

Il contrasto al terrorismo globale tra esigenze di prevenzione e di tutela dei diritti fondamentali

di Fabrizio Vanorio
sostituto procuratore presso la Procura della Repubblica di Napoli

Il contrasto al terrorismo, specie di matrice islamista, è una delle priorità delle democrazie avanzate e dei loro sistemi giudiziari. Un'analisi della più recente giurisprudenza italiana ed europea può offrire un contributo sul livello di comprensione dei fenomeni terroristici globali ed interni da parte dei giudici e sul raggiungimento dell'obiettivo di reprimere in modo efficace e tempestivo le attività terroristiche ed i relativi prodromi, nel rispetto dei principi di materialità ed offensività del diritto penale contemporaneo, alla luce del quadro costituzionale e convenzionale di riferimento.

1. La questione: la linea di confine tra ideologia fondamentalista e condotte terroristiche. – 2. La fattispecie di addestramento ad attività terroristiche nella giurisprudenza di legittimità. – 2.1. La nozione di addestramento punibile e l'autoaddestramento. – 2.2. Il mero possesso di materiali audiovisivi di impronta terroristica di per sé non punibile. – 2.3. Addestramento e mera attività informativa. – 2.4. La duplice proiezione finalistica della condotta di addestramento terroristico. – 2.5. Gli atti di violenza politica circoscritta non inquadrabili nelle fattispecie di terrorismo. – 3. Il quadro giuridico sovranazionale e la giurisprudenza della CEDU in tema di terrorismo. – 4. Conclusioni: le attività e la propaganda terroristiche punibili alla luce della moderna evoluzione del terrorismo di matrice islamica.

1. La Corte di Cassazione anche nel corso del 2020 è tornata a pronunciarsi sul delicato problema del discrimine tra la mera adesione ad ideologie terroristiche – nella specie di tipo “jihadista” – di per sé penalmente irrilevante ed il compimento di attività obiettivamente di tipo terroristico e perciò rientranti in una delle gravi fattispecie delittuose previste dall'art. 270 *bis* e seguenti del codice penale, in tema di reati contro la personalità internazionale dello Stato.

2. In particolare, una delle ipotesi di reato che più ha suscitato questioni interpretative è quella disciplinata dall'art. 270 *quinquies* c.p., com'è noto introdotta nel 2005¹ e novellata nel 2015, per effetto della nuova normativa² approvata dopo la recrudescenza di fenomeni terroristici dovuta all'azione della formazione internazionale jihadista dello Stato Islamico, meglio nota come ISIS (*Islamic State of Iraq and Syria*) o IS e di organizzazioni di analoga ispirazione. La norma punisce le condotte di «addestramento» ad attività di terrorismo interno ed internazionale, che consistono

¹ L'articolo è stato inserito nel codice dal d.l. 27 luglio 2005, n. 144, in particolare dall'art. 15, comma I, decreto poi convertito dalla legge 31 luglio 2005, n. 155 ed emanato in attuazione dell'art. 7 della Convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005. L'introduzione della normativa incriminatrice in via d'urgenza, come spesso accade, fu senza dubbio influenzata dai gravi attentati terroristici che colpirono Londra il 7 luglio 2005 ed in particolare il sistema di trasporti pubblici della capitale britannica durante l'ora di punta, causando 56 morti.

² La modifica del 2015 – successiva di circa un mese all'attacco terroristico avvenuto il 7 gennaio 2015 a Parigi contro la sede del giornale satirico *Charlie Hebdo* e rivendicato dalla branca yemenita di *Al Qaeda*, *Ansar al-Sharia* - è consistita nella previsione della condotta di autoaddestramento con finalità di terrorismo ed è stata introdotta dall'art. 1, comma III, lett. a) del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. dalla legge 17 aprile 2015, n. 43. La lettera b) della medesima disposizione ha introdotto anche un comma II nell'art. 270 *quinquies*, che prevede la circostanza aggravante dell'addestramento tramite strumenti telematici. Nel 2016, poi, la legge n. 153 ha previsto le nuove fattispecie criminose di finanziamento di condotte terroristiche e sottrazione di beni sottoposti a sequestro per motivi di terrorismo (artt. 270 *quinquies.1* e 270 *quinquies.2*).

nelle condotte di istruzione e preparazione di altre persone al compimento di atti di violenza o sabotaggio con finalità terroristica, con particolare riferimento all'insegnamento dell'uso di armi, esplosivi ed altre sostanze nocive e, comunque, in generale di altre tecniche violente (3). Con la stessa pena è sanzionato il soggetto fruitore dell'addestramento oppure chi, dopo aver acquisito "in via autonoma" istruzioni per il compimento degli atti precedentemente indicati, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo, così come definite dall'art. 270 *sexies* c.p.

A sua volta quest'ultima disposizione codifica la finalità di terrorismo, individuandola nelle condotte caratterizzate dallo scopo di intimidire ampie fasce di popolazione o di coartare l'azione di pubblici poteri oppure, ancora, di destabilizzare le istituzioni fondamentali di un Paese (od organizzazione internazionale). L'articolo 270 *sexies* prevede, poi, l'ulteriore elemento della potenzialità lesiva della condotta, che può essere considerata terroristica purché possa arrecare un «grave danno» all'ente destinatario dell'azione criminosa (su questo requisito ci si soffermerà a fondo nell'esame di una delle sentenze della S.C., che si sono espresse su atti di matrice terroristica, contestati ad esponenti del movimento *No TAV*).

Si può, dunque, cogliere subito l'evidente questione che il *corpus* di norme sul terrorismo - ed in particolare l'art. 270 *quinquies* - pone ineluttabilmente all'interprete: quale sia il confine tra gli atti di mera adesione ad ideologie terroristiche o, comunque, tra gli atti preparatori di future azioni di analoga matrice, non punibili perché ancora non univoci, e quelli, invece, rientranti nell'ambito di punibilità previsto dalla normativa vigente, a sua volta attuativa delle varie convenzioni internazionali in materia (il cui complessivo impianto sarà approfondito nel paragrafo 3).

Viene in rilievo, quindi, l'eterno problema del *nemo cogitationis poenam patitur*, fondamento del moderno diritto penale, che nell'ambito dei reati di terrorismo si avverte in maniera drammatica, poiché la massima gravità degli eventi lesivi che possono essere causati dai terroristi suscita la comprensibile richiesta sociale di "anticipare" al massimo la soglia di punibilità delle condotte.

2.1. La fattispecie di reato di *addestramento ad attività di terrorismo* costituisce la cartina di tornasole della rilevanza del problema. Una disamina della recente giurisprudenza di legittimità è perciò importante, perché permette di cogliere le tendenze di fondo delle manifestazioni terroristiche nel nostro Paese ed i conseguenti risultati e le difficoltà applicative nell'approccio giudiziario al tema.

³ Previsione quantomai opportuna, a seguito dell'affermarsi di fenomeni terroristici causati da cellule ristrette o da autori singoli ("lupi solitari"), i quali sono adusi a compiere gravi attentati utilizzando armi e strumenti non convenzionali per eludere i controlli di sicurezza classici su armi ed esplosivi, tra cui l'impiego di autoveicoli lanciati contro la folla, metodo affermatosi con le stragi di Nizza del 2016 e Barcellona del 2017 ed utilizzato più volte in Europa e negli Stati Uniti. Sulla struttura "cellulare" delle nuove organizzazioni *jihadiste* e sulle divergenze ideologiche ed operative tra *ISIS* ed *Al Qaeda*, cfr. G. Taffini, *Al-Qaeda e l'ascesa del Califato. Conoscere le organizzazioni terroristiche, individuare le risposte*, in *Questione Giustizia* on line, 17 aprile 2015.

La Cassazione nella sentenza emessa dalla V Sezione penale del 6 luglio scorso, n. 22066 (depositata il 23 luglio 2020), Barhoumi, ha affrontato – in sede cautelare - il caso di una persona titolare di un profilo sull'applicazione *Whatsapp* ed inserito in diversi gruppi (creati in diversi territori a livello internazionale), su cui venivano veicolati messaggi propagandistici dello Stato Islamico, venivano scaricati video concernenti il *jihād*, l'esaltazione del martirio e della guerra agli infedeli; il ricorrente aveva anche due profili *Facebook* con contenuti del medesimo genere, con i quali aveva espresso consenso a due messaggi propagandistici. All'esito di queste prime risultanze investigative la Procura precedente disponeva opportunamente una perquisizione domiciliare, sequestrando un telefono cellulare ed alcuni fogli manoscritti. La successiva consulenza informatica sull'apparecchio mobile forniva ulteriori conferme sul possesso di materiale propagandistico dell'ISIS da parte dell'indagato, ma soprattutto permetteva di acquisire alcuni video concernenti istruzioni per la fabbricazione di materiale esplosivo, quali *molotov* e bombe, illustrate in tre "lezioni" da un uomo con il viso coperto da un passamontagna nonché messaggi in modalità riservata mediante sistema *Telegram*, diretti ad un altro esponente della rete di propaganda *jihadista*.

La difesa ricorreva in cassazione avverso l'ordinanza confermativa del titolo custodiale, deducendo che il detenuto si fosse limitato ad una visione "passiva" di materiale audiovisivo prodotto e veicolato da altri, condotta che non può ritenersi punibile ai sensi dell'art. 270 *quinquies* c.p., nemmeno nella forma dell'addestramento "autonomo".

La Suprema Corte ha respinto il ricorso, con un ragionamento imperniato sul rispetto rigoroso del principio di materialità dell'azione penalmente rilevante. Infatti, oltre a sottolineare il principio processuale di valutazione unitaria degli elementi probatori – ed in particolare la convergenza dei dati rilevati dai video, dai messaggi informatici, dai tabulati telefonici e dagli appunti sequestrati nel far ritenere di matrice terroristica le condotte del ricorrente – i giudici hanno valorizzato le istruzioni per la fabbricazione di materiale esplosivo ricevute dall'indagato da parte di un soggetto resosi volutamente non identificabile.

In altri termini, secondo la Corte, l'elemento dirimente per la sussistenza dell'addestramento punibile è la fornitura di un «bagaglio tecnico sufficiente a preparare o usare armi, esplosivi o sostanze nocive o pericolose, o a compiere atti di violenza o di sabotaggio», cioè di un apparato informativo che renda concretamente pericolosa la condotta del soggetto agente. Su questa linea, già inaugurata dalla sentenza nel caso El Abboubi⁴, la Corte ha ben marcato il confine tra "addestramento" rilevante ai sensi dell'art. 270 *quinquies* e la mera attività di "indottrinamento"

⁴ Cass., Sez. I, n. 4433 del 6 novembre 2013, con riferimento alla prima parte della norma incriminatrice in esame.

all'Islam radicale, che non raggiunge quella *soglia presuntiva di pericolo* per la sicurezza dello Stato, che è il bene giuridico sostanziale protetto dalla norma⁵.

Nel caso di specie, inoltre, i giudici di legittimità hanno confermato il giudizio del Tribunale del riesame bolognese per l'individuazione negli appunti dell'indagato di possibili obiettivi di azioni terroristiche e per il sequestro anche di materiali atti a costruire un ordigno artigianale. Tali elementi effettivamente fugano i possibili dubbi circa la possibile "equivocità" in chiave di offensività penale della semplice visione di video ritraenti azioni violente. Appare comunque significativo, ad avviso di chi scrive, che il ricorrente non si fosse limitato ad acquisire e visionare filmati di propaganda violenta, ma veri e propri "manuali operativi" per fabbricare ordigni e per sottrarsi ai controlli delle forze dell'ordine.

Dunque, Barhoumi era "pronto per passare all'azione", sulla base degli atti fino a quel momento raccolti dagli inquirenti, non essendosi limitato ad una pur censurabile attività di condivisione di messaggi di propaganda di ideologie estremiste e violente.

2.2. In un altro caso recente la Suprema Corte è approdata ad un esito in concreto diverso, con un percorso argomentativo che pure denota profili interessanti. Si tratta del caso "Hamil". La sentenza è stata emessa dalla I Sezione, il 12 dicembre 2019, n. 7898 (dep. il 27 febbraio 2020), a conclusione del processo di merito, nel corso del quale l'imputato era stato condannato in primo e secondo grado – sempre per il delitto punito dall'art. 270 *quinquies* c.p. - per avere in un periodo compreso tra il luglio del 2015 ed il gennaio 2016 intrattenuto contatti con ambienti del terrorismo islamico, attraverso l'utilizzo della rete telematica, al fine di acquisire un addestramento militare e compiere atti di terrorismo.

Anche in questa vicenda le indagini si erano basate su intercettazioni telefoniche ed ambientali e sequestri di apparecchi informatici e ne era scaturito l'accertamento dell'interesse dell'Hamil verso gli ambienti dell'estremismo islamico contigui all'ISIS, comprovato dall'acquisizione di un consistente materiale audiovisivo relativo all'operato di cellule di tale organizzazione e da talune conversazioni captate dagli inquirenti, da cui emergeva il proposito del ricorrente di recarsi in Turchia per incontrare alcune persone non compiutamente identificate; Hamil si recava, poi, effettivamente in quel Paese, ma veniva respinto all'aeroporto di Istanbul ed imbarcato verso l'Italia.

⁵ A sua volta va distinta dall'indottrinamento non punibile la condotta di pubblica apologia di reati di terrorismo, punibile ai sensi dell'art. 414, IV comma, c.p. – come interpretato da C. Cost. 4 maggio 1970, n. 65 - quando per le sue modalità determina il pericolo concreto della commissione di reati: in tal senso Cass., Sez. I, sentenza del 9 ottobre 2018 - dep. 15 novembre 2018, n. 51654, secondo cui «integra il reato di apologia riguardante delitti di terrorismo la condotta di chi condivide su *social network* (nella specie *Twitter* e *Whatsapp*) *link* a materiale "jihadista" di propaganda, senza pubblicarli in via autonoma, in quanto, potenziando la diffusione di detto materiale, accresce il pericolo, non solo di emulazione di atti di violenza, ma anche di adesione, in forme aperte e fluide, all'associazione terroristica che li propugna».

Il ricorso della difesa si appuntava, in primo luogo, sul *deficit* di offensività delle condotte dell'imputato, che non avrebbe mai posto in essere condotte realmente pericolose nel senso incriminato dall'art. 270 *quinquies*, limitandosi a manifestare una "adesione morale" all'ideologia dell'Islam radicale espressa (anche) dall'ISIS e, pertanto, senza mai trasmodare nel dolo specifico del terrorismo. Si evidenziava, inoltre, che i video oggetto del sequestro non possedevano alcun contenuto didattico o istruttivo nel senso dell'addestramento vietato, riguardando mere scene di violenza. Si deduceva, infine, l'assenza di collegamenti anche indiretti dell'Hamil con organizzazioni o singoli esponenti del terrorismo islamico.

La Corte di legittimità ha ribadito in via preliminare che anche una mera attività "a distanza", integralmente estrinsecantesi per via telematica e, dunque, in assenza di contatti diretti tra le persone indagate può dar luogo alla fattispecie dell'addestramento punibile ai sensi della norma in esame ed ha respinto il primo motivo di ricorso. In particolare, il collegio ha giudicato corretta la sentenza di merito, che aveva valorizzato la valenza di svariati filmati riproducenti scene di violenze e di addestramento militare.

I giudici hanno, invece, accolto il ricorso, statuendo la necessità di un nuovo giudizio di appello per la "non univocità" delle condotte del ricorrente, non qualificabili *tout court* terroristiche nel senso incriminato dalla norma. Dunque, il possesso di materiali audiovisivi può costituire un importante punto di partenza per l'individuazione di un reato di matrice terroristica, ma occorre pur sempre che la condotta del detentore sia connotata dal proposito e dall'attitudine a «compiere azioni terroristiche» ai sensi dell'art. 270 *sexies* c.p., cioè fatti gravemente lesivi e dal contenuto indiscriminatamente intimidatorio.

Nel caso di specie, ciò che la Corte ha ritenuto carente nella motivazione della sentenza annullata con rinvio è stato proprio l'accertamento della potenzialità lesiva dell'indottrinamento "jihadista" dell'Hamil. Ciò perché: *a)* per il mancato viaggio in Turchia non è stata dimostrata una connessione con l'esigenza di rapportarsi a cellule dell'ISIS; *b)* per le conversazioni intercettate non sono stati identificati i titolari delle utenze telefoniche turche in contatto con le utenze utilizzate dall'imputato né è stato ricostruito il contenuto preciso di alcune conversazioni; *c)* quanto alle dichiarazioni sui propositi violenti dell'imputato rese da un teste con lui detenuto e destinatario di confidenze del genere, il massimo collegio ha richiesto un supplemento motivazionale sul tema dell'attendibilità intrinseca del dichiarante, probabilmente entrato in contrasto con l'imputato proprio per divergenze religiose.

Può ritenersi, dunque, che la sentenza in esame non abbia messo in crisi il concetto di "punibilità anticipata" insito nella fattispecie di addestramento terroristico: ciò che la Corte ha richiesto, ancora una volta ed in conformità ai precetti costituzionali e delle convenzioni internazionali su cui ci si soffermerà in seguito, è la rigorosa dimostrazione da parte del giudice di merito dell'elemento

costitutivo del reato che può definirsi come il “*comportamento univocamente terroristico*” del soggetto addestratosi da sé. Comportamento oggettivamente desumibile nel caso Barhoumi, prossimo a costruire un ordigno artigianale ed in possesso di manuali operativi in tali materie, non ancora sufficientemente dimostrato nella vicenda processuale dell’Hamil⁶.

2.3. Meritano di essere commentate altre recenti sentenze di legittimità sulla fattispecie di addestramento terroristico, anche se riguardano casi in cui trovava applicazione l’originaria formulazione dell’art. 270 *quinquies*, quella cioè che incriminava l’addestramento nell’ambito di un rapporto plurisoggettivo e non anche l’autoaddestramento.

La sentenza della I Sez. del 6 marzo 2019 (dep. il 5 aprile 2019), n. 15089, ric. Campione, si è occupata del corretto inquadramento dell’“addestramento” di terzi nell’ambito della rilevanza penale, per distinguerlo dalla “mera attività informativa”. In questo caso l’imputato era stato condannato in appello a Cagliari, per avere fino al 2012 (di qui l’applicabilità della norma esaminata nella sua versione antecedente al 2015) effettuato una continua propaganda terroristica – sempre nell’ambito degli ambienti dell’estremismo islamico - con una significativa «attività istruttiva sull’uso di armi, esplosivi e tecniche operative paramilitari», tramite l’invio di vari messaggi di posta elettronica ad una cerchia ristretta di destinatari e pubblicazioni in rete di documenti inneggianti al “martirio”.

La difesa contestava tale assunto, sostenendo che la sentenza impugnata non avesse individuato un episodio concreto di pericolo oggettivo, e non meramente ipotetico o eventuale, che quanti ricevettero la mail oggetto di contestazione, e quindi contenente le ritenute istruzioni, le potessero utilizzare per porre in essere un atto di terrorismo. Di conseguenza obiettava che all’imputato non potesse essere fondatamente contestata la condotta di addestramento, bensì quella – penalmente irrilevante – di informatore, divulgatore, nell’ambito di una propaganda politico-religiosa per natura libera.

La Cassazione ha in via preliminare chiarito la rilevanza penale sia della condotta di «addestramento» che di quella di «informazione», purché le stesse veicolino nozioni immediatamente traducibili in atti di «violenza indiscriminata» a cui sono nel contempo finalizzate. La differenza tra le due fattispecie parimenti incriminate, prosegue la sentenza, sta piuttosto nel diverso ruolo che assume il destinatario della formazione, cioè “il discente”: che deve “concretamente imparare” a compiere atti con uso di armi od atti omologhi di natura paramilitare e violenta nel caso

⁶ La vicenda dello “jihadista” processato a Catanzaro aveva avuto un primo passaggio in cassazione e, come è fisiologico nella dinamica processuale, in sede cautelare il reato fu giudicato sussistente: cfr. Cass., Sez. V, n. 6061 del 19 luglio 2016, dep. 2017, Hamil. Anche questa sentenza, comunque, non si discosta dalla linea interpretativa secondo cui occorrono «comportamenti significativi sul piano materiale» e «diretti alla commissione delle condotte di cui all’art. 270 *sexies*», per potersi affermare la sussistenza dell’addestramento punibile. Questa pronuncia della S.C. si segnala altresì per un utile *excursus* sul concetto di «addestramento terroristico» nelle convenzioni internazionali (convenzione di Varsavia del 16 maggio 2005) e nella normativa interna del 2005, che introdusse nel codice l’art. 270 *quinquies*.

dell'addestramento, mentre può anche limitarsi al mero ascolto passivo, alla ricezione dei dati sulle attività terroristiche nel caso della fornitura di informazioni.

Tale differenza spiega perché solo il soggetto “addestrato” sia a sua volta punito dall’art. 270 *quinquies*, laddove non lo è chi riceve passivamente informazioni anche di tipo militare (sent. 6 marzo 2019 cit., pag. 7).

Tornando al caso in esame la Corte ha respinto il ricorso, convalidando il ragionamento del giudice di merito secondo cui l'imputato aveva trasmesso a persone tutte compiutamente identificate durante le indagini documenti e testi “operativi” nel senso terroristico, tra cui l'*Enciclopedia del jihad*, documento contenente istruzioni dettagliate per la costruzione di ordigni⁷.

Il Campione aveva, dunque, trasmesso i testi a matrice terroristica ad alcuni soggetti determinati ed a questo proposito il collegio fa l'interessante valutazione secondo cui «La linea di distinzione dalle condotte di addestramento, sì come prima individuata, in forza della quale queste si connotano per una ben precisa determinazione dei soggetti che di esse fruiscono, *non significa che in assenza di una platea indistinta di destinatari le condotte meramente informative perdano di rilievo penale*».

In sostanza, conclude il ragionamento la Corte, doveva essere confermata la condanna, poiché era stata raggiunta la prova della finalità terroristica che aveva pervaso l'intero impegno dell'imputato e tale essenziale connotazione concretamente pericolosa della condotta assorbe ogni tipo di questione circa le modalità di estrinsecazione del reato, se basato su attività di addestramento o solo informative, a beneficio di destinatari specifici o di una platea indiscriminata ecc.: ciò che conta è la «duplice proiezione finalistica dell'azione», indirizzata verso obiettivi di *distruzione notevole* e per scopi *obiettivamente terroristici*.

2.4. Questa concezione della “duplice proiezione finalistica” dell'azione ribadita dalla sentenza ora commentata è un approdo della giurisprudenza di legittimità, che risale ad una importante decisione del 2011, la sentenza della Sez. VI del 20 luglio 2011, n. 29670, Garouan.

I principi posti in quella sede conservano in gran parte la loro attualità anche a seguito della novella del 2015. Esaminiamoli.

Il caso riguardava un'altra vicenda di addestramento attivo e passivo, esaminata in sede cautelare ed originata presso l'a.g. di Catanzaro, nella quale al ricorrente, *imam* di una locale moschea, era stato contestato di aver attivamente condiviso le attività svolte dal figlio, il quale a sua volta aveva diffuso in rete istruzioni sulla preparazione ed uso di materiali esplosivi e di armi da fuoco nonché

⁷ Queste istruzioni in materia di esplosivi diffuse in rete anche a soggetti non tecnicamente esperti possono essere concretamente pericolose e sono largamente impiegate dai gruppi “jihadisti”, ove si consideri che i già citati attentati di Londra del 2005 furono provocati da quattro bombe composte da 4,5 kg di esplosivo “casalingo”, il perossido di acetone.

programmi informatici atti a procurare danni a siti *web* anche istituzionali compromettendone le normali funzionalità, da utilizzarsi per la distruzione di siti israeliani, ebraici ed islamici ritenuti moderati.

La sentenza si è, dunque, occupata diffusamente della nozione di "addestramento" e degli addentellati di questa, osservando che «la ratio dell'art. 270 *quinquies* cod. pen. è agevolmente individuabile nella necessità di *reprimere specifici comportamenti funzionali* alla preparazione di veri e propri attentati. Si è, infatti, in presenza di un *delitto a consumazione anticipata* (...) che descrive *l'addestramento* per il terrorismo come quella condotta consistente nel fornire *istruzioni* per la fabbricazione o l'uso di *esplosivi*, armi da fuoco od altre armi ovvero di sostanze nocive e pericolose nonché su altri metodi o tecniche specifiche allo scopo di commettere un reato di terrorismo o di contribuire alla sua commissione, con la consapevolezza che la formazione procurata ha lo scopo di servire alla realizzazione di tale obiettivo (...). Sul piano oggettivo, viene perseguita un'attività di tipo conoscitivo consistente, *da un lato, nell'addestramento* o nella fornitura di istruzioni alla preparazione o all'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco, di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo (e qui la condotta assume una *proiezione finalistica* che sintetizza le poliformi attività di addestramento e di istruzione, così da esorbitare dal dato puramente oggettivo) *per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali*».

Così, dunque, può essere definito il «duplice connotato finalistico» richiesto per la punibilità dell'azione "formativa" a titolo di terrorismo: *a)* l'addestramento all'impiego di armi o strumenti *letali*; *b)* allo scopo di compiere azioni gravemente lesive, del "genere distruttivo" in senso stretto, come richiesto dall'art. 270 *sexies* c.p.

E la sentenza *Garouan* sottolinea adeguatamente la rilevanza di questo doppio requisito di "caratterizzazione" dell'azione, allorché afferma l'esigenza «di *proteggere il principio di offensività*, da ricollegare ai fini corrispondenti a momenti teleologici non necessariamente interagenti ma comunque scomponibili e senza che sia individuabile tra di essi un vincolo di continenza. Una precisazione davvero indispensabile perché, proprio dal *rilievo giuridico* assegnato a *ciascuna delle due finalità* è possibile attribuire alle condotte descritte dall'art. 270 *quinquies* cod. pen. valore designante pure per la necessità di verificare la possibilità di realizzazione dello scopo divisato».

Questa costruzione interpretativa, secondo il massimo collegio, costruisce efficacemente la fattispecie in esame come uno dei reati di pericolo concreto nei quali allo scopo perseguito deve corrispondere - proprio per l'eccesso del momento volitivo, qui per ben due volte chiamato in causa - l'oggettiva idoneità dell'azione a realizzare l'evento costituente l'obiettivo della condotta.

Se tale idoneità non fosse richiesta dalla norma incriminatrice, prosegue il ragionamento della Corte, ci troveremmo di fronte ad una «figura di reato contrassegnata da una sorta di "pericolo del pericolo" che, per ciò solo, non può essere verificato se non utilizzando criteri di inferenza palesemente arbitrari»⁸.

Il processo decisionale della VI Sezione si chiudeva, poi, con la analitica valorizzazione del già illustrato “secondo connotato” del momento volitivo dell’azione terroristica – nel caso di specie l’addestramento – e cioè la “raffigurazione e la volontà” di contribuire mediante la formazione di nuove reclute alla perpetrazione di gravi danni ad un Paese o ad un’organizzazione internazionale, determinando, quindi, le condizioni di azioni terroristiche in senso stretto.

In altri termini, non si può ovviamente arrivare nell’ambito dell’art. 270 *quinquies* alla soglia del tentativo di un reato contro la pubblica incolumità, ma deve trattarsi pur sempre di un addestramento seriamente indirizzato ad eventi terroristici e, pertanto, solo a queste condizioni può ravvisarsi quell’azione concretamente pericolosa, la cui sanzione è compatibile con i principi costituzionali (e sovranazionali)⁹.

In virtù di questo articolato ragionamento sulla duplice valenza finalistica dell’azione dell’addestramento – con riguardo specifico alla posizione dell’addestrato – la sentenza perveniva all’annullamento con rinvio dell’ordinanza impugnata dal ricorrente, per non avere la stessa adeguatamente motivato sui profili dell’idoneità offensiva dell’azione, tenuto conto anche di una illogica sovrapposizione ritenuta dalla S.C. tra la condotta di proselitismo, scientemente posta in essere dal Garouan nella sua qualità di *imam*, penalmente lecita, anche se debordante nel filone islamico fondamentalista, e quella di *addestramento passivo*, punibile - come detto - a condizione della concreta possibilità di realizzare almeno in parte il programma terroristico oggetto della “formazione” altrui. Quanto alle condotte di *addestramento attivo*, la sentenza pure giudicava la motivazione incompleta, poiché gli atti richiamati dai giudici di merito riflettevano la responsabilità del figlio del ricorrente, piuttosto che la sua.

Ciò non toglie, comunque, che l’addestramento o in generale il funzionamento delle associazioni terroristiche in senso stretto, specie nell’ambito della galassia “jihadista”, prevedano anche i necessari momenti di formazione teorica e di vero e proprio indottrinamento religioso. Secondo la

⁸ Opportunamente a questo punto la Corte richiama la giurisprudenza sulla fattispecie di associazione per delinquere, altro reato a dolo specifico e senza evento naturalistico, per la cui consumazione è però richiesto «quel *minimum* di assetto organizzativo che consente all’associazione di operare», non essendo sufficiente il mero accordo tra gli associati, proprio per le fondamentali esigenze di rispetto dei principi di materialità ed offensività dell’azione penalmente rilevante.

⁹ Sulla scia della sentenza *Garouan*, tra le altre, cfr. Cass., Sez. V, 14 luglio 2016, dep. 14 novembre 2016, Hosni e altri, sia pure sul diverso reato associativo previsto dall’art. 270 *bis* c.p., che ha ritenuto insufficiente ai fini dell’affermazione del reato la mera attività di proselitismo ed indottrinamento, finalizzata ad inculcare una visione positiva del martirio per la causa islamica e ad acquisire la generica disponibilità ad unirsi ai combattenti in suo nome. La sentenza è annotata in *Questione Giustizia*, da F. Picciché, *Associazione terroristica e suoi requisiti*, 30 novembre 2016.

Suprema Corte, anche sotto questi profili, ovviamente non scissi da quelli più “operativi” prima esaminati, può determinarsi il pericolo concreto di azioni terroristiche.

La sentenza *Garouan* sul punto, infatti, afferma che l'addestramento si realizza «sia attraverso dimostrazioni pratiche sia attraverso dimostrazioni teoriche, alternate (...) a letture o prediche sul valore religioso del martirio e sui vantaggi *post mortem*, completando così un'opera di condizionamento mentale e di distacco dalla vita reale, che è il presupposto per compiere gli attacchi terroristici e le missioni suicide».

La conclusione è senza dubbio interessante, perché i giudici mostrano di aver fatto buon governo degli studi più approfonditi sul terrorismo “jihadista”, specie di quello di matrice sunnita della corrente fondamentalista salafita, che si è affermato dalla fine degli anni Novanta – con la rete di *Al Qaeda* prima, con quella dell'*ISIS*, dopo – predicando la versione più chiusa e tradizionalista della religione islamica ed affiancandola ad una diffusione su scala mondiale degli attentati suicidi compiuti da veri e propri “martiri”, completamente indottrinati ad abbandonare qualsiasi prospettiva di vita ordinaria.

Questo *modus operandi* delle organizzazioni salafite, che a sua volta trae origine, com'è noto, dalla lunga ed unificante esperienza della resistenza in Afghanistan all'invasione sovietica del 1979 le distingue con nettezza sia dalle organizzazioni terroristiche arabe e palestinesi in particolare, che hanno operato nella seconda metà del secolo scorso, legate a modelli terroristici “classici” di tipo laico ed europeo, che dalle organizzazioni del credo sciita, certamente a loro più affini rispetto alle prime, ma comunque prevalentemente improntate ad una finalità di “resistenza in loco” al presunto oppressore straniero¹⁰.

I salafiti, dunque, tramite gli attentati dei loro martiri in tutto il mondo hanno inteso ed intendono portare una “guerra totale” al mondo occidentale nella sua più ampia accezione, considerato in blocco un nemico da abbattere. Inoltre, attraverso forme di propaganda sempre più aggiornate ed efficaci, queste organizzazioni sono spesso riuscite a porre al centro della vita di migliaia di musulmani, anche nati nei paesi occidentali, l'obiettivo della rivolta religiosa violenta, assorbendo con ciò di frequente la rabbia sociale dovuta ai sentimenti di alienazione e marginalità di molti musulmani, che si sentono reietti e discriminati nelle nazioni più avanzate e ricche del mondo occidentale.

¹⁰ Per un sintetico e completo panorama di tutte le organizzazioni terroristiche, musulmane, ebraiche e laiche, operanti nel contesto mediorientale ed africano, si veda R. Bastianelli, *I gruppi terroristici attivi in medio-oriente*, in *Informazioni della Difesa* 2/2010 (www.difesa.it), pag. 21 ss. Per i gruppi di credo sciita emblematico è il caso di *Hezbollah*, vero e proprio partito politico in Libano, ma dotato di strutture paramilitari particolarmente attive durante gli anni della guerra civile libanese: il gruppo è nella lista delle organizzazioni terroristiche elaborata dal Dipartimento di Stato americano, mentre non è presente in quella dell'Unione Europea.

2.5. La ricchezza di spunti e l'approfondimento sistematico della sentenza *Garouan*, i cui approdi – come si è detto - sono stati peraltro rafforzati dalla novella del 2015 e segnatamente dalla tassativa definizione dell'autoaddestramento, quale condotta punibile a condizione del successivo compimento di atti univoci a finalità terroristica, evidenziano l'opportunità di analizzare ulteriori casi di reati con analoga matrice, ma commessi in contesti diversi dal fondamentalismo islamico, al fine di verificare la compatibilità dei principi fin qui esaminati con tali differenti manifestazioni criminali e - più in radice - se queste ultime possano afferire al *genus* unitario del terrorismo, alla stregua del nostro diritto positivo.

Viene in rilievo a tal proposito un'altra sentenza della VI Sezione in data 15 maggio 2014 (dep. il 27 giugno 2014, n. 916, Alberto), che si riferisce al caso dell'attacco recato da oltre venti persone nel maggio 2013 al cantiere di Chiomonte, aperto nell'ambito delle opere concernenti la linea ferroviaria ad alta velocità (TAV) fra Torino e Lione. Tale attacco fu condotto anche con bombe carta e bottiglie "molotov" e si svolse mentre all'interno del cunicolo di scavo erano presenti alcuni operai intenti al lavoro. Di qui le contestazioni in sede cautelare dei reati di attentato per finalità terroristiche o di eversione (art. 280 c.p., commi I e III) ed atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi (art. 280 *bis* c.p., commi I, II e IV).

La Corte avvia il suo ragionamento con la considerazione – pienamente condivisibile ad avviso di chi scrive e già illustrata in precedenza – del carattere "doppiamente orientato" del dolo di terrorismo: in primo luogo, la condotta può essere considerata terroristica purché sia diretta ad arrecare un "grave danno" all'ente destinatario dell'azione criminosa. In secondo luogo, l'agente deve mirare ad intimidire ampie fasce di popolazione o a coartare l'azione di pubblici poteri oppure, ancora, a destabilizzare le istituzioni fondamentali di un Paese (od organizzazione internazionale).

La Cassazione, poi, anche in questo caso ribadisce espressamente il valore in termini di oggettività della fattispecie del concetto già richiamato di potenzialità lesiva dell'azione, che, per definirsi terroristica, deve concretamente determinare il "pericolo del grave danno" per un determinato Paese od organizzazione internazionale.

Illuminante, in proposito, la precisazione della sentenza, che rigorosamente definisce i confini del concetto di terrorismo: «Non sono solo il buon senso, ed il valore semantico e storico delle parole, ad escludere che possa e debba parlarsi di terrorismo per qualunque pressione esercitata su di un pubblico ufficiale, sia pure mediante la commissione di un reato. Se la "costrizione" è evento paragonabile al dissesto delle istituzioni od alla intimidazione della popolazione nel suo insieme, se la "costrizione" è comunque perseguita dall'agente nella consapevolezza e nella volontà di provocare il rischio di un "grave danno" per il Paese intero, allora detta "costrizione" non potrà che avere ad oggetto una decisione che incida significativamente su una scala sociale ed istituzionale corrispondente».

Del resto lo scrupolo delimitativo della fattispecie corrisponde ad una fondamentale considerazione che la sentenza sviluppa in parallelo in questo snodo della motivazione: «l'essenza della politica, e della stessa forma democratica dello Stato (art. 1 Cost., comma 2 e art. 49 Cost.), consiste nel dispiegamento di forze individuali e sociali al fine di orientare e, in certo senso, di imporre le scelte rimesse agli organi del potere pubblico». La Corte, dunque, ammonisce sul grave rischio di «erronea criminalizzazione del dissenso» che incombe all'interprete nelle vicende rubricabili nello schema del terrorismo. Rischio la cui vanificazione, naturalmente, non implica affatto che le azioni politiche mediante violenza siano *tout court* lecite, ma soltanto la fondata esigenza che il fine politico di determinate azioni non faccia da "velo" alla formulazione dell'ipotesi di reato appropriata e doverosamente da contestare nel caso di specie. Altrimenti, proprio qui sta il rischio, la matrice terroristica di un'azione si coglierebbe non dall'idoneità lesiva della stessa né dalla volontà criminosa dell'agente, bensì dal fine politico che egli si prefigge di interferire sui pubblici poteri.

E la Corte chiude il ragionamento sul tema basilare con una chiara enunciazione di principio: «l'equiparazione tra condotta illecita politicamente motivata e terrorismo è improponibile».

Per questa via, dunque, la sentenza è pervenuta all'annullamento con rinvio dell'ordinanza del Tribunale del riesame, poiché per le azioni contestate agli imputati, in primo luogo, non si è ravvisata coerente motivazione sull'intenzione di provocare la morte o lesioni di una o più persone, finalità necessaria per la sussistenza del reato di attentato previsto dall'art. 280. Ciò perché dagli atti emergeva l'ipotesi plausibile che gli assalitori avessero gettato "alla cieca" le bottiglie incendiarie, animati più da un intento di sabotaggio, di danneggiamento che di attentare alla vita o all'incolumità di terzi. In secondo luogo, dato più rilevante ai fini della presente analisi, la S.C. ha annullato con rinvio anche il capo dell'ordinanza relativo al reato *ex art. 280 bis c.p.*, proprio per il già diviso problema di carenza di idoneità dell'azione a rivestire natura terroristica: il collegio ha, infatti, osservato che «la pressione illegalmente attuata sull'autorità pubblica deve presentare, in quanto tale, un connotato di idoneità alla produzione dell'evento "costrizione", e non semplicemente un finalismo soggettivamente orientato in tal senso».

E la costrizione, come si è già rilevato, «deve essere indebita, ed anzi propriamente connessa alla natura "terroristica" dell'azione», non potendosi giudicare ammissibili "sinergie" tra le azioni criminose ed il contemporaneo dispiegarsi di legittime forme di protesta nei confronti degli enti pubblici coinvolti, proprio per evitare che attraverso la dilatazione del concetto di terrorismo si pregiudichino forme di manifestazione del dissenso costituzionalmente protette.

Questa linea di demarcazione dell'ambito delle fattispecie di terrorismo è a parere di chi scrive decisamente condivisibile, anche perché l'ordinamento riserva una serie articolata di strumenti all'autorità giudiziaria per intervenire nei casi meno gravi di violenza politicamente orientata.

3. Resta ora da valutare brevemente in che modo la giurisprudenza di legittimità del nostro Paese si inserisca nel quadro giuridico sovranazionale, formatosi per effetto delle più recenti convenzioni ed atti normativi in materia, susseguitisi in buona parte per effetto degli attentati dell'11 settembre 2001, che senza dubbio hanno aperto una nuova era nel contrasto al terrorismo, contribuendo oltretutto a ridefinirne la stessa nozione.

In primo luogo va, comunque, considerato un testo normativo precedente, vale a dire la *Convenzione ONU* del 9 dicembre 1999 sul contrasto al finanziamento del terrorismo, ratificata dall'Italia con legge 14 gennaio 2003, n. 7. L'art. 2, par. I, lett. b) contiene una definizione rigorosa dell'atto terroristico, agganciata ad attentati alla vita o all'incolumità di terzi, per specifiche e gravi finalità di intimidazione o coartazione di enti collettivi¹¹.

In senso analogo, cioè della attenta delimitazione dell'ambito applicativo delle fattispecie in materia, anche la *Decisione quadro del Consiglio dell'UE* del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo (2002/475/GAI), il cui articolo 1 ha definito le tre finalità di terrorismo poi recepite dall'art. 270 *sexies c.p.* (12), *richiedendo il requisito aggiuntivo della commissione di gravi reati per raggiungere i predetti scopi* (in sintesi, atti contro la vita o l'incolumità, sequestri di persona, detenzione di armi ed esplosivi e distruzioni di vasta portata «che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli») ed altresì a condizione che i delitti in questione possano produrre un «grave danno».

Anche la *Convenzione del Consiglio d'Europa* adottata a Varsavia il 16 maggio 2005 sulla prevenzione del terrorismo, che ha definito agli articoli 6 e 7 i concetti di “arruolamento” ed “addestramento” terroristico, poi codificati dal legislatore italiano con l'introduzione degli artt. 270 *quater* e *quinquies*, già ampiamente illustrati, descrive l'addestramento per il terrorismo come quella condotta consistente nel fornire *istruzioni* per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco od altre armi ovvero di sostanze nocive e pericolose nonché su altri metodi o tecniche specifiche allo scopo di commettere un reato di terrorismo o di contribuire alla sua commissione, con la *consapevolezza* che la formazione procurata ha lo scopo di servire alla realizzazione di tale obiettivo:

¹¹ Così recita l'art. 2: «Commette reato ai sensi della presente Convenzione ogni persona che, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e deliberatamente fornisce o raccoglie fondi nell'intento di vederli utilizzati, o sapendo che saranno utilizzati, in tutto o in parte, al fine di commettere:

a) un atto che costituisce reato ai sensi e secondo la definizione di uno dei trattati enumerati nell'allegato;
 b) ogni altro atto destinato ad uccidere o a ferire gravemente un civile o ogni altra persona che non partecipa direttamente alle ostilità in una situazione di conflitto armato quando, per sua natura o contesto, tale atto sia finalizzato ad intimidire una popolazione o a costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, un atto qualsiasi».

¹² Art. 2, par. I: «a) intimidire gravemente la popolazione, o b) costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o c) destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale».

anche in questo caso le esigenze di tassatività ed offensività delle fattispecie di reato da introdurre negli ordinamenti nazionali sono, dunque, considerate con rigore.

Da ultimo la *Direttiva UE* adottata congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo il 15 marzo 2017, n. 541, ha sostituito la citata decisione quadro del 2002, ma ha lasciato sostanzialmente immutata la definizione di “reato di terrorismo” prevista dal menzionato art. 1 della decisione quadro, sempre ancorata a tipologie di reati ad elevata offensività⁽¹³⁾.

Dunque, può osservarsi in prima battuta che la attenta delimitazione che la giurisprudenza della Cassazione ha tracciato delle fattispecie di terrorismo sia stata sostanzialmente necessitata da una normativa sovranazionale chiaramente finalizzata a fugare qualsiasi interferenza tra il dissenso politico anche “estremo” e gli atti punibili a titolo di terrorismo. Del resto, l’art. 1 della Decisione quadro del 2002 si chiude con un paragrafo 2, che espressamente vieta agli Stati membri di modificare, limitare con le normative antiterrorismo «i diritti fondamentali e i principi giuridici fondamentali quali sono sanciti dall’articolo 6 del trattato sull’Unione europea»¹⁴.

Nel contempo deve anche notarsi che – nei medesimi atti normativi – l’esigenza di incriminare come terroristici soltanto taluni reati gravi sia sotto il profilo materiale, oggettivo, che dal punto di vista soggettivo, della finalità dell’azione, non sia scissa da quella di sanzionare anche atti preparatori o di istigazione ad attività terroristiche. Insomma, la struttura a “consumazione anticipata” di alcune fattispecie è anch’essa conseguenza della elaborazione normativa sovranazionale, a sua volta caratterizzata dalla valutazione del carattere fondamentale della prevenzione degli attentati terroristici, in modo da evitare danni irreparabili come quelli verificatisi con il piano dell’11 settembre portato a termine da *Al Qaeda*.

¹³ L’art. 3 della direttiva elenca queste categorie di “*terrorist offences*”:

«(a) attacks upon a person’s life which may cause death;

(b) attacks upon the physical integrity of a person;

(c) kidnapping or hostage-taking;

(d) causing extensive destruction to a government or public facility, a transport system, an infrastructure facility, including an information system, a fixed platform located on the continental shelf, a public place or private property likely to endanger human life or result in major economic loss;

(e) seizure of aircraft, ships or other means of public or goods transport;

(f) manufacture, possession, acquisition, transport, supply or use of explosives or weapons, including chemical, biological, radiological or nuclear weapons, as well as research into, and development of, chemical, biological, radiological or nuclear weapons;

(g) release of dangerous substances, or causing fires, floods or explosions, the effect of which is to endanger human life;

(h) interfering with or disrupting the supply of water, power or any other fundamental natural resource, the effect of which is to endanger human life;

(i) illegal system interference, as referred to in Article 4 of Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council (1) in cases where Article 9(3) or point (b) or (c) of Article 9(4) of that Directive applies, and illegal data interference, as referred to in Article 5 of that Directive in cases where point (c) of Article 9(4) of that Directive applies;

(j) threatening to commit any of the acts listed in points (a) to (i)».

¹⁴ Ben diverso è stato il tenore del *Patriot act* approvato dall’allora Presidente USA George W. Bush il 26 ottobre 2001, che rafforzava nettamente il potere dei corpi di polizia e di spionaggio statunitensi, ampliandone le facoltà di procedere ad intercettazioni, prelievo di impronte digitali ed all’acquisizione di dati informatici senza un mandato della magistratura.

E' per queste ragioni che il citato art. 1 della decisione quadro demanda agli Stati membri di definire reato di terrorismo anche «*la minaccia di realizzare* uno dei comportamenti elencati alle lettere da a) a h)», categoria espressamente mantenuta nella direttiva del 2017 all'art. 3, par. I, lett. j). Così come può rilevarsi che la medesima *ratio* è alla base degli artt. 6 e 7 della convenzione del 2005, che hanno introdotto le fattispecie di arruolamento ed addestramento terroristico, pure inquadrabili – come si è detto - tra i reati a punibilità anticipata.

Su queste basi normative, via via sempre più consolidatesi in un mosaico armonico, la giurisprudenza europea ha svolto il suo ruolo nella definizione e nelle forme di accertamento dei reati di terrorismo, che mettono in pericolo l'essenza stessa delle istituzioni unitarie e, nel contempo, nella salvaguardia di quei principi giuridici fondamentali, che fungono da barriera insormontabile anche per le normative di contrasto al terrorismo dei singoli Stati membri¹⁵.

Per quanto concerne l'individuazione ed il contrasto delle azioni terroristiche deve rilevarsi che la CEDU si è occupata di più delle tecniche investigative e delle relative questioni procedurali, che della struttura delle fattispecie di reato e ciò per evidenti motivi dovuti a quel “contemperamento” tra le opposte esigenze di sicurezza sociale e libertà individuali, che l'*escalation* terroristica d'inizio secolo e la deriva autoritaria in taluni Paesi aderenti alla Convenzione hanno reso sempre più necessario ed urgente.

E così, sotto il profilo delle tecniche investigative più invasive, va ricordata la sentenza *Uzun c. Germania*, n. 35623/05, 2 settembre 2010, § 80, CEDU 2010, che ha ritenuto conforme all'articolo 8 della Convenzione sui diritti umani la sorveglianza di sospetti terroristi attraverso un sistema di posizionamento globale (GPS), non violando concretamente la sfera intima della vita privata. Viceversa, la decisione *Gillan e Quinton c. Regno Unito*, 4158/05, 12 gennaio 2010, § 87, CEDU 2010, ha affermato la violazione del diritto dei ricorrenti al rispetto della loro vita privata, derivante dal potere affidato alla polizia di fermare e perquisire persone senza motivi ragionevoli.

Ancora, sotto il profilo delle operazioni di polizia in senso stretto, la Corte ha statuito che l'uso della forza letale per legittima difesa debba essere "assolutamente necessario" per essere considerato giustificato ai sensi dell'art. 2 della Convenzione, che tutela il diritto alla vita¹⁶.

¹⁵ Non è un caso che il documento di approfondimento *Terrorismo* redatto dalla CEDU nell'ambito del progetto *HELP* (*Human rights education for legal professionals*) a mezzo della pubblicazione informatica *COURTTalks* nel 2015 (in <https://www.echr.coe.int>) si apra con l'essenziale domanda: «I Governi, la polizia, i servizi segreti e gli organi giudiziari sono in prima linea nella lotta contro il terrorismo, ma come si può garantire che, nel contesto di tale lotta, essi stessi rispettino i loro obblighi in materia di diritti umani?».

¹⁶ La sentenza *McCann e altri c. Regno Unito* [GC], 18984/91, 27 settembre 1995, § 213, serie A n° 324, ha ritenuto sproporzionata e dunque in violazione della CEDU, l'uccisione, da parte di militari britannici nel 1988, di tre membri dell'IRA, sospettati di preparare un attentato dinamitardo. In un altro caso - *Finogenov e altri c. Russia*, 18299/03 e 27311/03, 20 dicembre 2011, CEDU 2011 – la Corte ha giudicato in parte legittimo il comportamento delle forze di sicurezza russe nella vicenda del sequestro di centinaia di ostaggi presso il teatro *Dubrovka* da parte di terroristi ceceni, in parte

Tra le questioni procedurali sottoposte alla CEDU, quella, sollevata in una controversia contro il Regno Unito, della detenzione a tempo indeterminato per motivi di sicurezza nazionale di cittadini stranieri sospettati di terrorismo, i quali non potevano essere espulsi a causa del rischio di subire maltrattamenti nel paese di destinazione: la Corte ne ha affermato il contrasto con l'articolo 5 della Convenzione¹⁷. Sempre per la violazione di tale disposizione la Corte ha censurato la custodia cautelare di detenuti accusati di appartenere ad un'organizzazione terroristica basca, della durata compresa tra quattro anni e mezzo e circa sei anni¹⁸. Frequenti, come si può immaginare, i casi riguardanti violazioni commesse in Turchia: in una vicenda la Corte ha rilevato che una dichiarazione che la polizia aveva ottenuto da un minore, arrestato con l'accusa di favoreggiamento di un'organizzazione terroristica, e a cui era stato negato l'accesso a un avvocato durante il fermo di polizia, non poteva essere usata come prova contro di lui¹⁹. Nel più noto caso della detenzione del *leader* curdo Abdullah Öcalan, la Corte ha dichiarato la violazione dell'articolo 6 § 3 (c) della Convenzione, poiché al detenuto era stato negato l'accesso ad un avvocato per quasi sette giorni, poi i loro incontri erano stati limitati ed erano altresì stati sottoposti a vigilanza²⁰.

Chiaramente inammissibili, perché contrari al fondamentale art. 3 della Convenzione, sono qualsiasi forma di *tortura ed i trattamenti degradanti*. Spesso la CEDU si è occupata, anche in relazione a processi istruiti in Paesi dall'ordinamento giuridico avanzato, di violazioni di questo genere, commesse per utilizzazioni "indirette" di trattamenti inumani, nel senso dell'ammissione e valutazione di prove ottenute in Paesi terzi tramite il ricorso alla tortura. E' evidente che anche in queste ipotesi siano state dichiarate le infrazioni all'articolo 3, poiché, da un lato, è inammissibile qualsiasi "avallo" a simili trattamenti, dall'altro un processo che si avvalga anche indirettamente della coazione di imputati o testi tramite tortura è ugualmente «*unfair*», irrimediabilmente ingiusto, come quello in cui i metodi inumani sono direttamente ammessi²¹. Anche l'Italia è stata condannata per la violazione dell'art. 3 in un caso in cui veniva in rilievo un'espulsione di un terrorista verso la Tunisia, dove era stato condannato in contumacia, poiché il governo non aveva ricevuto assicurazioni diplomatiche sufficienti che il ricorrente non rischiasse di subire trattamenti vietati dalla Convenzione²².

Sarebbe, però, in errore chi ritenesse che l'impianto *naturaliter* garantista della giurisprudenza della CEDU si scontri irrimediabilmente con l'esigenza di apprestare una tutela "anticipata" in varie

eccessivo, poiché l'operazione di salvataggio dei 900 ostaggi non era stata preparata in maniera sufficiente ed almeno in cento erano deceduti, per intossicazione da gas nervino, esposizione a freddo eccessivo e ferite varie.

Un riferimento agli obblighi positivi di protezione dalle minacce terroristiche, che l'articolo 2 della Convenzione (diritto alla vita) impone agli Stati membri, è stato sviluppato nella decisione *Tagayeva e altri c. Russia*, 26562/07, 14755/08, 49339/08, 13 aprile 2017.

¹⁷ *A. e altri c. Regno Unito* [GC], 3455/05, § 190, 19 febbraio 2009, CEDU 2009.

¹⁸ *Berasategi c. Francia*, 29095/09, 26 gennaio 2012 ed altre riunite.

¹⁹ *Salduz c. Turchia* [GC], 36391/02, §§ 62-63, 27 novembre 2008.

²⁰ *Öcalan c. Turchia* [GC], 46221/99, § 148, 12 maggio 2005.

²¹ Tra le altre, cfr. *El Haski c. Belgio*, 649/08, § 99, 25 settembre 2012.

²² *Saadi c. Italia* [GC], 37201/06, 2008.

ipotesi di violenza terroristica “latente”: infatti, anche per il giudice dei diritti umani, vi sono seri margini per l’incriminazione del reato di pericolo per eccellenza, vale a dire l’apologia del terrorismo, quando la stessa però presenti quei caratteri di incitazione alla violenza immediata, tali da renderla concretamente pericolosa. Si tratta, dunque, di un’impostazione decisamente omologa a quella della giurisprudenza costituzionale italiana.

Ad esempio, la Corte ha considerato che la condanna ad una lieve multa per concorso in apologia del terrorismo, imposta all’autore francese di una caricatura e didascalia provocatorie in merito all’attacco al *World Trade Center* nel 2001, non violava i diritti garantiti all’autore dall’art. 10 in tema di libertà di espressione²³. In quel caso, la Corte ha concluso che, considerata la data della pubblicazione (appena due giorni dopo l’attacco), l’autore doveva essere consapevole dell’impatto che la stessa avrebbe potuto avere in termini di diretta incitazione alla violenza. A mio avviso si tratta di un caso-limite, poiché posto al confine tra la sfera della satira, sia pure espressa in modo ripugnante rispetto al senso comune di pietà e non violenza, e la effettiva incitazione alla violenza: la Corte ha comunque chiarito, come di consueto, che la procedura innanzi a sé non può riaprire il processo davanti ai giudici nazionali, ma è funzionale soltanto a verificare se, nell’ambito di quest’ultimo, vi sia stata una limitazione delle garanzie previste dalla Convenzione.

In senso analogo un’altra sentenza del giudice dei diritti umani²⁴ ha ritenuto conforme alla Convenzione la condanna di un cittadino belga di religione musulmana, che aveva incitato i correligionari a «dominare» anche in Belgio, a «cercare lo scontro», facendo arrivare i «*mujaheddin* alle porte di Bruxelles» per imporre con la forza la «*sharia*» e minacciando anche di morte l’allora Ministro della Difesa. La vicenda è chiaramente più grave di quella precedente. La Corte ha richiamato in proposito la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa n. 97/20 del 30 ottobre 1997, la *Decisione quadro del Consiglio dell’UE* n. 2008/913/JAI del 28 novembre 2008 ed altri atti normativi sovranazionali, tutti finalizzati alla prevenzione delle forme d’incitazione al razzismo, alla xenofobia ed alla discriminazione di ogni genere. Per questa via ha, dunque, respinto il ricorso, osservando che le dichiarazioni incriminate del Belkacem (portavoce dell’organizzazione *Sharia for Belgium*, poi sciolta d’autorità nel 2012) miravano in realtà a

²³ *Leroy c. Francia*, 36109/03, §§ 36-48, 2 ottobre 2008. La vignetta era stata pubblicata due giorni dopo l’11 settembre sul settimanale basco *Eskaitza* edito a Bayonne, nel sud della Francia, e raffigurava un’illustrazione della strage con la didascalia: «Tutti noi l’abbiamo sognato ... Hamas l’ha fatto» (peraltro, l’attribuzione si rivelò pure errata), una feroce parodia di una nota pubblicitaria. La Corte ha tenuto in considerazione, per escludere la violazione della libertà di espressione del giornalista, la diretta esaltazione di una strage a soli due giorni dall’evento in un clima di elevata tensione in tutto il mondo, per giunta nella regione basca, a sua volta caratterizzata storicamente da attentati separatisti, nonché l’importo modesto della multa di 1.500 euro, comminata sia al disegnatore che al direttore del periodico.

²⁴ *Belkacem c. Belgio*, 34367/14, 27 giugno 2017. Questo il passaggio essenziale della motivazione con cui è stato rigettato il ricorso, poiché il condannato mirava con le sue dichiarazioni pubbliche inneggianti alla *sharia* ed allo scontro con i cittadini belgi di altre religioni a: «un usage du droit à la liberté d’expression à des fins manifestement contraires aux valeurs de la Convention (*Perinçek c. Suisse* [GC], no 27510/08, § 114, CEDH 2015, extraits). La question déterminante sur le terrain de l’article 17 est de savoir si les propos du requérant avaient pour but d’attiser la haine ou la violence et si, en les tenant, il a cherché à invoquer la Convention de manière à se livrer à une activité ou à commettre des actes visant à la destruction des droits et libertés y consacrés (*ibidem*, § 115)».

strumentalizzare la libertà di espressione garantita in Belgio dalla Costituzione e dalla stessa CEDU, ovviamente. In sostanza, la Corte ha respinto il classico “paradosso dell’estremismo”, secondo cui spesso chi propugna finalità antidemocratiche cerca però di avvalersi strenuamente delle garanzie dello Stato di diritto, per prepararsi il terreno politico per la loro distruzione²⁵.

In altri termini anche alla Corte di Strasburgo la fondamentale libertà di espressione incontra il muro invalicabile dei “delitti di odio”, che incitano direttamente alla discriminazione di tipo violento²⁶. Tali condotte, sia pure verbali, apologetiche, quando diventano pericolose e dunque in sé potenzialmente distruttive, lesive di beni fondamentali altrui - vita, integrità fisica, ma anche libertà morale, onore e reputazione – non trovano più protezione nella Convenzione, che non può mai proteggere un diritto individuale a scapito della collettività democratica.

4. In conclusione può tracciarsi la definizione di atto terroristico come la condotta finalizzata a distruggere il tessuto sociale od istituzionale di un Paese, concretamente pericolosa per la pubblica o privata incolumità.

Le indagini sui reati di terrorismo dovranno, pertanto, mirare a ricostruire sia *l’effettivo finalismo* dei comportamenti dei soggetti coinvolti, che il *livello e la intensità del rischio* che le condotte di costoro hanno determinato in pregiudizio di un determinato Paese od organizzazione internazionale o di una popolazione sufficientemente estesa.

Inoltre, nel momento in cui sia provato il pericolo di un *danno grave e diffusivo* alle predette entità sarà possibile anche intervenire tempestivamente, eventualmente applicando una delle fattispecie a consumazione anticipata analizzate in precedenza, come l’arruolamento, l’addestramento o il finanziamento delle azioni terroristiche.

La punibilità dell’addestramento ai sensi dell’art. 270 *quinquies* e di quello “in solitaria” in particolare, del resto, risultano essenziali per un efficace contrasto del terrorismo internazionale “jihadista”, poiché la rete mondiale delle organizzazioni inserite dell’estremismo islamico è ormai caratterizzata da un’operatività con strutture “cellulari” composte da pochissimi elementi non direttamente in contatto con i vertici assoluti della singola organizzazione – ciò vale sia per *Al Qaeda* che ancor più per *l’IS* – o addirittura “monadi”, singole persone che portano avanti un processo di

²⁵ E può essere interessante qui notare che il Belkacem, dopo la condanna già esaminata per i reati di apologia della violenza nel 2012, tre anni dopo ha riportato condanna, sempre in Belgio, alla pena di 12 anni per arruolamento di combattenti per l’ISIS in Siria (*12 jaar cel voor Sharia4Belgium-leider Belkacem* in *De Tijd*, 11 febbraio 2015).

²⁶ Sul tema connesso a quello in discussione delle aggressioni violente dei fondamentalisti nei confronti di chi diffonde testi satirici per loro offensivi (nella specie: il brutale omicidio del professore Samuel Paty, eliminato per aver tenuto una lezione in classe sulle famose vignette pubblicate da *Charlie Hebdo*, che a loro volta causarono la già citata strage del gennaio 2015), così N. Rossi, *Adattarsi alla libertà. Per onorare Samuel Paty*, in *Questione Giustizia* on line, 9 novembre 2020: «Ma anche gli eredi dell’illuminismo sono chiamati ad un continuo sforzo di adeguamento e realizzazione della libertà, contrastando tanto i rischi dell’autocensura indotta dal timore di reazioni violente quanto le tendenze a criminalizzare e punire pensieri e parole». Cfr. anche N. Colaianni, *Il presidente Macron e la libertà di blasfemia*, in *Questione Giustizia* on line, 29 settembre 2020.

radicalizzazione e poi decidono di passare all'azione, "dichiarandosi" come martiri aderenti ad una specifica organizzazione terroristica subito prima della commissione dell'attentato in genere suicida.

Questo modulo operativo è stato direttamente ispirato dall'opera di Mustafa al-Qadir Setmariam Nasar, alias Abu Musab Al-Suri, uno dei più grandi teorici del *jihad* salafita²⁷. Nello scritto *Appello alla resistenza islamica mondiale* l'ideologo propugnava, appunto, l'abbandono del modello piramidale ed interconnesso tipico delle organizzazioni terroristiche classiche per l'adozione del sistema delle cellule indipendenti. In sostanza, soprattutto a partire dal 2005, *Al Qaeda* si è evoluta da organizzazione terroristica internazionale a "marchio" di una rete mondiale "jihadista", il cui *know how* viene trasmesso in simultanea tramite internet. Per cui, come è stato notato dai principali studiosi del fenomeno, non è appropriato il termine di "lupi solitari" per i principali attentati che hanno colpito le capitali europee negli ultimi quindici anni, poiché gli esecutori hanno agito sulla base di un ben preciso "appello" (in diversi casi proprio quello di Al-Suri) per associarsi ad un sistema molto più ampio con: «a common aim, common name, common doctrinal jihadi program and a comprising educational program»²⁸.

Ne deriva, in definitiva, che in molti casi il paradigma classico dell'associazione per delinquere finalizzata al compimento dei reati in esame non sarà riscontrabile e del resto tale difficoltà applicativa è riscontrata dai poco frequenti casi giurisprudenziali di applicazione dell'art. 270 *bis* c.p., soprattutto se paragonati al profluvio di precedenti per analoghi reati associativi risalenti agli "anni di piombo" del terrorismo politico di sinistra e destra nel nostro Paese. In queste ipotesi soprattutto la contestazione dell'art. 270 *quinquies* potrà evitare il rischio di un vuoto di tutela nel contrasto di queste cellule molto ristrette di estremisti.

In altre ipotesi di condotte più sfumate sul piano della materialità, ma cionondimeno pericolose sotto il profilo dell'incitazione a commettere concreti atti di violenza, potrà essere contestata con fondamento la fattispecie di apologia, come già ritenuto dalla nostra Suprema Corte nella citata sentenza del 9 ottobre 2018, n. 51654 ed altresì dalla CEDU nei precedenti già richiamati.

I principi che possono trarsi, infatti, da questa complessiva disamina della giurisprudenza interna ed europea sono quelli, da un lato, della necessità di una rigorosa delimitazione obiettiva e finalistica delle fattispecie di terrorismo e, dall'altro, della contemporanea esigenza di prevedere adeguate

²⁷ Sulla matrice ideologico-religiosa di *Al Qaeda* cfr. G. Taffini, *Al-Qaeda e l'ascesa del Califfato*, cit. Sulla figura e sull'influenza di Al Suri, P. Cruickshank-M. Hage Ali, *Abu Musab Al Suri: Architect of the New Al Qaeda*, in *Studies in Conflict & Terrorism*, 30, 2007, p. 1 (<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10576100601049928?journalCode>).

²⁸ Così A. Rej, *The Strategist: How Abu Mus'ab al-Suri Inspired ISIS*, in *ORF Occasional Paper* n. 96, August, 2016, p. 3. (<http://www.orfonline.org/research/the-strategist-how-abu-musab-al-suri-inspired-isis>). A Rej si deve la diffusione dell'interpretazione di *Al Qaeda* come "marchio del terrore", propugnata sempre da Al-Suri nella sua opera citata nel testo, con definizioni come questa: «*Al-Qaeda* is not an organization, it is not a group, nor do we want it to be [...] It is a call, a reference, a methodology».

forme di punibilità anticipata di talune condotte sintomatiche di una “pericolosità imminente” del soggetto agente: il caso belga dell’estremista Belkacem insegna.

A mio avviso i risultati attualmente raggiunti dalla giurisprudenza continentale sono soddisfacenti, proprio perché riescono a coniugare le esigenze apparentemente confliggenti del rispetto dei principi fondamentali di tassatività ed offensività delle norme penali – con le connesse e già commentate garanzie in sede processuale – con quelle di adeguate forme di prevenzione di delitti gravissimi e potenzialmente distruttivi delle strutture fondamentali delle società aperte e democratiche, in cui siamo abituati a vivere.

Nel contempo, proprio il principio di offensività deve sempre orientare gli interpreti ad evitare i rischi di distorsioni applicative per eccesso delle fattispecie terroristiche ai casi di violenza politica circoscritta (quelle in genere maturate a margine di manifestazioni di massa e non connesse, chiaramente, a programmi eversivi sul modello del terrorismo degli anni ‘70), che devono trovare il loro trattamento giudiziario in diverse norme penali, come già statuito dalla Cassazione nella importante sentenza del 27 giugno 2014 commentata in precedenza.

Su queste basi, in definitiva, può impostarsi in modo davvero costituzionalmente orientato, rispettoso dei diritti fondamentali e nel contempo incisivo, il contrasto delle forme “liquide”, tecnicamente evolute e globali del terrorismo contemporaneo, specie di stampo *jihadista*.