Treccani* del 1932, «*il fascismo riafferma lo stato come la realtà vera dell'individuo. E se la libertà dev'essere l'attributo dell'uomo reale* […]*, il fascismo è per la libertà. E per la sola libertà che possa essere una cosa seria, la libertà dello stato e dell'individuo nello stato. Giacché per il fascista, tutto è nello stato, e nulla di umano o spirituale esiste, e tanto meno ha valore, fuori dello stato. In tal senso il fascismo è totalitario, e lo stato fascista, sintesi e unità di ogni valore, interpreta, sviluppa e potenzia tutta la vita del popolo.* […] *Lo stato fascista, forma più alta e potente della personalità, è forza, ma spirituale. La quale riassume tutte le forme della vita morale e intellettuale dell'uomo. Non si può quindi limitare a semplici funzioni di ordine e tutela, come voleva il liberalismo. Non è un semplice meccanismo che limiti la sfera delle presunte*

porto tra l'individuo e l'organizzazione statale voluto dalla Costituzione pone, viceversa, al centro del sistema l'individuo, non tanto come accezione di un'astratta "personalità dello Stato", bensì come persona umana, che svolge la sua personalità entro lo Stato, il quale ha il compito di riconoscere i diritti fondamentali e garantire il loro esercizio al sicuro da aggressioni tanto interne quanto esterne. Per questo motivo, ci pare che la categoria dei "delitti contro la sicurezza dello Stato" contenuta nel vecchio *Codice Zanardelli* sia, da un punto di vista terminologico, maggiormente aderente al sistema costituzionale rispetto alla categoria dei "delitti contro la personalità dello Stato" di cui parla il *Codice Rocco*.

Del resto, l'evoluzione normativa delle fattispecie criminose del Titolo I, in particolare quelle relative ai delitti politici di stampo associativo, confermano la centralità del ruolo dell'individuo nel sistema penale[310]. Tutti i provvedimenti che si sono susseguiti in un arco di circa quarant'anni a partire dal D.L. n. 625 del 15 dicembre 1979 e fino alla recente L. n. 153 del 28 luglio 2016 sono, infatti, concordi nell'attribuire un ruolo preminente alla sicurezza pubblica e degli individui. Si è voluto mettere in luce le criticità di questi interventi di riforma riguardanti l'eccessiva personalizzazione cercata dal legislatore, specie negli ultimi due decenni, nella formulazione delle *figurae criminis*, distaccandole sempre di più dal cosiddetto diritto penale del fatto e dai suoi corollari di materialità e necessaria offensività. Ciò è senz'altro dovuto alla mancanza di visione d'insieme del legislatore che, ad un ripensamento generale della sistematica di fondo dei delitti in esame nella direzione testé indicata, ha preferito adottare misure frettolose e di stampo giurisprudenziale, utili solo a dare risposte nell'immediato, ma incapaci di risolvere gli annosi problemi dei delitti di stampo politico nell'ordinamento italiano. Inoltre, la tendenza riscontrata è quella di internazionalizzare il contrasto al terrorismo: questo orientamento, che accomuna l'ordinamento italiano e quello degli altri Paesi con una tradizione giuridica assimilabile alla nostra, è senza dubbio importante nell'ottica nomofilattica e dell'efficacia delle soluzioni normative e

---

libertà individuali. È forma e norma interiore, e disciplina di tutta la persona; penetra la volontà come l'intelligenza».

[310] Questa centralità veniva evidenziata già negli anni'50 nel fondamentale saggio di GALLO M., *La persona umana*, cit., 422, il quale icasticamente afferma che «*la persona umana è al centro del diritto penale*».

giudiziali, ma incrina sempre più la possibilità di revisione sistematica del Titolo I.

Anche la giurisprudenza è sensibile al tema del rapporto tra i delitti contro la personalità dello Stato ed il modello pluralistico dettato dalla Costituzione, in cui la persona umana ha un ruolo di assoluta centralità. Dalle risalenti sentenze costituzionali[311] ai più recenti arresti della Cassazione Penale, il percorso logico-argomentativo seguito dall'interprete ha vieppiù affermato la necessità di coniugare la tutela delle pubbliche istituzioni all'incolumità dei singoli consociati. La nozione di "personalità dello Stato" è sempre più inadatta a salvaguardare «*gli ordinamenti sociali della collettività non limitatamente alle istituzioni, benché latamente intese, ma facendo riferimento alle fondamentali articolazioni di libertà che realizzano il modello pluralistico disegnato dalla Costituzione a tutela della persona e che nelle istituzioni trovano piuttosto la loro rappresentanza e protezione*»[312].

---

[311] Su tutte vedi la già citata sent. cost. n. 193 del 3 luglio 1985.

[312] Cass. pen., sez. V, n. 40111 del 21 giugno 2013

BIBLIOGRAFIA: LETTERATURA

ALBANELLO Cesare, *Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica*, in *Giurisprudenza di Merito*, 1981

ANTOLISEI Francesco, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. Volume II*, 7 ed., Milano, 1977

ARAGONA Valentina, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo. Criticità e innovazioni della nuova disciplina italiana*, in *Diritto Penale Contemporaneo-Rivista Trimestrale*, I, 2017

BECCARIA Cesare, *Dei delitti e delle pene*, Milano, 1764

BETTIOL Rodolfo, *Associazioni politiche illecite: contributo interpretativo*, in AA.VV., *Il delitto politico dalla fine dell'ottocento ai giorni nostri*, Roma, 1984

BIN Roberto-PITRUZZELLA Giovanni, *Diritto costituzionale*, 12 ed., Torino, 2011

BOIDO Arianna, Sub *270-bis*, in RONCO Mauro-ROMANO Bartolomeo (a cura di), *Codice penale ipertestuale*, 4 ed., Torino, 2012

BRIZI Lorenzo, *L'illecito penale costruito ex latere subiecti: la "finalità di terrorismo" alla prova del diritto penale del fatto*, in *Diritto Penale Contemporaneo-Rivista Trimestrale*, I, 2017

BURDESE Alberto, *Manuale di diritto pubblico romano*, Torino, 1966

CADOPPI Alberto-CANESTRARI Stefano-MANNA Adelmo-PAPA Michele, *Trattato di diritto penale. Parte speciale. Volume I. I delitti contro la personalità dello Stato*, Torino, 2008

CALDERONE Carmelo Renato, *«Emergenza» e necessità di tutela dell'ordine democratico (a proposito del decreto legge 15 dicembre 1979, n. 625)*, in *Giurisprudenza di Merito*, 1980

CALDERONE Carmelo Renato, *Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica (modifiche apportate dalla l. 6 febbraio 1980, n. 15)*, in *Giurisprudenza di Merito*, 1980

CAVALIERE Antonio, *Considerazioni critiche intorno al d.l. Antiterrorismo, n. 7 del febbraio 2015*, in *Diritto Penale Contemporaneo-Rivista Trimestrale*, II, 2015

CAVANNA Adriano, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico. Volume I*, Milano, 1982

CAVANNA Adriano, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico. Volume II*, Milano, 1982

COCCO Giovanni-AMBROSETTI Enrico Mario-MEZZETTI Enrico, *Manuale di diritto penale. Parte speciale. I reati contro i beni pubblici. Stato, amministrazione pubblica e della giustizia, ordine pubblico*, 2 ed., Padova, 2013

COLAIOCCO Sergio, *Le nuove norme antiterrorismo e le libertà della persona: quale equilibrio?*, in *Archivio Penale*, 2015

CONSO Giovanni-GREVI Vittorio-BARGIS Marta, *Compendio di procedura penale*, 7 ed., Padova, 2014

CRISAFULLI Vezio, *In tema di libertà d'associazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962

CUPELLI Cristiano, *Il nuovo art. 270-bis c.p.: emergenze di tutela e deficit di determinatezza?*, in *Cassazione penale*, 2002

D'AGOSTINO Luca, *I margini applicativi della condotta di partecipazione all'associazione terroristica: adesione psicologica e contributo causale all'esecuzione del programma criminoso. Riflessioni sulla più recente casistica in materia di terrorismo islamico*, in *Diritto Penale Contemporaneo-Rivista Trimestrale*, I, 2017

DALIA Andrea, *I sequestri di persona a scopo di estorsione, terrorismo od eversione*, Varese, 1980

DEAN Fabio, voce *Personalità interna dello Stato (delitti contro la)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XII, Torino, 1965

DE FRANCESCO Giovannangelo, *I reati politici associativi nel Codice Rocco: nessi sistematici ed implicazioni interpretative*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1984

DE FRANCESCO Giovannangelo, *Ratio di garanzia ed esigenze di tutela nella disciplina costituzionale dei limiti alla libertà d'associazione*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1982

DE MARSICO Alfredo, *I delitti contro lo Stato nella evoluzione del diritto pubblico*, Bari, 1927

DE VERO Giancarlo, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1998

DOLCINI Emilio, *Appunti su «criminalità organizzata» e «reati associativi»*, in *Archivio Penale*, 1982

DONATI Donato, *La persona reale dello Stato*, Milano, 1921

DONINI Massimo, *Il diritto penale di fronte "al nemico"*, in *Cassazione penale*, 2007

FERRAJOLI Luigi, *Il "diritto penale del nemico" e la dissoluzione del diritto penale*, in Questione Giustizia, 2006

FIANDACA Giovanni, *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale, Dibattito su "Il codice Rocco cinquant'anni dopo*", in *La questione criminale*, 1981

FIANDACA Giovanni-MUSCO Enzo, *Diritto penale. Parte speciale. Volume primo*, 5 ed., Bologna, 2012

FIORE Carlo, *Ordine pubblico (diritto penale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXX, Milano, 1980

GALLO Marcello, *La persona umana nel diritto penale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1956

GALTERIO Lucio, voce *Personalità dello Stato (delitti contro la personalità)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXIII, Roma, 1990

IEVOLELLA Attilio, *Scontri a Napoli, protagonisti gli attivisti di "Casapound". Semplici episodi di violenza? No, sovversione*, in *Diritto e Giustizia*, 2013

JAKOBS Günther, *Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht*, *in Höchstrichterliche Rechtsprechung Strafrecht*, III, 2004

KOSTORIS Roberto (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, 3 ed., Milano, 2017

LAUDI M., voce *Terrorismo (diritto interno)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLIV, Milano, 1983

LECCESE Massimo, *Norme antiterrorismo: tutte le fattispecie di delitto. Il codice penale si allinea a Bruxelles*, in *Diritto e Giustizia*, 2005

LEO Guglielmo, *Nuove norme in materia di terrorismo*. *Voce per il "Libro dell'anno del diritto Treccani 2016"*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2015

MANTOVANI Ferrando, *Il diritto penale del nemico, il diritto penale dell'amico, il nemico del diritto penale e l'amico del diritto penale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2007

MANZINI Vincenzo, *Trattato di diritto penale italiano. Volume quarto*, Torino, 1934

MARINO Giuseppe, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l.43/2015: un esempio di diritto penale del nemico?*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2016

MARINUCCI Giorgio, *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale: uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Pen*ale, 2011

MAZZANTI Manlio, *La legge 6 febbraio 1980, n. 15, contro il terrorismo*, in *Giustizia Penale*, 1980

MECCARELLI Massimo-PALCHETTI Paolo-SOTIS Carlo (a cura di), *Il lato oscuro dei diritti umani: esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Madrid, 2014

MESSINA Rino, *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità dello Stato*, Milano, 1981

MILITELLO Vincenzo, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Presentazione del VII Corso interdottorale di diritto e procedura penale "Giuliano Vassalli" per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, in *Diritto Penale Contemporaneo-Rivista Trimestrale*, I, 2017

NUVOLONE Pietro, *Le leggi penali e la Costituzione*, Milano, 1953

PADOVANI Tullio, *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del Titolo I, Libro II c.p.*, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1982

PADOVANI Tullio, *Un intervento normativo scoordinato che investe anche i delitti contro lo Stato*, in *Guida al diritto*, 2006

PALAZZO Francesco Carlo, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Questione Giustizia*, 2006

PALAZZO Francesco Carlo, *La recente legislazione penale*, Padova, 1982

PELISSERO Marco, *Occasioni critiche sulla legge in tema di reati d'opinione: occasioni mancate e incoerenze sistematiche*, *Diritto Penale e Processo*, 2006

PELISSERO Marco, *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Napoli, 2000

PELISSERO Marco, *Terrorismo internazionale e diritto penale*, in *Studium Iuris*, 2005

PERTILE Giambattista, *Storia del diritto italiano. Volume quinto*, Torino, 1872

PETTA Paolo, *Le associazioni anticostituzionali dell'ordinamento italiano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973

PRESOTTO Andrea, *Le modifiche agli artt. 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 *Diritto Penale Contemporaneo-Rivista Trimestrale*, I, 2017

PULITANÒ Domenico, *Le misure del governo per l'ordine pubblico*, in *Democrazia e diritto*, 1980

RIZ Roland, *Lineamenti di diritto penale. Parte generale*, 6 ed., Padova, 2012

ROMANO Santi, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1932

RONCO Mauro (opera diretta da), *Commentario sistematico al Codice Penale. Volume secondo. Tomo primo. Il reato. Struttura del fatto tipico. Presupposti oggettivi e soggettivi dell'imputazione penale. Il requisito dell'offensività del fatto*, 2 ed., Bologna, 2011

RONCO Mauro, voce *Terrorismo*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, vol. VII, Torino, 1987

ROSSI Francesco, *La circolarità dei modelli nazionali nel processo di armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo*, in *Diritto Penale Contemporaneo-Rivista Trimestrale*, I, 2017

SALVINI Guido, *L'associazione finalizzata al terrorismo internazionale: problemi di definizione e prova dell'attività terroristica*, in *Cassazione Penale*, 2006

SANTINI Serena, *L'Unione europea compie un primo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 7-8/2017

SATZGER Helmut, *Prospettive di un diritto penale europeo basato su una politica criminale europea*, in *Critica del diritto*, 2012

SBRICCOLI M., *Crimen laese maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano, 1974

TODESCAN Franco, *Compendio di storia della filosofia del diritto*, Padova, 2009

VASSALLI Giuliano, *Propaganda sovversiva e sentimento nazionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1966

WEBER Max, *Economia e società*, Tubinga, 1922

BIBLIOGRAFIA: FONTI NORMATIVE

Fonti interne

Legge n. 2693 del 9 dicembre 1928

Legge n. 1317 del 11 novembre 1947

Legge n. 191 del 18 maggio 1978

Legge n. 15 del 6 febbraio 1980

Legge n. 17 del 25 gennaio 1982

Legge n. 304 del 29 maggio 1982

Legge n. 210 del 12 maggio 1995

Legge n. 438 del 15 dicembre 2001

Legge n. 34 del 14 febbraio 2003

Legge n. 155 del 31 luglio 2005

Legge n. 85 del 24 febbraio 2006

Legge n. 43 del 17 aprile 2015

Legge n. 153 del 28 luglio 2016

Decreto Legge n. 191 del 21 marzo 1978

Decreto Legge n. 625 del 15 dicembre 1979

Decreto Legge n. 374 del 18 ottobre 2001

Decreto Legge n. 144 del 27 luglio 2005

Decreto Legge n. 7 del 18 febbraio 2015

Decreto Legislativo n. 43 del 14 febbraio 1948

Decreto Legislativo luogotenenziale n. 224 del 10 agosto 1944

Fonti europee

Regolamento UE n. 98 del 15 gennaio 2013

Direttiva UE n. 541 del 31 marzo 2017

Decisione Quadro 475/2002/GAI

Decisione Quadro 2008/919/GAI

Decisone 2005/671/GAI

Fonti internazionali

Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo del 15 dicembre 1997

Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo del 9 dicembre 1999

Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 2178 del 2014

Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi da reato e sul finanziamento del terrorismo del 16 maggio 2005

Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo del 16 maggio 2005

Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 22 maggio 2015

BIBLIOGRAFIA: GIURISPUDENZA

Giurisprudenza costituzionale

Corte cost., n. 142 del 18 luglio 1973

Corte cost., n. 193 del 28 giugno 1985

Corte cost., n. 243 del 12 luglio 2001

Giurisprudenza di merito

Trib. Padova, del 4 settembre 1981

Ass. Milano, del 13 giugno 2009

Giurisprudenza di legittimità

Cass. pen., sez. I, n. 9333 del 1 luglio 1981 (De Montis)

Cass. pen., sez. I, del 4 novembre 1987

Cass. pen., sez. I, n. 1072 del 11 giugno 2006

Cass. pen., sez. V, n. 12252 del 23 febbraio 2012 (Bortolato ed altri)

Cass. pen., sez. V, n. 40111 del 26 giugno 2013

Cass. pen., sez. V, n. 40348 del 26 giugno 2013

Cass. pen., sez. V, n. 46340 del 4 luglio 2013

Giurisprudenza europea

sent. CEDU, 28 febbraio 2008, Saadi c. Italia

RINGRAZIAMENTI

Al termine di questi lunghi anni accademici, il primo ringraziamento va doverosamente ai miei genitori e a tutta la mia famiglia, i quali hanno reso possibili i miei studi, hanno condiviso le gioie e le fatiche del percorso universitario e, soprattutto, mi hanno sostenuto nei momenti di difficoltà.

Ringrazio il mio relatore, il Professor Enrico Mario Ambrosetti, per aver reso possibile questo lavoro di tesi. Un sentito ringraziamento va alla Dottoressa Chiara Zerbinato per la paziente opera di revisione e, in particolare, per la sua costante disponibilità nel fornire precisazioni e chiarimenti durante questi mesi di lavoro.

Un pensiero di simpatia lo rivolgo, e non può essere diversamente, ai ragazzi, al personale ed all'amministrazione del Collegio Universitario "Gregorinaum" di Padova, per avermi supportato e, soprattutto, sopportato in questi sette bellissimi anni. Un grazie speciale è rivolto al direttore, l'Ingegner Alberto Scarpis, la cui presenza garbata è sempre stata di sostegno al mio percorso personale ed universitario.

Infine, voglio rivolgere un caloroso saluto a quanti, tra i miei amici, mi sono stati più vicini: i "*fioi*" di Noventa, Michele Roman, Luca Finotto, Giordano Basso e Thomas Abbadir, e il "*Trio dell'Ave Maria*", Francesco Messina, Nicolò Arena e Francesco Magliozzi. Se sono arrivato a questo traguardo lo devo alle loro pacche sulla spalla e, soprattutto, sulla testa. Un pensiero lo rivolgo anche alla mia amica Maya Coianiz, che tra un Kinder Bueno ed un passo di danza indiana, è un'insostituibile compagna di spritz padovani.