

NORME PER IL CONTRASTO AL TERRORISMO (RATIFICA ED ESECUZIONE DI CONVENZIONI INTERNAZIONALI)

La Camera dei deputati ha approvato definitivamente il disegno di legge del Governo che introduce norme per il contrasto al terrorismo e di ratifica ed esecuzione di diverse Convenzioni internazionali, ponendo fine ad alcuni ritardi ultradecennali.

Si tratta di un provvedimento che rappresenta, sia dal punto di vista tecnico che giuridico – ma anche e soprattutto politico – un efficace e significativo passo avanti nella cooperazione internazionale per il contrasto e la prevenzione della minaccia terroristica, giunta ormai ai massimi livelli.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del provvedimento "Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione: a) della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; b) della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; c) del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; d) della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; e) del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015" AC 3303 e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

Relatori per la maggioranza Andrea Manciuilli (PD) per la III Commissione Esteri e Stefano Dambruoso (Sc.Civ) per la II Commissione Giustizia.

SINTESI DEL CONTENUTO DEL PROVVEDIMENTO

Il provvedimento consta di 10 articoli. I primi due recano rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo, il terzo dà la definizione di alcuni termini ricorrenti mentre di particolare importanza è l'articolo 4 che va a modificare ed istituire alcune fattispecie di diritto penale con la finalità di adeguare il nostro ordinamento interno alle convenzioni ratificate. In particolare i tre nuovi delitti riguardano, per quanto concerne gli atti contro la personalità internazionale dello Stato, il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo, la sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il compimento di atti con finalità terroristica; mentre per quanto concerne gli atti contro la personalità interna dello Stato, atti di terrorismo nucleare, ovvero detenzione e produzione di materiale od ordigno radioattivo con finalità di terrorismo, utilizzo di materiale radioattivo o danneggiamento di un impianto nucleare. L'articolo 6 individua nel Ministero della

giustizia la struttura di contatto per l'implementazione della Convenzione di New York del 2005 sui reati di terrorismo, mentre l'articolo 7 disciplina la sorte dei materiali radioattivi (come pure degli impianti nucleari o degli ordigni nucleari) sequestrati nell'ambito di un procedimento penale per atti di terrorismo nucleare. L'articolo 8 rimanda a un decreto ministeriale del Ministero dello sviluppo economico l'individuazione di una serie di sostanze radioattive e delle modalità di loro gestione e impiego sulla base delle raccomandazioni dell'Agenzia internazionale per l'energia. L'articolo 9 designa l'UIF – Unità di informazione finanziaria – come autorità di *intelligence* finanziaria in base alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (Varsavia – 2005). L'autorità centrale prevista dalla medesima Convenzione è individuata invece nel Ministero dell'economia e delle finanze. L'articolo 10 stabilisce la clausola di invarianza finanziaria stabilendo che eventuali oneri debbano essere coperti da provvedimenti *ad hoc*.

A) CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA PER LA PREVENZIONE DEL TERRORISMO (VARSAVIA, 16 MAGGIO 2005)

È stata adottata al fine di accrescere l'efficacia degli strumenti internazionali esistenti in materia di lotta al terrorismo. **La Convenzione mira a favorire gli sforzi degli Stati membri nella prevenzione del terrorismo, da un lato, definendo come fattispecie a rilevanza penale quegli atti che possono indurre alla commissione di reati di terrorismo, quali la pubblica istigazione, il reclutamento e l'addestramento; dall'altro, rafforzando la cooperazione in materia di prevenzione, sia a livello interno (politiche nazionali di prevenzione), sia internazionale (modifica degli accordi esistenti in materia di estradizione e mutua assistenza giudiziaria, e predisposizione di ulteriori strumenti supplementari).**

Nel preambolo si dichiara espressamente che i reati di terrorismo non sono in alcun modo giustificabili sulla base di considerazioni di alcun genere, che tutte le misure adottate per la prevenzione e la repressione del terrorismo dovranno rispettare lo Stato di diritto, i valori democratici, i diritti umani e le libertà fondamentali nonché il diritto internazionale umanitario, senza pregiudizio alle libertà di espressione e di associazione. Inoltre, ai fini della Convenzione sono considerati reati di terrorismo tutti quelli ricompresi nei dieci trattati universali delle Nazioni Unite contro il terrorismo e gli Stati che non hanno ancora aderito ad alcuni di questi trattati hanno comunque la facoltà, da esplicitare, di non tener conto dei reati in essa contemplati.¹

¹ I dieci trattati elencati nell'allegato alla Convenzione sono: la *Convenzione per la repressione del sequestro illecito di aeromobili*, firmata a L'Aja nel 1970; la *Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile*, conclusa a Montreal il 23 settembre 1971; la *Convenzione sulla prevenzione e la punizione dei reati contro le persone internazionalmente protette*, del 1973; la *Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi*, siglata a New York nel dicembre 1979; la *Convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare*, siglata a Vienna nel marzo 1980; il *Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale*, firmato a Montreal il 24 febbraio 1988; la *Convenzione per la repressione di atti illeciti contrari alla sicurezza della navigazione marittima*, firmata a

➡ La Convenzione è **applicabile ai soli reati di natura transnazionale**, fatta eccezione per i casi di interesse esclusivo del singolo Stato, ai quali, tuttavia, si potranno applicare le disposizioni di cooperazione giudiziaria previste sempre dalla Convenzione.

Si pone come obiettivo primario quello di migliorare la prevenzione del terrorismo e i suoi effetti negativi sul pieno godimento dei diritti umani e nel testo si richiamano **ipotesi di politiche nazionali di prevenzione del terrorismo**, comprensive anche della promozione del dialogo interreligioso e interculturale; è prevista anche la **reciproca assistenza** tra le parti attraverso lo scambio di informazioni, l'addestramento e altre iniziative congiunte.

Nuove figure di reato

La Convenzione poi individua alcune **nuove figure di reato**, sempre collegate alla commissione di atti di terrorismo, e fa riferimento alla **pubblica provocazione**, all'**istigazione**, alla **commissione di reato terroristico**, al **reclutamento e addestramento di attività terroristiche**, che si concretizzano nella fornitura di istruzioni per la fabbricazione, l'uso di esplosivi, armi da fuoco, sostanze nocive e pericolose e metodologie specifiche volte alla commissione proprio degli atti terroristici.

➡ Si prescrive, quindi, nel testo in esame che **ciascuna delle parti dovrà introdurre nel diritto interno delle sanzioni penali per queste tre figure di reato**, se commesse illecitamente e intenzionalmente. A tal fine, ogni Stato dovrà subordinare la rilevanza di tali fattispecie all'effettivo giudizio di pericolosità delle stesse, per **evitare il perseguimento di parole od atti non finalizzati ad alcuna condotta**.

Tuttavia, il garantismo di tale previsione è controbilanciato dall'articolo 8, per il quale ciascuno dei comportamenti previsti dagli articoli 5 e 7 della Convenzione costituisce reato, anche se l'atto terroristico non è stato effettivamente commesso.

L'obbligo dell'estradizione o dell'azione penale

Particolare importanza poi assumono anche gli articoli da 18 a 21, in cui c'è **l'obbligo dello Stato, sul cui territorio si trova il sospetto terrorista, di estradarlo verso lo Stato richiedente o, altrimenti, di esercitare l'azione penale nei suoi confronti** (secondo il principio dell'*aut dedere aut judicare*).

Roma il 10 marzo 1988; il *Protocollo per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate nella piattaforma continentale* firmata a Roma il 10 marzo 1988; la *Convenzione internazionale per la repressione di atti terroristici dinamitardi*, firmata sempre a New York il 15 dicembre 1997; infine, la *Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo*, siglata a New York il 9 dicembre 1999.

B) CONVENZIONE INTERNAZIONALE PER LA SOPPRESSIONE DI ATTI DI TERRORISMO NUCLEARE (NEW YORK, 14 SETTEMBRE 2005)

Al momento la Convenzione è stata firmata da 115 Paesi ed effettivamente ratificata da 99 Parti. A livello internazionale la Convenzione è in vigore dal 7 luglio 2007. La Convenzione si compone di 28 articoli e di un preambolo, che definisce l'atto pattizio come lo strumento attraverso cui la comunità internazionale intende darsi regole certe e mezzi adeguati per perseguire i reati connessi al terrorismo.

Nuove fattispecie di reato

Quanto alle norme più significative, assume particolare rilievo l'articolo 2, che **individua come fattispecie di reato la detenzione di materie radioattive, la fabbricazione di ordigni o il danneggiamento di un impianto**, precisando che **anche la sola minaccia di commettere un reato così definito è considerata un reato, come pure lo è la complicità**.

⇒ L'articolo 5 prescrive **l'obbligo per gli Stati di adeguare i propri ordinamenti interni per perseguire questi reati** – definiti dall'articolo 2 –, mentre l'articolo 6 dispone che tali reati non possono essere giustificati da considerazioni di natura filosofica, politica, ideologica, razziale, etnica, religiosa o da altri motivi analoghi.

C) PROTOCOLLO DI EMENDAMENTO ALLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA REPRESSIONE DEL TERRORISMO (STRASBURGO, 15 MAGGIO 2003)

L'urgenza del contrasto al terrorismo internazionale derivante dagli eventi dell'11 settembre ha posto le basi per la firma, avvenuta il 15 maggio 2003 a Strasburgo, del Protocollo di emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo. Il Protocollo, al fine di rafforzare la lotta contro il terrorismo nel rispetto dei diritti umani, **modifica il testo della Convenzione nel senso di ampliare l'elenco dei reati da «depoliticizzare» sino a ricomprendere tutti i reati descritti nelle convenzioni e protocolli pertinenti delle Nazioni Unite contro il terrorismo**; introduce una procedura semplificata di emendamento alla Convenzione medesima, che consentirà di **allargare ulteriormente la platea di tali reati**; apre la Convenzione all'adesione degli Stati osservatori (Canada, Giappone, Israele, Messico, Santa Sede, Stati Uniti) presso il Consiglio d'Europa dando facoltà al Comitato dei Ministri di decidere caso per caso di invitare ad aderirvi anche altri Stati; include una **clausola che autorizza il rifiuto di estradare verso un Paese dove esista il rischio di applicazione della pena di morte, oppure il rischio di subire torture o di reclusione a vita senza possibilità di libertà provvisoria**.

D) CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA SUL RICICLAGGIO, LA RICERCA, IL SEQUESTRO E LA CONFISCA DEI PROVENTI DI REATO E SUL FINANZIAMENTO DEL TERRORISMO (VARSAVIA IL 16 MAGGIO 2005)

La Convenzione del 2005 rappresenta il primo strumento internazionale **per la prevenzione e il controllo del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo**.

Essa aggiorna ed amplia le previsioni della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato dell'8 novembre 1990. Tale ampliamento è finalizzato a prendere in considerazione **non soltanto il finanziamento** del terrorismo **attraverso il riciclaggio di denaro**, ma **anche attraverso attività lecite**. Il testo mette in evidenza che il veloce accesso alle informazioni relative ai finanziamenti o alle risorse delle organizzazioni criminali, compresi i gruppi terroristici, è fondamentale per il successo delle misure preventive e repressive e, in ultima analisi, rappresenta il modo migliore per destabilizzare le attività di queste organizzazioni. La Convenzione è in vigore, sul piano internazionale dal 1° maggio 2008 ed è stata firmata da 39 Parti (38 Paesi membri del Consiglio d'Europa assieme all'Unione europea), 26 dei quali hanno completato le procedure di ratifica o adesione mentre 13, tra i quali l'UE, l'hanno sottoscritta e non ancora ratificata.

E) IL PROTOCOLLO ADDIZIONALE ALLA CONVENZIONE DEL CONSIGLIO D'EUROPA PER LA PREVENZIONE DEL TERRORISMO (RIGA, 22 OTTOBRE 2015)

Il Protocollo addizionale alla suddetta Convenzione, fatto a Riga il 22 ottobre 2015, **non ancora in vigore**, è stato concluso dopo la presentazione del disegno di legge, ed è stato dunque inserito tra i provvedimenti da ratificare nel corso dell'esame in sede referente. Esso offre un ulteriore **completamento alle disposizioni contenute nella Convenzione** individuando una **serie condivisa di fattispecie penali**, articoli dal 2 al 6, quali ad esempio: **partecipare a un'associazione a fini terroristici; sottoporsi a un addestramento a fini terroristici; recarsi all'estero con finalità terroristiche; finanziare viaggi all'estero di altri soggetti a fini di terrorismo; organizzare e facilitare in qualunque altro modo tali viaggi**.

È previsto all'articolo 7 il **rafforzamento degli scambi rapidi di informazioni tra le Parti del Protocollo** in relazione a persone che si rechino all'estero a fini di terrorismo. A questo scopo ciascuna delle Parti del Protocollo designa un punto di contatto disponibile sette giorni su sette, 24 ore su 24.

MODIFICHE AL CODICE PENALE

Per quanto attiene più specificamente alle **disposizioni in materia di contrasto al terrorismo contenute nel disegno di legge in discussione**, occorre osservare che **l'articolo 4** del testo **modifica il codice penale inserendovi**, tra i delitti contro la personalità internazionale dello Stato, **nuove fattispecie di terrorismo internazionale e**, tra i delitti contro la personalità interna dello Stato, **la fattispecie di terrorismo nucleare**.

In particolare, **la lettera a)** del predetto articolo **introduce nel codice penale nuove fattispecie penali** relative a condotte di fiancheggiamento o sostegno del terrorismo internazionale, vale a dire il **«finanziamento di condotte con finalità di terrorismo»** (articolo 270-*quinquies*.1) e la **«sottrazione di beni o danaro sottoposti a sequestro»** (articolo 270-*quinquies*.2):

- il nuovo articolo 270-*quinquies*.1 del codice penale punisce con la reclusione da 7 a 15 anni chiunque raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati – in tutto o in parte - al compimento di atti con finalità terroristica (Finanziamento di condotte con finalità di terrorismo). La fattispecie penale trova applicazione al di fuori delle ipotesi di associazione con finalità di terrorismo (art. 270-bis) e di organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo (art. 270-*quater*. 1) e indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi raccolti. In base all'articolo 5, il personale dei servizi di informazione e sicurezza potrà essere autorizzato a porre in essere attività che configurano il nuovo reato di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo: viene così esteso quanto già consentito dalla legge, fino al 31 gennaio 2018, con riguardo a taluni reati relativi al terrorismo;
- il nuovo articolo 270-*quinquies*.1 del codice penale punisce con la reclusione da 7 a 15 anni chiunque raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro – in qualunque modo realizzati – destinati, in tutto o in parte, al compimento di atti con finalità terroristica e che tale fattispecie penale trova applicazione al di fuori delle ipotesi di associazione con finalità di terrorismo (articolo 270-*bis*) e di organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo (articolo 270-*quater*.1) e indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi raccolti;
- il nuovo articolo 270-*quinquies*.2 punisce, invece, con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 3.000 a 15.000 euro, chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento del terrorismo internazionale.

La **lettera b)** del richiamato articolo 4 **inserisce**, poi, nel codice penale l'articolo 270-*septies* (*Confisca*), con il quale è **resa obbligatoria**, in caso di condanna o patteggiamento per uno dei delitti con finalità di terrorismo previsti dal codice, **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** (se la confisca di tali beni non è possibile, la disposizione autorizza la confisca per equivalente, cioè la confisca di altri beni di cui il reo ha disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo, prodotto o profitto, ma tale misura non potrà riguardare i beni che appartengono a terzi estranei al reato).

La **lettera c)** del medesimo articolo 4 interviene sul **capo del codice penale relativo ai delitti contro la personalità interna dello Stato**, per inserire la **nuova fattispecie** penale di **«atti di terrorismo nucleare»** (articolo 280-*ter*). In particolare il nuovo articolo 280-*ter* del codice penale punisce con la reclusione non inferiore a 15 anni chiunque con finalità di terrorismo (articolo 270-*sexies*) procura materia radioattiva o crea un ordigno nucleare o ne viene altrimenti in possesso, e con la reclusione non inferiore a 20 anni chiunque, con le medesime finalità, utilizza materia radioattiva o un ordigno nucleare o utilizza o danneggia un impianto nucleare, così da rilasciare o con il concreto pericolo che rilasci materia radioattiva.

Da ultimo il **terzo comma** della nuova disposizione dell'**articolo 4 estende** l'applicazione della **fattispecie dal materiale radioattivo ai materiali o aggressivi chimici o batteriologici**.