



N. 110 - aprile 2016

## Disegno di legge A.S. n. 2223 "Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione di convenzioni internazionali in materia"

Il disegno di legge in titolo, **già approvato dall'altro ramo del Parlamento**, 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 34 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 Unite<sup>1</sup> contro il terrorismo;

<sup>1</sup> 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.

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)<sup>2</sup>, 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 pe-

nalizzazione dei comportamenti di cui agli articoli 5-7 sia subordinata all'effettivo giudizio di pericolosità di essi, sì da evitare il perseguimento 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 indagare 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

---

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. 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.

<sup>2</sup>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".

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", si-

no a ricomprendere tutti i reati descritti nelle Convenzioni e Protocolli pertinenti delle Nazioni Unite contro il terrorismo; introducendo una procedura 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, non-

ché 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), 27 dei quali hanno completato le procedure di ratifica o adesione mentre 13, 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'iter parlamentare, susseguitisi 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 in-

terna. 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'extradizione 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'extradizione 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'extradizione 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 26 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 recano 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 n. 2223 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-quinquies.1) e il reato di **sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro** (articolo 270-quinquies.2). L'articolo 270-quinquies.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 organizzazione 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 terroristiche<sup>3</sup>.*

<sup>3</sup> 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 ter-*

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*

---

*roristiche. 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".*

*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 abbandono 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 2007<sup>4</sup>. Il disegno

---

<sup>4</sup> **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

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

---

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 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.

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 Segretario 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 direttive 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.

### **Gli accordi internazionali in materia di contrasto al terrorismo in vigore per l'Italia**

- Convenzione relativa alle infrazioni e altri atti compiuti a bordo di aeromobili fatta a Tokyo il 14 settembre 1963 e quello stesso giorno firmata dall'Italia, ratificata il 18 ottobre 1968 ai sensi della Legge n.

468 dell'11 giugno 1967. La Convenzione ha durata illimitata.

- Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile internazionale e atto finale della Conferenza di Montreal fatti a Montreal il 23 settembre 1971 e firmati dall'Italia quello stesso giorno, ratificati il 19 febbraio 1974 ai sensi della Legge n. 906 del 22 ottobre 1973. Ha durata illimitata.
- Protocollo di Montreal sulla repressione degli atti di violenza negli aeroporti che servono l'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione del 23 settembre 1971 sulla repressione dei reati diretti contro la sicurezza dell'aviazione civile fatto il 24 febbraio 1988 e in quella data firmato dal nostro Paese dove è stato ratificato il 13 marzo 1990 (Legge n. 394 del 30 novembre 1989). Ha durata illimitata. Convenzione per la repressione dei reati contro la sicurezza della navigazione marittima fatto a Roma il 10 marzo 1988 ratificato il 26 gennaio 1990 ai sensi della Legge n. 422 del 28 dicembre 1989. Ha durata illimitata.
- Protocollo per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale fatto e firmato a Roma il 10 marzo 1988, ratificato il 26 gennaio 1990 (Legge n. 422 del 28 dicembre 1989). Ha durata illimitata.
- Convenzione per la repressione del terrorismo a mezzo bombe fatta a New York il 15 dicembre 1997, in vigore a livello internazionale dal 23 maggio 2001 ed in Italia dal 15 luglio 2003; ratificata dal nostro Paese il 16 aprile 2003 (Legge n. 34 del 14 febbraio 2003). Durata illimitata.
- Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento al terrorismo fatta a New York il 9 dicembre 1999, in vigore a livello internazionale dal 10 aprile 2002 ed in Italia dal 26 aprile 2004, ratificata dal nostro Paese il 27 marzo 2003

(Legge n. 7 del 14 gennaio 2003). Durata illimitata<sup>5</sup>.

- Convenzione europea per la repressione del terrorismo, firmata a Strasburgo il 27 gennaio 1977 e in vigore, sul piano internazionale dal 4 agosto 1978 ed in Italia dal 1° giugno 1986, ratificata il 28 febbraio 1986 (Legge n. 719 del 26 novembre 1985).
- Trattato tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm) concluso il 27 maggio 2005 (Legge n. 85 del 30 giugno 2009).

## Normativa europea in materia di terrorismo: brevi cenni

Gli interventi dell'Unione europea per il contrasto del terrorismo si possono ricondurre sostanzialmente a quattro azioni: prevenzione, protezione, perseguimento e risposta.

Con riguardo alla **prevenzione** si segnala in primo luogo la **Decisione quadro 2002/475/GAI** sulla lotta contro il terrorismo (modificata dalla Decisione quadro 2008/919/GAI), che costituisce il principale strumento giuridico dell'Unione per contrastare i reati terroristici. E' attualmente in corso d'esame la **proposta di direttiva** del Parlamento europeo e del Consiglio **sulla lotta contro il terrorismo che sostituisce la citata decisione quadro del 2002** (COM (2015) 625)<sup>6</sup>. *L'11 marzo il Consiglio giustizia affari interni ha approvato un orientamento generale sulla cui base verranno avviati i negoziati con il Parlamento europeo.* La proposta, che, fra le altre, intende dare attuazione a livello europeo proprio agli ob-

blighi previsti dal **Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 2015** (vedi articolo 1, comma 1, lettera e) del disegno di legge), sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI con l'intento di istituire una normativa aggiornata a livello dell'UE che fissi norme minime sulla definizione di reati terroristici e reati connessi a un gruppo terroristico o ad attività terroristiche nonché sanzioni in questo settore. La proposta include inoltre disposizioni specifiche sulla protezione e sull'assistenza per le vittime del terrorismo<sup>7</sup>. Relativamente al settore **protezione** le azioni intraprese hanno riguardato il rafforzamento della sicurezza alle frontiere attraverso la previsione di nuove tecnologie per lo sviluppo di un sistema integrato delle frontiere e i passaporti biometrici. In tale contesto si inseriscono le misure per il potenziamento del Sistema di informazione Schengen di seconda generazione (**SIS II**)<sup>8</sup>, in relazione al quale il *Consiglio europeo del 17 e 18 dicembre 2015 ha sostenuto la necessità di inserire sistematicamente in esso anche i dati riguardanti i combattenti terroristi stranieri.* Numerosi sono stati, poi, gli strumenti adottati a livello europeo in termini di **perseguimento** del terrorismo. Fra questi si segnala in primo luogo la Decisione 2008/615/GAI relativa al potenziamento della cooperazione transfrontaliera per la lotta contro il terrorismo e la criminalità. Altrettanto significativa è la **direttiva europea 2005/60/CE**<sup>9</sup>, la quale ha introdotto negli ordinamenti europei la nozione di "finanziamento" del terrorismo, la cui linfa è il riciclaggio, in una connessione intima e di micidiale pericolosità per il sistema economico e per la sicurezza interna-

<sup>7</sup> Per un ulteriore approfondimento si rinvia alla [Nota su atti dell'Unione europea n. 37](#)

<sup>8</sup> Il **Sistema d'Informazione Schengen (SIS)** è un sistema automatizzato per la gestione e lo scambio di informazioni tra i Paesi aderenti alla Convenzione di Schengen. Il **SIS II** è entrato in funzione il 9 aprile 2013 ed è un sistema IT all'avanguardia che consta di un sistema centrale, un sistema nazionale in ciascuno Stato Schengen e un'infrastruttura di comunicazione fra il sistema centrale e i sistemi nazionali.

<sup>9</sup> In attuazione della direttiva 2005/60/CE è stato adottato a livello nazionale il decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109. Tale decreto, recante un'organica sistemazione delle disposizioni in materia di finanziamento del terrorismo, prevede, fra le altre, a carico dei soggetti destinatari della normativa antiriciclaggio adempimenti di diversa natura, riflesso della duplicità dell'azione di contrasto incentrata sulle misure di congelamento (obblighi di comunicazione) e sulle segnalazioni delle operazioni sospette (obblighi di segnalazione).

<sup>5</sup> Tale Convenzione ha posto le basi a livello internazionale per la repressione penale del fenomeno e per l'estensione al medesimo del sistema di presidi già esistente per la prevenzione e il contrasto del riciclaggio.

<sup>6</sup> Si veda in proposito la [risoluzione](#) approvata il 17 marzo 2016 dalle Commissioni 1ª e 2ª riunite.

zionale. La questione del finanziamento al terrorismo legato ai reati di riciclaggio è ripresa anche dalla recente cd **quarta direttiva** antiriciclaggio (Direttiva 2015/849), in corso di recepimento a livello nazionale (articolo 14 del disegno di legge di delegazione europea 2015 -AC 3540). Sempre con riguardo alla questione relativa al contrasto del finanziamento del terrorismo si segnala l'adozione, lo scorso 4 febbraio, da parte della Commissione europea, di un **piano di azione**, il quale si concentra su due principali filoni d'intervento: individuare i terroristi attraverso i loro movimenti finanziari e impedire loro di spostare fondi o altri beni; e smantellare le fonti di entrata usate dalle organizzazioni terroristiche, in primo luogo colpendo le capacità di raccolta fondi.

Da ultimo è opportuno dare conto delle misure di **risposta** agli attentati terroristici che comprendono i dispositivi di coordinamento delle unità di crisi, ai quali si aggiunge Europol che offre un supporto importante attraverso i suoi meccanismi di scambio delle informazioni<sup>10</sup>. Infine, con riguardo ad una delle questioni oggetto del disegno di legge si deve ricordare il Piano di azione per la sicurezza chimica, biologica, radiologica e nucleare del 2009, finalizzata al miglioramento della preparazione e della risposta agli incidenti provocati dai terroristi utilizzando tali materiali.

### La lotta al terrorismo internazionale nell'ultima Relazione annuale della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo (febbraio 2016)<sup>11</sup>

In base ai dati riportati nell'ultima relazione della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nel periodo 1 luglio 2014- 30 giugno 2015 i reati ascritti a stranieri per delitti consumati o tentati in Italia con finalità terroristiche sono stati 224. Più nel dettaglio gli indagati per associazione

con finalità terroristiche sono stati 136, per arruolamento con finalità terroristiche 39, per assistenza agli associati 22, per istigazione a commettere delitti contro personalità internazionali o interne allo Stato 8, per reati aggravati dalla finalità terroristica o di eversione dall'ordine democratico 7, per addestramento con finalità terroristiche 5, per istigazione o apologia relativa al terrorismo 5, per attentato per finalità terroristiche o di eversione 2. Dalla relazione emerge altresì il forte rapporto di complementarità tra terrorismo internazionale e uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio:

"Secondo stime recenti, l'IS accumula circa tre miliardi di dollari l'anno con attività criminali di vastissima portata, confermate dalle Risoluzioni adottate dalle Nazioni Unite nel 2015: traffici di stupefacenti, contrabbando di petroli e di opere d'arte, traffici di armi, contrabbando di tabacchi, traffici di migranti, estorsioni e sequestri di persona, corruzione e riciclaggio dei proventi illeciti. Si tratta di attività criminali che, per essere realizzate, necessitano di una vasta rete relazionale di complicità esterne alla associazione terroristico-mafiosa. Che, per generare profitti, tendono a interagire anche con l'economia e legale e attraverso circuiti ufficiali (si pensi alle condotte di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo realizzabili attraverso i circuiti *money transfer*<sup>12</sup>)".

<sup>10</sup> In merito alle proposte di riforma del quadro giuridico relativo ad Europol si rinvia alla [nota su atti dell'Unione europea n. 19](#).

<sup>11</sup> Il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, al capo II, intitolato "Coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale", ha introdotto con gli articoli 9 e 10 disposizioni, processuali e ordinamentali, che attribuiscono al procuratore nazionale antimafia anche la competenza di coordinamento e impulso investigativo in materia di terrorismo, definendone gli ambiti operativi nei rapporti con le procure distrettuali e con la polizia giudiziaria.

<sup>12</sup> Con riguardo all'utilizzo dei *money transfer* quale strumento per il finanziamento del terrorismo internazionale, si rinvia all'[Audizione del Capo del III Reparto-Operazioni della Guardia di finanza, Generale di Brigata Stefano Screpanti](#), del 29 luglio 2015 presso il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen. Nel resoconto stenografico della seduta si legge infatti che nel 2014 il valore delle rimesse verso l'estero – in gran parte effettuate con il ricorso a tali sportelli finanziari che in Italia sono circa 15mila, il 90% dei quali riconducibile a operatori stranieri – è stato di 5,3 miliardi dato peraltro sottostimato, in quanto non è possibile quantificare, anche solo in via approssimativa, i trasferimenti che avvengono attraverso altri canali informali. Tra questi spicca il metodo "Hawala" che non lascia alcuna traccia documentale del flusso finanziario. Mediante questo sistema, il cliente avvicina in Italia un mediatore (cosiddetto "hawaladar") e gli consegna una somma di denaro da trasferire ad un destinatario che si trova in un altro Paese. In sintesi, l'hawaladar "italiano" contatta il suo omologo all'estero (ma il flusso è anche inverso) e gli fornisce le dovute informazioni su chi sia il destinatario dei fondi e sull'importo della somma di denaro da consegnargli (di solito sottraendo una commissione), promettendo di saldare i debiti in una data successiva. Il pagamento dei debiti tra gli "hawaladar" può assumere diverse forme, basate non solo su operazioni di regolamento per cassa ma, soprattutto, su meccanismi di "compensazione".

Con riguardo alla legislazione nazionale e in particolare sulle modifiche apportate al sistema penale dal decreto-legge n. 7 del 2015, nella relazione pur esprimendosi un giudizio positivo sulle nuove fattispecie volte a contrastare i cd. "foreign fighters" si rileva l'esigenza di estendere ulteriormente l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione personale e patrimoniale anche a coloro che, pur non ponendo (ancora) in essere atti preparatori obiettivamente rilevanti e diretti alla commissione di atti di terrorismo, si presentino tuttavia già pericolosi, come nel caso di quelli che dichiarano pubblicamente, via Internet, l'adesione ai proclami fondamentalisti, di apologia del "Califfato" e incitamento all'esecuzione di atti di terrorismo, lanciati via web.

*a cura di: C. Andreuccioli*

**L'ultima nota breve:**

*Disegno di legge A.S. n. 2299  
"Conversione in legge del decreto-legge 29 marzo 2016, n. 42, recante disposizioni urgenti in materia di funzionalità del sistema scolastico e della ricerca"  
(n. 109 - aprile 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](http://www.senato.it)