



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Recensioni

R. E. Kostoris e F. Viganò (cur.),
Il nuovo "pacchetto" antiterrorismo,
Giappichelli, Torino, 2015, pp. XVIII-158

È disponibile in formato elettronico il volume curato da Roberto Kostoris e Francesco Viganò che ospita le analisi di Antonio Balsamo, Stefania Martelli, Franco Roberti, Silvia Signorato e Alfio Valsecchi sui profili della novella antiterrorismo di cui al d.l. n. 7/2015, conv. in l. n. 43/2015.

Una novella questa che affida per la prima volta un ruolo di coordinamento delle indagini in materia di terrorismo alla Procura Nazionale antimafia, ribattezzata ora «Procura Nazionale antimafia e antiterrorismo» e diretta oggi dallo stesso Franco Roberti, coautore del volume. Si è “finalmente abbandonata” la logica della frammentazione delle indagini in materia di terrorismo internazionale, optando per una loro concentrazione nell'ambito della procura nazionale antimafia: questo il commento di Kostoris, che aggiunge come si sia anche compreso che tra i due fenomeni, la mafia e il terrorismo internazionale si sono creati forti





anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Recensioni

intrecci e collegamenti che impongono strategie di contrasto unitarie. Kostoris intravede delle ombre sull'intervento legislativo, non si sa se dovute più a incuria o a scelta, in ordine alle asimmetrie che permangono tra le attribuzioni del Procuratore Nazionale in materia di mafia e di terrorismo, e per il fatto di aver precluso a quest'organo di esercitare taluni poteri significativi, come quello di autorizzare le agenzie di *intelligence* ad effettuare intercettazioni preventive o colloqui investigativi a fini preventivi in materia di terrorismo con soggetti detenuti o internati, che rimane, invece, affidato al procuratore generale della Corte d'Appello.

Accanto alle organizzazioni e ai networks del terrorismo internazionale – che oggi sembrano radunati sotto l'insegna del c.d. Stato Islamico – a preoccupare il legislatore italiano ed europeo è anche il fenomeno dei c.d. "lupi solitari", soggetti convertitisi a titolo individuale alla causa del fondamentalismo islamico, disposti a immolare la propria vita nel compimento di azioni terroristiche pianificate "in proprio" eventualmente avvalendosi delle informazioni sulle modalità di realizzazione di ordigni micidiali reperibili in internet, ovvero mettendo a frutto l'addestramento ricevuto o l'esperienza di combattimento maturata nel corso di viaggi in zone interessate da conflitti armati. Ne è convinto Francesco Viganò, il coautore, che considera un fenomeno quasi totalmente nuovo, e distinto da quello tradizionale del terrorista *membro di un'organizzazione criminosa*, attorno alla cui figura è ritagliato l'intero arsenale delle norme incriminatrici presenti sino ad ora nei codici penali europei, ivi compreso il codice penale italiano: la norma chiave nella lotta al terrorismo di matrice islamica è stata sinora quella di cui all'art. 270-bis c.p., rubricato appunto «*associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale*».



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Recensioni

Sul fenomeno dei “lupi solitari”, che sfruttano le risorse della rete per i contatti con gruppi terroristici, per Kostoris il legislatore ha manifestato una marcata e diffusa attenzione per una strategia di contrasto imperniata sulle tecnologie informatiche e telematiche. Anche qui alcuni interventi legislativi si collocano sul versante preventivo, altri su quello repressivo, altri ancora presentano una duplice valenza. Un dato negativo è invece rappresentato «dall'approccio spesso dilettantistico» ed «assai poco sorvegliato» del legislatore nell'affrontare questi temi. Emblematico il caso dei tempi di conservazione dei dati relativi al traffico da parte dei fornitori che, se riguardano questo tipo di criminalità, appaiono addirittura raccorciabili rispetto a quelli generali.

Contro questa nuova figura di terrorista “fai da te”, il decreto-legge intende porre in essere due strategie fondamentali. La *prima strategia* passa per il *sistema penale*, e consiste – come di consueto – nella previsione di nuove norme incriminatrici, o nell'allargamento delle maglie di quelle già esistenti. Come illustrato dal saggio di Alfio Valsecchi che apre il volume, il legislatore interviene anzitutto sull'art. 270-*quater* c.p. (arruolamento per finalità di terrorismo), inasprendo il relativo trattamento sanzionatorio e, soprattutto, estendendo la punibilità – sinora confinata alla figura dell'“arruolatore” – a quella dell'“arruolato”.

Viene inoltre introdotta una nuova fattispecie di reato (all'art. 270-*quater*.1 c.p.) destinata a colpire chi *organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero* «finalizzati al compimento di condotte con finalità di terrorismo» (ma non chi *compie* simili viaggi, che in tanto potrà essere punito in quanto si *arruoli* in organizzazioni qualificabili come terroristiche, così realizzando il reato di cui all'articolo precedente). Il reato di addestramento per finalità di terrorismo già previsto dall'art. 270-



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Recensioni

quinquies c.p. viene poi esteso sino ad abbracciare la condotta di chi, avendo autonomamente *acquisito istruzioni* sull'uso di armi o esplosivi per finalità di terrorismo, compia *qualsiasi condotta univocamente finalizzata* al compimento di atti terroristici. Infine, vengono introdotte un paio di norme contravvenzionali in materia di controllo dei c.d. precursori di esplosivi, nonché una serie di circostanze aggravanti dei reati di istigazione e di pubblica istigazione a delitti di terrorismo, allorché il fatto sia commesso mediante l'uso di strumenti informatici o telematici.

La *seconda strategia*, parallela e complementare, si muove sul terreno delle *misure di prevenzione personali*, regolate oggi organicamente dal codice antimafia (d.lgs. n. 159/2011). La misura della *sorveglianza speciale*, con o senza divieto od obbligo di soggiorno, viene anzitutto estesa – in forza del novellato art. 4 del codice – a chi compia atti preparatori obiettivamente rilevanti «diretti a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione» che persegua essa stessa attività terroristica. Nelle more del procedimento applicativo, poi, il novellato art. 9 dispone ora che lo stesso questore (e non più soltanto il presidente del tribunale, come sinora accadeva) possa disporre, in caso di necessità e urgenza, il *ritiro temporaneo del passaporto*, al fine di impedire in tempo l'espatrio del proposto; e la trasgressione di tale provvedimento interinale (che si realizza evidentemente allorché il proposto tenti comunque di espatriare, nonostante il ritiro del passaporto) diviene, in forza del nuovo art. 75-bis dello stesso d.lgs. 159/2011, costitutiva di un delitto punito con la reclusione da uno a tre anni, con possibilità di *arresto in flagranza* del trasgressore.

Infine, attraverso una modifica all'art. 13 co. 2 lett. c) del t.u. in materia di immigrazione, in tutti i casi in cui è possibile applicare una misura



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Recensioni

di prevenzione diviene ora possibile disporre, da parte del questore, l'*espulsione* dello straniero non UE.

Sul versante propriamente penalistico, l'interrogativo di Viganò riguarda la tollerabilità di una così massiccia anticipazione della tutela penale, a fronte di fattispecie che incriminano atti sempre più distanti, dal punto di vista cronologico, dalla lesione dei beni giuridici che si realizza mediante il reato "fine" terroristico. Ammessa la legittimità di un intervento *preventivo* del diritto penale, volto a impedire in tempo utile la commissione di simili attentati, il problema è però, da un lato, quello della *soglia cronologica* sino al quale l'arretramento della punibilità dovrà considerarsi ammissibile, a fronte ad esempio di una fattispecie che colpisce ora qualsiasi «comportamento univocamente finalizzato» alla commissione di condotte terroristiche; dall'altro, quello della congruità della *risposta sanzionatoria*, al metro del principio di proporzione tra misura della sanzione e gravità del reato, a fronte di atti soltanto preparatori, che ancora non ledono alcun bene giuridico "finale" e che pure vengono sanzionati, ora, con la pena *minima* di cinque anni di reclusione.

Ma è soprattutto sul versante delle *misure di prevenzione* (e su quello, correlato, dell'*espulsione* dello straniero non UE come misura di prevenzione "mascherata") che si appuntano, a giudizio di Viganò, gli interrogativi più inquietanti. Il sistema coercitivo della prevenzione, che conduce diritto – trattandosi di stranieri non UE – all'*espulsione* del soggetto dal territorio nazionale, reagisce ora già di fronte a *qualsiasi atto preparatorio di un viaggio all'estero*, durante il quale si abbia motivo di sospettare che il soggetto possa unirsi a forze militari che a loro volta perseguano obiettivi terroristici. Il problema sta, però, nella *bassissima soglia indiziaria* che consente l'applicazione delle misure di prevenzione, nella



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Recensioni

pratica assenza di regole sulla formazione della prova nel relativo procedimento, e in generale nella scarsissima effettività delle garanzie difensive di cui il proposto dispone, rispetto a quelle di cui tutto sommato godrebbe – anche in fase cautelare – nell’ambito di un procedimento penale.

Anche a Kostoris balza subito agli occhi come questo nuovo “pacchetto” antiterrorismo privilegi marcatamente le misure “processuali” in senso lato e, tra queste, in modo particolare le misure a carattere preventivo. Il particolare accento sul momento preventivo si colloca nel solco di una tendenza che è venuta sempre più rafforzandosi non solo in Italia, ma un po’ in tutti i paesi occidentali, di fronte alla minaccia terroristica, a partire dall’attacco dell’11 settembre 2001. Si tratta di una strategia che nella riforma coinvolge anche il piano sostanziale, attraverso la creazione di nuove fattispecie incriminatrici volte a punire anche semplici atti preparatori, ma che trova certo il suo fulcro negli strumenti di natura processuale. E, in questa prospettiva, si propizia anche una sempre più stretta sinergia tra attività preventiva e attività repressiva, con chiari raccordi tra attività di *intelligence* e attività di indagine penale. E, quindi, tra servizi di sicurezza e organi inquirenti, tra organi alle dipendenze dell’esecutivo e organi giudiziari o – come la polizia – comunque sotto il controllo di quelli giudiziari (art. 109 Cost.).

È indubbio che, ancor di più dopo la seconda strage di Parigi del 14 novembre, le istanze di prevenzione non possono non assumere rilievo centrale, anche a costo di giungere a generali restrizioni di certi diritti fondamentali: pensa Kostoris a profili legati alla *privacy*, cui potremmo rinunciare in cambio di una maggior protezione da attacchi terroristici. Resta però il fatto che, prevenzione e repressione dovrebbero obbedire a logiche diverse. Mentre il legislatore tende a omologarle sotto il profilo



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Recensioni

dell'afflittività, finendo per “amministrativizzare” il penale, attribuendo, in presenza dei soli evanescenti parametri della pericolosità e del sospetto, al potere amministrativo/esecutivo/politico molta della violenza e della forza che caratterizza gli strumenti penali. Quasi un “penale parallelo”, avulso però dal principio di stretta legalità, e, sotto il profilo “processuale”, non rispettoso della presunzione d’innocenza, del principio del contraddittorio, del *ne bis in idem*; sempre pronto, tra l’altro, a tracimare dagli argini dei settori “speciali” del terrorismo internazionale e della criminalità organizzata – come conferma il fatto che alcune misure contenute nel “pacchetto” hanno valenza generale – anche a causa della sempre maggior difficoltà a separare repressione e prevenzione, che spesso si intrecciano inestricabilmente tra loro, soprattutto quando il diritto penale non si limiti a punire solo azioni del passato, ma anche situazioni di pericolo. Sono numerosi gli specifici presidi messi in campo o, più frequentemente, solo rivisitati dal “pacchetto” nell’ambito delle misure preventive e repressive. Pensiamo alla sorveglianza speciale, all’obbligo di soggiorno, a cui può accompagnarsi nei casi di necessità e urgenza il provvedimento del temporaneo ritiro del passaporto da parte del questore, sottoposto comunque a convalida da parte dell’autorità giudiziaria.

Pensiamo ancora al provvedimento di espulsione per i cittadini non comunitari, su cui già si soffermano le riflessioni di Francesco Viganò. Inoltre, il “pacchetto” conferisce ai servizi d’informazione per la sicurezza dello stato la possibilità di effettuare colloqui investigativi preventivi con detenuti e internati quando vengano in gioco delitti di terrorismo a matrice internazionale. Ed estende, per il contrasto agli stessi delitti, la possibilità di procedere a intercettazioni preventive. Inoltre, consente al personale dell’*intelligence* di mantenere durante l’esame dibattimentale



anno VI, n. 1, 2016

data di pubblicazione: 25 aprile 2016

Recensioni

identità di copertura. Prevede poi l'acquisizione di documenti e dati informatici conservati all'estero. Ed, ancora, prescrive la formazione e l'aggiornamento costante di una *black list* dei siti utilizzati per le attività di terrorismo, l'obbligo di inibire l'accesso a quei siti da parte dei fornitori di connettività su richiesta dall'autorità giudiziaria, la rimozione dei contenuti da un sito, ordinata dal pubblico ministero quando vi siano concreti elementi per ritenere che taluno compia per via telematica attività di terrorismo, a cui può seguire in caso di inadempimento l'interdizione all'accesso al dominio internet con le forme del sequestro preventivo, per giungere addirittura ad una sorta di "sorveglianza globale" realizzata attribuendo all'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) il compito di «svolgere attività di informazione anche mediante assetti di ricerca elettronica, esclusivamente verso l'esterno, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali della Repubblica italiana». Viene anche predisposta una nuova disciplina sul trattamento dei dati personali da parte delle forze di polizia e in tema di *data retention*.

Mara Costantino

(giornalista, ha collaborato presso l'ufficio stampa dell'Unione Camere Penali)