



N. 118 - giugno 2016

Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione di convenzioni internazionali in materia (A.S. n. 2223 e connesso)

Il disegno di legge n. 2223, **già esaminato dall'altro ramo del Parlamento, e approvato senza modifiche, in sede referente, dalle Commissioni riunite 2^a e 3^a**, autorizza la ratifica di cinque trattati internazionali, finalizzati alla prevenzione e repressione del terrorismo, dettando norme di adeguamento interno.

I trattati oggetto di ratifica

1. La Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo

La Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo è stata aperta alla firma il 16 maggio 2005, ed è in vigore a livello internazionale dal 1° giugno 2007 (essendo stata allora soddisfatta la condizione di almeno 6 ratifiche incluse quelle di 4 Stati membri). La Convenzione è in vigore per 35 Paesi (tutti membri del Consiglio d'Europa). La Convenzione è stata peraltro sottoscritta, lo scorso 22 ottobre anche dall'Unione europea. L'Italia ha firmato il Trattato l'8 giugno 2005. Quanto alle **procedure interne di ratifica**, si rammenta che nella XV Legislatura il Governo ha presentato al Senato un apposito disegno di legge (AS1799), l'*iter* del quale non è andato oltre l'assegnazione alla Commissione Esteri; nella scorsa Legislatura il disegno di legge AS 852, dopo l'approvazione da parte del Senato (il 25 settembre 2012), è stato assegnato alle commissioni riunite Giustizia ed Affari esteri della Camera che ne hanno iniziato l'esame il 6 novembre. L'*iter* del provvedimento (AC5484) non è ulteriormente proseguito. La Convenzione è stata adottata al fine di accrescere l'efficacia degli strumenti internazionali esistenti in materia di lotta contro il terrorismo. La Conven-

zione mira a favorire gli sforzi degli Stati membri nella prevenzione del terrorismo indicando due modi per raggiungere tale obiettivo: anzitutto, definendo come reati quegli atti che possono portare alla commissione di reati di terrorismo - quali la pubblica istigazione, il reclutamento e l'addestramento - e, in secondo luogo, rafforzando la cooperazione in materia di prevenzione (attraverso il ricorso a scambi di informazioni, buone prassi, ecc...) e la cooperazione giudiziaria (modifica degli accordi esistenti in materia di estradizione e mutua assistenza giudiziaria, e predisposizione di ulteriori strumenti supplementari). Il testo della Convenzione comprende un preambolo, 32 articoli ed un allegato. Nel preambolo viene chiarito che i reati di terrorismo non sono giustificabili sulla base di considerazioni di alcun genere e che tutte le misure adottate per la prevenzione e repressione del terrorismo dovranno rispettare lo stato di diritto, i valori democratici, i diritti umani e le libertà fondamentali, il diritto internazionale umanitario, senza pregiudizio della libertà di espressione e di associazione. Ai fini della Convenzione è reato di terrorismo uno qualsiasi dei reati definiti nei dieci trattati universali delle Nazioni Unite¹ contro il terrorismo;

¹ I dieci Trattati, elencati nell'allegato alla Convenzione, sono: 1. Convenzione sulla repressione del sequestro illecito di aeromobili, firmata a L'Aia il 16 dicembre 1970; 2. Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, conclusa a Montreal il 23 settembre 1971; 3. Convenzione sulla prevenzione e la punizione dei reati contro le persone internazionalmente protette, inclusi gli agenti diplomatici, adottata a New York il 4 dicembre 1973; 4. Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi, adottata a New York il 17 dicembre 1979; 5. Convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare, adottata a Vienna il 3 marzo 1980; 6. Protocollo per la repressione di atti illeciti di violenza negli aeroporti in servizio per l'aviazione civile internazionale, fatto a Montreal il 24 febbraio 1988; 7.

agli Stati che non siano ancora Parte di alcuni di tali Trattati è riconosciuta la facoltà, da esplicitare, di non tenere conto dei reati in essi contemplati (articolo 1). La Convenzione è applicabile ai soli reati di natura transnazionale (articolo 16), con esclusione dei casi di interesse esclusivo di un singolo Stato, ai quali, tuttavia, vi sarà la facoltà di applicare le disposizioni di cooperazione giudiziaria previste dalla Convenzione stessa (articoli 17, 20 e 22). Obiettivo della Convenzione è migliorare la prevenzione del terrorismo e dei suoi effetti negativi sul pieno godimento dei diritti umani (articolo 2); pertanto vengono indicate ipotesi di politiche nazionali di prevenzione del terrorismo, comprensive anche della promozione del dialogo interreligioso e interculturale (articolo 3) e prevista la reciproca assistenza tra le Parti attraverso lo scambio di informazioni, l'addestramento e altre iniziative congiunte (articolo 4). Il testo individua i profili di nuove figure di reato collegate al compimento di atti di terrorismo e fa riferimento alla pubblica provocazione (istigazione e apologia) alla commissione di un reato terroristico (articolo 5)², al reclutamento (articolo 6) ed all'addestramento ad attività terroristiche che si concretizza nella fornitura di istruzioni per la fabbricazione e l'uso di esplosivi, armi da fuoco, sostanze nocive e pericolose, nonché di metodologie specifiche volte alla commissione di atti terroristici (articolo 7). Ciascuna delle Parti deve fare in modo di penalizzare nel diritto interno le tre figure di reato, se commesse illecitamente e intenzionalmente. Va notato come la penalizzazione dei comportamenti di cui agli articoli 5-7 sia subordinata all'effettivo giudizio di pericolosità di essi, sì da evitare il perseguimento

Convenzione per la repressione di atti illeciti contrari alla sicurezza della navigazione marittima, fatta a Roma il 10 marzo 1988; 8. Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, fatto a Roma il 10 marzo 1988; 9. Convenzione internazionale per la repressione di atti terroristici dinamitardi, adottata a New York il 15 dicembre 1997; 10. Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, adottata a New York il 9 dicembre 1999.

² E' opportuno segnalare come nel considerando 7 [dell'orientamento generale](#) sulla nuova direttiva antiterrorismo adottato dal Consiglio GAI lo scorso 11 marzo (*vedi infra*) si precisi come i reati riconducibili alla pubblica provocazione a commettere reati di terrorismo comprendano, tra l'altro " l'apologia e la giustificazione del terrorismo o la diffusione di messaggi o immagini, comprese quelle riguardanti le vittime del terrorismo, quale mezzo per pubblicizzare la causa dei terroristi o intimidire gravemente la popolazione, a condizione che tale condotta comporti il pericolo che possano essere commessi atti terroristici".

di parole o atti non finalizzati ad alcuna condotta criminosa; tale prudenza è controbilanciata tuttavia dall'articolo 8, il quale stabilisce un rapporto di autonomia del reato-mezzo di apologia, reclutamento od addestramento rispetto ad uno dei reati-fine di terrorismo (di cui all'Allegato alla Convenzione), non essendo necessaria la commissione di uno di questi ultimi per la sussistenza della responsabilità penale per uno dei reati introdotti dalla Convenzione. La Convenzione contiene anche disposizioni relative ai reati accessori (articolo 9) prevedendo che ciascuna delle Parti provveda alla penalizzazione, nel proprio ordinamento, anche della complicità, ovvero dell'organizzazione o direzione, in relazione ai reati previsti dagli articoli 5-7; ciascuna delle Parti, infine, si impegna a penalizzare nel proprio diritto interno anche il semplice tentativo di commissione di uno dei reati di cui in precedenza, ad eccezione di quello di istigazione. In base all'articolo 10 ciascuna delle Parti adotta misure che prevedano la responsabilità - penale, civile o amministrativa - degli enti giuridici (quali comitati di sostegno o associazioni varie) che partecipino quale copertura degli autori dei reati previsti dagli articoli 5-7 e 9 della Convenzione, ferma restando, naturalmente, la responsabilità penale degli effettivi autori dei reati terroristici. Le incriminazioni per i reati di cui agli articoli 5-7 e 9 della Convenzione sono soggette a un principio di proporzionalità, tenendo conto della legittimità del perseguimento di alcuni principi in una società democratica, e devono essere formulate nel rispetto della libertà di espressione, di associazione e di religione, come sancite dai principali strumenti internazionali per la salvaguardia dei diritti umani (articoli 11 e 12). L'articolo 13 prevede, che ciascuna delle Parti metta in atto misure di protezione e sostegno alle vittime di atti terroristici commessi sul proprio territorio, inclusi l'assistenza economica e il risarcimento alle vittime e ai parenti più stretti. La materia della giurisdizione sui reati previsti dalla Convenzione è regolata dall'articolo 14 mentre l'articolo 15 sancisce per ciascuna delle Parti l'obbligo di indagine nei casi in cui venga informata che l'autore o presunto autore di un reato di cui alla presente Convenzione potrebbe trovarsi sul suo territorio e l'articolo 17 prevede l'impegno delle Parti alla reciproca assistenza in ordine a indagini, procedimenti penali o estradizione. Gli articoli 18-21

riguardano l'applicazione del principio *aut dedere, aut judicare* (ossia 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), anche in rapporto al meccanismo per l'apposizione di riserve. Le autorità competenti di una Parte, senza preventiva richiesta, possono trasmettere alle omologhe autorità di un'altra Parte informazioni ottenute nell'ambito di loro indagini, qualora ritengano ciò utile per iniziative investigative o giudiziarie dell'altra Parte (articolo 22). Ai sensi degli articoli 23 e 24 la Convenzione è aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea degli Stati non membri del Consiglio d'Europa, che hanno partecipato alla sua elaborazione. L'articolo 26 stabilisce che la Convenzione integra i trattati e gli accordi multilaterali o bilaterali applicabili esistenti fra le Parti, incluse alcune Convenzioni del Consiglio d'Europa, che sono: la Convenzione europea di estradizione del 1957; la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 1959, con i due Protocolli addizionali del 1978 e del 2001; la Convenzione europea per la repressione del terrorismo del 1977, con il Protocollo di emendamento del 2003. Gli articoli da 27 a 32 regolano la materia degli emendamenti alla Convenzione, della soluzione delle controversie eventualmente derivanti dalla sua applicazione, della Consultazione delle parti - una periodica concertazione finalizzata a garantire l'efficace attuazione della Convenzione -, e della denuncia della Convenzione.

2. Il Protocollo di emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo

L'urgenza di contrasto al terrorismo internazionale derivante dagli eventi dell'11 settembre 2001 è alla base della 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 ampliando l'elenco dei reati da "depoliticizzare", sino a ricomprendere tutti i reati descritti nelle Convenzioni e Protocolli pertinenti delle Nazioni Unite contro il terrorismo; introducendo una pro-

cedura semplificata di emendamento alla Convenzione medesima, così da consentire un ulteriore ampliamento della platea di tali reati; aprendo 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; includendo 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 reclusione a vita senza possibilità di libertà provvisoria; istituendo un meccanismo di controllo ("COSTER") per l'applicazione della nuova procedura relativa alle riserve e per altri compiti connessi con il controllo dell'applicazione della Convenzione. **Il Protocollo non è ancora in vigore a livello internazionale.** Ai sensi dell'articolo 18, infatti, l'entrata in vigore dell'atto pattizio è stabilita dopo tre mesi dall'espressione, da parte di tutti i Paesi parte della Convenzione europea per la repressione del terrorismo (tra i quali l'Italia), del consenso ad essere vincolati dal Protocollo, in conformità con le disposizioni dell'articolo 17. L'articolo 17, a sua volta, prevede che gli Stati Parte possano firmare il Protocollo con o senza riserva di ratifica, accettazione o approvazione. Il Protocollo attualmente risulta essere stato firmato da 46 dei 47 Paesi Parte del Consiglio d'Europa (unica eccezione Monaco), dei quali solo 33 hanno ratificato o aderito, ovvero hanno firmato senza riserva di ratifica, e 13 non hanno proceduto ancora alla ratifica. L'Italia, in particolare, ha firmato il Protocollo con riserva di ratifica il 15 maggio 2003.

3. La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo

La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, trattato aperto alla firma degli Stati membri, degli Stati non membri che abbiano partecipato alla sua elaborazione e dell'Unione europea, nonché all'adesione degli Stati non membri, è stata firmata a Varsavia il 16 maggio 2005. Essendo stata soddisfatta la richiesta di 6 ratifiche inclusi

4 Stati membri, la Convenzione è in vigore, sul piano internazionale, dal 1° maggio 2008. La Convenzione risulta essere stata firmata da 40 Parti (39 Paesi membri del Consiglio d'Europa più l'Unione Europea), 28 dei quali hanno completato le procedure di ratifica o adesione mentre 12, tra i quali l'UE, hanno firmato ma non ratificato. Quanto alla ratifica da parte dell'Italia, oltre al disegno di legge all'esame della Camera, è stato presentato (5 novembre 2014) al Senato l'AS 1662, di iniziativa del sen. Orellana, assegnato, il 3 febbraio 2015, alla Commissione Affari esteri di Palazzo Madama, che non ne ha ancora avviato l'esame. Quanto al contenuto della Convenzione, si tratta dell'aggiornamento e dell'ampliamento della Convenzione sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato firmata a Strasburgo l'8 novembre 1990, in vigore sul piano internazionale dal 1° novembre 1993 e in Italia dal 1° maggio 1994, (ratificata con legge n. 328 del 9 agosto 1993). Tale ampliamento è volto ad attribuire rilevanza anche alle forme di finanziamento del terrorismo realizzate attraverso attività lecite (*vedi infra*). La Convenzione del 2005 rappresenta, così, il primo strumento internazionale per la prevenzione e il controllo del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo. 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 prevede un meccanismo destinato a garantire la corretta applicazione delle sue disposizioni dalle parti.

4. La Convenzione delle Nazioni Unite per la soppressione degli atti di terrorismo nucleare

La Convenzione internazionale per la soppressione degli atti di terrorismo nucleare è stata adottata a New York il 13 aprile 2005 con la risoluzione A/RES/59/290 dell'Assemblea Generale e successivamente aperta alla firma dal 14 settembre 2005 (data in cui è stata sottoscritta dall'Italia) al 31 dicembre 2006. A livello internazionale, la Convenzione è in vigore dal 7 luglio 2007. Si rammentano i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno, mai giunti al termine dell'i-

ter parlamentare, susseguirsi a partire dalla XV legislatura con l'AS 1798, presentato al Senato il 18 settembre 2007 ed assegnato in sede referente alle Commissioni Giustizia ed Affari esteri, che non ne avviarono l'iter; nella XVI legislatura il Senato ha approvato, il 25 settembre 2012, l'AS 851 che, trasmesso alla Camera dei deputati (AC 5486) è stato esaminato dalle Commissioni riunite Giustizia ed Affari esteri limitatamente alla seduta del 6 novembre 2012, dedicata all'avvio dell'esame.

Quanto al contenuto, la Convenzione si compone di 28 articoli e di un preambolo dove si sottolinea che l'atto pattizio è lo strumento attraverso cui la Comunità Internazionale intende darsi regole certe e mezzi adeguati al fine di perseguire i reati connessi ad atti di terrorismo nucleare, inserendosi nell'attività più generale di misure volte all'eliminazione del terrorismo internazionale. Dopo le definizioni cui è dedicato l'articolo 1, le fattispecie considerate reato sono descritte dall'articolo 2, che le individua nella detenzione di materie radioattive, nella fabbricazione di ordigni o nel danneggiamento di impianto, precisando altresì che anche la sola minaccia di commettere un reato così definito è considerata un reato, come pure lo è la complicità. L'articolo 3 circoscrive il campo di applicazione della Convenzione e l'articolo 4 lasciando impregiudicati gli obblighi in capo agli Stati in virtù del diritto internazionale, esenta dall'applicazione di tali norme l'attività svolta dalle forze armate nel corso di un conflitto o nell'esercizio dei propri doveri, in ragione del fatto che la Convenzione non affronta la questione della legalità dell'uso (o della minaccia dell'uso) di armi nucleari da parte degli Stati. L'articolo 5 prescrive l'obbligo per gli Stati di adeguare i propri ordinamenti interni per la perseguibilità dei reati definiti all'articolo 2 e l'articolo 6 dispone tale adeguamento di modo che tali reati non possano in alcun caso essere giustificati da considerazioni di natura politica, filosofica, ideologica, razziale, etnica, religiosa o da altri motivi analoghi. Con l'articolo 7 è disciplinata l'attività di collaborazione tra gli Stati parte, al fine di prevenire o contrastare operazioni preparatorie sui rispettivi territori, tramite lo scambio di informazioni e il coordinamento di misure amministrative, salve comunque le informazioni riservate in base alla legislazione interna. L'articolo 8 prescrive l'adozione di misure opportune volte a proteggere materiale radioattivo e l'articolo 9 elenca i casi in cui la competenza

di un reato ricade (o può essere richiesto che ricada) in capo ad uno Stato parte. Con l'articolo 10 viene disciplinata la fase del recepimento delle informazioni e, in base all'articolo 11, qualora lo Stato non conceda l'estradizione del colpevole, ha l'obbligo di attivare tempestivamente le autorità competenti interne al fine dell'esercizio dell'azione penale così come prevista dal suo ordinamento. L'articolo 12 garantisce un equo trattamento e la salvaguardia dei diritti fondamentali a colui che viene preso in custodia. L'articolo 13 obbliga a comprendere i reati di cui all'articolo 2 tra quelli che danno luogo ad estradizione in qualsiasi trattato di estradizione già esistente e, qualora non esista alcun trattato di estradizione tra due Stati parti coinvolti, la Convenzione può essere usata quale base giuridica per l'estradizione di un colpevole da uno Stato parte ad un altro. L'articolo 14 impone la massima assistenza tra Stati parte durante la fase delle indagini o dei procedimenti penali aventi ad oggetto i reati di cui all'articolo 2 e l'articolo 15 prevede che, ai fini dell'estradizione o dell'assistenza giudiziaria tra Stati Parte, nessuno dei reati di cui al precedente articolo 2, possa essere considerato come reato politico o ispirato da moventi politici e che, pertanto, la domanda di estradizione non possa essere respinta adducendo tale motivazione. Gli articoli 16, 17 e 18 dettano ulteriori disposizioni in tema di estradizione o di assistenza giudiziaria, di individuazione delle condizioni per il trasferimento di una persona detenuta ai fini di testimonianza, identificazione o accertamento dei fatti nell'ambito di indagini pertinenti la Convenzione in esame, di obblighi degli Stati parte e di procedure da adottare dopo il sequestro di materiale o congegno radioattivo o di strutture nucleari. L'articolo 19 stabilisce l'obbligo dello Stato parte in cui sono stati avviati perseguimenti penali, di comunicare al Segretario Generale dell'ONU, l'esito finale del procedimento e l'articolo 20 prevede modalità di consultazione tra gli Stati Parte, direttamente o per il tramite del Segretario generale dell'ONU, all'occorrenza con l'assistenza di organizzazioni internazionali, ai fini della corretta applicazione della Convenzione. L'articolo 21 vincola gli Stati Parte ad adempiere gli obblighi derivanti dalla Convenzione nel rispetto dei principi dell'uguaglianza sovrana e dell'integrità territoriale degli Stati, nonché della non ingerenza negli affari interni degli altri

Stati. L'articolo 22 dispone che nessuna disposizione della presente Convenzione autorizza uno Stato Parte a esercitare nel territorio di un altro Stato Parte competenze o funzioni esclusive riservate a quest'ultimo. L'articolo 23 è dedicato alle eventuali procedure di arbitrato e l'articolo 24 dispone l'apertura della Convenzione alla firma di tutti gli Stati nel periodo, come accennato, 14 settembre 2005 - 31 dicembre 2006, presso la Sede dell'ONU a New York. L'articolo 25 dispone l'entrata in vigore della Convenzione, cui si è prima fatto cenno, precisando che per gli Stati che ratificano la Convenzione dopo il deposito del ventiduesimo strumento, la Convenzione entra in vigore il trentesimo giorno dopo il deposito da parte di questo Stato del suo strumento di ratifica, di accettazione, di approvazione o di adesione. L'articolo 26 regola l'emendabilità della Convenzione e l'articolo 27 consente a ciascuno Stato Parte di denunciare la Convenzione, in forma scritta con effetto un anno dopo la data di ricezione della notifica. L'articolo 28, infine, prevede che l'originale della Convenzione cui è prevista la traduzione ufficiale in lingua araba, cinese, francese, inglese, russa e spagnola) sia depositato presso il Segretario Generale dell'ONU.

5. Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo

Il Protocollo, non ancora in vigore (l'entrata in vigore è subordinata alla ratifica di 6 Parti inclusi 4 Stati membri), risulta attualmente firmato da 29 Stati membri e dall'Unione europea. Il trattato in esame si propone di completare le disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 2005, attribuendo rilievo penale a una serie di atti descritti negli articoli da 2 a 6, migliorando nel contempo gli sforzi delle Parti nella lotta al terrorismo, tramite misure penali a livello nazionale e interventi nel quadro della cooperazione internazionale. Per quanto concerne gli atti da configurare alla stregua di reati, gli articoli da 2 a 6 attribuiscono rilievo penale alla partecipazione ad un'associazione a fini terroristici; alla sottoposizione a un addestramento a fini terroristici; al compimento di viaggi all'estero con finalità terroristiche; al finanziamento di viaggi all'estero di altri soggetti

a fini di terrorismo; alla organizzazione e al favoreggiamento in qualunque altro modo di tali viaggi. L'articolo 7, poi, prevede 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 e 24 ore su 24.

Contenuto del disegno di legge

Il disegno di legge in titolo si compone di dieci articoli. **L'articolo 1** e **l'articolo 2** prevedono rispettivamente, **l'autorizzazione alla ratifica** e **l'ordine di esecuzione** dei 5 atti internazionali sopra illustrati. **L'articolo 3** reca le definizioni di alcuni termini ricorrenti nel disegno di legge: si tratta delle definizioni di "materia radioattiva" (**lettera a**); di "materie nucleari" (**lettera b**); di "uranio arricchito negli isotopi 235 e 233" (**lettera c**); di "impianto nucleare", che comprende anche i reattori di propulsione per natanti aeromobili, così come qualunque impianto o mezzo di trasporto utilizzato per produrre, immagazzinare, trattare o trasportare materia radioattiva (**lettera d**); di "ordigno nucleare" - che comprende qualunque congegno esplosivo nucleare ma anche qualunque dispositivo capace di disperdere materia radioattiva o di emettere radiazioni, sì da causare gravi danni alle persone, ai beni e all'ambiente; viene infine menzionato l'ISIN, ovvero l'Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 45 del 2014 (**lettera e**).

L'articolo 4 reca **modifiche al codice penale**. Più nel dettaglio la **lettera a**) del comma 1 inserisce tra i delitti contro la personalità internazionale dello Stato, due nuove fattispecie: il delitto di **finanziamento di condotte con finalità di terrorismo** (articolo 270-*quinqies*.1) e il reato di **sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro** (articolo 270-*quinqies*.2). L'articolo 270-*quinqies*.1, primo comma, 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. La fattispecie penale trova applicazione al di fuori delle ipotesi di associazione con finalità di terrorismo (articolo 270-*bis*) e di organizza-

zione di trasferimenti con finalità di terrorismo (articolo 270-*quater*. 1) e indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi raccolti. Ai sensi dell'articolo 270-*sexies* 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". Il secondo comma della nuova disposizione codicistica punisce con la pena della reclusione da cinque a dieci anni chiunque deposita o custodisce i beni o il denaro destinati al compimento di atti con finalità terroristica.

La disposizione in esame introduce misure di carattere penale volte a contrastare anche le forme di finanziamento delle attività terroristiche basate sull'utilizzo di fondi provenienti da attività lecite, ovvero quelle attività che pur non avendo un disvalore intrinseco e non essendo quindi, a legislazione vigente, giuridicamente vietate, possono però per le loro caratteristiche essere utilizzate in modo strumentale dalle organizzazioni terroristiche³.

³ Nell'ultimo rapporto annuale (giugno 2015) dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) si rileva che:

"Il finanziamento del terrorismo presenta, rispetto al riciclaggio, caratteristiche peculiari che incidono sulla sua individuabilità: le somme necessarie per le esigenze organizzative e operative non sono in genere di ammontare elevato; i fondi hanno tipicamente una provenienza lecita e il loro utilizzo per finalità illecite viene dissimulato attraverso attività imprenditoriali o caritatevoli di facciata; il trasferimento delle risorse avviene attraverso circuiti diversificati di tipo sia formale sia informale. Tali capacità mimetiche rischiano di nascondere la reale entità della minaccia e di far ritenere il sistema legale immune da illecite strumentalizzazioni. Occorre invece affinare le tecniche di prevenzione fondandole sull'attenta valutazione di un insieme composito di elementi riguardanti l'anomalia finanziaria delle operazioni, i profili soggettivi di chi ne è l'autore, i luoghi di provenienza e destinazione dei fondi; è pertanto indispensabile integrare tutte le informazioni disponibili nel sistema. L'esperienza della UIF mostra diversi casi emblematici in cui sono stati segnalati operazioni e soggetti risultati poi effettivamente collegati a organizzazioni terroristiche. Nell'attuale fase va emergendo una maggiore tensione dei segnalanti verso questi temi, com'è testimoniato dalla considerevole crescita del numero delle segnalazioni di casi di sospetto finanziamento del terrorismo pervenute nel primo semestre del corrente anno".

L'articolo 270-*quinquies*.2 sanziona con la pena detentiva 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 comma 1 dell'articolo 4 inserisce nel codice penale l'articolo 270-*septies*, 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 la disponibilità, per un valore corrispondente a tale prezzo, prodotto o profitto. La confisca non potrà riguardare i beni che appartengono a terzi estranei al reato.

La **lettera c)** del comma 1 inserisce tra i delitti contro la personalità interna dello Stato, la nuova fattispecie penale di **atti di terrorismo nucleare** (articolo 280-*ter*). La disposizione, al primo comma, punisce con la reclusione da 6 a 12 anni, chiunque con finalità di terrorismo (articolo 270-*sexies*) procura a sé o ad altri materia radioattiva o crea un ordigno nucleare o ne viene altrimenti in possesso. L'articolo punisce poi con la reclusione non inferiore a 15 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 (secondo comma). Il terzo comma della nuova disposizione sanziona con le medesime pene le analoghe condotte aventi ad oggetto materiali o aggressivi chimici o batteriologici.

*E' opportuno ricordare che la legge 28 aprile 2015, n. 58, di ratifica ed esecuzione degli Emendamenti alla Convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, ha introdotto nel codice penale l'articolo 433-bis, che punisce con la reclusione da 4 a 8 anni l'attentato alla sicurezza delle installazioni nucleari. La legge 22 maggio 2015, n. 68, recante disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente, introducendo nel codice penale l'articolo 452-*sexies*, punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 10.000 a 50.000 euro il reato di pericolo di traffico e ab-*

bandono di materiali ad alta radioattività. E' necessario ricordare altresì che ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge n. 625 del 1979 "per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, punibili con pena diversa dall'ergastolo, la pena è sempre aumentata della metà, salvo che la circostanza sia elemento costitutivo del reato. Quando concorrono altre circostanze aggravanti, si applica per primo l'aumento di pena previsto per la circostanza aggravante di cui al comma precedente. Le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 98 e 114 del codice penale, concorrenti con l'aggravante di cui al primo comma, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a questa ed alle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o ne determina la misura in modo indipendente da quella ordinaria del reato, e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti.

L'articolo 5 modifica la lettera a) del comma 2 dell'articolo 8 del decreto-legge antiterrorismo del 2015. Tale disposizione stabilisce che il personale dei servizi di informazione e sicurezza interna ed esterna (l' AISI, l' AISE ed il DIS), analogamente alla polizia giudiziaria, è autorizzato a condotte previste dalla legge come reato anche in relazione ad una specifica serie di delitti con finalità di terrorismo, operando nei loro confronti la speciale causa di non punibilità di cui all'articolo 17 della legge n. 124 del 2007⁴. Il disegno

⁴ **Art. 17. (Ambito di applicazione delle garanzie funzionali)
In vigore dal 21 aprile 2015**

- 1. Fermo quanto disposto dall'articolo 51 del codice penale, non è punibile il personale dei servizi di informazione per la sicurezza che ponga in essere condotte previste dalla legge come reato, legittimamente autorizzate di volta in volta in quanto indispensabili alle finalità istituzionali di tali servizi, nel rispetto rigoroso dei limiti di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 del presente articolo e delle procedure fissate dall'articolo 18. 2. La speciale causa di giustificazione di cui al comma 1 non si applica se la condotta prevista dalla legge come reato configura delitti diretti a mettere in pericolo o a ledere la vita, l'integrità fisica, la personalità individuale, la libertà personale, la libertà morale, la salute o l'incolumità di una o più persone. 3. La speciale causa di giustificazione non si applica, altresì, nei casi di delitti di cui agli articoli 289 e 294 del codice penale e di delitti contro l'amministrazione della giustizia, salvo che si tratti di condotte di favoreggiamento personale o reale indispensabili alle finalità istituzionali dei servizi di informazione per la sicurezza e poste in essere nel rispetto rigoroso delle procedure fissate dall'articolo 18, sempre che tali condotte di favoreggiamento non si realizzino attraverso false dichiarazioni all'autorità giudiziaria oppure attraverso occultamento della prova di un delitto ovvero non siano dirette a sviare le indagini disposte dall'autorità giudiziaria. La speciale causa di giustificazione non si applica altresì alle condotte previste come reato a norma dell'articolo 255 del codice penale e della legge 20 febbraio 1958, n. 75, e successive modificazioni. 4. Non possono essere autorizzate, ai

di legge inserisce fra i reati di terrorismo richiamati dalla disposizione anche il nuovo delitto di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (articolo 270-*quinquies*.1).

L'articolo 6 del disegno di legge individua nel Ministero della giustizia il punto di contatto ai fini della Convenzione di New York per la soppressione di atti di terrorismo del 2005 (**comma 1**). I successivi commi recano una serie di obblighi informativi in capo al pubblico ministero con riguardo ai procedimenti penali per il delitto di atti di terrorismo nucleare, di cui all'articolo 280-*ter* c.p.. In relazione a tali procedimenti il PM deve comunicare al Ministro della giustizia: l'esercizio dell'azione penale (**comma 2**); l'esecuzione di una misura di custodia cautelare (in carcere o agli arresti domiciliari), allegando copia dell'ordinanza (**comma 3**). Inoltre ai sensi del **comma 4** l'autorità giudiziaria procedente è tenuta a comunicare l'esito definitivo del procedimento (passaggio in giudicato della sentenza ovvero il deposito del decreto di archiviazione) e il luogo dove i beni sequestrati sono custoditi, nonché le modalità di loro conservazione. A sua volta il Ministro della giustizia deve comunicare, senza ritardo, l'esercizio della azione penale, l'esito del procedimento e l'adozione della misura cautelare agli Stati parte della Convenzione, tramite il Se-

sensi dell'articolo 18, condotte previste dalla legge come reato per le quali non è opponibile il segreto di Stato a norma dell'articolo 39, comma 11, ad eccezione delle fattispecie di cui agli articoli 270-bis, secondo comma, e 416-bis, primo comma, del codice penale. 5. Le condotte di cui al comma 1 non possono essere effettuate nelle sedi di partiti politici rappresentati in Parlamento o in un'assemblea o consiglio regionale, nelle sedi di organizzazioni sindacali ovvero nei confronti di giornalisti professionisti iscritti all'albo. 6. La speciale causa di giustificazione si applica quando le condotte: a) sono poste in essere nell'esercizio o a causa di compiti istituzionali dei servizi di informazione per la sicurezza, in attuazione di un'operazione autorizzata e documentata ai sensi dell'articolo 18 e secondo le norme organizzative del Sistema di informazione per la sicurezza; b) sono indispensabili e proporzionate al conseguimento degli obiettivi dell'operazione non altrimenti perseguibili; c) sono frutto di una obiettiva e compiuta comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti; d) sono effettuate in modo tale da comportare il minor danno possibile per gli interessi lesi. 7. Quando, per particolari condizioni di fatto e per eccezionali necessità, le attività indicate nel presente articolo sono state svolte da persone non addette ai servizi di informazione per la sicurezza, in concorso con uno o più dipendenti dei servizi di informazione per la sicurezza, e risulta che il ricorso alla loro opera da parte dei servizi di informazione per la sicurezza era indispensabile ed era stato autorizzato secondo le procedure fissate dall'articolo 18, tali persone sono equiparate, ai fini dell'applicazione della speciale causa di giustificazione, al personale dei servizi di informazione per la sicurezza.

gretario generale delle Nazioni Unite. Dell'ubicazione e conservazione dei beni sequestrati è data comunicazione anche al direttore generale dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (**comma 5**).

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, prevedendo che l'autorità giudiziaria debba informare del sequestro il prefetto e il Ministero della giustizia (vedi *supra*). Il prefetto, a sua volta, informati i Ministri dell'interno, dell'ambiente e della salute, oltre al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio, deve adottare, su parere dell'ISIN (Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare e la radioprotezione), i provvedimenti necessari alla messa in sicurezza dei materiali radioattivi, provvedendo autonomamente in caso d'urgenza (**comma 1**). Ai sensi del **comma 2**, i beni sequestrati o confiscati sono conferiti all'Operatore nazionale o al Servizio integrato di cui al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 52, che provvede a gestirli sulla base delle indicazioni operative fornite dall'ISIN.

In base all'articolo 2 del decreto legislativo n. 52 del 2007 con "operatore nazionale" si intende il gestore di un impianto riconosciuto per il deposito in sicurezza di lungo termine delle sorgenti ai fini del futuro smaltimento nel territorio nazionale. Con riguardo all'ordinamento italiano l'Operatore nazionale è la Società gestione impianti nucleari, (Sogin S.p.a.). Con "Servizio integrato" si intende invece lo strumento tecnico-operativo in grado di farsi carico di tutte le fasi del ciclo di gestione della sorgente non più utilizzata. A livello nazionale il Gestore del Servizio integrato è l'ENEA.

Nei casi in cui i materiali radioattivi devono essere restituiti a uno Stato parte della citata Convenzione di New York del 2005, il Ministro dello sviluppo economico, sentito l'ISIN, vi provvede di concerto con i Ministri dell'interno, della giustizia e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, stipulando, se del caso, specifici accordi (**comma 3**).

L'articolo 8 introduce nel decreto legislativo n. 230 del 1995, di attuazione di una serie di diret-

tive Euratom in materia di sicurezza nucleare, l'articolo 156-*bis*, che demanda ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri dell'interno, dell'ambiente e della tutela del territorio, della salute, delle infrastrutture e dei trasporti, e previo parere dell'ISIN, l'individuazione di un elenco di sostanze radioattive e delle modalità di loro gestione e impiego, sulla base delle raccomandazioni dell'Agenzia internazionale per l'energia (**comma 1**). Il decreto ministeriale dovrà essere emanato entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge (**comma 2**).

L'articolo 9 designa l'UIF, istituita dal decreto legislativo n. 231 del 2007, 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 del 2005 (**comma 1**). L'autorità centrale prevista dalla medesima convenzione è individuata invece nel Ministero dell'economia e delle finanze (**comma 2**). E' infine individuato nel Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno il punto di contatto previsto dal Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa (**comma 3**).

L'articolo 10 reca la clausola di invarianza finanziaria. Alla copertura di eventuali spese straordinarie si provvederà mediante appositi provvedimenti legislativi.

Discussione in sede referente

Le Commissioni riunite Esteri e Giustizia hanno esaminato il disegno di legge n. 2223, trasmesso dalla Camera dei deputati (AS 2223) e adottato come testo base, congiuntamente all'AS 1662 (Orellana e altri), nel corso di tre sedute, senza apportarvi modifiche.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sono stati acquisiti i pareri non ostativi delle Commissioni Affari costituzionali, Politiche dell'Unione europea e Bilancio sia sul testo che sugli emendamenti. Parere favorevole sulle parti di competenza del testo è stato altresì espresso dalla Commissione Difesa. Nel **parere** reso sul

testo la **Commissione 14^a** ha rilevato l'opportunità di "chiarire il rapporto tra la nuova procura nazionale antimafia e antiterrorismo e le Autorità individuate dagli articoli 6 e 7 del disegno di legge in esame, nonché quali siano i punti di contatto con le Convenzioni in oggetto (Ministero della giustizia e Ministero dell'interno) in relazione agli obblighi di informazione del Pubblico ministero e dei prefetti".

Le competenze dell'UE in materia di terrorismo e l'Agenda europea sulla sicurezza interna

Il 28 aprile 2015 la Commissione ha presentato l'Agenda europea sulla sicurezza interna per il periodo 2015-2020 ([COM\(2015\)185](#)), che include la lotta al terrorismo come priorità e sostiene alcuni degli orientamenti individuati dai capi di Stato e di governo nella loro [dichiarazione](#) del 12 febbraio 2015 sulla lotta al terrorismo.

L'Agenda prende atto delle nuove e complesse minacce che negli ultimi anni l'Unione europea si trova ad affrontare, molte delle quali derivano dall'instabilità nell'immediato vicinato dell'UE e dai cambiamenti delle forme di radicalizzazione, violenza e terrorismo. Essa si pone come agenda condivisa fra l'Unione e gli Stati membri, sollecitando tutti gli attori coinvolti a collaborare per contrastare, nel rispetto delle responsabilità nazionali di difesa della legge e salvaguardia della sicurezza interna, le sfide che richiedono di essere affrontate con la massima urgenza e individuate nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e alla criminalità informatica, in quanto settori interconnessi con una forte dimensione transfrontaliera.

Le azioni fondamentali stabilite dall'Agenda sono le seguenti:

- l'istituzione di un centro di eccellenza per la lotta alla radicalizzazione;
- l'aggiornamento della decisione quadro sulla lotta al terrorismo, anche per poter disporre di un quadro efficace a partire dal quale affrontare il fenomeno dei combattenti stranieri;
- il taglio delle reti di finanziamento alla criminalità e al terrorismo e il rafforzamento dell'istituto della confisca dei beni;

- l'intensificazione del dialogo con il settore delle tecnologie dell'informazione (TIC);
- il rafforzamento del quadro giuridico sul traffico illegale di armi;
- il rafforzamento degli strumenti di lotta alla criminalità informatica, con particolare riferimento all'accesso alle prove e alle informazioni ricavate da Internet;
- il miglioramento delle capacità di Europol, anche attraverso la creazione di un centro europeo antiterrorismo - ECTC (per ulteriori approfondimenti sulla legislazione europea in materia di contrasto al terrorismo si rinvia alla nota breve n. 110 e, più ampiamente, al Dossier n. 331).

La Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea del 22-24 maggio 2016

Nel corso dei lavori della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione Europea, svoltasi a Lussemburgo lo scorso 22-24 maggio, la Sessione IV, nell'affrontare le questioni connesse alla "garanzia della sicurezza dei cittadini nel rispetto delle libertà fondamentali", si è occupata anche della problematica del contrasto al terrorismo, nel quadro della revisione di Europol ed Eurojust (si veda [Dossier n. 331](#)). Nel documento conclusivo sono stati condannati fermamente i recenti attacchi terroristici compiuti in Europa e nel mondo, che sostanzialmente mirano a ledere i valori europei di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e Stato di diritto. Si è confermata che la risposta migliore a tali attacchi è la libertà e lo Stato di diritto.

Particolare enfasi è stata posta, poi, proprio sulla necessità che l'UE combatta il terrorismo e i fenomeni correlati come la radicalizzazione, il reclutamento, il finanziamento, salvaguardando la solidarietà e l'unità tra gli Stati membri. A tal fine si intende prestare attenzione allo sviluppo dell'Agenda europea sulla sicurezza 2015-2020, e alla futura "Strategia UE sulla politica estera e di sicurezza" che sarà presentata dall'Alto Rappresentante Vice-Presidente, Federica Mogherini, nel giugno 2016. In tale contesto è stata altresì evidenziata la necessità di migliorare la cooperazione tra i servizi europei di intelligence, gli esperti nazionali nella lotta al terrorismo e le

altre autorità, e sono stati invitati in particolare gli Stati membri a condividere le informazioni con Europol e Eurojust nel contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata, nel quadro del processo di revisione delle due agenzie.

Nelle conclusioni si è inoltre preso nota di alcuni progressi compiuti nella capacità complessiva di combattere il terrorismo, con riferimento specifico alla approvazione della direttiva sui codici PNR.

Particolare preoccupazione è stata espressa per quanto riguarda il fenomeno crescente dei "foreign fighter", sottolineando come priorità la prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento da parte delle organizzazioni terroristiche. Secondo i dati elaborati dalla Commissione europea sarebbero **4 mila i combattenti di provenienza UE**. Circa il **30 per cento** di questi avrebbero fatto **ritorno nei paesi di origine**; alcuni *foreign fighters* e avrebbero ricevuto l'incarico di ritornare in Europa per perpetrare attentati, diffondere la propaganda Daesh e radicalizzare e reclutare altre persone.

E' stata infine evidenziata la necessità di garantire che i soggetti già radicalizzati seguano programmi di deradicalizzazione e siano messi nelle condizioni di non diffondere propaganda terroristica o messaggi recanti *l'hate speech*.

a cura di: C. Andreuccioli

L'ultima nota breve:

[Disegno di legge A.S. n. 1627 e 984-A introduzione nel codice penale del reato di frode in processo penale e depistaggio \(n. 117 - maggio 2016\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it