

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
DIPARTIMENTO DI SCIENZE PENALISTICHE , CRIMINOLOGICHE E
PENITENZIARIE

TESI DI DOTTORATO
in
SISTEMA PENALE INTEGRATO E PROCESSO
(CICLO XVII)

DAI DELITTI DI “ASSOCIAZIONE POLITICA” ALLA LOTTA
AL “TERRORISMO INTERNAZIONALE”

Coordinatore
Chiar.mo Prof. Vincenzo PATALANO

Tutor
Chiar.mo Prof. Vincenzo MAIELLO

Dottorando
Ubaldo NAZZARO

PREFAZIONE

Con il presente lavoro intendiamo affrontare uno degli aspetti del diritto penale maggiormente connotato di ambiguità: le fattispecie associative e le problematiche a esse connesse, eredità di un modello di legislazione emergenziale che affonda le proprie radici nel Regno d'Italia, all'indomani dell'unificazione, e che ha trovato stabilizzazione nell'attuale sistema¹. In particolare, la nostra attenzione è rivolta, nell'ambito dei delitti contro la «personalità dello Stato», a quelli definiti di «associazione politica». Si tratta di una categoria di reati nei quali più marcata si avverte l'ideologia autoritaria ispiratrice del Codice Rocco. Il legislatore del '30, ha, infatti, assicurato, nella gerarchia dei beni ritenuti meritevoli di tutela, un ruolo primario allo Stato, sanzionando le condotte tese a «offendere» la sua personalità nel titolo I della parte II (o «speciale») del codice; quella dedicata, per l'appunto, all'elencazione delle singole fattispecie incriminatrici.

Del resto, il rapporto intercorrente tra diritto - in particolar modo quello penale - e politica ha da sempre visto il primo in funzione della (*rectius*, asservito alla) seconda. Al di là delle dispute sulla miglior forma di governo, se sia preferibile quello delle leggi o quello degli uomini², finalità principale di ciascun ordinamento è, in ogni caso, la propria auto-conservazione. A tale «istinto» non può sottrarsi nessun sistema, con il sacrificio, come contraltare, dell'effettiva libertà dell'individuo nell'uniformarsi a modelli difforni da quelli dominanti. Anche le moderne democrazie si presentano «dotate», infatti, di un apparato di controllo sociale garantito dal diritto penale. E finanche il «metodo democratico» esige la creazione e la stabilizzazione del consenso attorno ai valori ritenuti conformi al tipo di società cui è funzionale³; il che comporta - come altro lato della medaglia (quello più oscuro!) - la repressione del dissenso.

¹ Per un'attenta ed esaustiva ricostruzione storica della legislazione penale dell'emergenza, dall'unità d'Italia alle opzioni del Codice Rocco, cfr. TRONCONE P., *La legislazione penale dell'emergenza in Italia. Tecniche normative di incriminazione e politica giudiziaria dallo Stato liberale allo Stato democratico di diritto*, Napoli, 2001.

² Cfr. BOBBIO N., *Governo degli uomini o governo delle leggi?*, in *Nuova Antologia*, I, 135 ss.

³ Cfr. DONINI M., *Metodo democratico e metodo scientifico nel rapporto fra diritto penale e politica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2001, 46.

Non ci meraviglia, allora, che, neanche dopo la caduta del fascismo e l'avvento della Costituzione, le opzioni politico-legislative non siano nella sostanza mutate. Assistiamo, addirittura, a partire dalla seconda metà degli anni settanta, a un rinnovato proliferare della legislazione emergenziale⁴ - inaugurato dalla legge Reale⁵ del 1975 -, che ci «regalerà», tra l'altro, nuove figure di reati associativi; e, attraverso la modifica di uno di questi (l'art. 270bis), il nostro ordinamento ha recentemente recepito la nozione di «terrorismo internazionale». Nonostante, in questi anni, la perdita di centralità della sua parte speciale, a seguito, da un lato, dell'abrogazione di alcuni tra i delitti più obsoleti, ma soprattutto, dall'altro, della crescente diffusione di Leggi complementari includenti nuove fattispecie penali (si pensi alle materie societaria, finanziaria, ambientale etc.), il vetusto impianto del Codice Rocco è rimasto, tuttavia, pressoché inalterato.

La Corte Costituzionale si è, dal canto suo, guardata bene dall'invertire tale tendenza conservatrice. Quando si è trattato di pronunciarsi, infatti, sull'illegittimità di un articolo del codice, la Corte, spesso e volentieri, anziché fornire un'interpretazione fedele alle reali opzioni sottese al dettato normativo e, per tale motivo, dichiararne l'incostituzionalità, ha preferito interpretare la norma penale in armonia con i principi della Costituzione, impedendone così la caducazione⁶. Ricordiamo, a esempio, la sentenza 31 maggio 1965, n. 42⁷, che ha ritenuto legittimo l'art. 116 c.p. («Reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti»), costituente, invece, un'evidente caso di responsabilità oggettiva e in contrasto, quindi, con l'art. 27, comma 1, Cost.; o la sentenza 4 maggio 1970, n. 65⁸, che ha snaturato il concetto di «apologia», al punto da creare una vera e propria ipotesi di «istigazione indiretta», per renderlo compatibile con l'art. 21 Cost.

Le riflessioni sin qui svolte ci conducono a una prima conclusione, imprescindibile principio-guida da cui prenderà le mosse la nostra indagine: i delitti politici in genere - e quelli associativi in particolare - non rappresentano *mala in se*, bensì *mala quia prohibita*. Determinate condotte diventano, cioè, penalmente rilevanti, non perché offensive, a esempio, di diritti c.d. «naturali» (come quello alla vita, alla salute, all'integrità fisica), ma solo perché vietate dal legislatore, in quanto

⁴ Cfr. MOCCIA S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1995, con prefazione di BARATTA A.

⁵ Cfr. BRICOLA F., *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)* (1975), in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, Bologna, 1997, 101 ss.

⁶ Cfr. PADOVANI T. - STORTONI L., *Diritto penale e fattispecie criminose. Introduzione alla parte speciale del diritto penale*, Bologna, 1991, 88 ss.

⁷ Cfr. Corte Cost., 31 maggio 1965, n. 42, in *Giust. pen.*, 1965, I, 289 ss.

⁸ Cfr. Corte Cost., 4 maggio 1970, n. 65, in *Giur. cost.*, 1970, I, 955 ss., con nota di JEMOLO A.C., *Lo Stato può difendersi*.

ritenute contrastanti con le finalità dello Stato, al di là dell'effettiva bontà di queste. Per quel che concerne, poi, le fattispecie associative *in species*, attraverso di esse il legislatore fornisce al giudice un ulteriore strumento per punire *a priori* il c.d. «associato», indipendentemente dalla contestazione nei suoi confronti di uno specifico fatto previsto dalla legge come reato.

Volgiamo, adesso, più da vicino lo sguardo alla trattazione, che ragioni di sistematicità ci inducono a suddividere in due parti. Nella prima, movendo da premesse di carattere storico, vedremo come, all'indomani della sua unificazione, il Regno d'Italia ebbe a fare i conti con quel fenomeno, definito «brigantaggio», che, a differenza di altri, quali a esempio «mafia» o «camorra», aveva assunto una vera e propria connotazione politica. E per contrastare tale forma di «devianza»⁹, si affermò un diritto penale della pericolosità sociale¹⁰, che mirava a colpire, già allora, le «associazioni illecite» e finanche i concorrenti esterni a esse¹¹.

Ci soffermeremo, quindi, sulle singole figure di reato presenti nell'attuale sistema, frutto, come già visto, di opzioni politico-criminali funzionali a un regime autoritario, cui si è aggiunta, come reazione ai cc.dd. «anni di piombo», un'ennesima legislazione d'emergenza eccessivamente copiosa. Ed evidente appare, nelle fattispecie in esame, il difetto di tassatività e determinatezza, tale da lasciare al giudice ampi margini di discrezionalità nell'interpretazione; il che avviene in particolar modo nell'ipotesi di banda armata (art. 306 c.p.). Al tempo stesso sembra venir meno anche il rispetto del principio di offensività¹², soprattutto laddove, come nella cospirazione politica (artt. 304 e 305 c.p.) o nelle associazioni sovversive (art. 270 c.p.), più palesemente acquista rilevanza la mera adesione al programma associativo, al di là dell'accertamento della commissione dei delitti-scopo¹³. D'altra parte il bene giuridico tutelato attraverso tali reati è la personalità dello Stato, inteso come entità autonoma dagli interessi dei consociati, in un'accezione antitetica rispetto al nuovo assetto dei valori affermati dalla Costituzione; tale bene, così come è stato inteso dal legislatore fascista, non appare, infatti, attualmente meritevole di

⁹ Cfr., a proposito delle teorie della devianza, PONTI G., *Compendio di criminologia*, Milano, 1990, 202 ss.

¹⁰ Cfr. MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 1992, 9.

¹¹ In ordine alle problematiche relative al concorso esterno in associazione mafiosa, cfr. MAIELLO V., *Il concorso esterno in associazione mafiosa tra crisi del principio di legalità e diritto penale del fatto*, in PATALANO V. (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003, 269 ss; VISCONTI C., *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Torino, 2003; PATALANO V., *Riflessioni e spunti sulla contiguità alla mafia*, in *Riv. pen.*, 2004, 927 ss.

¹² Cfr. CAVALIERE A., *Tipicità ed offesa nei reati associativi*, in PATALANO V. (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale cit.*, 53 ss.

¹³ Cfr. MOCCIA S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale cit.*, 40.

tutela penale¹⁴. Di qui i nostri dubbi, da un lato, sulla reale natura formale (anziché sostanziale) del principio di legalità cui sarebbe ispirato il nostro ordinamento e, dall'altro, sulla legittimità costituzionale degli articoli del codice penale oggetto del nostro studio.

Con la seconda parte entreremo nel vivo della ricerca. All'indomani dei fatti dell'11 settembre 2001, l'U.E. si è prontamente posizionata al fianco degli U.S.A. nella lotta al c.d. «terrorismo internazionale». Con riferimento a tale nozione la Commissione Europea ha ritenuto necessario il riavvicinamento delle legislazioni nazionali dei singoli Stati membri. Attraverso una proposta di decisione quadro del 19 settembre 2001, la Commissione ha, infatti, tentato di definire giuridicamente e in maniera unitaria gli elementi costitutivi dei reati di «terrorismo», ossia quelli «commessi da singoli individui o da gruppi di persone contro uno o più paesi, contro le loro istituzioni o popolazioni, a scopo intimidatorio e al fine di sovvertire o distruggere le strutture politiche, economiche o sociali del paese»¹⁵.

Al nuovo quadro politico comunitario l'ordinamento italiano ha cercato di adeguarsi attraverso il D.L. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni nella L. 15 dicembre 2001, n. 438, che ha, tra l'altro, riformulato l'art. 270^{bis} e introdotto l'art. 270^{ter} c.p. La scelta del legislatore è stata quella di utilizzare una fattispecie di reato associativo presente nel nostro sistema (l'art. 270^{bis} c.p.), conferendo specifica rilevanza penale anche a quelle associazioni cui si attribuiscono finalità di «terrorismo internazionale». La figura di reato in esame, che già prima della riforma ha suscitato non poche perplessità, assume adesso una portata repressiva più ampia. Quanto, poi, all'art. 270^{ter}, attraverso tale nuova forma di incriminazione si è inteso punire anche la condotta di chi, all'infuori dei casi di concorso o di favoreggiamento, fornisca comunque un sostegno esterno ai partecipanti delle associazioni di cui agli artt. 270 e 270^{bis} c.p., apprestando, in tal modo, un ulteriore mezzo ai fini della neutralizzazione di queste.

Nell'ambito del presente percorso ci colloca, altresì, il recente D.L. 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, nella L. 31 luglio 2005, n. 155, recante, tra l'altro, nuove fattispecie di delitto commesse per finalità terroristiche (artt. 270^{quater}, 270^{quinquies} e 270^{sexies}).

In conclusione, alle difficoltà interpretative esistenti nella norma si sommano i dubbi sul reale significato della nozione di «terrorismo internazionale», divenuto, in

¹⁴ Cfr. FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, Bologna, 2002, 2 ss.

¹⁵ Cfr. *Commissione europea, Proposta di decisione-quadro sulla lotta contro il terrorismo*, Bruxelles, 19 settembre 2001, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, n. 5, 886, con nota di BONINI M., *La «lotta» al terrorismo: il quadro giuridico internazionale e comunitario*.

questi ultimi anni, da un lato, rinnovato strumento di attacco al dissenso interno, e, dall'altro, nuova fonte di legittimazione di una politica di aggressione militare.

PARTE PRIMA
I DELITTI DI «ASSOCIAZIONE POLITICA»

Capitolo primo
Evoluzione storica della fattispecie di «associazione politica»

1.1. Legislazione d'emergenza, «associazioni illecite» e delitto politico: la situazione anteriore al codice del 1889.

1.1.1. Sin dalle origini dello Stato italiano, i molteplici ed eterogenei ordinamenti avvicendatisi in quasi un secolo e mezzo sono indissolubilmente legati da un costante ricorso alla legislazione d'emergenza, le cui norme, di carattere eccezionale - e quindi costituenti deroga a quelle ordinarie -, trovano, poi, puntuale stabile collocazione all'interno del sistema penale¹⁶.

All'indomani, in particolare, dell'unificazione, il Regno d'Italia ebbe a fare i conti con il brigantaggio, fenomeno sino ad allora diffuso soprattutto nelle campagne del Mezzogiorno ed espressione del disagio contadino avverso l'oppressione e l'esproprio delle terre da parte della classe latifondista; e che, a seguito di un'unità rivelatasi, in sostanza, un atto di forza da parte del Piemonte, aveva assunto una più ampia connotazione politica. Ci troviamo, pertanto, di fronte a una lotta sociale locale assurta a rivolta contro il nuovo Stato, distinguendosi, per tale motivo, da camorra e mafia¹⁷. Queste, infatti, pur avendo in comune con il brigantaggio radici nelle infime condizioni di miseria e sfruttamento in cui versavano i contadini meridionali¹⁸, sono

¹⁶ Cfr. TRONCONE P., *La legislazione penale dell'emergenza in Italia* cit., 33 ss.

¹⁷ Cfr. BRIATICO F., *Il problema storico della mafia*, in *Terzo Programma*, I, 1963, 59: «La camorra è, per il Villari, come la mafia, una forma naturale della società: quando una società ha preso una cattiva piega, camorra e mafia diventano fatti spontanei. Le uniche differenze sono di geografia (la camorra prevale a Napoli) e di scopo: la camorra è l'organizzazione che guadagna indebitamente sul lavoro altrui o meglio, come scriveva il 17 giugno 1874 il sottoprefetto di Sciacca al prefetto di Agrigento, "ha per obiettivo principale il partecipare, senza altro concorso che l'intimidazione, negli alti profitti di qualunque genere si fossero". Il brigantaggio è la conseguenza di una questione agraria e sociale che travaglia quasi tutte le province meridionali, di una disperazione contadina incatenata alla terra, impossibilitata a risolversi nell'immigrazione all'interno o all'estero: "quando al contadino napoletano manca assolutamente il lavoro e la fame lo assale né trova altra via aperta dinanzi a sé, incomincia a rubare e, se è abbastanza audace, s'unisce a qualche banda di briganti"».

¹⁸ Cfr. MANCI F., *Il problema della delinquenza in Sicilia*, in *La Scuola Positiva*, VIII, 1928, 389 ss. L'Autore, nell'affrontare in particolare la disamina del fenomeno mafia e nel sostenere le sue origini di lotta sociale, afferma che «fra i responsabili maggiori di questa degenerazione politica non sono tanto coloro che oggi espiano colpe vere o pretese, ma coloro che applaudono all'opera di polizia», in ManCI F., *Il problema della delinquenza in Sicilia* cit., 398. E ancora: «Guardata attentamente e da vicino, senza preconcetti, la mafia ha una duplice natura e un duplice aspetto: quella di città prevalentemente politica, quella rurale che trae le sue origini e le sue ragioni dalla lotta feudale. La mafia di città è infatti faziosa, non ha un programma che la nobiliti, né una impronta tipica che la caratterizzi decisamente. Porta e rivela tutte le stimate delle bande di ventura ma non portate, come si è scritto, alle peggiori inversioni morali, è una massa di manovra gettata allo sbaraglio, ai servizi di una fazione, in nome e per conto della quale compie, ordisce, ardisce tutto, senza scrupoli, scissa essa stessa in fazioni, che può estendere ovunque i suoi tentacoli fino ai più oscuri bassifondi, che può entrare nei palazzi aristocratici e solenni della vecchia e spagnolesca nobiltà, e avere confidenze e ottenere denaro, e mostrarsi pomposamente al fianco di autorità nelle cerimonie ufficiali, che può fregiarsi di decorazioni cavalleresche [...] La mafia più forte, invece, più saldamente organizzata, più combattiva, più temuta, che opera intorno ad un programma, che ha una sua ragione sociale, una sua idea centrale portata all'esasperazione, è quella rurale la quale, come ho detto, ha il suo momento

rappresentative di un'illegalità che cerca, all'inverso, legittimità nel potere politico, fornendo, in cambio, appoggio al suo consolidamento¹⁹.

Tali peculiarità sono alla base delle differenti valutazioni circa il livello di allarme da attribuire a ciascuno dei fenomeni presi in esame. Il neonato Stato italiano avvertì particolare pericolo per la propria sicurezza provenire soprattutto da quella che si stava rivelando come vera e propria lotta di resistenza anti-unitaria²⁰. Di qui la nascita di una Commissione parlamentare di inchiesta sul brigantaggio, la cui proposta di legge, presentata per la discussione alla Camera il 31 luglio 1863 dall'on. Massari e accompagnata da aspre polemiche, alimentate soprattutto dagli esponenti della sinistra, fu accantonata a vantaggio di un'altra, che ne costituiva la sintesi e la mediazione. Fu così che si approdò alla legge Pica, la quale, approvata dal Parlamento sabauda il 6 agosto 1863 ed entrata in vigore il successivo 15 agosto, si poneva nel solco degli antecedenti provvedimenti normativi di stampo repressivo²¹.

storico nella lotta intorno al latifondo, nella riscossa dei contadini contro l'esoso sfruttamento, contro il soverchiare inumano dei feudatari», in Mancì F., *Il problema della delinquenza in Sicilia* cit., 401.

¹⁹ Cfr. BRIATICO F., *Il problema storico della mafia* cit., 72-73: «Trasformismo prima, giolittismo poi, furono la culla della conversione della mafia a sostegno del potere. Colajanni parla addirittura di *degenerazione* della mafia identificandola con la catastrofe morale del Mezzogiorno: curioso giudizio che non si sottrae all'apprezzamento positivo che della *mafia* diedero tutti gli esponenti della Sinistra (anche di quella estrema), dal di Cesarò al Colajanni stesso il quale in polemica con l'inchiesta parlamentare del 1876, non esita ad accusar questa di esagerazione ed osserva come "non sempre la mafia ha come scopo il male, talora non di rado si propone il bene, il giusto". La mafia, insomma, è criticabile perché si è convertita al potere ministeriale. Se servisse la causa rivoluzionaria, come avvenne prima del '60, le cose sarebbero diverse: linea, come vedremmo, perfettamente conseguente nelle tesi sostenute dall'Alatri circa la politica di ordine pubblico seguita dalla Destra. Una prova è offerta dal Cutrera quando racconta come, durante le agitazioni dei *fasci siciliani*, Garibaldi Bosco, nel corso di una riunione svoltasi in una casa di Piazza degli Aragonesi, compì un vano tentativo per indurre alcuni capi mafia a riunirsi ai fasci. Così facendo Garibaldi Bosco si muoveva nella tradizione del 1820 del '48 del '60 e del '66: fare appello alla *bassa mafia* palermitana per sfruttarne un certo antagonismo di classe. Ma i capi mafia, ligi ormai alla formula di stare con chi vince, poiché avevano capito che i *fasci* non erano i più forti, rimasero fedeli al governo. E' comunque vero che una certa *mafia* d'ambiente aderì, una certa mobilitazione di *picciotti*, come appare tra le righe della stessa storiografia socialista, ebbe luogo e alimentò saccheggi e devastazioni a Monreale, Lercara, Gibellina. Attraverso il potere, la *mafia* cerca di legalizzare il crimine. Attraverso la *mafia* il potere cerca il suo consolidamento». Cfr., altresì, PUGLIA M., *Il «mafioso» non è un associato per delinquere*, in *La Scuola Positiva*, X, 1930, 452 ss.; MORI C., *Con la mafia ai ferri corti*, Milano, 1932.

²⁰ Cfr. SBRICCOLI M., *La commissione di inchiesta sul brigantaggio e la legge Pica*, in *Il Parlamento italiano 1866-1869*, vol. II, 1988, 117 ss.: «Nel febbraio del 1861, negli stessi giorni che vedono il primo Parlamento del nuovo regno d'Italia riunito per la solenne proclamazione dello stato unitario, le regioni meridionali del Paese stanno entrando in una pericolosa condizione di fermento e resistenza, che sembra voler mettere in discussione la realtà di quella unificazione [...] Ragioni sociali, dunque, alle origini della esplosione brigantesca del Mezzogiorno. Ragioni che vennero talora fraintese, talaltra comprese e perciò temute. Ma, per quanto esse potessero essere degne e comprensibili, lo Stato unitario non avrebbe potuto non reagire; se non altro perché venne in campo una pronta e decisa strumentalizzazione da parte di borbonici e clericali, che tentarono di trasformare quella insurrezione, delle cui cause essi portavano le principali responsabilità storiche, in un fenomeno di reazione sanfedista. Abbassare le armi, è stato giustamente detto, significava cedere di fronte alla reazione europea ed accettare di rimettere in discussione tutti i risultati raggiunti fino a quel momento dal movimento liberale e nazionale italiano».

²¹ Cfr. SBRICCOLI M., *La commissione di inchiesta sul brigantaggio e la legge Pica* cit., 140.

Questa rappresenta il primo esempio di legislazione d'emergenza nell'Italia unita, fautrice di un diritto penale della pericolosità sociale, che pone l'accento sulla colpa dell'autore, anziché su quella del fatto, allo scopo di colpire *a priori* una determinata categoria di soggetti²². In particolare, ai sensi dell'art. 1 della legge del 1863, vengono definiti briganti i «componenti comitiva, o banda armata, composta almeno di tre persone, la quale vada scorrendo le pubbliche vie o le campagne per commettere crimini o delitti ...»²³.

Il reato in esame si presenta, pertanto, come fattispecie associativa²⁴, cui si ricollegano tutte le problematiche (e le perplessità quanto alla tecnica legislativa adottata) proprie degli attuali delitti di «associazione politica».

La repressione del brigantaggio avvenne, in primo luogo, attraverso l'ausilio di una normativa assai generica, dalla quale emerge chiara l'opzione del legislatore per una legalità di tipo sostanziale, tendente a incriminare condotte ritenute socialmente pericolose, indipendentemente dal fatto che queste siano in maniera tassativa e determinata previste dalla legge - come esige, invece, il principio di legalità formale - e che lasciano, pertanto, al giudice ampi margini di discrezionalità nel definire gli elementi di tipicità della figura delittuosa²⁵. Analoghe carenze di tassatività e determinatezza si rinvengono, per l'appunto, anche in ipotesi contemplate dal Codice Rocco, come, a esempio, quella della banda armata (art. 306 c.p.).

Il progetto della commissione ha, quindi, previsto, a fianco della punibilità dei briganti, quella dei cc.dd. «manutengoli», ossia dei complici e favoreggiatori; figure cui sono riconducibili gli attuali concorrenti esterni nei reati associativi²⁶. Anche in tal caso difficoltà presenti in una legislazione post-unitaria di carattere eccezionale si perpetuano nell'attuale sistema, a seguito del riproporsi, tra gli anni settanta e ottanta

²² Cfr. MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte generale* cit., 9.

²³ Cfr. SBRICCOLI M., *La commissione di inchiesta sul brigantaggio e la legge Pica* cit., 142.

²⁴ Cfr. TRONCONE P., *La legislazione penale dell'emergenza in Italia* cit., 98.

²⁵ Cfr. MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte generale* cit., 42 ss.

²⁶ Cfr. TRONCONE P., *La legislazione penale dell'emergenza in Italia* cit., 99: «Non può sfuggire una rilevante analogia con l'ipotesi attualmente corrente in giurisprudenza di *concorso esterno* nel delitto di associazione per delinquere. L'ipotesi attuale risponde in realtà ad una precisa logica di politica giudiziaria che, attraverso la forzatura del dato normativo, si propone di interrompere i collegamenti di soggetti terzi estranei con i singoli affiliati all'organizzazione, allo scopo di vanificare gli apporti di cui l'associazione illecita potrebbe giovare. Nel pur comprensibile spirito di rilevanza dei fini, non può essere trascurato la contraddizione di questa nuova figura di reato con il principio di legalità costituzionale vigente, che mal si adatta a piegarsi a soluzioni dettate dalla contingenza. Il nostro Stato di diritto, che com'è noto dà luogo ad un sistema penale fondato sui principi di *tassatività* del fatto incriminato, di *irretroattività* dell'efficacia normativa della fattispecie di reato a fatti anteriormente commessi, e di legalità costituzionale della *fonte di produzione* normativa in materia penale, mal si concilia con scelte che, anche se imposte da fattori contingenti, non appaiono conformi ai principi fondamentali del nostro sistema penale. A differenza della situazione attuale, la previsione normativa dell'epoca concernente la punibilità dei manutengoli a titolo di *concorso esterno* eliminava quanto meno l'equivoco dell'ipocrita applicazione di una norma inesistente nell'ordinamento».

del secolo scorso, di una nuova emergenza, rappresentata, da un lato, da cc.dd. fermenti «sovversivi» di matrice politica, e, dall'altro, dalla criminalità organizzata di stampo mafioso²⁷, di cui si è inteso colpire l'area sociale di riferimento e sostegno e la contiguità compiacente. Di qui un'annosa *querelle* dottrinarie e giurisprudenziale sull'ammissibilità del «concorso esterno» in associazione²⁸.

Quanto, infine, al bene giuridico tutelato dalla legge Pica, esprimendo il brigantaggio istanze anti-unitarie, lo si può senz'altro individuare nella personalità del nuovo Stato italiano. E anche sotto questo aspetto il crimine previsto dalla legge del 1863 può essere visto come precursore degli attuali delitti associativi: quelli, in particolare, che trovano collocazione nel titolo I della parte II (o «speciale») del Codice Rocco.

1.1.2. Compriamo, adesso, un passo indietro, allo scopo di rendere maggiormente esaustiva la ricostruzione dell'evoluzione storica delle fattispecie associative. Assistiamo, nella prima metà del XIX secolo, alla negazione, nei codici preunitari, di una piena libertà di associarsi, indipendente, cioè, da una preventiva autorizzazione governativa, dalla cui assenza discendeva, pertanto, il carattere illecito di ogni eventuale vincolo organizzativo²⁹.

Già nel progetto del 1809, relativo alla codificazione penale nel primo Regno d'Italia, era prevista, infatti, agli artt. 370-372, titolo nono (quello riguardante i reati contro la tranquillità e l'ordine interno), l'incriminazione delle «società che si formano nello Stato», da intendere con tale definizione le associazioni che, pur essendo state costituite per il perseguimento di fini leciti, o non erano autorizzate dal governo ovvero avevano violato gli obblighi loro imposti³⁰.

Analoga connotazione di illegittimità, non ricollegata alla natura degli obiettivi perseguiti, assumevano, nell'art. 305 del codice penale del Regno delle Due Sicilie del 1819, i sodalizi privi di un preventivo assenso della pubblica autorità³¹; e nella successiva codificazione penale per gli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla, entrata

²⁷ Quanto al concorso esterno in associazione mafiosa, cfr. MAIELLO V., *Il concorso esterno in associazione mafiosa tra crisi del principio di legalità e diritto penale del fatto cit.*, 269 ss.

²⁸ Cfr., da ultimo, CAVALIERE A., *Il concorso eventuale nel reato associativo. Le ipotesi delle associazioni per delinquere e di tipo mafioso*, Napoli, 2003.

²⁹ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, Milano, 1985, 13 ss.

³⁰ Cfr. DEZZA E., *Appunti sulla codificazione penale nel primo Regno d'Italia: il progetto del 1809*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento. I codici preunitari e il codice Zanardelli*, Padova, 1999, 174: «Le pene, anche in questo caso aggravate per i capi e i promotori, risultano ovviamente assai più severe qualora tali associazioni siano giudicate in grado di «insinuare» con qualunque mezzo «avversione al governo» (salve in tal caso le distinte e più gravi pene previste per i reati contro la sicurezza dello Stato) (art. 373)».

³¹ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *I reati di associazione politica cit.*, 15.

in vigore il 1° gennaio 1821, si faceva in generale menzione, all'art. 288, delle «associazioni illecite»³².

Nel Regolamento sui delitti e sulle pene per lo Stato pontificio del 1832, tra i *crimina laesae maiestatis*, di cui al titolo II, libro II, figurava, all'art. 96, la partecipazione alle società segrete, quali «aggregazioni tendenti a promuovere la ribellione contro il Sovrano, e lo Stato»³³. Il carattere particolarmente repressivo di tali disposizioni normative è da ricollegare alla situazione politica dell'epoca, resa instabile dal perpetuarsi di moti insurrezionali³⁴.

Medesime esigenze di «difesa» avverso ogni forma di opposizione o dissenso erano stati, del resto, alla base di una vera e propria legislazione dell'emergenza, la quale, articolatasi attraverso un percorso scandito in tappe, aveva condotto al codice criminale estense del 1856, che dedicava alle società segrete gli articoli 136-140. Il primo dei citati interventi emergenziali è rappresentato dal decreto 20 settembre 1820 per la repressione della setta dei carbonari, la cui affiliazione concretava il delitto di lesa maestà di primo grado³⁵.

Il Codice penale sardo del 1839 (entrato in vigore il 15 gennaio 1840), attraverso gli artt. 483-486, assoggettava, dal canto suo, all'autorizzazione governativa le associazioni aventi finalità non soltanto politiche, ma anche religiose e letterarie, prevedendo per l'inosservanza della norma pene come il carcere o il confino. I menzionati articoli furono, comunque, successivamente abrogati dal D.Legisl. 26 settembre 1848, n. 796, laddove ragioni legate all'affermarsi di un nuovo «ordine politico», inaugurato qualche mese prima dallo Statuto Albertino, la Carta costituzionale dell'epoca, imposero la soppressione delle disposizioni non più «in armonia» con il sopracitato «ordine» di stampo liberale³⁶. Il D.Legisl. 796/1848

³² Cfr. CADOPPI A., *Il codice penale parmense del 1820*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento* cit., 253.

³³ Cfr. MESSINA R., *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato*, Milano, 1981, 25-26.

³⁴ Cfr. FIORAVANTI L., *Il regolamento penale gregoriano*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento* cit., 295: «In questa prospettiva storica, si spiega altresì agevolmente la strategia di incriminazione seguita dal legislatore. Vengono punite tutte le possibili forme di associazione che possono rappresentare un pericolo per i poteri dello Stato, e tra queste particolarmente le associazioni segrete, scoraggiandone altresì la ricostituzione o comunque l'ampliamento, con la previsione di inasprimenti sanzionatori molto pesanti per il rientro nelle associazioni, dopo aver già subito un'analoga condanna, e per proselitismo. A questo disegno risponde anche la norma che dispone l'aggravamento delle pene da irrogarsi per i delitti comuni commessi in costanza di associazione (art. 103)».

³⁵ Cfr. MARTINI A., *Il codice criminale estense del 1855*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento* cit., 307-308.

³⁶ Cfr. MIELE G., voce *Associazione (diritto di)*, in *Novissimo Dig. it.*, I, 1957, 1416 ss.

intervenne, tuttavia, a colmare proprio una lacuna dello Statuto Albertino, nel quale risultava esplicitamente sancito il solo diritto di riunione³⁷.

E nonostante il proliferare di associazioni, tra cui maggiore risonanza ebbero quelle di stampo socialista o anarchico, in quanto in netto contrasto con la tradizione liberale, a partire dalla seconda metà dell'800 si va affermando, in controtendenza al cinquantennio precedente, un pieno diritto di associarsi. Tale mutato orientamento trova conferma, a esempio, nella scomparsa, dal novero degli illeciti del Codice penale sardo-piemontese del 1859, delle «società segrete»³⁸.

1.1.3. Dopo esserci soffermati sui sodalizi ritenuti illeciti in quanto non legittimati da un preventivo *placet* governativo, affrontiamo le vere e proprie fattispecie associative. Le figure incriminatrici maggiormente rappresentative del delitto di «associazione politica», nella tradizione codicistica anteriore al 1889, sono la cospirazione e, in misura meno rilevante, la banda armata.

Ciascun ordinamento ha per priorità - come abbiamo già avuto occasione di sottolineare in prefazione - la difesa del sistema politico avverso le più accese manifestazioni di dissenso e la sicurezza dello Stato, al quale, nelle legislazioni preunitarie, si tendeva a equiparare la persona del sovrano; quest'ultimo veniva, così, ad assumere un ruolo primario nell'ambito dei beni giuridici meritevoli di tutela penale.

Gli eventi che caratterizzarono il XIX secolo, e in particolar modo la sua prima metà, ebbero notevole influenza sulle codificazioni dell'epoca, intente a reprimere ogni forma di opposizione sociale emergente in un clima contrassegnato dai moti rivoluzionari³⁹. Il risultato di tali preoccupazioni fu la configurazione di fattispecie criminose nelle quali veniva realizzata un'anticipazione della soglia di punibilità.

Nel summenzionato progetto di codificazione penale nel primo Regno d'Italia (1809), a esempio, l'art. 166 contemplava l'«attentato o cospirazione contro la persona del Re o dell'erede presuntivo del trono»; e il successivo art. 167 precisava che «vi è cospirazione ogni volta che fra i cospiratori la risoluzione di agire fu concreta e stabilita»: evidente appare in tali casi, come è già stato osservato in

³⁷ Cfr. RIDOLA P., voce *Associazione (libertà di)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988.

³⁸ Quanto all'attuale ordinamento, ai sensi dell'art. 18 Cost. «i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale». E se il riconoscimento delle «situazioni soggettive collettive» assume, da un lato, valore costituzionale, dal comma secondo del medesimo articolo è posto, dall'altro, un divieto alle «associazioni segrete»; cfr. BARILE P., voce *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, 1958, 837 ss.

³⁹ Cfr. MARTINI A., *Il codice criminale estense del 1855* cit., 300 ss.

dottrina⁴⁰, la scomparsa di ogni distinzione tra delitto tentato e consumato. E, nel porre l'accento sulla sola «risoluzione di agire», assume rilevanza, nell'ipotesi presa in esame, ai fini dell'applicabilità della sanzione punitiva, la mera manifestazione del pensiero criminoso.

Nel titolo II, libro II del codice penale del 1819 per il Regno delle Due Sicilie, intitolato «Dei reati contro lo Stato», e, in particolare, nell'ambito dei delitti contro la sicurezza interna, di cui al capo 2°, figurano vari e forme di *crimina laesae maiestatis*, tra i quali notevole rilievo rivestono, accanto a quelli contro il re e i di lui familiari, anche l'attentato e la cospirazione «che abbia per oggetto o di distruggere o di cambiare il Governo, o di eccitare i sudditi e gli abitanti del regno ad armarsi contro l'autorità reale»⁴¹. L'art. 125 ci fornisce la definizione di cospirazione, che sussiste «nel momento che i mezzi qualunque di agire sieno stati concertati e conchiusi fra due o più individui».

L'attenzione si sofferma immediatamente sulla scelta di una terminologia maggiormente idonea ai fini dell'individuazione della condotta punibile: «mezzi qualunque» in luogo di «risoluzione di agire», adoperata in precedenza. Sembrerebbe quasi che il legislatore del 1819 (Regno delle Due Sicilie), rispetto a quello del 1809 (Regno d'Italia), abbia voluto tipizzare la fattispecie in esame. Nonostante l'introduzione di un concetto nuovo, non riteniamo, tuttavia, sufficiente l'abbandono dell'espressione «risoluzione di agire», a vantaggio, tra l'altro, di quella «mezzi qualunque di agire [...] concertati e conchiusi», connotata di altrettanta astrattezza, a far propendere per un'effettiva disponibilità a optare a favore di una normativa caratterizzata da tassatività e determinatezza. Nella cospirazione, infatti, attraverso l'incriminazione di condotte non realmente offensive, si continuava comunque a realizzare una notevole anticipazione della tutela penale allo scopo di reprimere nel nascere qualsiasi forma di dissenso politico⁴².

⁴⁰ Cfr. DEZZA E., *Appunti sulla codificazione penale nel primo Regno d'Italia: il progetto del 1809* cit., 168.

⁴¹ Cfr. STILE A.M., *Il codice penale del 1819 per lo Regno delle due Sicilie*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento* cit., 192-193.

⁴² Cfr. MESSINA R., *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato* cit., 16-17: «L'esigenza di una svolta decisa rispetto al passato veniva dunque esplicitata col ravvisare nella norma contrassegni precisi e circostanziati delle ipotesi di cospirazione. A questi fini l'art. 125, in effetti, poteva ritenersi rispondente, soprattutto se confrontato con l'art. 89 del precedente codice 1810, che si limitava a richiedere la pura e semplice "risoluzione di agire", e quindi, più che comportamenti volontari, puniva la volontà in sé. Ma sostenere, su questa sola base, che si fossero ottenute "tutte quelle guarentie, ecc.", era conclusione troppo ottimistica: se un'interpretazione attenta alle esigenze di sostanziale giustizia, come quella riportata, era in grado di circoscrivere la norma entro confini ragionevoli, concetti elastici come quelli sottesi alle espressioni "mezzi qualunque di agire", "concertati" e "conchiusi" avrebbero potuto adattarsi, a seconda delle esigenze, ad un estesissimo numero di ipotesi non particolarmente significative né sotto il profilo dell'idoneità dei mezzi né sotto quello della serietà dell'intenzione».

La figura di reato di cui trattasi caratterizzerà, quale *crimen laesae maiestatis*, gran parte delle successive legislazioni preunitarie. Dalla codificazione penale per gli Stati di Parma, Piacenza e Guastalla del 1821 era contemplata la sola ipotesi di cospirazione contro il sovrano, per definire la quale si è fatto ritorno al passato, recuperando l'originaria espressione «risoluzione di agire»⁴³; e nel codice penale toscano del 1853 assume rilevanza il caso in cui il «progetto di operare è stato stabilito fra due o più persone», prevedendo la punibilità anche del «progetto, proposto e non accolto, di cospirare»⁴⁴.

Nel codice penale sardo-piemontese - promulgato nel 1859 ed entrato in vigore il 1° maggio 1860 - veniva, infine, abbandonata l'identificazione tra sovrano e Stato, alla cui sicurezza interna è dedicato il capo I, titolo I, libro II. Dall'art. 160, in particolare, si ricava la definizione di cospirazione, sussistente «dal momento in cui la risoluzione di agire sia stata concertata e conclusa fra due o più persone, quantunque non siasi intrapreso alcun atto di esecuzione»⁴⁵. Anche qui resta immutata la scelta di incriminare la mera manifestazione di volontà delittuosa, attraverso l'utilizzo di un'espressione ancor più «eloquente» rispetto a quelle adoperate nelle precedenti codificazioni. Ai sensi dell'articolo successivo, poi, rilevante, ai fini della punibilità, è anche la proposta di cospirazione fatta e non accettata.

Tra i reati contro la sicurezza interna dello Stato è contemplata, dagli articoli 162-168, la banda armata, le cui difficoltà a rientrare a pieno titolo tra le fattispecie di «associazione politica» sono riconducibili alla presenza, nell'ambito dell'ampia materia dalla norma disciplinata, di ipotesi di natura diversa, alcune delle quali prevedevano, come finalità della banda, anche il «saccheggio» o la «depredazione». A causa dell'incriminazione, nei codici preunitari, di condotte eterogenee sotto un medesimo *nomen iuris*, la figura in esame è stata per lungo tempo considerata un ibrido tra delitto contro la «sicurezza dello Stato» (e quindi «politico») e, più in generale, delitto contro la «tranquillità pubblica»⁴⁶.

⁴³ Cfr. MESSINA R., *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato* cit., 24.

⁴⁴ Cfr. MESSINA R., *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato* cit., 29-30; MARCONI G., *I delitti contro la personalità dello Stato. Profili storico-sistematici*, Milano, 1984, 53. A proposito della definizione di cospirazione data dal codice penale toscano, l'Autore osserva che, qualora si ritenga il termine «stabilito» sinonimo di «risolto, concertato, adottato da tutti o dalla maggioranza dei membri appartenenti all'associazione», quanto avesse preceduto la risoluzione di agire degli associati non poteva dar luogo alla fattispecie di reato in esame.

⁴⁵ Cfr. MARCONI G., *I delitti contro la personalità dello Stato* cit., 73; VINCIGUERRA S., *I codici penali sardo-piemontesi del 1839 e del 1859*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento* cit., 366-367.

⁴⁶ Cfr. MARCONI G., *I delitti contro la personalità dello Stato* cit., 74: «Una cresciuta sensibilità per le questioni squisitamente sistematiche portava infatti gli studiosi del tempo a rilevare che la collocazione del delitto si dimostrava scopertamente incongrua rispetto alle ipotesi in cui scopo tipico

1.2. La repressione del dissenso politico attraverso l'utilizzo di fattispecie associative: il codice Zanardelli.

1.2.1. Istanze ideologiche solo apparentemente contrapposte, ma riconducibili, sul piano sostanziale, a una medesima matrice autoritaria, sono alla base della codificazione del 1889. All'affermarsi, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, di un nuovo ordine politico i cui valori «garantisti» di stampo liberale erano tuttavia rivolti all'esclusiva tutela dell'emergente classe borghese, fa eco un'atteggiamento intransigente nei confronti dei sempre più diffusi fenomeni di protesta sociale.

All'indomani dell'unità d'Italia, cui non si accompagnò una reale convergenza di interessi, restando completamente disattesi quelli della popolazione, la frattura tra classi «dirigenti» e «subalterne» era, oramai, insanabile e diede vita, sul finire dell'ottocento, a vere e proprie rivolte popolari⁴⁷. Non deve, pertanto, destare sorpresa la circostanza che, se a partire dal 1848 ottengono riconoscimento libertà e diritto di associarsi, come abbiamo in precedenza visto, desta, al tempo stesso, gravi preoccupazioni il proliferare, negli anni immediatamente successivi, di associazioni repubblicane e, soprattutto, anarchiche e socialiste⁴⁸. L'antagonismo si andava, infatti, articolando attraverso nuove forme di lotta; e il ridefinirsi dell'opposizione sociale come associazionismo costituiva il pericolo maggiore per la sovranità del nuovo Stato⁴⁹.

Sulla scorta di tali premesse nasce il codice Zanardelli, intento, da un lato, ad assecondare le esigenze di legalità e certezza del diritto e a garantire una maggiore

della banda armata risultassero il saccheggio, la depredazione, la divisione di danaro, effetti o altre proprietà dello Stato, oppure l'aggressione o la resistenza contro la forza pubblica impegnata ad arrestare gli autori di tali reati (art. 162 ult. parte c.p. sardo). E motivo n'era il fatto che la natura politica del delitto si stemperava in tali casi in misura direttamente proporzionale alla rarefazione del pericolo per la sicurezza della compagine statale. Ragione per cui non poteva ammettersi *de plano* che sempre e comunque la banda armata concretasse una minaccia per l'unità e la sovranità dello Stato [...]»; DE FRANCESCO G.A., *I reati di associazione politica* cit., 22.

⁴⁷ Cfr. ARCOLEO G., *Evoluzione politica e sociale in Italia*, in *Rivista giuridica e sociale*, n. 8, 1906, 4: «La rivoluzione era venuta dall'alto per impulso di idee e di sentimenti generosi attinti alla Storia Patria, alla Letteratura, all'Arte; il popolo vi partecipò per istinto di liberarsi dalle antiche sofferenze, più che per coscienza dei propri diritti: quindi può dirsi che la rivoluzione rimase esterna: mutò leggi, ordinamenti politici ed amministrativi, ma non rinnovò la vita sociale, non penetrò negli animi. Per lungo periodo di tempo la lotta, in Italia, fu esclusivamente politica e prese nome dai due grandi partiti di destra e di sinistra opposti e intransigenti. Ma il campo della lotta era ristretto nella sola sfera dei poteri pubblici: attribuzioni dello Stato, garanzie costituzionali, conflitto tra il nuovo Regno ed il Papato. Prevaleva quindi l'interesse politico, l'influenza del Governo: tutta l'azione si svolgeva nella conquista del potere o del voto».

⁴⁸ Cfr. RIDOLA P., voce *Associazione (libertà di)* cit., 2.

⁴⁹ Cfr. ARCOLEO G., *Evoluzione politica e sociale in Italia* cit., 7: «Tuttavia a traverso vari fenomeni può dirsi che il cammino del socialismo ha percorso quattro tappe principali che presso a poco si ripetono in tutti gli Stati: la setta, la rivolta, l'associazione, l'organizzazione di classe».

mitezza delle pene rispetto alle codificazioni precedenti, e, dall'altro, a manifestare il proprio carattere repressivo soprattutto attraverso i delitti politici, apportando, tramite questi, ampie deroghe agli stessi principi di chiarezza e rigore nell'elaborazione normativa affermati dal pensiero illuministico-liberale⁵⁰.

Lo strumento di attacco al dissenso è ancora una volta rappresentato, in via principale, dalle fattispecie associative, attraverso le quali si realizza, con il punire condotte concretanti solo un mero pericolo per l'ordine costituito, un'anticipazione della tutela penale.

Dalla nuova codificazione, espressione della tradizione classica, nella quale confluiscono, tuttavia, anche le influenze delle nuove teorie elaborate dalla scuola positiva⁵¹, risulta abolita la distinzione tra reati contro la sicurezza interna ed esterna dello Stato, che rimane, comunque, il bene giuridico principale nell'ambito degli interessi protetti. Il titolo I del libro II, in particolare, si suddivide in quattro capi, dedicati, rispettivamente, ai delitti «contro la Patria», «contro i poteri dello Stato», «contro gli Stati esteri e i loro capi e rappresentanti» e le «disposizioni comuni ai capi precedenti»⁵². Tra queste ultime figurano la banda armata e la «cospirazione».

Quanto alla prima, «una figura speciale di reato sorge e una pena assai più grave si applica quando taluno formi una banda armata nell'intento di commettere alcuno dei delitti previsti dagli articoli 104, 117, 118 e 120, aggravandosi ancor più la pena per chi nella banda esercita un comando superiore o speciali funzioni, in confronto a chi semplicemente ne fa parte (art. 131). Si comprende che i complici vanno puniti a norma dell'art. 64, ma supposto che la banda sia già formata e così eseguito il delitto, pur non potendosi più concepire la figura della vera complicità, è punito il favoreggiamento che si operi col dare rifugio o assistenza o somministrare vettovaglie, o in qualsivoglia modo favorire le operazioni della banda (art. 132)»⁵³.

Nei confronti dei medesimi reati, ai sensi dell'articolo successivo, è prevista l'impunità «a) per coloro che prima dell'ingiunzione dell'autorità o della forza pubblica, o immediatamente dopo, disciolgano la banda o impediscano che la banda commetta il delitto pel quale era formata; b) per coloro che, non avendo partecipato alla formazione o al comando della banda, prima della detta ingiunzione, o

⁵⁰ Cfr. MOCCIA S., *Ideologie e diritto nel sistema sanzionatorio del codice Zanardelli*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento* cit., 562 ss.

⁵¹ Cfr. SPIRITO U., *Storia del diritto penale italiano. Da Cesare Beccaria ai nostri giorni*, Firenze, 1974, 254.

⁵² Cfr. MESSINA R., *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato* cit., 55 ss.; MARCONI G., *I delitti contro la personalità dello Stato* cit., 109 ss.; DE FRANCESCO G.A., *I reati di associazione politica* cit., 31 ss.; COLAO F., *Il diritto penale politico nel codice Zanardelli*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento* cit., 652 ss.

⁵³ Cfr. MARCHETTI V., *Compendio di diritto penale*, Firenze, 1895, 153.

immediatamente dopo, si ritirino senza resistere, consegnando o abbandonando le armi»⁵⁴.

Vediamo come, rispetto alle codificazioni preunitarie, nell'indicare, all'articolo 131, quali delitti-fine della banda armata esclusivamente quelli contro la sicurezza dello Stato, il codice Zanardelli abbia inteso inquadrare la figura di reato in esame a pieno titolo tra le fattispecie di «associazione politica», affidando le ipotesi con finalità delittuose differenti alla disciplina dei crimini contro l'ordine pubblico⁵⁵. Appartiene a quest'ultima categoria, in particolare, la formazione di corpi armati, che differiscono dalle bande o perché «diretti allo scopo di commettere un reato determinato diverso da quelli previsti nell'art. 131 (articolo 253)»⁵⁶, o perché non diretti affatto a commettere alcun reato; «ed anche questo fatto è considerato delitto ed è punibile, sebbene in misura più mite (art. 254), perché tali corpi, non essendo autorizzati dal Governo, turbano il pacifico assetto dello Stato, non potendosi consentire che si proceda da chicchessia ad una organizzazione di forze che solo al pubblico potere compete (*Rel. Min.*)»⁵⁷.

L'articolo 134 contempla, quindi, l'ipotesi in cui «a nessuno dei delitti previsti dagli articoli 104, 117, 118 e 120 si sia data vita con atti esecutivi, ma che però fra più persone si sia concertato e stabilito di commetterne alcuno con determinati mezzi: sorge in questo caso la figura speciale del delitto di *cospirazione*, punito con pene varie a seconda del vario intento cui è diretta»⁵⁸. Non si ritenne, tuttavia, sufficiente, ai fini della configurabilità del reato in esame, «un semplice desiderio», né «un progetto che abbia lasciata la volontà ancora indecisa», ma si richiese che fosse altresì «ferma la risoluzione e completo l'accordo sul *fine* e sui *mezzi*»⁵⁹. Requisito, quello della determinazione dei mezzi, utile più a evidenziare l'eventuale funzione, affidata alla cospirazione, di attività preparatoria dei delitti-scopo, come, a esempio, dell'attentato politico, che a giustificare la punibilità *a priori*, in quanto fattispecie delittuosa autonoma, non necessariamente vincolata alla realizzazione di ulteriori *crimina*⁶⁰. Ci troviamo, pertanto, di fronte a un'eccezione del principio *cogitationis poenam nemo patitur*⁶¹.

⁵⁴ Cfr. MARCHETTI V., *Compendio di diritto penale* cit., 153.

⁵⁵ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *I reati di associazione politica* cit., 30-31.

⁵⁶ Cfr. MARCHETTI V., *Compendio di diritto penale* cit., 222.

⁵⁷ Cfr. MARCHETTI V., *Compendio di diritto penale* cit., 222.

⁵⁸ Cfr. MARCHETTI V., *Compendio di diritto penale* cit., 153.

⁵⁹ Cfr. MARCHETTI V., *Compendio di diritto penale* cit., 153-154.

⁶⁰ Cfr. MESSINA R., *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato* cit., 55 ss.; DE FRANCESCO G.A., *I reati di associazione politica* cit., 30;

⁶¹ Cfr. CARRARA F., *Programma del corso di diritto criminale. Parte speciale*, vol. VII, Lucca, 1870, §. 3928-3929, 607: «Già la scienza penale fino dal cadere del passato secolo era venuta restringendo la sfera dei delitti politici togliendone la *sedizione* e il *tumulto* e mostrando come queste figure meglio

1.2.2. La repressione del dissenso politico, nel codice Zanardelli, non avvenne, tuttavia, attraverso l'utilizzo esclusivo dei delitti contro la sicurezza dello Stato; largo ricorso si fece anche ai reati contro l'ordine pubblico. Cospirazione e banda armata, in effetti, non risultavano sufficientemente adeguati a contrastare fenomeni di antagonismo di classe, assurti in quegli anni a principali baluardi dell'opposizione sociale, quali le associazioni anarchiche e socialiste. Per colpire queste apparivano, pertanto, maggiormente efficaci fattispecie associative collocate nella parte dedicata alla criminalità definita «comune»⁶².

Ci riferiamo, in particolare, agli articoli 248 e 251 della codificazione dell'epoca. Il primo disciplinava l'associazione per delinquere, definita «dal lato puramente soggettivo, come la causa generatrice di altri delitti, se non addirittura come un atto preparatorio elevato a delitto in deroga alle norme generali sul tentativo e sulla complicità»⁶³, la cui sussistenza era subordinata, sul piano pratico, alla presenza di un numero minimo di cinque componenti e alle finalità delittuose cui essa tendeva (che potevano avere a oggetto, rispettivamente, l'amministrazione della giustizia, la fede pubblica, l'incolumità pubblica, il buon costume, l'ordine delle famiglie, la persona e la proprietà).

Qualora le organizzazioni sospette di voler sovvertire l'ordinamento politico vigente non avessero avuto di mira, nell'esprimere il proprio dissenso, uno degli obiettivi indicati nell'art. 248, ma si fossero limitate alla mera propaganda ideologica, rimaneva pur sempre applicabile l'art. 251, che, nel disciplinare l'associazione sediziosa, ossia quella diretta all'apologia di delitti e all'incitamento alla disobbedienza della legge o all'odio tra le varie classi sociali, faceva espresso richiamo all'art. 247 c.p.⁶⁴.

Gli strumenti predisposti dal legislatore del 1889 apparvero, comunque, insufficienti a disarticolare i movimenti operaio, socialista e anarchico, che, portatori

appartengano al *crimen vis*; e come la *violenza pubblica* sia un delitto sociale indiretto e non un delitto politico. Cioché questa nozione riducevasi alle due grandi figure della perduellione e della cospirazione, appo le quali la prodizione non era che un accessorio qualificante. Ma anche quelle due grandi figure vengono a poco a poco a rendersi indefinibili. Da un lato se tentate definire il così detto reato di cospirazione non vi bastano i principii razionali. Secondo i precetti del giure pubblico odierno vi dicono illustri contemporanei che il criterio del giusto e dell'ingiusto è la maggioranza. Laonde voi dovete contare i pretesi cospiratori. E se trovate che essi sommino a cinquecento dieci sopra una popolazione di mille voi non potete chiamarli né cospiratori né delinquenti; ma saranno invece delinquenti e ribelli i quattrocento novanta che a loro si oppongono».

⁶² Cfr. COLAO F., *Il diritto penale politico nel codice Zanardelli* cit., 668-669.

⁶³ Cfr. DI BLASI F.U., *Il reato di associazione per delinquere nel codice vigente e nel progetto del nuovo codice penale*, in *Giur. it.*, 1930, 225.

⁶⁴ Sull'evoluzione storica dell'istigazione a disobbedire alle leggi e sulla continuità tra l'art. 247 del codice Zanardelli e l'art. 415 del codice Rocco, cfr. VIOLANTE L., *Istigazione a disobbedire alle leggi*, in *Enc. dir.*, XII, 1000 ss.

di un disagio sociale sempre più diffuso, andavano alzando, sul finire del secolo, il livello dello scontro, rappresentando, per tale motivo, una seria minaccia di natura «eversiva» per il sistema liberale. Assistiamo, così, al ricorso, ancora una volta, alla legislazione d'emergenza. Nello stesso anno, il 1894, in cui si proclamava lo stato d'assedio in Sicilia per disciogliere l'organizzazione dei Fasci dei lavoratori e permettere ai tribunali militari di processarne i dirigenti, assistiamo al «varo» di tre leggi eccezionali definite «antianarchiche», le nn. 314, 315 e 316⁶⁵.

Con la legge 19 luglio 1894, n. 314, si intese punire in maniera più severa «chiunque, col fine di commettere delitti contro le persone o le proprietà, o per incutere pubblico timore, suscitare tumulti o pubblico disordine, ovvero nella scienza di tal fine, fabbrica, trasporta o tiene in casa od altrove dinamite od altri esplosivi simili nei loro effetti, bombe, macchine od altri congegni micidiali o incendiari, ovvero sostanze e materie destinate alla composizione o fabbricazione di tali oggetti» (art. 1)⁶⁶. Un'aumento di pena fu altresì previsto, dal successivo art. 5, nei confronti dell'associazione per delinquere avente a oggetto i summenzionati reati, che in tal caso si intendeva costituita anche con il numero di tre persone. Fu sanzionata, infine, dall'art. 6, la pubblica apologia e il pubblico incitamento a commettere i delitti medesimi.

La legge n. 315/1894, dal canto suo, dispose, attraverso l'art. 1, un aumento sino alla metà delle pene previste per i reati di cui agli artt. 246 (istigazione a delinquere) e 247 (apologia di delitti, incitamento alla disobbedienza della legge o all'odio tra le varie classi sociali) c.p. del 1889, e all'art. 6 della già esaminata legge n. 314/1894 (apologia e incitamento a commettere taluno dei crimini posti in essere con materiali esplosivi contemplati dagli articoli precedenti), qualora questi fossero posti in essere per mezzo della stampa. Ai sensi dell'art. 2, si puniva, quindi, «chiunque per mezzo della stampa, o di qualsiasi altro segno figurativo [...] istiga i militari a disubbidire alle leggi, od a violare il giuramento dato o i doveri della disciplina, od espone l'esercito o l'armata all'odio o al disprezzo della cittadinanza»⁶⁷.

Se il primo intervento normativo, complice un clima di tensione ingenerato da alcuni recenti attentati ricollegati alla matrice «anarchica», non incontrò eccessivi ostacoli in Parlamento, il secondo destò non poche preoccupazioni tra le fila dell'opposizione, nutrite soprattutto dai radicali e dai socialisti; questi ultimi, in

⁶⁵ Cfr. VIOLANTE L., *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale: stati d'assedio e giustizia militare*, in *Riv. storia contemp.*, 1976, 481 ss.; BOLDETTI A., *La repressione in Italia: il caso del 1894*, in *Riv. storia contemp.*, 1977, 481 ss.

⁶⁶ Cfr. Legge 19 luglio 1894, n. 314, in *Leggi e decreti. Estratti dalla Gazzetta Ufficiale*, II, Roma, 1894, 229.

⁶⁷ Cfr. Legge 19 luglio 1894, n. 315, in *Leggi e decreti. Estratti dalla Gazzetta Ufficiale cit.*, 233.

particolare, accertato che la legge n. 315 avesse come reale obiettivo la censura della diffusione dei propri ideali, sottolinearono come la legislazione emergenziale fosse, in effetti, funzionale alla repressione di qualsiasi forma di dissenso⁶⁸.

1.2.3. E giungiamo, così, all'ultima delle tre leggi «eccezionali» del 19 luglio 1894, la n. 316, quella maggiormente connotata di carattere repressivo⁶⁹.

Dai primi tre articoli è disciplinata l'assegnazione del domicilio coatto nei confronti degli autori di reati contro l'ordine pubblico, l'incolumità pubblica e dei delitti realizzati con materie esplodenti, nonché nei confronti di coloro che avessero «manifestato il deliberato proposito di commettere vie di fatto contro gli ordinamenti sociali»; attraverso l'art. 4 fu, poi, disposto l'arresto preventivo, sussistendo gravi ragioni di «pubblica sicurezza», della persona proposta per l'assegnazione al domicilio coatto.

La nostra attenzione si sofferma, tuttavia, sull'art. 5 della legge in esame; con lo stabilire il divieto delle «associazioni e riunioni» aventi «per oggetto di sovvertire per vie di fatto gli ordinamenti sociali», si intese sferrare l'attacco definitivo a tutte le organizzazioni portatrici di istanze antitetiche allo Stato liberale-borghese: *in primis*, le associazioni anarchiche e socialiste. Per contrastare quest'ultime, in particolare, non erano apparsi adeguati gli articoli 248 e 251 del codice Zanardelli. Abbiamo già

⁶⁸ BOLDETTI A., *La repressione in Italia: il caso del 1894* cit., 496-499.

⁶⁹ Cfr. Legge 19 luglio 1894, n. 316, in *Leggi e decreti. Estratti dalla Gazzetta Ufficiale* cit., 233 ss.: «Art. 1. Quando sieno ritenuti pericolosi alla sicurezza pubblica, possono essere assegnati a domicilio coatto, oltre le persone indicate nella legge di pubblica sicurezza 30 giugno 1889, n. 6144 (serie 3^a), coloro che riportarono una condanna per uno dei seguenti reati: 1° delitti contro l'ordine pubblico, preveduti nel titolo V, libro II del Codice penale; 2° delitti contro l'incolumità pubblica, preveduti negli articoli 300 a 307 e negli articoli 312, 313, 315 e 317 dello stesso Codice; 3° delitti preveduti negli articoli 1 a 6 della legge sui reati commessi con materie esplodenti.

Art. 2. L'assegnazione a domicilio coatto sarà pronunciata da una Commissione provinciale composta: dal presidente del tribunale, che la presiede, dal procuratore del Re e da un consigliere di prefettura. Questa commissione deve sentire personalmente l'imputato, previa citazione per mezzo di usciere. Se la persona citata non compare e non giustifica la sua assenza, la Commissione procederà in contumacia. Contro la decisione della Commissione provinciale compete ricorso alla Commissione di appello, ai termini dell'articolo 127 della legge di pubblica sicurezza.

Art. 3. La Commissione provinciale, osservato il procedimento stabilito nell'articolo precedente, può proporre che siano assegnati a domicilio coatto per un tempo non maggiore di tre anni, coloro che abbiano manifestato il deliberato proposito di commettere vie di fatto contro gli ordinamenti sociali. Sul parere conforme della Commissione di appello provvederà il ministro dell'interno.

Art. 4. Per gravi ragioni di pubblica sicurezza, la Commissione provinciale può ordinare, con deliberazione motivata, l'arresto preventivo della persona proposta per l'assegnazione al domicilio coatto. In tal caso, la Commissione deve provvedere entro otto giorni da quello dell'arresto.

Art. 5. Sono vietate le associazioni e riunioni che abbiano per oggetto di sovvertire per vie di fatto gli ordinamenti sociali. I contravventori, indipendentemente dalle disposizioni contenute nell'articolo 3, sono puniti col confino sino a sei mesi.

Art. 6. La presente legge entrerà in vigore nel giorno della sua promulgazione e cesserà di avere effetto il 31 dicembre 1895. Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

in precedenza visto come l'art. 248 avrebbe potuto trovare applicazione nel solo caso in cui lo scopo del sodalizio fosse stata la commissione dei delitti in esso specificati; per la repressione del mero dissenso politico era possibile, pertanto, il solo ricorso all'art. 251, che si configurava qualora finalità dell'organizzazione fosse l'oggetto del divieto di cui all'art. 247.

Premesso, allora, che «per l'esistenza del reato preveduto nell'art. 251 non occorre che il socio abbia fatto qualche cosa nel senso di apologia e di incitamento, e nemmeno occorre che l'associazione abbia estrinsecati atti collegiali o compiute manifestazioni collettive» concretandosi nella commissione dei citati delitti, risultando sufficiente che questa, «proponendosi quei fini, sempre però con mezzi che destino apprensione ed allarme, sia al raggiungimento di essi indirizzata», apparve alla dottrina dell'epoca⁷⁰ manifesto che «l'elemento obiettivo unico dal quale possa desumersi la materialità del reato sia lo statuto o programma della società [...] che è insieme l'unica manifestazione esterna del fine cui è diretta l'associazione e l'unico elemento concreto e positivo dal quale desumere il significato dell'adesione prestato dai singoli soci».

Sulla scorta di tale precisazione si intese verificare se, per l'incriminabilità, ai sensi dell'art. 251, di un'associazione socialista aderente al partito dei lavoratori, emergesse, dallo statuto-programma del partito medesimo, come obiettivo dell'organizzazione, la realizzazione dei delitti di cui all'art. 247, puntualizzando, al tempo stesso, che singole frasi o espressioni utilizzate dai «soci» non fossero da considerare indicative dei «propositi societari».

Orbene, «altro è il fine ultimo cui mira il socialismo, altro è lo scopo propostosi dal partito dei lavoratori: e i magistrati oggi non sono chiamati a giudicare i socialisti per le loro idee e per le loro aspirazioni, ma i membri delle leghe socialiste per gli intenti, cui le associazioni alle quali appartengono sono dirette [...] E' adunque lo scopo prossimo e diretto dell'associazione quello che devesi tener di mira, non lo scopo remoto: e poiché abbiám visto che lo scopo prossimo è legalitario al sommo grado, e che d'altronde nemmeno lo scopo finale, procurato col mezzo di elezioni di deputati e di leggi da approvarsi, può dirsi illegale»⁷¹, da tale fine risulta, innanzitutto, estraneo l'eccitamento alla disobbedienza delle leggi. Né tantomeno è possibile confondere l'incitamento all'odio tra le classi sociali, punito anch'esso dall'art. 247,

⁷⁰ Cfr. MARCHETTI V., *Intorno all'incriminabilità delle associazioni socialiste (articoli 247 e 251)*, in *Suppl. Riv. pen.*, vol. III, 1894-95, 292-293.

⁷¹ Cfr. MARCHETTI V., *Intorno all'incriminabilità delle associazioni socialiste (articoli 247 e 251)* cit., 296.

con la lotta di classe, propugnata dal socialismo, che «si contiene nei limiti di una qualsiasi organizzazione lecita di partito»⁷².

Movendo da valutazioni attinenti a un caso concreto, risultavano pertanto evidenti, finanche alla summenzionata dottrina dell'epoca, le difficoltà di ricondurre all'art. 251 la punibilità delle associazioni socialiste; anche queste, e non soltanto quelle anarchiche, rientravano, quindi, nel più ampio obiettivo repressivo posto in atto dall'art. 5 della legge 316/1894, allorché si prespessò la necessità di realizzare un salto di qualità nell'attacco al dissenso politico.

E a ridimensionare la severità dell'intervento legislativo emergenziale in esame non giova il proprio carattere temporaneo, la cui validità, vigente sino al 31 dicembre 1895, fu, comunque, reiterata da successivi richiami normativi⁷³. In effetti, come ebbe a pronunciarsi la giurisprudenza di cassazione, «cessato il vigore della legge eccezionale 19 Luglio 1894 sui provvedimenti di pubblica sicurezza, improcedibile diventa il fatto da essa considerato come reato. Il principio *nullum crimen sine lege* è applicabile non soltanto nel caso in cui la legge posteriore dichiara che il fatto dalla legge preesistente ritenuto reato più tale non sia, ma anche quando una legge sottoposta a termine cessa pel decorrimento di esso di aver vigore»⁷⁴. Se da un lato, pertanto, si sottolinea la temporaneità della norma, non va, dall'altro, tuttavia sottovalutata la constatazione che la tradizione legislativa italiana si è andata formando proprio attraverso un costante ricorso a provvedimenti di natura emergenziale, che, nella maggior parte dei casi, da eccezioni diventano regola, determinando «una vera e propria alterazione della fonte di legittimazione»⁷⁵.

Nelle «associazioni [...] che abbiano per oggetto di sovvertire per vie di fatto gli ordinamenti sociali», vietate dall'art. 5 della legge 19 luglio 1894, n. 316, intravediamo, in particolare, un embrione di quelle associazioni sovversive di cui

⁷² Cfr. MARCHETTI V., *Intorno all'incriminabilità delle associazioni socialiste (articoli 247 e 251)* cit., 297: «Né si dica che, se anche non direttamente voluto, tale incitamento all'odio può prodursi dallo svolgimento della lotta, specie nell'animo dei più rozzi e dei più diseredati dalla fortuna; perché, quand'anche ciò fosse vero, non basterebbe ai fini dell'incriminabilità [...] Questo effetto, poco importa se più o meno prevedibile, più o meno probabile, certamente non può dirsi voluto in modo diretto; e poiché, per l'articolo 251, si richiede un'associazione diretta ai reati preveduti nell'art. 247, e non un'associazione dalla quale possano, fosse pure per imprudenza, derivare i reati stessi, è chiaro che trattasi di delitto *doloso* e non *colposo* e che, pertanto difettando, come si è visto, il proposito di incitare all'odio fra le classi, vien meno l'elemento materiale ed obiettivo del reato». L'Autore, sia pur ribadendo, attraverso le argomentazioni sin qui utilizzate, la non incriminabilità delle associazioni socialiste ai sensi dell'art. 251 del codice Zanardelli, non escludeva, tuttavia, proprio per il timore che dagli ideali da siffatte organizzazioni professati si potesse comunque giungere all'odio di classe, la possibilità di porre in atto, quale misura preventiva, un provvedimento politico mirante alla soppressione di tali sodalizi.

⁷³ Si rinvia, sul punto, a SBRICCOLI M., *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra otto e novecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, II, 1973, 681-682.

⁷⁴ Cfr. Cass. 22 gennaio 1896, in *Giust. pen.*, II, 1896, 17 ss.

⁷⁵ Cfr. TRONCONE P., *La legislazione penale dell'emergenza in Italia* cit., 24.

all'art. 270 dell'attuale codice penale, costituente - come avremo più innanzi occasione di porre in evidenza - ancora oggi «valido» strumento di repressione del dissenso politico.

1.3. Il delitto di «associazione politica» nel codice Rocco: elementi di continuità rispetto al sistema precedente.

1.3.1. Evidenti discrasie tra gli intenti garantisti dichiarati dal legislatore del 1889, da un lato, e una prassi sempre più estranea ai presupposti dello Stato di diritto, dall'altro, avevano contrassegnato la tradizione liberale⁷⁶. All'enunciazione di principi attenti a non dichiarare apertamente guerra ai «nemici» del sistema dominante, si è andata gradualmente affiancando, al tempo stesso, il ricorso costante all'emergenza: norme eccezionali, misure di prevenzione o *ante-delictum*, stati d'assedio e giustizia militare rappresentano la via principale per la «salvaguardia» dell'ordine preconstituito avverso i pressanti attacchi dell'opposizione; in tali provvedimenti sono da ravvisare quegli elementi di continuità tra gli ordinamenti liberale e fascista, che nel secondo assurgeranno a regola anche sotto il profilo formale⁷⁷.

Gli imbarazzi dottrinali nel delineare, nella fase che accompagna la nascita del codice Zanardelli, ambiti e confini della nozione di delitto politico, al fine di offrirne una definizione tassativa, rivelano, in realtà, quelle medesime ipocrisie di fondo sottese alle opzioni legislative, dalle quali emergeva palese la volontà di occultare qualsiasi tendenza repressiva del dissenso e di dotare di elasticità il concetto di delitto in esame, in modo da dilatarne o restringerne, a seconda delle esigenze, la sfera di applicabilità. Si attribuiva, così, politicità a condotte altrimenti non sanzionabili; e, d'altro canto, si «declassavano» a comuni i reati connotati di particolare pericolosità, per sottrarli alla sfera politica e, di conseguenza, alla

⁷⁶ Cfr. SBRICCOLI M., *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra otto e novecento* cit., 611: «Mentre uomini preoccupati del deterioramento dello Stato liberale lanciano consapevoli avvertimenti, ministri, giudici, prefetti e questori attendono quotidianamente alla pratica attuazione di un sistema alternativo, costruito con l'uso spregiudicato di una legislazione facilmente addomesticabile e con il ricorso ad una odiosa forma di "illegalità di Stato", coperta dalla solidale complicità degli apparati: una sorta di ordinamento giuridico "reale" o di fatto, si viene sostituendo a quello "legale", posto nei codici e nei principi fondamentali».

⁷⁷ Cfr. BRICOLA F., *Forme di tutela «ante-delictum» e profili costituzionali della prevenzione* (1974), in *Scritti di diritto penale* (a cura di CANESTRARI S. - MELCHIONDA A.), vol. I/II, Milano, 1997, 871 ss.; VIOLANTE L., *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale: stati d'assedio e giustizia militare* cit., 522-524.

disciplina a tale sfera collegata, soprattutto per quel che concerne i benefici (in materia, a esempio, processuale, di estradizione o di amnistia) in essa previsti⁷⁸.

Le incertezze liberali saranno, comunque, superate con l'avvento del fascismo; durante il regime totalitario che si andò definendo a partire dal 1922, infatti, centralità indiscussa assumerà la difesa dello Stato avverso ogni forma di minaccia, sia interna che esterna. Una prova del mutato indirizzo legislativo nel palesare le proprie priorità è offerta dalla L. 8 giugno 1925, n. 969, che introdusse la c.d. «mobilitazione civile», ossia un insieme di misure, di carattere eterogeneo, attraverso le quali veniva imposto ai cittadini l'obbligo di contribuire alla resistenza della nazione, cui fece seguito, a completamento della materia, la L. 14 dicembre 1931, n. 1699, contemplante pene per il reato di diserzione in tempo di pace nei confronti di chi avesse omesso l'adempimento degli incarichi dalla normativa attribuiti⁷⁹.

Una legislazione intenta ad accentrare, in primo luogo, tutti i poteri nelle mani dell'esecutivo, spogliandone progressivamente il Parlamento, fu inaugurata, allo scopo di conferire «rinnovata» fisionomia all'assetto statale, dalla L. 24 dicembre 1925, n. 2263, avente a oggetto le attribuzioni e le prerogative del Capo del Governo; una riforma elettorale provvede, quindi, a garantire il controllo delle candidature politiche da parte delle organizzazioni corporative fasciste⁸⁰.

Profonde limitazioni al diritto di associarsi erano state già introdotte dalla L. 26 novembre 1925, n. 2029, al fine di eliminare le associazioni politiche e di superare le istanze individualistiche proprie della tradizione liberale, a vantaggio del centralismo statale⁸¹. L'identificazione tra Stato e partito fascista renderà definitivamente

⁷⁸ Cfr. SBRICCOLI M., *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra otto e novecento* cit., 618-619: «Il problema che nasce è allora quello di escludere dal novero dei reati politici certi comportamenti particolarmente pericolosi (esemplare il caso delle associazioni anarchiche, definite senza troppi ripensamenti come "associazioni di malfattori"), perché non vengano a godere delle garanzie e dei privilegi connessi con il sistema normativo ora descritto; ferma restando, però, l'esigenza di tenere abbastanza larghe le maglie del reato politico, per non ridurre troppo l'area di azione di quello che era pur sempre lo strumento specifico per la difesa delle istituzioni. E' su questa duplice direttrice che la dottrina si muoverà fino all'avvento del codice Zanardelli, ed anche oltre. Viene in soccorso di un simile ordine di esigenze la distinzione che può certamente farsi tra i reati politici, intesi quasi come *genus*, e la specificazione di essi rappresentata dalla dizione "delitti contro la sicurezza dello Stato": molti giuristi, specie a partire dal momento di vigenza del nuovo codice, metteranno molta cura nell'articolare e rendere fertile quella distinzione. Con essa si realizza infatti il doppio obiettivo della rigidità e della elasticità della nozione di reato politico. In particolare, ai fini dei giudizi di assise, delle amnistie, della stessa estradizione, si può fare sicuro riferimento al titolo I del libro secondo del codice, salva sempre la possibilità di negare - se ciò serve - la politicalità di certi comportamenti in esso sanzionati; poi, in altri frangenti, si potrà invocare la "politicalità" di altre ed ulteriori condotte, per rendere "politici" reati diversi».

⁷⁹ Per una più completa analisi della disciplina della mobilitazione civile, cfr. DALLARI G., voce *Mobilitazione civile*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, 665 ss.

⁸⁰ Per una più ampia trattazione della legislazione antidemocratica che caratterizzò gli anni compresi tra il 1925 e il 1929, quelli che segnarono il passaggio dallo Stato liberale allo Stato fascista, si rinvia a MARCONI G., *I delitti contro la personalità dello Stato* cit., 165 ss.

⁸¹ Cfr. RIDOLA P., voce *Associazione (libertà di)* cit., 3.

improbabile qualsiasi distinzione sostanziale tra i delitti contro la sicurezza del primo e i delitti politici in generale. Un tentativo, in tal senso, anche se sotto il profilo meramente formale, fu avanzato dalla dottrina dell'epoca; muovendo dalla definizione di Stato, come ente astratto, immutabile nei secoli, e di Governo, come concretizzazione di tale ente, e, quindi, istituzione mutevole nel tempo, si pensò di riservare alla categoria di delitto politico solamente gli attacchi commessi contro quest'ultimo⁸².

1.3.2. In una visione totalitaria nella quale lo Stato, in quanto organismo a sé, «ad un tempo, economico e sociale, politico e giuridico, etico e religioso»⁸³, sia ritenuto meritevole di tutela ancor prima dei singoli individui e delle collettività che lo compongono, la naturale collocazione dei delitti che «offendono» la sua personalità, nel progetto di un nuovo codice penale, non può che essere il titolo I, libro II, con il quale ha inizio l'esposizione della parte speciale, a sottolineare la priorità della difesa di determinati beni e interessi giuridici su quella di altri.

La trattazione dei reati in esame occupava, anche nel codice Zanardelli, analogo titolo; ma, al di là dell'utilizzo di una terminologia differente - «personalità» in luogo di «sicurezza» -, attraverso la nuova codificazione si vollero attribuire più ampi contenuti al concetto di patria.

Come si desume, infatti, dai Lavori preparatori al codice Rocco, «la concezione fascista dello Stato doveva necessariamente imprimere, sopra tutto in questa materia, la sua caratteristica impronta di forza, che non conosce limiti, quando si tratti di assicurare all'interno come all'estero i supremi interessi del Paese. Il Codice del 1890, elaborato sotto l'impero di concezioni individualistiche, limita gli interessi politici dello Stato, che occorre difendere penalmente, a quelli soltanto, che possono concernere la sua sicurezza, e perciò la sola sua esistenza, quasi il diritto alla vita,

⁸² Cfr. DEL VECCHIO G., *Gli attentati contro le sedi del Partito Fascista (Delitti politici o delitti contro la sicurezza dello Stato?)*, in *La Scuola Positiva*, VIII, 1928, 101 ss. Punto di partenza di tali riflessioni è l'incertezza circa la riconducibilità, ai delitti politici o ai delitti contro la sicurezza dello Stato, degli attentati contro le sedi del partito fascista. Al riguardo, l'Autore aggiunse: «così intesa la prima sostanziale differenza tra Stato e Governo, a ragione possiamo subito affermare che gli attentati commessi contro il primo rivestono tutta la forma dei delitti perpetrati contro la sicurezza dello Stato; che gli attentati invece commessi contro l'altro hanno natura giuridica di *delitto politico*. In vero, il delitto contro la sicurezza dello Stato appalesa nell'autore di esso un animo ribelle a qualsiasi forma di governo, un reazionario a tutti i controlli, che, pur di vedere abbattuto lo Stato, non lesina nei mezzi e non indietreggia di fronte ai pericoli cui va incontro, allo scopo di attuare i suoi utopici piani. Il delitto politico, all'opposto, varia secondo i tempi e gli avvenimenti, e può dirsi anzi che codesto elemento accidentale corrisponda al dato progressivo dell'umano sentire e pensare, e riveli nell'autore del delitto anche un nobile impulso dell'animo», in DEL VECCHIO G., *Gli attentati contro le sedi del Partito Fascista* cit., 104.

⁸³ Cfr. ROCCO A., *Relazione e Regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398. Approvazione del testo definitivo del Codice penale*, in *Codice penale e di procedura penale*, Roma, 1946, 13.

tollerando che, al di fuori di questa ristretta sfera di protezione, il cittadino possa svolgere, a suo talento, ogni attività politica, anche se eventualmente in contrasto con gli interessi del suo Paese»⁸⁴.

Di qui l'affermazione, da parte della nuova legislazione, del diritto dello «Stato fascista a una difesa completa, non più della sua sola esistenza, ma di tutta intera la sua personalità, dovunque o comunque questa sia attaccata. La denominazione, che il Progetto assegna a questo Titolo I, *dei delitti contro la personalità dello Stato*, corrisponde ai presupposti enunciati»⁸⁵.

Nell'elaborazione del titolo in esame si procedette al vaglio delle leggi speciali successive all'entrata in vigore del codice Zanardelli, al fine di individuare quali riprodurre nella nuova normativa, e quindi abrogare, e quali, invece, coordinare con la nuova disciplina. Tra le disposizioni penali che, in quanto assorbite nel progetto di codificazione, si ritennero da questo eliminate, abbiamo la L. 19 luglio 1894, n. 315, sull'istigazione a delinquere e sui reati commessi a mezzo stampa, la L. 21 marzo 1915, n. 273, sulla difesa politica e militare dello Stato e la L. 24 dicembre 1925, n. 2263, sulle attribuzioni e prerogative del Capo del Governo; tra quelle prese, al contrario, in considerazione per i coordinamenti con il nuovo impianto codicistico, ricordiamo la L. 26 novembre 1925, n. 2029, sulle associazioni, e la L. 25 novembre 1926, n. 2008, sui provvedimenti per la difesa dello Stato.

Il titolo I si suddivide, quindi, in cinque capi aventi a oggetto i delitti, rispettivamente, contro la personalità internazionale (capo I) o interna dello Stato (capo II), contro i diritti politici del cittadino (capo III)⁸⁶, contro gli Stati esteri, i loro Capi e i loro rappresentanti (capo IV) e le disposizioni generali e comuni ai capi precedenti (capo V). Nella presentazione del capo I, emerge, dai Lavori preparatori, l'intento di provvedere «con non minor vigore, anche alla difesa della personalità giuridica e sociale dello Stato sopra tutto nel campo degli interessi internazionali. E' questa la tendenza schiettamente moderna del diritto pubblico. Tutti gli interessi politici fondamentali dello Stato debbono avere, in questo Capo, una corrispondente protezione penale, da quello elementare alla sua integrità a quello, non meno importante, della sicurezza del suo progresso e della sua prosperità economica e

⁸⁴ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV (*Atti della commissione ministeriale incaricata di dare parere sul progetto preliminare di un nuovo codice penale*), I (*Relazione introduttiva di S.E. Giovanni Appiani Presidente della Commissione*) Roma, 1929, 178.

⁸⁵ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 180.

⁸⁶ Il capo III, nel quale trovano collocazione i delitti che ledono i diritti politici del cittadino, rappresenta una novità rispetto al codice Zanardelli.

sociale, non escluso il diritto di conseguire e conservare quel maggior grado di potenza, che in un determinato momento storico possa competergli nel mondo»⁸⁷.

Il novero delle tradizionali fattispecie penali, originariamente contemplate nel capo dei delitti contro la Patria del codice Zanardelli, e successivamente integrate dalla disciplina contenuta nella L. 21 marzo 1915, n. 273, sulla difesa politica e militare dello Stato, fu ulteriormente ampliato dal Progetto preliminare del codice Rocco. Tra le nuove figure di reato, inserite nel capo I del titolo I, meritano di essere menzionate le disposizioni dirette «a difendere lo Stato dall'azione delle organizzazioni sovversive o comunque dall'influenza di semplici organizzazioni aventi carattere internazionale, la cui attività non sia conforme alle direttive politiche del Governo (articoli 275, 276, 277 e 279)»⁸⁸; la nostra attenzione ai fini della trattazione si soffermerà, in particolare, sulla prima delle due categorie di associazioni, quelle sovversive, che rappresenta ancor oggi una delle figure più discusse di delitto associativo politico.

1.3.3. In effetti, la configurazione di siffatte fattispecie incriminatrici si inquadra nel più ampio divieto - affermato dal nuovo ordinamento fascista attraverso la L. 26 novembre 1925, n. 2029, sostituita, successivamente, dalla legge sulla pubblica sicurezza (Testo unico, approvato con R.Decreto 6 novembre 1926, n. 1848) - della libertà di associarsi senza previa autorizzazione governativa. Come abbiamo già avuto occasione di ricordare, infatti, anteriormente alla citata normativa, nonostante il silenzio dello Statuto Albertino, l'attività associativa era considerata un diritto naturale

⁸⁷ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 178-179.

⁸⁸ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 181. Quanto alla seconda delle due figure di reati associativi, ora non più presente nel nostro sistema penale, «ragioni di elementare cautela impongono di vietare la costituzione, nel territorio dello Stato, di associazioni, enti o istituti, aventi carattere internazionale, senza l'approvazione del Governo. Il controllo sulle influenze, non soltanto politiche, ma anche morali e culturali, che per siffatto tramite possono venirci dall'estero, deve poter essere esercitato dal Governo, anche in via di semplice prevenzione, per essere in grado di scongiurare tempestivamente il pericolo, che tali associazioni costituiscano larvamente nuclei o veicoli di attività antinazionali. Queste premesse giustificano le disposizioni del Progetto. L'art. 278 prevede il fatto di chi, senza autorizzazione del Governo, promuove, costituisce od organizza, nel territorio dello Stato, associazioni, enti o istituti aventi carattere internazionale, o sezioni di essi. Se l'autorizzazione siasi ottenuta per effetto di dichiarazioni false o reticenti, la pena è notevolmente aumentata. Secondo i casi, il delitto di cui trattasi potrà concorrere con quello di falso ideologico, preveduto nella prima parte dell'art. 481. L'art. 279 integra, per così dire, la difesa apprestata dall'articolo precedente, prevedendo due ipotesi: a) il fatto di chi partecipi, nel territorio dello Stato, ad associazioni, enti o istituti, o sezioni di essi, aventi carattere internazionale, per i quali non sia stata concessa l'autorizzazione dello Stato, e *a fortiori* nel caso che tale autorizzazione sia stata negata o revocata; b) il fatto del cittadino residente nel territorio dello Stato, che senza l'autorizzazione del Governo, partecipi ad associazioni, enti o istituti di carattere internazionale, aventi sede all'estero. Per la prima parte dell'art. 315, non si procede, per i delitti di cui trattasi, senza l'autorizzazione del Ministro della Giustizia»; cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 227.

dell'uomo al pari della libertà individuale. La legge 2029/1925 segnerà, allora, il passaggio da uno «Stato-gendarme», che si limita a intervenire soltanto qualora una data associazione abbia offerto prova concreta, attraverso la commissione del reato, delle proprie finalità delittuose, a uno «Stato-autoritario», che si arroga il diritto di intervenire anche in via preventiva, disciogliendo i sodalizi sospetti.

«I cardini fondamentali della legge di cui é cenno possono ridursi a due: a) l'obbligo di comunicare all'Autorità di pubblica sicurezza l'atto costitutivo, lo statuto, i regolamenti interni, l'elenco nominativo delle cariche sociali e dei soci e ogni altra notizia intorno all'organizzazione e all'attività dell'associazione, e ciò, ogni qualvolta i dirigenti dell'associazione ne siano richiesti dall'Autorità predetta, per ragione di ordine o di sicurezza pubblica; b) la facoltà nel Prefetto di decretare lo scioglimento delle associazioni, enti o istituti, costituiti o operanti nel territorio del Regno, i quali svolgano comunque attività contraria all'ordine nazionale dello Stato. Sotto il nome di associazioni si intendono i partiti, i gruppi e le organizzazioni *politiche* in genere, anche temporanee (art. 218 della nuova legge sulla pubblica sicurezza)»⁸⁹.

Che a fondamento del divieto di associarsi liberamente vi fosse la volontà di assicurare riconoscimento esclusivo al partito fascista, contrastando, pertanto, nel nascere la formazione di qualsiasi altro organismo politico, emerge, così, palese dai Lavori preparatori al codice Rocco. Evidente appare, altresì, come alle medesime finalità siano indirizzate, innanzitutto, le fattispecie delittuose associative.

Già l'art. 4 della citata L. 25 novembre 1926, n. 2008, sui provvedimenti per la difesa dello Stato, si proponeva di reprimere le organizzazioni sovversive, astenendosi, tuttavia, dall'entrare nel merito di qualsiasi definizione di comunismo o anarchia. L'articolo in esame prevedeva, infatti, in maniera generica, il delitto di ricostituzione di associazioni od organizzazioni disciolte per ordine della pubblica autorità, demandando all'Autorità politica, cui il R.Decreto 1848/1926 aveva attribuito i necessari poteri, la facoltà di stabilire quale, tra di esse, fosse pericolosa per l'ordine o la pace pubblica.

Il Progetto preliminare del codice Rocco, nell'indicare esplicitamente le associazioni sovversive di cui all'articolo 275, fece, dal canto suo, espresso riferimento a quelle socialiste e anarchiche⁹⁰.

⁸⁹ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV cit., 229.

⁹⁰ La fattispecie associativa in esame sarà, quindi, disciplinata dagli articoli 277 (*Associazioni sovversive: organizzazione*) e 278 (*Partecipazione ad associazioni sovversive*) di un primo Progetto definitivo del codice Rocco; cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V (*Progetto definitivo di un nuovo codice penale con la relazione del Guardasigilli on. Alfredo Rocco*), III (*Testo del Progetto definitivo*), Roma, 1929, 102-103. In particolare, obiettivo del primo comma dell'art. 277 («Chiunque, nel territorio dello Stato, promuove, costituisce o organizza associazioni dirette a stabilire violentemente la dittatura di una classe sociale sulle altre, ovvero a

1.3.4. Il capo V, sulle disposizioni generali e comuni ai capi precedenti, nel quale trovano collocazione le altre fattispecie associative oggetto della nostra trattazione, è quello che presenta maggiori analogie con il corrispondente capo IV del codice Zanardelli. Una novità di rilievo è, tuttavia, rappresentata dalla previsione di due distinte figure del reato di cospirazione politica: quella mediante accordo e quella mediante associazione.

A differenza dell'art. 134 del codice del 1889, che, come abbiamo in precedenza visto, si limitava a disciplinare in generale il caso in cui fra più persone si fosse concertato e stabilito di commettere, con determinati mezzi, alcuno dei delitti di cui agli articoli 104, 117, 118 e 120, il Progetto preliminare del codice Rocco distingue l'ipotesi della cospirazione politica mediante accordo, «la quale si verifica quando più persone si accordino, al fine di commettere un delitto contro la personalità internazionale o contro la personalità interna dello Stato, per il quale la legge stabilisca la pena di morte, o l'ergastolo, o la reclusione», da quella di cospirazione politica mediante associazione, «la quale si verifica quando tre o più persone si associno, al fine di commettere taluno dei delitti su indicati»⁹¹.

La scelta dell'incriminazione autonoma del secondo tipo di cospirazione è espressione di un indirizzo legislativo volto a garantire una sempre maggiore estensione della difesa dello Stato. Dopo aver prospettato la sanzionabilità, come reato perfetto, dell'attentato o del mero accordo, emerge, infatti, dai Lavori preparatori l'esigenza di punire, a maggior ragione, anche il semplice associarsi. La nuova figura delittuosa si è andata modellando su uno schema analogo a quello dell'associazione per delinquere, prevista dall'art. 411 del Progetto preliminare, dalla quale si distingue per la natura dei delitti oggetto del suo programma, circoscritti a quelli contro la personalità dello Stato⁹². Sia nell'uno che nell'altro caso, tuttavia, si richiede, come elemento costitutivo, la presenza di almeno tre associati; anche se al riguardo, negli stessi Lavori preparatori si tende a sminuire il valore di tale requisito,

sopprimere violentemente una classe sociale, o, comunque, a sovvertire violentemente gli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato...») erano le associazioni socialiste; obiettivo del secondo comma della norma medesima («Alla stessa pena soggiace chiunque, nel territorio dello Stato, promuove, costituisce o organizza associazioni aventi per fine la soppressione violenta di ogni ordinamento politico e giuridico della società») quelle anarchiche.

⁹¹ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 256-257.

⁹² Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 259: «Del resto si noti che l'art. 306 in esame esaurisce, per così dire, rispetto ai delitti contro la personalità dello Stato, tutta la materia relativa alla delinquenza associata, poiché nell'ultimo capoverso contempla, per farne un'aggravante, anche l'ipotesi che il programma dei cospiratori comprenda l'esecuzione di uno o più delitti, onde può affermarsi con sicurezza che per i delitti di cui trattasi, l'articolo in esame sostituisce, in ogni sua parte, l'art. 411».

ritenendo sufficiente, da un punto di vista ideologico, la presenza di due persone ai fini della sussistenza del sodalizio.

La rapida disamina del delitto di banda armata, sulla quale il Progetto preliminare si sofferma esclusivamente allo scopo di illustrare l'articolo 308, concernente l'assistenza ai partecipi nel reato, rispetto ai quali risulta soppressa qualsiasi distinzione in riferimento alle differenti quote di concorso, rivela, infine, sostanziali analogie rispetto alla medesima figura prevista dal codice Zanardelli.

Capitolo secondo
I delitti di «associazione politica» nella previsione del legislatore
del 1930

2.1. Considerazioni generali sui delitti di «associazione politica»: profili di incostituzionalità e violazione dei principi di offensività, determinatezza-tassatività e personalità della responsabilità penale.

2.1.1. E' opinione condivisa in dottrina la sussistenza di una sostanziale continuità tra i codici Zanardelli e Rocco⁹³. Se da un lato, infatti, l'ordinamento fascista doveva pur sempre garantire gli interessi dell'alta e media borghesia, la quale, anche in tale fase, continuerà a rappresentare la classe dominante, dall'altro, l'ordinamento liberale, dietro una facciata garantista, aveva tuttavia manifestato un'ampia inclinazione a reprimere qualsiasi forma di dissenso. La svolta ulteriormente autoritaria del legislatore del 1930, lungi dal riguardare direttamente la parte generale, il cui impianto rimarrà in certa misura formalmente legalistico, ebbe a oggetto specifico la parte speciale della nuova codificazione⁹⁴. E la medesima ideologia liberal-conservatrice sottesa all'attuale Stato di diritto assicura ancor oggi, a più di mezzo secolo di distanza dall'entrata in vigore della Costituzione, attraverso la quale si vollero affermare valori antitetici a quelli che ispirarono il codice Rocco, la sopravvivenza di quest'ultimo⁹⁵.

Le contraddizioni di un sistema penale in disarmonia con i principi costituzionali, fondamentali irrinunciabili di un ordinamento democratico, sono ancor più evidenti

⁹³ Cfr., al riguardo, l'interessante dibattito su «Il codice Rocco cinquant'anni dopo», in *La Questione criminale*, VII, 1981. Padovani, in particolare, ebbe a sostenere che il codice del 1930, anziché costituire un fenomeno di «regressione verticale», rappresenta una forma di «sublimazione autoritaria» del sistema penale liberale; cfr. PADOVANI T., *La sopravvivenza del codice Rocco nella «età della decodificazione»*, in *La Questione criminale*, VII - n. 1, 1981, 89 ss. Nell'ambito della maggioranza di sostenitori della teoria della continuità sostanziale tra le legislazioni liberale e fascista, voce fuori dal coro resta quella di Marinucci, protagonista di un'accesa quanto stimolante *querelle* che lo vide «avversario» di altri autorevoli Autori (Baratta, Fiandaca e Padovani); cfr. MARINUCCI G., *L'abbandono del Codice Rocco: tra rassegnazione e utopia*, in *La Questione criminale*, VII - n. 2, 1981, 297 ss.: «Il codice Rocco non va demonizzato, né ridotto a comodo idolo polemico per coprire l'assenza di autentiche alternative. Questi concordi giudizi di Fiandaca e Padovani mi paiono in gran parte fondati. La loro rilettura retrospettiva della legislazione fascista, in termini di "continuità sostanziale" con la legislazione liberale, già discutibile nel merito, esclude peraltro l'ipotesi stessa di un abbandono del 'modello' Rocco: ne è prova (la segnalo sin d'ora) la loro quasi totale astinenza di proposte. Nel merito, la tesi della "continuità" mi pare contestabile proprio in relazione agli indicatori politici esibiti o taciuti».

⁹⁴ Cfr. BARATTA A., *Criminologia critica e riforma penale. Osservazioni conclusive sul dibattito «Il codice Rocco cinquant'anni dopo» e risposta a Marinucci*, in *La Questione criminale*, VII - n. 3, 1981, 349 ss. L'Autore pone in evidenza come il codice Rocco, lasciando intatta la struttura legalistica del codice Zanardelli, ne abbia accentuato al tempo stesso gli aspetti autoritari, affermando che «la forma liberale che domina nella parte generale (nonostante alcuni momenti di maggiore rigore repressivo) ha la funzione di coprire e legittimare la sostanza autoritaria della parte speciale».

⁹⁵ Cfr. DE FELICE P., *Sulla necessità di un nuovo codice penale ancorato ai principi costituzionali*, in *La Questione criminale*, VII - n. 1, 1981, 123 ss.

nella parte dedicata ai delitti contro la personalità dello Stato, dove trova appieno espressione l'autoritarismo del legislatore del 1930⁹⁶. Tra i citati delitti, a destare maggiori perplessità sono - a nostro avviso - quelli di «associazione politica»⁹⁷: nonostante la loro quanto meno dubbia compatibilità con la Carta costituzionale, essi costituiscono, tuttora, «corsia preferenziale» per la repressione del dissenso.

Premesse le difficoltà di fornire una definizione oggettiva e uniforme di reato politico, valida indipendentemente dalle opzioni ideologiche espressione di una specifica organizzazione statale in un determinato contesto storico, riteniamo, tuttavia, caratteristica comune a ciascun ordinamento la predisposizione di un apparato di controllo diretto a reprimere condotte di opposizione sociale; ciascuna condotta ritenuta delittuosa, in quanto non conforme ai modelli imposti da un dato sistema, e quindi costituente minaccia per la sua stessa sopravvivenza, assume, allora, valenza politica.

A conforto di tali riflessioni v'è la constatazione che il passaggio dallo Stato fascista a quello repubblicano non sancì affatto l'accantonamento delle fattispecie incriminatrici associative (*in primis*, l'art. 270) poste a difesa del regime totalitario, come sarebbe stato lecito attendersi sia dopo l'abrogazione, a opera del D. Legisl. luog. 27 luglio 1944, n. 159, di «tutte le disposizioni penali emanate a tutela delle istituzioni e degli organi politici creati dal fascismo», sia, soprattutto, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione⁹⁸.

Il mutato quadro dei valori costituzionali non ha, pertanto, messo in discussione la sopravvivenza di siffatte figure delittuose, ritenute compatibili con l'ordinamento democratico e adeguate, altresì, alla difesa della personalità del nuovo Stato.

2.1.2. Al fine di addentrarci nelle problematiche innanzi prospettate, occorre, in via preliminare, soffermarci, sia pur brevemente, sulla disciplina del fenomeno associativo, che si struttura attraverso due elementi, uno «spirituale», l'altro «materiale». Il primo è rappresentato da uno scopo comune a più soggetti, trascendente le singole volontà e caratterizzato, per alcuni, da stabilità e

⁹⁶ Cfr. FIANDACA G., *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale*, in *La Questione criminale*, VII - n. 1, 1981, 67 ss. L'Autore parlerà, a proposito dei reati politici, del settore più «fascistizzato» del codice Rocco; cfr. FIANDACA G., *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale* cit., 81.

⁹⁷ Tra gli elementi di novità che contrassegnarono il diritto penale politico del codice Rocco, particolare attenzione merita la riorganizzazione - nonché l'ampliamento - delle figure di reato associativo, attuata anche attraverso la rielaborazione della legislazione speciale anteriore al 1930; cfr. ROMANO M., *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, in *La Questione criminale*, VII - n. 1, 1981, 145 ss.

⁹⁸ Cfr. GALTIERIO L., voce *Personalità dello Stato (delitti contro la personalità dello Stato)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1990, 13.

durevolezza, ma sussistente, per altri, anche qualora si presenti mutevole od occasionale⁹⁹; il secondo è quello dell'organizzazione, attraverso la quale si apprestano i mezzi per la concreta attuazione degli obiettivi collettivi.

Se unanimità v'è in dottrina nel sostenere la necessità del primo requisito, non sempre è stato ritenuto indispensabile anche il secondo per la configurabilità di un'associazione, la cui esistenza è ricollegata, talvolta, a un mero accordo¹⁰⁰, e subordinata, talaltra, alla predisposizione di un'organizzazione¹⁰¹.

Le difficoltà nel definirne con esattezza i caratteri costitutivi, cui far riferimento per accertarne la presenza, rende ancor più azzardato, a nostro parere, l'utilizzo del modello associativo per la configurazione di fattispecie incriminatrici. La scelta di continuare, poi, a fondare, su siffatta tipologia di reati, la tutela, anche nel nuovo ordinamento repubblicano, sia dell'ordine pubblico, sia, soprattutto, della personalità dello Stato, ci appare alquanto inopportuna sotto molteplici profili.

La previsione dei delitti di associazione in generale, e di quelli politici in particolare, mal si concilia, in primo luogo, con i principi sanciti dalla Costituzione, che ha affermato, attraverso l'art. 18, il diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, a condizione che i fini perseguiti non siano vietati ai singoli dalla legge penale. Il successivo art. 49 fa, quindi, esplicita menzione dei partiti, la cui legittimità è, tuttavia, condizionata all'adozione del «metodo democratico»¹⁰².

⁹⁹ Cfr. BARILE P., voce *Associazione (diritto di)* cit., 838: «In secondo luogo - e qui viene in rilievo l'elemento spirituale del quale sopra abbiamo parlato - occorre che gli associati intendano perseguire uno *scopo comune*, anche mutevole od occasionale, che trascende quello dei singoli e che non si presta ad essere conseguito altro che (o meglio si presta ad essere conseguito) attraverso l'organizzazione di una collettività di individui. Si è detto che anche lo scopo deve essere stabile, duraturo, intendendosi che per il raggiungimento di esso non deve bastare un solo atto di esecuzione, ma deve occorrere una serie di atti nel tempo: tuttavia, anche tale delimitazione - come quella in tema di stabilità dell'organizzazione - appare arbitraria, e non giustificata dall'ampio concetto di associazione implicitamente accolto dal nostro ordinamento».

¹⁰⁰ Cfr. VASSALLI G., voce *Accordo*, in *Enc. dir.*, I, 1958, 302: «Detta categoria di reati di accordo o "*reati-accordo*", così concepita, può poi intendersi come limitata ai reati per la cui sussistenza ci si appaga di un accordo semplice o in senso stretto (come nella già ricordata cospirazione politica o dell'art. 304 c.p.) [...] o può invece estendersi, come nel sistema di alcuni autori, sino ad abbracciare anche, quale sottospecie qualificata, i *reati di associazione*, nei quali, oltre all'accordo per svolgere una determinata condotta, si richiede un vincolo associativo, e cioè la volontà degli autori di considerarsi uniti ed obbligati reciprocamente in modo duraturo». Risulta assente, pertanto, ogni riferimento alla struttura organizzativa.

¹⁰¹ Cfr. BOSCARRELLI M., voce *Associazione per delinquere*, in *Enc. dir.*, III, 1958, 865 ss: «Il quale accordo, peraltro, solo eventualmente può bastare perché un'associazione sia costituita, se è vero che questa è, per definizione, un *corpo sociale*, e che corpo sociale è "un'unità concreta, distinta dagli individui che in essa si comprendono", e che come tale trova un suo requisito nell'*organizzazione*, di cui è coefficiente imprescindibile un complesso di regole che "disciplinano i rapporti sociali"».

¹⁰² Cfr. PALAZZO F.C., *Associazioni illecite ed illeciti delle associazioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, 418 ss. L'Autore opera una preliminare distinzione tra «reati di associazione», attraverso i quali si intende stabilire un divieto penale dell'istituzione di determinati sodalizi, e «reati associativi o dell'associazione», che non mirano a colpire un sodalizio in sé, ma soltanto singoli episodi criminosi.

Vediamo, allora, se le fattispecie delittuose in esame rispettino i limiti costituzionali alla libertà associativa o, al contrario, si pongano in contrasto con gli artt. 18 e 49 Cost.¹⁰³

La nostra attenzione si sofferma, innanzitutto, sull'art. 270 c.p., avente a oggetto le associazioni sovversive, l'ipotesi più problematica in materia. Dal tenore della norma nessun'incertezza emerge, a nostro avviso, circa l'intenzione del legislatore, nel subordinare al requisito dell'uso della violenza la punibilità di organismi plurisoggettivi diretti all'instaurazione della dittatura di una classe sociale sulle altre, ovvero all'eliminazione di una delle suddette classi, o al sovvertimento degli ordini economici o sociali costituiti nello Stato, o, infine, alla soppressione di ogni ordinamento politico e giuridico della società, di colpire non soltanto le concrete attività «violente», parti operative del programma associativo, ma anche le istanze meramente ideologiche, concernenti l'astratto e rivoluzionario fine ultimo del sodalizio¹⁰⁴.

Una corretta interpretazione degli artt. 18 e 49 Cost. induce, viceversa, a porre in evidenza l'«antidemocraticità» dei soli mezzi e non dell'eventuale scopo finale dell'associazione¹⁰⁵, mostrando così palese il contrasto tra le norme costituzionali e l'art. 270 c.p., attraverso il quale si sanziona, in definitiva, una mera manifestazione di volontà, seppur collettiva e marcatamente ideologica. Il reato in esame si rivela, allora, d'opinione¹⁰⁶, in quanto ipotesi plurisoggettiva della fattispecie di propaganda e apologia sovversiva di cui al comma 1 dell'art. 272 c.p.¹⁰⁷; in entrambi i casi, la questione di legittimità finisce per interessare l'art. 21 Cost., che sancisce il diritto alla libera manifestazione del pensiero attraverso la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione, con il solo limite del rispetto delle regole poste a tutela del buon costume.

Nonostante la posizione ambigua assunta in materia dalla Consulta, la quale, nel pronunciarsi sull'apologia, distingue, dalla «manifestazione di pensiero pura e semplice», garantita a livello costituzionale, «quella che per le sue modalità integri comportamento concretamente idoneo a provocare la commissione di delitti»¹⁰⁸, di

Ai fini della nostra indagine, ci muoviamo nell'ambito della prima categoria di reati; cfr. PALAZZO F.C., *Associazioni illecite ed illeciti delle associazioni* cit., 422-423.

¹⁰³ Cfr., sul punto, PALERMO FABRIS E., *Il delitto di associazione e sue problematiche costituzionali*, in *Giust. pen.*, 1980, II, 357 ss.

¹⁰⁴ Cfr. PADOVANI T., voce *Stato (reati contro la personalità dello)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, 826.

¹⁰⁵ Cfr. PALAZZO F.C., *Associazioni illecite ed illeciti delle associazioni* cit., 425.

¹⁰⁶ Cfr. FIORE C., *I reati di opinione*, Padova, 1972.

¹⁰⁷ Cfr. PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giur. cost.*, 1973, 667 ss.; DE FRANCESCO G.A., *Ratio di «garantia» ed esigenze di «tutela» nella disciplina costituzionale dei limiti alla libertà di associazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, 888 ss.

¹⁰⁸ Cfr. Corte Cost., 4 maggio 1970, n. 65, cit., 958-959: «Diversa dalla critica alla legge, dalla propaganda per il suo aggiornamento, dal giudizio favorevole sui moventi dell'autore, che sono tutte lecite manifestazioni di pensiero, è la pubblica apologia diretta e idonea, a provocare la violazione

cui si afferma, al contrario, la punibilità, riteniamo che l'art. 272 c.p. sanzioni, nella sostanza, la mera propaganda di idee e che, per tale motivo, sia in contrasto con l'art. 21 Cost.¹⁰⁹; l'illegittimità dell'art. 272 c.p. investirebbe, quindi, per le ragioni sopra esposte, anche l'art. 270 c.p.¹¹⁰

Ad analoghe conclusioni conduce la corrispondenza, ritenuta tale in dottrina¹¹¹, tra l'art. 305 c.p., avente a oggetto la cospirazione mediante associazione, e la fattispecie di pubblica istigazione e apologia, prevista dall'abrogato art. 303 c.p., in quanto la prima costituisce ipotesi plurisoggettiva rispetto alla seconda: in entrambi gli articoli è contenuto, infatti, il riferimento all'art. 302 c.p. In tal caso, la cassazione della norma contemplante l'ipotesi monosoggettiva, a opera della L. 25 giugno 1999, n. 205, alimenta le perplessità circa l'opportunità di mantenere, viceversa, in vigore l'art. 305 c.p.

delle leggi penali. Plaudire a fatti che l'ordinamento giuridico punisce come delitto e glorificarne gli autori è da molti considerata una ipotesi di istigazione indiretta: certo è attacco contro le basi stesse di ogni immaginabile ordinamento apologizzare il delitto come mezzo lodevole per ottenere la abrogazione della legge che lo prevede come tale. Non sono concepibili, infatti, libertà e democrazia se non sotto forma di obbedienza alle leggi che un popolo libero si dà liberamente e può liberamente mutare».

¹⁰⁹ Cfr. Corte Cost., 6 luglio 1966, n. 87, in *Giur. cost.*, 1966, II, 1090 ss., con nota di VASSALLI G., *Propaganda «sovversiva» e sentimento nazionale*. La Corte ha ritenuto, tuttavia, infondata la questione di legittimità costituzionale del primo comma dell'art. 272 c.p., poiché «la norma punisce la propaganda in quanto diretta al ricorso alla violenza, come mezzo per conseguire un mutamento nell'ordine vigente prevedendo casi che hanno la finalità di suscitare reazioni violente. Tale propaganda appare in rapporto diretto ed immediato con un'azione e, pur non raggiungendo il grado di aperta istigazione, risulta idonea a determinare le suddette reazioni che sono pericolose per la conservazione dei valori che ogni Stato, per necessità di vita, deve garantire. Trattasi di limitazione al diritto di libertà di manifestazione del pensiero, posta a tutela del metodo democratico, che gli artt. 1 e 49 Cost. proclamano come il solo che possa determinare la politica sociale e nazionale e che non consente l'usurpazione violenta del potere, ma richiede il rispetto della sovranità popolare, affidata alle maggioranze legalmente costituite; la tutela dei diritti delle minoranze e l'osservanza delle libertà stabilite dalla Costituzione. La norma impugnata tutela altresì l'ordine economico rispetto al diritto al lavoro, alla organizzazione sindacale, alla iniziativa economica privata, alla proprietà etc. ed assicura il mantenimento dell'ordine pubblico, considerato come ordine legale costituito». La Corte Costituzionale, attraverso la pronuncia in esame, si è limitata, allora, a ritenere in contrasto con l'art. 21 Cost. e a dichiarare, di conseguenza, illegittimo soltanto il secondo comma dell'art. 272 c.p., che puniva la propaganda per distruggere o deprimere il sentimento nazionale, sulla scorta di tali motivazioni: «il sentimento nazionale, che non va confuso con il nazionalismo politico, corrisponde al modo di sentire della maggioranza della nazione e contribuisce al senso di unità etnica e sociale dello Stato. Trattasi però soltanto di un sentimento che sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza di ciascuno, fa parte esclusivamente del mondo del pensiero e delle idealità. E la relativa propaganda, non essendo indirizzata a suscitare violente reazioni, né rivolta a vilipendere la nazione o a compromettere i doveri che il cittadino ha verso la patria, od a menomare altri beni costituzionalmente garantiti, non può essere limitata senza che venga a profilarsi il contrasto con la libertà garantita dall'art. 21 Cost.». Nella nota alla sentenza, Vassalli non condivide la decisione della Corte di mantenere in vita il comma 1 dell'art. 272 c.p., ritenendolo, insieme con l'art. 270 c.p., incompatibile storicamente, politicamente e giuridicamente con la Costituzione.

¹¹⁰ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *Ratio di «garantia» ed esigenze di «tutela» nella disciplina costituzionale dei limiti alla libertà di associazione* cit., 892.

¹¹¹ Cfr. PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano* cit., 694.

La questione dell'incompatibilità con il dettato costituzionale interessa, in realtà, il delitto di «associazione politica» in generale ed è intimamente collegata alla più ampia problematica della libertà di manifestazione del pensiero¹¹². L'ennesima dimostrazione dell'inadeguatezza di tale tipologia di reati rispetto ai valori espressi dall'attuale ordinamento è da individuare nella recente pronuncia della Corte costituzionale¹¹³ circa l'illegittimità dell'art. 271 c.p. (associazioni antinazionali), giudicato in contrasto con l'art. 21 Cost., come più innanzi vedremo.

La configurazione delle fattispecie incriminatrici associative, attraverso le quali si realizza un'anticipazione della soglia di punibilità, in deroga alla regola dell'irrelevanza penale degli atti preparatori, rappresenta una grave violazione del principio contenuto nel brocardo *cogitationis poenam nemo patitur*.

2.1.3. Inadeguata ci appare, altresì, alla luce dei valori costituzionali, l'arcaica visione dello Stato, inteso dal legislatore fascista in senso antropomorfo, quale organismo avente vita e finalità proprie, trascendenti quelle degli individui, delle categorie e delle classi che lo compongono e di cui costituisce la sintesi; o quale ente dotato di propria capacità di volere e agire e di autonoma personalità sociale, politica e giuridica¹¹⁴.

Lo Stato, così concepito, come entità indipendente dagli interessi dei consociati¹¹⁵, non può, nell'attuale sistema, essere ritenuto meritevole di protezione e assurgere a

¹¹² Cfr. PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano* cit., 690.

¹¹³ Cfr. Corte Cost., 12 luglio 2001, n. 243, in *Giur. cost.*, 2001, IV, 2109 ss., con nota di CECCANTI S., *L'Italia non è una "democrazia protetta", ma la Turchia e la Corte di Strasburgo non lo sanno*.

¹¹⁴ Cfr. ROCCO A., *Relazione e Regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398. Approvazione del testo definitivo del Codice penale* cit., 13-14: «Quale organismo economico-sociale, lo Stato non più si rappresenta come la somma aritmetica degli individui che lo compongono, bensì come la risultante, la sintesi o composizione degli individui, delle categorie e delle classi che lo costituiscono, avente propria vita, propri fini, propri bisogni e interessi che trascendono per estensione e per durata la vita stessa degli individui, delle categorie e delle classi e si estendono a tutte le generazioni passate, presenti e future. A tali preminenti fini e interessi che sono i fini e interessi statuali debbono, dunque, venire subordinati, nel caso di eventuali conflitti, tutti gli altri interessi individuali e collettivi, propri dei singoli, delle categorie e delle classi che hanno, a differenza di quelli, carattere transuente e non già immanente, come gli interessi concernenti la vita dello Stato. Quale organismo politico e giuridico, lo Stato viene concepito come la popolazione di un determinato territorio organizzata politicamente e giuridicamente sotto un potere supremo in modo tale da acquistare la capacità di volere e di agire, come un tutt'uno, per conseguimento dei suoi scopi collettivi e acquistare così una distinta e autonoma personalità, ad un tempo, sociale, politica e giuridica. Infine, quale organismo etico-religioso, lo Stato ci appare come la Nazione medesima, in esso organizzata, cioè come un'unità non solo sociale, ma altresì etnica, legata da vincoli di razza, di lingua, di costume, di tradizioni storiche, di moralità, di religione, e vivente, quindi, non di puri bisogni materiali o economici, ma anche, e soprattutto, di bisogni psicologici o spirituali, siano essi intellettuali o morali o religiosi».

¹¹⁵ L'attuale Stato di diritto dovrebbe essere, viceversa, concepito come centro di imputazione degli interessi dei singoli a vedersi garantita la tutela propria nell'ambito di un'organizzazione statale che ne consenta la partecipazione democratica.

bene giuridico¹¹⁶, né in relazione alla funzione sistematica affidatagli, in quanto centro di aggregazione di distinte figure criminose, né in relazione alla funzione dogmatica, «quale elemento di comprensione e di ricostruzione del fatto punibile in termini di offesa ad un interesse dato»¹¹⁷.

L'allarme sociale destato dagli organismi plurisoggettivi ha, in particolare, indotto il legislatore del 1930 ad anticipare la tutela penale sino a punire il mero accordo, laddove si fosse presentato provvisto dei caratteri di stabilità e organizzazione¹¹⁸. Di qui, la naturale riconducibilità dei delitti di «associazione politica» entro la sfera del pericolo¹¹⁹, sicuramente non «concreto», poiché privi dell'evento materiale, ritenuto, in questa ipotesi, elemento fondamentale della fattispecie oggettiva¹²⁰. Sia che si decida, allora, di inquadrare le figure in esame tra i reati, in generale, di pericolo «astratto», sia che si condivida la più cauta scelta di individuare, in tale ambito e per tali figure, forme di pericolo «presunto»¹²¹, ci appare, comunque, evidente la violazione del principio di offensività, deducibile finanche dall'interpretazione di norme costituzionali¹²².

Nel nostro caso, infatti, la definizione del fatto tipico è indipendente dalla lesività della condotta, non essenziale ai fini della configurabilità del reato¹²³. Fattore rilevante diventa, qui, la mera volontà criminosa, sia pur collettiva, che ci induce a

¹¹⁶ Sulla teoria del bene giuridico, cfr. FIANDACA G., *Il «bene giuridico» come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, 42 ss.; ID., *Note sul principio di offensività e sul ruolo della teoria del bene giuridico tra elaborazione dottrinale e prassi giudiziaria*, in STILE A.M. (a cura di), *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale*, Napoli, 1991, 61 ss.

¹¹⁷ Cfr. PADOVANI T., *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del titolo I, libro II c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, 15.

¹¹⁸ Cfr. MOCCIA S., *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992, 238-239.

¹¹⁹ Autorevole dottrina inquadra, invece, l'associazione per delinquere tra i reati di danno; cfr. PATALANO V., *L'associazione per delinquere*, Napoli, 1971; ID., *Significato e limiti della dottrina dei reati di pericolo*, Napoli, 1975.

¹²⁰ Ai fini della ricostruzione della disciplina dei reati di pericolo, MARINUCCI G. - DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, vol. I, Milano, 2001, 560 ss.

¹²¹ Cfr. FIORE C., *Diritto penale. Parte generale*, vol. I, Torino, 1997, 187: «...il carattere di "astrattezza" del pericolo non solo non sembra inibire la prova contraria; ma si può dire che sia la legge stessa ad ammetterne implicitamente la rilevanza, nel punto in cui si delinea la fattispecie del reato. Una parte della dottrina opportunamente propone di riservare solo a questa categoria di fatti la denominazione di reati "a pericolo astratto"; suggerendo, per contro, di connotare come reati di pericolo presunto quelle ipotesi normative in cui la legge descrive in modo più o meno puntuale la condotta incriminata, senza lasciare alcuno spazio all'interprete e al giudice in ordine alla valutazione del pericolo, che il legislatore ha ritenuto di collegare in via, appunto, presuntiva, alla condotta vietata».

¹²² Cfr. PULITANO' D., *La teoria del bene giuridico fra codice e Costituzione*, in *La Questione criminale*, VII - n. 1, 1981, 111 ss.

¹²³ Cfr., di contrario avviso, PALERMO FABRIS E., *Il delitto di associazione e sue problematiche costituzionali* cit., 361.

ritenere quelli di «associazione politica» delitti di mera disobbedienza e, quindi, moderna versione dei *crimina laesae maiestatis*¹²⁴.

Analoghe perplessità nutriamo, inoltre, nei confronti delle carenze di tassatività e determinatezza caratterizzanti la configurazione delle fattispecie associative, da cui ampi margini di discrezionalità derivano al giudice nel delineare gli elementi di tipicità della figura delittuosa¹²⁵.

Laddove, di regola, il codice penale assume connotazioni politiche, maggiori sono i «meccanismi di aggiramento»¹²⁶ della legalità formale, consistenti o nel descrivere in maniera generica e insufficiente l'ipotesi tipica, come, a esempio, avviene per la banda armata (art. 306 c.p.), dalla cui formulazione non sono desumibili gli elementi necessari ad accertarne la struttura e l'organizzazione, ovvero nel subordinare la punibilità a un mero sintomo della volontà interiore, come accade per i delitti di opinione, o, infine, nel ricondurre un medesimo comportamento a più fattispecie incriminatrici.

Da siffatte considerazioni emerge palese la scelta del legislatore del 1930 - appieno condivisa nell'attuale sistema - per una legalità di tipo sostanziale, tendente a incriminare condotte ritenute socialmente pericolose, indipendentemente dal fatto che queste siano in maniera tassativa e determinata previste dalla legge, come esige, viceversa, la legalità formale¹²⁷.

I reati di «associazione politica» costituiscono, pertanto, un'eccezione al principio del *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

2.1.4. Dalle riflessioni sui difetti di offensività e determinatezza-tassatività delle fattispecie esaminate il discorso si allarga sino a coinvolgere l'ennesimo *punctum dolens* della figura associativa: le difficoltà nel delimitare gli esatti confini della personalità della responsabilità penale di ciascun componente il sodalizio.

¹²⁴ Cfr. SBRICCOLI M., *Crimen laesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano, 1974; PADOVANI T., *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del titolo I, libro II c.p.* cit., 18.

¹²⁵ Cfr., sull'argomento, RONCO M., *Il principio di tipicità della fattispecie penale nell'ordinamento vigente*, Torino, 1979; PALAZZO F.C., *Orientamenti dottrinali ed effettività giurisprudenziale del principio di determinatezza-tassatività in materia penale*, in STILE A.M. (a cura di), *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale* cit., 25 ss.; GRASSO G., *Disciplina normativa della compartecipazione criminosa e principio di tassatività della fattispecie*, in STILE A.M. (a cura di), *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale* cit., 129 ss.; VASSALLI G., voce *Tipicità (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, 535 ss.; MOCCIA S., *La 'promessa non mantenuta'. Ruolo e prospettive del principio di determinatezza-tassatività nel sistema penale italiano*, Napoli, 2001; CAVALIERE A., *Tipicità ed offesa nei reati associativi* cit., 53 ss.

¹²⁶ Cfr. SGUBBI F., *Meccanismo di «aggiramento» della legalità e della tassatività nel codice Rocco*, in *La Questione criminale*, VII - n. 2, 1981, 219 ss.

¹²⁷ Cfr. MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte generale* cit., 42 ss.

Movendo dal duplice piano di definizione della struttura materiale dell'illecito, concernente, da un lato, un'organizzazione dotata di autonomia e finalità proprie, e, avente a oggetto, dall'altro, le singole condotte che concretamente danno vita all'associazione¹²⁸, necessita individuare i requisiti della partecipazione e affrontare, quindi, la questione del concorso dell'associato nei delitti-scopo.

Quanto all'individuazione del partecipe, questa è stata, talvolta, erroneamente ricondotta alla sussistenza di una mera *affectio societatis* espressa dal presunto «socio», anche qualora alla predisposizione dell'animo non fosse, poi, corrisposto un effettivo ruolo ricoperto nell'ambito del sodalizio. In tal caso, si fa dipendere la punibilità del soggetto dall'esclusiva esternazione di una volontà interiore.

Accertata, viceversa, l'esistenza di concrete mansioni rivestite all'interno dell'apparato organizzativo, più complessa appare la disamina del concorso nei reati oggetto del programma associativo, la cui adesione non può di per sé comportare a carico del partecipe una responsabilità *a priori* per i singoli delitti-scopo, «deliberati» o «accettati», in una fase preliminare connotata da genericità e indeterminatezza, da tutti gli «aderenti», ma realizzati, in momenti successivi, soltanto da alcuni. A tale contraddizione condurrebbe, senza dubbio, l'estensione alla materia della disciplina contenuta nell'art. 110 c.p., che, nel connotare di tipicità condotte altrimenti irrilevanti, esaurisce il proprio compito limitandosi a rendere al pari incriminabili tutti i concorrenti¹²⁹.

Accantonata, quindi, l'idea del ricorso alla teoria del concorso di persone, espressione di una causalità intesa come *conditio sine qua non*, e acclamate, al tempo stesso, le carenze di determinatezza nella configurazione della struttura associativa e l'insufficiente tipizzazione delle condotte a questa ascrivibili¹³⁰, si è

¹²⁸ Cfr. DE VERO, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, I, 385 ss.

¹²⁹ Cfr. PADOVANI T., *Il concorso dell'associato nei delitti-scopo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, III, 761 ss.

¹³⁰ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *Dogmatica e politica criminale nei rapporti tra concorso di persone ed interventi normativi contro il crimine organizzato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, III, 1266 ss. L'Autore stigmatizza le «carenze di tecnica normativa, sia per quanto riguarda la definizione della struttura della singola fattispecie di associazione, sia - ed è il dato più preoccupante - per ciò che concerne l'individuazione dei parametri di tipicità delle condotte di compartecipazione criminosa. Quanto al primo profilo, la genericità della formulazione normativa - prevalentemente incentrata sul richiamo *tout court* alla nozione di "associazione" - rappresenta già di per sé stessa uno stimolo non indifferente a favorire interpretazioni tali da svuotare nella sostanza l'autonomia sul piano strutturale dell'organismo delittuoso [...] Ne deriva, come inevitabile corollario, l'avvicinamento dell'associazione alla sfera delle ipotesi di puro e semplice "accordo" per commettere delitti: con l'ulteriore conseguenza di porla sullo stesso piano delle attività destinate ad assumere un carattere meramente "preparatorio" rispetto alla fase di esecuzione effettiva dei singoli reati programmati. Una volta poste le premesse per tale incongrua assimilazione (la quale non spiega, tra l'altro, per quali ragioni l'associazione dovrebbe continuare ad essere punita anche in caso di effettiva realizzazione dei delitti-scopo), le condotte di associazione lasciano già presagire il ruolo distorto che la prassi finirà con l'attribuire al fatto di averle

ritenuto, con l'intento di giustificare un'eventuale identificazione tra responsabilità per la partecipazione al sodalizio e responsabilità per la commissione dei singoli delitti-scopo - ponendosi, così, la condotta partecipativa come l'antecedente causale dei successivi reati-fine secondo uno schema di progressione criminosa¹³¹ -, di far riferimento, quale fattore discriminante, al dolo¹³².

Tale ultima soluzione non appare, tuttavia, condivisibile, in quanto, essendo il dolo accertabile prevalentemente in via presuntiva, diventa arduo stabilire quando l'elemento psicologico, che accompagna la deliberazione o l'accettazione del programma associativo, ne sorregga anche la futura ed eventuale attuazione da parte di altri soggetti¹³³; la sovrapposizione *a priori* dei due momenti - quello di generica adesione al programma e quello di esecuzione del medesimo - configurerebbe, per le condotte riconducibili solo al primo, un'ipotesi di responsabilità oggettiva, relativamente al secondo, non dissimile da quella prevista dall'art. 116

concretamente esplicate: "preparatorie" in una prospettiva *ex ante*, esse verranno ad assumere, *ex post* (e cioè a reato commesso), il ruolo di contributi di partecipazione nei singoli delitti rientranti nel programma associativo», in DE FRANCESCO G.A., *Dogmatica e politica criminale* cit., 1275-1276.

¹³¹ Cfr. MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte generale* cit., 492-493: «Per *progressione criminosa* deve intendersi il passaggio contestuale da un reato ad un altro più grave, contenente il primo, per effetto di risoluzioni successive [...] Parte della dottrina afferma l'assorbimento della offesa minore nella maggiore, in base però agli inconsistenti criteri della sussidiarietà e della consunzione. Altra parte, viceversa, conclude per il concorso di reati, postulando anche in materia la pluralità di reati come principio regolare. La verità è che la progressione criminosa costituisce un fenomeno, per così dire intermedio, tra il concorso di norme sullo stesso fatto (con cui presenta in comune la nota fondamentale di essere anch'essa configurabile solo in corrispondenza di fattispecie in rapporto di specialità o di specialità reciproca, ma da cui si differenzia per il succedersi delle deliberazioni) e le ipotesi che danno sicuramente vita ad un concorso di reati (avendo con esse in comune le successive risoluzioni, ma differenziandosi perché queste presuppongono un rapporto di eterogeneità tra fattispecie). Nel silenzio della legge, noi riteniamo che la progressione debba risolversi nel senso della unicità del reato per *analogia juris*, in quanto esistono i presupposti per l'applicazione del principio sopraordinato al concorso apparente di norme anziché di quello sopraordinato al concorso di reati». Quanto ai sostenitori della teoria dell'assorbimento, cfr. FIORE C., *Diritto penale. Parte generale*, vol. II, Torino, 1997, 172-173: «...nel concetto del reato *progressivo*, insomma, è insita l'idea del passaggio (necessario) attraverso momenti, progressivamente crescenti, di offesa dell'interesse protetto. Il disvalore dell'atto finale, contrassegnato di regola da un trattamento sanzionatorio più severo, assorbe dunque in sé il disvalore penale dei fatti che segnano il passaggio attraverso gli stadi precedenti di offesa [...] Al concetto del reato progressivo sono correlate le discusse figure dell'*antefatto* e del *postfatto non punibili*, rispettivamente rappresentati da condotte costituenti reato, che si presentano come la naturale premessa o la normale conseguenza di altro reato [...] Sembra, al riguardo, tuttora valida l'impostazione accolta dalla prevalente dottrina, che, pur riconoscendo la validità concettuale delle categorie dell'*antefatto* e del *postfatto*, nega tuttavia l'esistenza di speciali principi normativi nella materia e la stessa possibilità di una vera e propria teoria dell'*antefatto* e del *postfatto non punibili* nel nostro diritto».

¹³² SPAGNOLO G., voce *Reati associativi*, in *Enc. giur. Treccani*, 1991, 7: «Il partecipe deve avere, insieme alla consapevolezza ed alla volontà di essere divenuto membro dell'organizzazione, la volontà di realizzare il programma (strumentale e finale dell'associazione). Siamo in presenza di un reato a dolo specifico. Il soggetto in sostanza vuole realizzare gli scopi attraverso l'associazione. Non è sufficiente che egli si rappresenti la possibilità della realizzazione di tali scopi: è necessaria l'intenzionalità».

¹³³ Cfr. PADOVANI T., *Il concorso dell'associato nei delitti-scopo* cit., 765.

c.p., che punisce, nell'ipotesi di concorso, anche chi volle il reato diverso da quello commesso da taluno dei concorrenti¹³⁴.

Assistiamo, così, nella prassi, allo spostamento del baricentro interpretativo del significato di partecipazione associativa da un piano dommatico-sostanziale a un piano prettamente processual-probatorio¹³⁵.

La problematica si pone, in particolare, nei confronti dei promotori, costitutori, organizzatori o direttori, ossia di quei soggetti che, nell'ambito dell'organizzazione, ricoprono posizioni di vertice (assumendo, in pratica, all'interno di un apparato gerarchicamente strutturato, le vesti di «capi»), ai quali è stato spesso contestato un concorso morale nei reati-fine commessi materialmente da altri componenti il sodalizio¹³⁶.

Tale censurabile tendenza giurisprudenziale si è andata consolidando soprattutto a partire dagli anni settanta del secolo scorso¹³⁷, quando le strategie repressive, complice la situazione emergenziale determinata dalla «lotta armata», hanno indotto a snaturare e dilatare oltre misura il concetto di personalità della responsabilità penale, sino a ricollegare la punibilità per i delitti-scopo alla mera appartenenza a una *societas sceleris*¹³⁸.

¹³⁴ La Corte Costituzionale, attraverso una discutibile decisione ha, ritenuto, tuttavia, legittimo l'art. 116 c.p. («Reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti»), costituente, invece, un'evidente ipotesi di responsabilità oggettiva e in contrasto, quindi, con l'art. 27, comma 1, Cost; cfr. Corte Cost., 31 maggio 1965, n. 42, cit., 289 ss.

¹³⁵ Il discorso riguarda il fenomeno associativo in generale; cfr. ORLANDI R., *Inchieste preparatorie nei procedimenti di criminalità organizzata: una riedizione dell'inquisitio generalis?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, 570: «Quando la norma incriminatrice difetta di determinatezza (ad esempio, l'art. 416bis), si allarga in misura considerevole l'area dei comportamenti sussumibili sotto una data fattispecie. Talune condotte (ad esempio quelle collegate ad attività imprenditoriali), lecite se considerate isolatamente, potrebbero connotarsi come illecite, se analizzate alla luce di un avvolgente contesto criminoso. L'organo incaricato dell'accusa deve in questi casi affrontare un compito che - stando all'ordinamento - gli sarebbe estraneo: prima di avviare l'indagine preliminare, egli deve delimitare il campo della propria futura attività, selezionando preliminarmente i fatti da investigare. In altre parole, egli deve supplire al difetto di determinatezza della fattispecie normativa [...] Quanto poi alla notizia di reato, quando questa riguarda fenomeni criminosi caratterizzati da una certa continuità nel tempo (tipico esempio: le forme di delinquenza organizzata e associata), si può dire che il pubblico ministero si trova di fronte a una notizia che ne vale cento: una sorta di notizia permanente (o generica) di reato. In altre parole, l'avvio di un'indagine in ordine a quella notizia, apre indefinite possibilità di ulteriori investigazioni in ordine alle notizie riguardanti i singoli associati e i reati-scopo via via compiuti dall'organizzazione».

¹³⁶ Cfr. CANZIO G., *Responsabilità dei partecipi nei singoli reati-fine: l'evoluzione giurisprudenziale negli anni 1970-1995*, in *Cass. pen.*, 1996, 3163 ss.

¹³⁷ Cfr. DE MAGLIE C., *Teoria e prassi dei rapporti tra reati associativi e concorso di persone nei reati-fine*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1987, 924 ss. L'Autrice, ripercorrendo la prassi giurisprudenziale a partire dagli «anni di piombo», sottolinea l'«atteggiamento demonizzatorio» nei confronti dei vertici di associazioni ritenute criminosi, cui è stata spesso attribuita la responsabilità per i singoli reati-fine a titolo di concorso morale.

¹³⁸ Cfr. CANZIO G., *Responsabilità dei partecipi nei singoli reati-fine: l'evoluzione giurisprudenziale negli anni 1970-1995* cit., 3165: «E' stata ripetutamente affermata - negli anni del terrorismo politico e della legislazione dell'emergenza - dalla prevalente giurisprudenza di merito (non solo sentenze ma

La conseguenza aberrante di tale orientamento - sia pur mitigato, talvolta, da decisioni tendenti a subordinare la responsabilità per i reati-fine a un consapevole contributo causale¹³⁹ -, che disconosce autonomia ai distinti momenti di partecipazione all'associazione e di attuazione dei singoli delitti-scopo, è l'estensione, al campo penalistico, di criteri di imputazione oggettiva, propri del campo civilistico. In particolare - come è stato correttamente osservato in dottrina¹⁴⁰ - si giunge a identificare il programma associativo all'oggetto sociale degli enti, nel quale si fanno rientrare anche le attività compiute dai sottoposti, di cui risponderanno, così, gli amministratori (equiparati, in tal caso, ai vertici delle organizzazioni ritenute criminose)¹⁴¹.

2.2. Associazioni sovversive (art. 270 c.p.).

anche ordinanze inedite di rinvio a giudizio di giudici istruttori) la responsabilità, a titolo di concorso morale, per i reati commessi in sede locale dai partecipi - i militanti di base - della banda armata denominata «Brigate rosse» in attuazione del comune programma eversivo, dei componenti degli organi collegiali di vertice, centrale (comitato esecutivo e fronti, logistico e di massa) o locali (direzione di colonna del polo territoriale), i quali avevano partecipato alle decisioni dirette a individuare, in campo nazionale o a livello locale, le iniziative criminose e gli obiettivi generali orientati all'eversione dell'ordine democratico - la linea politica e le campagne -, senza che occorresse in concreto la prova della partecipazione attraverso, ad esempio, direttive specifiche, fornitura di mezzi ed armi, promessa di aiuto preventiva e successiva al compimento del fatto, ecc. L'affermazione della responsabilità concorsuale derivante dallo *status* di capo o organizzatore era in realtà dettata da una logica di semplificazione emergenziale di ricostruzione della responsabilità dei delitti oggetto dell'attività della criminalità organizzata e dall'esigenza di attribuire maggiori carichi sanzionatori ai capi che rivestivano ruoli gerarchici di rilievo nella struttura organizzativa piuttosto che ai singoli gregari».

¹³⁹ Cfr. Cass., 31 maggio 1985 e 14 febbraio 1984, in *Foro it.*, 1986, II, 150 ss., con nota di GAMBERINI A., *Responsabilità per reato associativo e concorso nei reati-fine*.

¹⁴⁰ Cfr. PADOVANI T., *Il concorso dell'associato nei delitti-scopo* cit., 767.

¹⁴¹ Allargando lo sguardo alla problematica nel suo complesso, con riferimento, altresì, alla partecipazione associativa nelle fattispecie poste a tutela dell'ordine pubblico, recente giurisprudenza di Cassazione ha affermato che, «nell'ambito dell'associazione a delinquere di stampo mafioso denominata "Cosa Nostra" la semplice appartenenza dei cosiddetti "capi-mandamento" all'organismo collegiale centrale (denominato "commissione"), composto da un numero ristretto di associati ed investito del potere di deliberare in merito alla realizzazione di singoli fatti criminosi da considerare di speciale importanza per la vita dell'organizzazione criminale [...] non costituisce concorso morale nel delitto di omicidio, non essendo configurabile per i membri della "commissione" una responsabilità di "posizione". Perché si realizzi una siffatta responsabilità occorre, infatti, che il singolo componente, informato in ordine alla deliberazione da assumere, presti il proprio consenso, anche tacito, fornendo così il proprio contributo allo specifico reato, quantomeno mediante il rafforzamento delle altrui determinazioni volitive. Peraltro, il consenso tacito non può essere desunto dal semplice silenzio tenuto dal componente che non abbia partecipato alla riunione, salvo che risulti specificamente provata l'esistenza di una regola per le deliberazioni della commissione mafiosa, consistente nell'obbligo di manifestare l'opinione dissenziente, in forza della quale il silenzio tenuto dal capo-mandamento rappresenti la manifestazione di un parere favorevole all'omicidio»; cfr. Cass., 18 marzo 2004, n. 13349, in *Riv. pen.*, 2005, 333. Con diverse pronunce, la Cassazione si era, in precedenza, espressa circa la rilevanza, ai fini della punibilità, dell'assunzione della qualifica di «uomo d'onore», della permanente «disponibilità» al servizio dell'organizzazione mafiosa e dell'appartenenza ad un «organismo collegiale di vertice investito del potere di deliberare in ordine alla commissione dei fatti criminosi di maggiore importanza»; cfr. Cass., 18 giugno 2003, n. 26119, 16 febbraio 2004, n. 6101, e 12 marzo 2004, n. 11914, in *Riv. pen.*, 3, 2005, 334.

2.2.1. Nel capo I del titolo I, dedicato ai delitti contro la personalità internazionale dello Stato, è disciplinata la prima delle figure di reato oggetto della nostra trattazione¹⁴²: le associazioni sovversive (art. 270 c.p.)¹⁴³. La collocazione della norma in siffatto settore della parte speciale non appare casuale, ma è sintomatica dell'effettiva volontà del legislatore di colpire, attraverso la fattispecie incriminatrice in esame, le organizzazioni marxiste e anarchiche, di cui si temeva, in primo luogo, la connotazione internazionalista delle istanze ideologico-politiche¹⁴⁴.

Quanto alla componente genetica dell'incriminazione, dai Lavori preparatori al codice Rocco, si evince, infatti, come il comma 1 del sopra citato articolo (corrispondente all'art. 275 menzionato nel Progetto preliminare) abbia ad oggetto le associazioni professanti il comunismo, mentre il comma 2 si occupi di quelle anarchiche. «Le prime sono dirette a stabilire violentemente la dittatura del proletariato, cioè di una classe sociale sulle altre, ovvero a sopprimere violentemente una classe sociale, o, comunque, a sovvertire violentemente gli ordinamenti economici e sociali costituiti nello Stato; le seconde hanno per fine la soppressione violenta di ogni ordinamento politico o giuridico della società. Carattere comune: la violenza del programma di demolizione degli ordinamenti attuali dello Stato, da porre in azione mediante forze associate. Lo Stato non può permettere, senza rinunciare alle ragioni stesse della propria esistenza, che associazioni, aventi tali finalità, possano anche soltanto essere costituite, nel proprio territorio»¹⁴⁵.

Si sottolinea, inoltre, la necessità, da parte del regime fascista, di evidenziare, nella propria legislazione generale, come quelli comunisti e anarchici siano

¹⁴² Per una completa ricostruzione della disciplina delle associazioni sovversive e delle altre fattispecie di «associazione politica», cfr. PANNAIN R., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, tomo I, Torino, 1957, 193 ss.; RANIERI S., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Padova, 1962, 89 ss.; MANZINI V., *Trattato di diritto penale italiano*, vol. IV (a cura di NUVOLONE P.), Torino, 1981, 361 ss.; GAMBERINI A., *Delitti contro la personalità dello Stato*, in AA.VV., *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Bologna, 2000, 40 ss.; FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale* cit., 38 ss.; ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II (a cura di CONTI L.), Milano, 2003, 602 ss.

¹⁴³ **Art. 270 c.p. (Associazioni sovversive)**: «Chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni dirette a stabilire violentemente la dittatura di una classe sociale sulle altre, ovvero a sopprimere violentemente una classe sociale o, comunque, a sovvertire violentemente gli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato, è punito con la reclusione da cinque a dodici anni.

Alla stessa pena soggiace chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni aventi per fine la soppressione violenta di ogni ordinamento politico e giuridico della società.

Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da uno a tre anni.

Le pene sono aumentate per coloro che ricostituiscono, anche sotto falso nome o forma simulata, le associazioni predette, delle quali sia stato ordinato lo scioglimento».

¹⁴⁴ Cfr. PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano* cit., 700-701.

¹⁴⁵ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 225.

«programmi di *delinquenza collettiva*, contro i quali la legge penale appresta la maggiore difesa»¹⁴⁶.

La Relazione al Progetto preliminare del codice entra, quindi, nel merito del significato da attribuire ad alcune delle espressioni che saranno successivamente adoperate nel dettato normativo. Importanza primaria, tra gli ordinamenti economici costituiti nello Stato, uno degli oggetti di tutela nei confronti di eventuali intenti di sovvertimento, assume la proprietà individuale, quale organizzazione, tramite il diritto, dei rapporti a contenuto economico.

Quanto al concetto di classe, identificato con quello di categoria, esso si caratterizza per la causa economica, distinguendosi, così, dalla semplice comunanza di interessi e di condizioni sociali. Evitando di soffermarsi sull'una piuttosto che sull'altra, per sottrarsi al pericolo di imprecisioni di tecnica giuridica, nella Relazione introduttiva al Progetto preliminare si evidenzia, più in generale, che «le classi rappresentano quelle diverse categorie sociali, che in un dato momento storico partecipano alla ricchezza, siano esse soltanto due (capitalisti e lavoratori), come pretendevano i primi economisti, o siano tre (lavoratori, capitalisti e proprietari) corrispondentemente ai tre fattori della produzione, come affermavano Marx e gli economisti classici»¹⁴⁷. Raggruppamenti cui fu affiancata l'ulteriore distinzione delle classi in padronale, operaia e media: appartenevano a quest'ultima coloro che svolgevano un'attività indipendente.

Al di là, comunque, di quale suddivisione fosse stata maggiormente in grado di riflettere i differenti rapporti di forza economica in un determinato momento storico, «è certo che tutti i varii programmi escogitati, sia dalle tendenze collettive, sia dalle tendenze individualiste, per sostituire, agli attuali modi di ripartizione della ricchezza, quelli, che in dottrina sono denominati i modi socialisti [...] hanno, come loro caposaldo, sebbene con differente impostazione, la lotta di classe. L'ordinamento dello Stato in Regime fascista ha invece per presupposto la collaborazione, e non la lotta fra le varie classi. Anche il Progetto doveva quindi affermare vigorosamente l'intangibilità dell'attuale ordinamento economico e sociale, contro qualsiasi programma che miri a distruggerlo. E' appena il caso di aggiungere che l'ordinamento politico, che i partiti anarchici vogliono "sopprimere violentemente", secondo la formula adoperata nel capoverso dello stesso art. 275, è precisamente lo Stato»¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 225.

¹⁴⁷ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 226.

¹⁴⁸ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 226.

2.2.2. Le opzioni di politica criminale sottese alla norma e desumibili dalla Relazione al Progetto preliminare del codice penale troveranno, quindi, puntuale conferma e ulteriore sviluppo nella Relazione al Progetto definitivo, della cui stesura fu incaricato il Guardasigilli Alfredo Rocco. In quest'ultima ci si astiene, innanzitutto, dall'indugiare su qualsiasi definizione giuridica di comunismo o anarchia, connotanti le due forme di associazioni sovversive previste, evitando, al tempo stesso, un richiamo diretto all'una o l'altra categoria, in quanto, data la complessità dei programmi di ciascuna di esse, ciò contrasterebbe con la «necessaria esattezza scientifica della formula legislativa»¹⁴⁹.

Si pone, comunque, in evidenza, ancora una volta, come le organizzazioni, cui fa riferimento l'articolo in esame (che nel testo del Progetto definitivo corrisponde all'art. 277), siano, da un lato, quelle comuniste e bolsceviche, e, dall'altro, quelle anarchiche: ambedue sono ritenute di per sé delittuose e si intende, pertanto, punire sia chi le promuova, costituisca od organizzi nel territorio dello Stato, sia chi, a qualunque titolo, in qualità di vertice o di subalterno, vi partecipi.

Esimendosi dall'entrare nel merito dello specifico programma dell'una o dell'altra, ci si limita a ribadire che entrambe, essendo «dirette a sostituire ai modi attuali di ripartizione della ricchezza quelli, che nella dottrina sono definiti comunemente i modi socialisti di tale ripartizione, hanno un obbiettivo comune, la distruzione della proprietà individuale, e altresì un metodo comune di lotta, la violenza. Di ambedue codesti elementi comuni tengono conto le citate disposizioni dell'articolo in esame, quando per l'una come per l'altra categoria di associazioni fanno menzione, sia della distruzione degli "ordinamenti economici" costituiti nello Stato e che sono poi fondamentalmente quelli della società contemporanea, sia della "violenza", considerata come mezzo indispensabile per l'attuazione dei loro scopi»¹⁵⁰.

Nella Relazione al Progetto definitivo del codice si afferma, quindi, che le organizzazioni marxiste e anarchiche, se presentano analogie quanto alla *pars destruens* dei propri programmi, si differenziano, tuttavia, relativamente alla *pars construens* dei rispettivi obiettivi.

E, a tal proposito, le distinzioni emerse dall'analisi dei due fenomeni sono ricollegate dal relatore alla circostanza che, «mentre le associazioni a tendenza collettiva agitano la lotta di classe, per stabilire, nella furia livellatrice, la dittatura di una classe sull'altra, o per sopprimere addirittura una classe sociale e permettere così alla sola classe dominante, o alla classe superstite, di assicurare senza

¹⁴⁹ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V (*Progetto definitivo di un nuovo codice penale con la relazione del Guardasigilli on. Alfredo Rocco*), II (*Relazione sui Libri II e III del Progetto*), Roma, 1929, 52.

¹⁵⁰ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, II cit., 52.

contrasti il trionfo dell'idea comunista, secondo i dettami bolscevici, le associazioni a tendenza individualista ricorrono invece a qualsiasi sistema di lotta, armando bene spesso il braccio dei singoli affiliati, non indietreggiando nemmeno di fronte agli attentati terroristici più spaventosi, pur di distruggere gli ordinamenti, politici e giuridici, della società contemporanea, e assicurare su tali rovine il trionfo dell'idea anarchica»¹⁵¹.

Nell'ambito della Relazione al Progetto definitivo del codice, la parte dedicata all'esposizione della fattispecie associativa di cui all'attuale art. 270 c.p. si conclude con alcune rinnovate precisazioni, già presenti nel Progetto preliminare, circa il significato da attribuire a talune espressioni da utilizzare nel testo della norma. Si ribadisce, ancora una volta, la propensione a identificare la locuzione di «lotta di classe» con quella di «conflitto violento fra le varie categorie sociali» e il concetto di «ordinamento economico» con quello di «proprietà individuale».

Appare, allora, evidente, alla luce di siffatte riflessioni, come l'ordinamento fascista non abbia potuto tollerare l'esistenza, sul proprio territorio, di organizzazioni affermanti istanze ideologico-politiche antitetiche alla sua stessa ragione di essere; la repressione di tali associazioni, intente a «sovvertire» il modello di Stato autoritario, è strettamente funzionale, pertanto, a esigenze di difesa della personalità di quest'ultimo¹⁵².

2.2.3. Come si desume dai Lavori preparatori al codice Rocco, sopra trattati, le opzioni che indussero alla configurazione dell'art. 270 c.p., tese, da un lato, ad assicurare, innanzitutto attraverso siffatta norma, riconoscimento esclusivo al partito fascista, inibendo il contestuale delinearsi di qualsiasi altro organismo politico, e dirette, dall'altro, a colpire organizzazioni i cui valori internazionalisti rappresentavano un'ulteriore minaccia all'omogeneità culturale e ideologica della nazione (di qui la collocazione della figura in esame tra i delitti contro la personalità internazionale dello Stato), sono state svuotate di contenuti in un ordinamento, come quello attuale, fondato su valori costituzionali e inquadrato in un contesto comunitario, al cui interno si è andata consolidando una sempre più intensa cooperazione e omologazione

¹⁵¹ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, Il cit., 52-53. Nella Relazione si sottolinea, altresì, che «la furia anarchica è nemica di qualsiasi ordinamento statale, a differenza del comunismo, per il quale lo Stato è tutto, giungendo fino ad annientare qualsiasi iniziativa individuale», cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, Il cit., 53.

¹⁵² Tra i provvedimenti di carattere eccezionale volti al completamento del modello statale autoritario fascista, merita menzione la L. 25 novembre 1926, n. 2008, il cui art. 7 istituiva il Tribunale speciale per la difesa dello Stato, «dichiarandone la competenza a giudicare i delitti contemplati in detta legge in qualità di organo di giurisdizione esclusiva»; cfr. MARCONI G., *I delitti contro la personalità dello Stato* cit., 171.

giuridica tra i diversi Paesi. Le motivazioni poste a fondamento della figura delittuosa in esame, perdono, in tal modo, di significato in una realtà totalmente estranea alla situazione italiana ed europea degli anni venti-trenta del secolo scorso.

Ritenuto implicitamente abrogato, secondo un orientamento comune a dottrina e giurisprudenza, dal D. Legisl. luog. 27 luglio 1944, n. 159, (che ha cassato «tutte le disposizioni penali emanate a tutela delle istituzioni e degli organi politici creati dal fascismo»), l'art. 270 c.p. fu, tuttavia, giudicato idoneo a garantire, più in generale, il diritto-dovere di autodifesa di qualsiasi Stato, indipendentemente dalla propria identità e dai propri obiettivi¹⁵³.

La citata fattispecie incriminatrice è, così, sopravvissuta all'entrata in vigore della Costituzione ed ha, pertanto, conservato validità anche nel mutato sistema, sino a essere «rispolverata» agli inizi del 1970, quando, complice la situazione emergenziale che caratterizzò quella fase (i cc.dd. «anni di piombo»), fu riproposta per fronteggiare le associazioni protagoniste della «lotta armata».

La stessa Corte Costituzionale¹⁵⁴, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità, tra gli altri, dell'art. 270 c.p., poiché in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto punisce la promozione, costituzione, organizzazione di associazioni sovversive «più severamente delle analoghe attività relative a comuni associazioni per delinquere (art. 416 c.p.)», ebbe, dal canto suo, a ritenere la questione non fondata, «perché, come ha ritenuto la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 45 del 1967, n. 109 del 1968, n. 45 del 1970, n. 22 del 1971 ecc.), la valutazione in ordine alla congruenza delle pene edittali alle singole fattispecie di reato è di natura essenzialmente politica ed appartiene, come tale, alla discrezionalità del legislatore, non sindacabile in questa sede se non nell'ipotesi di manifesta irragionevolezza. E, nel caso che forma oggetto del presente giudizio, detto limite non risulta oltrepassato»¹⁵⁵.

Un'operazione «ortopedica» dottrinale e giurisprudenziale ha, pertanto, ridefinito l'oggettività giuridica della norma. L'ipotesi delittuosa in esame ha carattere permanente, è incompatibile con il tentativo¹⁵⁶ e può avere come soggetto attivo

¹⁵³ Cfr. PANNAIN R., voce *Personalità internazionale dello Stato (Delitti contro la)*, in *Novissimo Dig. it.*, XII, 1965, 1131.

¹⁵⁴ Cfr. Corte Cost., 18 luglio 1973, n. 142, in *Giur. cost.*, 1973, 1413 ss., con nota di BARTOLE S., *In tema di autorizzazione a procedere per vilipendio dell'ordine giudiziario*.

¹⁵⁵ Cfr. Corte Cost., 18 luglio 1973, n. 142, cit., 1429.

¹⁵⁶ Di contrario avviso, cfr. MONTALTO G., *E' possibile il tentativo nelle ipotesi di costituzione e di organizzazione di associazioni sovversive*, in *Riv. pen.*, 1936, 307. L'Autore ebbe, infatti, a osservare, in riferimento all'opinione del Manzini contraria alla configurabilità del tentativo nella fattispecie delittuosa di cui all'art. 270 c.p., che «per quanto riguarda le due ipotesi di chi "promuove" e di chi "dirige" una associazione sovversiva, *nulla quaestio*, in quanto è evidente che basta il compimento di un semplice fatto, non frazionabile in più atti, che dia prova dell'assunzione, da parte dell'agente, di

chiunque ponga in essere una condotta consistente nel promuovere, costituire, organizzare o dirigere un'associazione finalizzata agli obiettivi di cui è fatto divieto nel dettato normativo ovvero nel partecipare, a qualunque titolo, in qualità di capo o di subalterno, a una di siffatte associazioni già costituite¹⁵⁷.

L'elemento soggettivo richiesto è un dolo, al tempo stesso, generico, quale «volontà cosciente e libera» di commettere il fatto in sé, e specifico¹⁵⁸, in quanto rivolto a un fine «violentemente sovversivo»¹⁵⁹.

La circostanza aggravante prevista dall'ultimo comma dell'art. 270 c.p. nei confronti di chi ricostituisca, anche sotto falso nome, le organizzazioni predette, risulta inapplicabile, secondo dottrina¹⁶⁰, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità del suo presupposto giuridico, l'art. 210 T.U.L.P.S., che riconosceva all'autorità prefettizia la facoltà di scioglimento delle strutture associative.

La Corte Costituzionale, con sentenza 12 luglio 1967, n. 114, ha, infatti, dichiarato illegittimi gli artt. 210 e 215 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, poiché «le norme impugnate furono emanate al fine di evitare l'esercizio di attività in forma associata che il Prefetto ritenesse contraria "all'ordine nazionale dello Stato", ovvero "agli ordinamenti politici costituiti nello Stato" e contrastano, quindi, sia con il nuovo ordinamento nel suo spirito informatore, e nei suoi principi fondamentali, sia in particolare con l'art. 18 Cost.»¹⁶¹.

una iniziativa per la creazione di un'associazione, ovvero di funzioni direttive in questa, perché si abbia il delitto consumato. Non così, invece, può dirsi nelle altre due ipotesi della "costituzione" e della "organizzazione" per le quali l'azione che è necessaria al delitto consumato non si compie con un atto singolo, ma con più atti, offrendo, così, possibilità di esistenza giuridica al tentativo».

¹⁵⁷ Cfr. FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale* cit., 40 ss.

¹⁵⁸ Il criterio di selezione del dolo specifico, attraverso il quale il legislatore richiede, per l'esistenza del reato, una particolare finalità dell'autore, che si proietta al di là dell'evento perseguito, sottende, secondo dottrina dominante, una tecnica di condizionamento della rilevanza del principio di offensività. Le fattispecie plurisoggettive di accordo e associazione si fanno, in particolare, rientrare tra i reati a dolo specifico di offesa, «ove l'offesa è prevista come risultato non oggettivo, ma meramente *intenzionale*, rendendo così punibile una condotta di per sé inoffensiva»; cfr. MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte generale* cit., 234.

¹⁵⁹ Cfr. MANZINI V., *Trattato di diritto penale italiano* cit., 370-371.

¹⁶⁰ Cfr. FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale* cit., 42.

¹⁶¹ Cfr. Corte Cost., 12 luglio 1967, n. 114, in *Giur. cost.*, 1967, 1249 ss., con nota di BARILE P., *La salutare scomparsa del potere prefettizio di scioglimento delle associazioni*. La Corte Costituzionale, nel motivare la dichiarazione di illegittimità degli artt. 210 e 215 T.U.L.P.S., precisa, inoltre, che «la struttura obiettiva delle disposizioni non consente di vedere nel fine da esse perseguito un interesse tutelabile dalla Costituzione; non si tratta di norme in bianco suscettibili di assumere in sé contenuti diversi, anzi addirittura opposti, ma di norme che mirano a tutelare gli ordinamenti politici preesistenti, mentre in uno Stato di libertà, quale è quello fondato sulla Costituzione, è consentita l'attività di associazioni che si propongano il mutamento di tali ordinamenti, purché questo proposito sia perseguito con metodo democratico, mediante il libero dibattito e senza ricorso diretto o indiretto alla violenza».

2.2.4. Nel capo I del titolo I originariamente trovavano collocazione anche altre fattispecie associative, dichiarate, poi, da successivi interventi della Corte costituzionale, illegittime. Il legislatore fascista aveva, innanzitutto, incriminato, accanto a quelle sovversive, le associazioni aventi carattere internazionale¹⁶², attraverso gli artt. 273 e 274 c.p (che ne disciplinavano, rispettivamente, l'illecita costituzione e partecipazione).

La Consulta, con sentenza 3 luglio 1985, n. 193, si è pronunciata per l'incostituzionalità di entrambi i citati articoli, perché in contrasto con gli artt. 2, 11 e 18 Cost. Con riferimento, in particolare, all'art. 273 c.p., la Corte ha affermato che l'illiceità «sancita dalla citata norma del codice penale non ha altra ragione se non appunto la carenza di quell'autorizzazione del Governo alla promozione, alla costituzione, all'organizzazione o alla direzione di associazioni, enti o istituti di carattere internazionale, o sezioni di essi, che l'art. 18 Cost., espressamente invece esclude»¹⁶³.

Sebbene l'art. 18 Cost. non contenga, in effetti, un esplicito riferimento ai sodalizi incriminati dalla normativa oggetto del giudizio della Corte, è sufficiente richiamarsi al più generale diritto di associarsi liberamente per ritenere *a priori* legittima ogni struttura associativa che non oltrepassi i limiti costituzionali.

Ma quand'anche si continuassero a nutrire perplessità al riguardo, «l'art. 11 Cost. toglie ogni possibile dubbio sul punto, avvertendo, nell'ultimo inciso, che l'Italia “promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte, fra l'altro, allo scopo di ripudiare la guerra... come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali e di affermare (persino limitando la propria sovranità) un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»¹⁶⁴.

La contrarietà della norma con l'art. 11 Cost. rende superflue eventuali considerazioni circa ulteriori contrasti tra questa e l'art. 2 Cost. Le censure sollevate nei confronti dell'art. 273 si estendono, quindi, anche all'art. 274 c.p.

¹⁶² Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, Il cit., 53: «Il secondo gruppo di associazioni, che il Progetto considera in questo Capo, è costituito, come dianzi ricordavo, da quelle associazioni internazionali, che sono contrarie all'ordine pubblico dello Stato, senza essere tuttavia né comuniste, né anarchiche. L'art. 280 punisce colui che, senza autorizzazione del Governo, promuove, costituisce o organizza, nel territorio dello Stato, associazioni, enti o istituti, aventi carattere internazionale, o sezioni di essi; l'articolo 281 punisce chiunque partecipi, nel territorio dello Stato, ad associazioni, enti o istituti, o sezioni di essi, aventi carattere internazionale, per i quali non sia stata concessa, perché non domandata, e *a fortiori* quando sia stata negata, l'autorizzazione del Governo. Taluno mi aveva suggerito di inserire fra le contravvenzioni questi due articoli; codesta proposta era assai probabilmente determinata da una non esatta comprensione della loro portata. E' infatti con le disposizioni ora ricordate che il Progetto segna il secondo passo, non meno importante del primo, verso un definitivo assetto giuridico delle associazioni, affermando, sia pure limitatamente alle sole associazioni internazionali, la necessità di un radicale cambiamento di regime».

¹⁶³ Cfr. Corte Cost., 3 luglio 1985, n. 193, in *Giur. it.*, 1986, 645 ss.

¹⁶⁴ Cfr. Corte Cost., 3 luglio 1985, n. 193, cit., 646.

La Consulta è, di recente, intervenuta, con sentenza 12 luglio 2001, n. 243¹⁶⁵, a pronunciarsi sull'illegittimità, altresì, dell'art. 271 c.p., il quale sanzionava la promozione, costituzione, organizzazione o direzione di associazioni che si fossero proposte di svolgere o che avessero svolto attività dirette a distruggere o deprimere il sentimento nazionale.

La Corte prende le mosse dalle considerazioni che avevano indotto la stessa a dichiarare, in precedenza, incostituzionale il comma 2 dell'art. 272 c.p., «e cioè che “il sentimento nazionale” costituisce soltanto un dato spirituale che, sorgendo e sviluppandosi nell'intimo della coscienza di ciascuno, fa parte esclusivamente del mondo del pensiero e delle idealità, sicché la relativa propaganda (non indirizzata a suscitare violente reazioni, né rivolta a vilipendere la nazione o a compromettere i doveri che il cittadino ha verso la patria, od a menomare altri beni costituzionalmente garantiti) non poteva essere vietata senza che si profilasse il contrasto con la libertà di cui all'articolo 21 della Costituzione»¹⁶⁶.

Presentandosi, allora, l'art. 271 c.p. come ipotesi plurisoggettiva rispetto alla fattispecie di propaganda antinazionale prevista dal comma 2 dell'art. 272 c.p., la cui illegittimità era stata in precedenza pronunciata con sentenza n. 87/1966¹⁶⁷, ne deriva l'ovvia conclusione di ritenere lecita «l'attività associativa volta a compiere ciò che è consentito all'individuo»¹⁶⁸.

I citati interventi della Corte, che avvalorano ulteriormente le nostre considerazioni circa l'inadeguatezza delle fattispecie di «associazione politica» in generale (e di quelle inserite nel capo I, dedicato ai delitti contro la personalità internazionale dello Stato, in particolare) nei confronti dell'attuale sistema, hanno scandito un percorso la cui prossima tappa ci auguriamo possa essere rappresentata dalla contestuale declaratoria di illegittimità dell'art. 270 c.p., figura associativa nella quale più delle altre si avverte la disarmonia con i valori affermati dall'ordinamento costituzionale e con principi fondanti il diritto penale, e della sua ipotesi monosoggettiva, la propaganda e apologia sovversiva, sanzionata dal comma 1 dell'art. 272 c.p.: entrambe le norme presentano, infatti, una «incompatibilità storica, politica e giuridica»¹⁶⁹ con la Costituzione.

2.3. Cospirazione politica mediante accordo e associazione (artt. 304 e 305 c.p.).

¹⁶⁵ Cfr. Corte Cost., 12 luglio 2001, n. 243, cit., 2109 ss.

¹⁶⁶ Cfr. Corte Cost., 12 luglio 2001, n. 243, cit., 2109.

¹⁶⁷ Cfr. Corte Cost., 6 luglio 1966, n. 87, cit., 1090 ss.

¹⁶⁸ Cfr. Corte Cost., 12 luglio 2001, n. 243, cit., 2109.

¹⁶⁹ Cfr. VASSALLI G., *Propaganda «sovversiva» e sentimento nazionale* cit., 1097.

2.3.1. Come si evince dai Lavori preparatori al codice Rocco, nel capo V del titolo I sono contemplate tutte le disposizioni, che in qualche modo si possono ritenere generali o comuni ai capi precedenti, nei cui confronti svolgono una funzione integrativa, distinguendosi, sul piano sistematico, in tre gruppi; a quello comprendente le norme aventi a oggetto esclusivo la tutela penale della personalità dello Stato, appartengono le restanti tre figure delittuose plurisoggettive previste, nel presente titolo, dal legislatore del 1930.

Quanto alle prime due fattispecie incriminatrici, nella distinzione tra *pactum sceleris* e *societas sceleris* si rinviene la differenza tra la cospirazione politica mediante accordo e quella mediante associazione¹⁷⁰.

La prima ipotesi, disciplinata dall'art. 304 c.p.¹⁷¹, costituisce quell'eccezione, espressa dall'inciso «salvo che la legge disponga altrimenti», al principio generale sancito nell'art. 115 c.p., secondo il quale, qualora due o più persone si accordino allo scopo di commettere un reato e questo non sia commesso, costoro non sono di per sé punibili.

In virtù della deroga di cui all'art. 304 c.p., «nell'intento di rinvigorire sempre più la tutela penale di quel complesso di beni giuridici, che formano la personalità dello Stato, costituirà reato l'accordo, che più persone, e quindi anche soltanto due, stringano fra loro, per commettere alcuno dei delitti contro tale personalità»¹⁷².

¹⁷⁰ Cfr., sull'argomento, DE MAURO G.B., voce *Cospirazione politica*, in *Nuovo Dig. it.*, IV, 1938, 374 ss.; JANNITTI PIROMALLO A., voce *Personalità dello Stato (Disposizioni comuni ai delitti contro la)*, in *Nuovo Dig. it.*, IX, 1938, 1029 ss.; CODAGNONE M., voce *Cospirazione politica mediante accordo o associazione*, in *Enc. forense*, II, 1958, 787 ss.; BRICOLA F., voce *Cospirazione politica mediante accordo o associazione*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 121 ss.; PANNAIN R., voce *Personalità dello Stato (Disposizioni comuni ai delitti contro la personalità dello Stato e Delitti complementari)*, in *Novissimo Dig. it.*, XII, 1965, 1133 ss.; DE BALZO U., voce *Cospirazione politica*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988.

¹⁷¹ **Art. 304 c.p.** (*Cospirazione politica mediante accordo*): «Quando più persone si accordano al fine di commettere uno dei delitti indicati nell'art. 302, coloro che partecipano all'accordo sono puniti, se il delitto non è commesso, con la reclusione da uno a sei anni.

Per i promotori la pena è aumentata.

Tuttavia la pena da applicare è sempre inferiore alla metà della pena stabilita per il delitto al quale si riferisce l'accordo».

¹⁷² Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 257: «Possono utilmente essere richiamate le osservazioni esposte nella Relazione nel dare ragione del citato art. 113 [corrispondente all'attuale art. 115 c.p.]. Non sono mai configurati nel Progetto, né altrimenti sarebbero configurabili, delitti di pensiero; il fatto umano contrario alla norma penale diventa punibile, solo quando costituisca tentativo di un delitto. Dalla nozione del tentativo, sebbene estesa agli atti preparatori, e quindi, più precisamente, dalla nozione degli atti preparatori, il Progetto ha tenuto ad escludere, in via normale, il semplice accordo di più persone per commettere un delitto, ritenendosi che anche in questo caso, sebbene il pensiero dell'uomo si esteriorizzi in un accordo, il delitto non possa dirsi ancora iniziato, mancando oggettivamente, rispetto agli elementi materiali del reato, qualsiasi principio di realizzazione, che invece si riscontra negli atti preparatori. Può, sempre in via normale, il semplice fatto dell'accordo destare allarme sociale, costituendo un sintomo di pericolosità da parte di coloro che vi partecipano; saranno applicabili, se del caso, opportune misure

Ne deriva che, laddove il *crimen* oggetto dell'accordo venga, poi, effettivamente realizzato, la disposizione in esame non sarà più applicabile; al suo posto subentrerà - come si legge nella Relazione al Progetto preliminare del codice Rocco - «a carico di tutti i partecipi, la più grave imputazione di concorso nel delitto-fine, consumato o tentato. E' questa un'ipotesi di progressività del reato: da cospirazione per accordo, il delitto si trasforma in quello più grave, che è costituito appunto dal delitto-fine»¹⁷³.

In tal caso, venendo meno le ragioni del ricorso all'art. 304 c.p., troveranno, in suo luogo, applicazione le ordinarie norme disciplinanti la materia del concorso, e, in particolare, di quello circostanziato. Il volontario desistere di uno dei partecipi dall'esecuzione del delitto-fine comporterà comunque, a suo carico, oltre a quella per gli atti compiuti, ove integrino una fattispecie incriminatrice diversa, la responsabilità per la cospirazione ex art. 304 c.p., di cui, al contrario, non risponderà colui il quale avrà impedito il delitto-fine.

Nella Relazione al Progetto definitivo del codice trovano, quindi, conferma, sulla base del coordinamento tra gli attuali artt. 115 e 304 c.p. (corrispondenti agli artt. 119 e 308 menzionati nei Lavori preparatori), le considerazioni, già esposte nel Progetto preliminare, secondo le quali, «quando il delitto, oggetto dell'accordo, sia commesso, cessa la ragione della eccezione [...] e debbono essere applicate le disposizioni sul concorso di più persone nello stesso reato [...] Qualora poi uno dei colpevoli impedisca l'evento [...] non soggiacerà alla pena stabilita per il delitto tentato, sia pure ridotta da un terzo alla metà secondo le norme ordinarie sul tentativo, perché questa ipotesi ha, rispetto ai due delitti di cospirazione, un regolamento speciale nella disposizione dell'ultimo capoverso dell'articolo 312 [corrispondente all'attuale art. 308], la quale esclude, in tal caso, la punibilità dell'autore del fatto»¹⁷⁴.

La fattispecie disciplinata dall'art. 304 c.p. consiste, quindi, in un accordo tra almeno due soggetti - in relazione al quale possono configurarsi condotte di promozione o di semplice partecipazione - finalizzato alla commissione di uno dei

di sicurezza, ma il giudice non potrà considerarsi autorizzato ad applicare una pena, perché il reato non esiste. La disposizione in esame è dunque una norma di eccezione».

¹⁷³ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 258.

¹⁷⁴ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, II cit., 99-100: «Le deduzioni, che mi è stato agevole trarre dal coordinamento fra l'articolo 308 e l'articolo 119, sono così evidenti per sé stesse, che non ho ritenuto di doverne fare oggetto di speciali norme, che avrebbero dovuto essere inserite nel testo dello stesso articolo 308; ciò che mi avrebbe obbligato, fra l'altro, a ripetere le stesse disposizioni anche in altri articoli che hanno la stessa struttura di quello in esame. Tuttavia ho modificato lievemente la formula del detto articolo, affinché ne risultasse ancor più manifesta la sua aderenza, come norma di eccezione, al precetto sancito nella prima parte dell'articolo 119, e ho inserito un ultimo capoverso, analogo a quello dell'articolo 306, per stabilire che la pena da applicare è sempre inferiore alla metà di quella stabilita per il delitto, al quale si riferisce l'accordo. Codesta norma, che era necessario fissare per altri riguardi, offre un'ulteriore conferma di quanto testé avvertito: doversi cioè applicare esclusivamente le disposizioni relative al reato, a cui si riferisce l'accordo, quando questo venga commesso».

reati indicati nell'art. 302 c.p., ha carattere permanente (sebbene nella Relazione al Progetto preliminare se ne affermi, parimenti, la natura istantanea, sostenuta, poi, anche in dottrina)¹⁷⁵ ed è incompatibile con il tentativo, essendo già la cospirazione un atto preparatorio e non suscettibile di frazionamento¹⁷⁶.

Quanto all'elemento psicologico, la figura in esame è caratterizzata da un dolo specifico, quale volontà di esser parte dell'accordo, al fine di compiere determinati delitti contro la personalità dello Stato, e quale coscienza che l'altro o gli altri concorrenti si propongano il medesimo obiettivo¹⁷⁷.

2.3.2. La seconda ipotesi di cospirazione, quella mediante associazione, disciplinata dall'art. 305 c.p.¹⁷⁸, si distingue dalla prima per la presenza, in essa, quale elemento distintivo, di una struttura organizzativa.

Nei Lavori preparatori al codice si osserva come, alla stregua delle attività lecite, anche in quelle criminose, o in generale illecite, lo strumento più idoneo per il perseguimento di determinati obiettivi è rappresentato dall'organizzazione, che presuppone il promovimento dell'impresa e il coordinamento di persone e mezzi, da subordinare alle decisioni dei vertici.

L'organismo associativo appare, così, al legislatore fascista, il livello più alto e pericoloso attraverso cui si può articolare l'attacco alla personalità dello Stato, ed è considerato, per le suddette caratteristiche, reato a sé, distinto dai singoli delitti-fine oggetto del suo programma e configurabile indipendentemente dalla realizzazione di questi.

«A differenza del semplice accordo» - si afferma nella Relazione al Progetto definitivo del codice - «il quale costituisce un primo tratto, preliminare, di quell'*iter*

¹⁷⁵ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 258: «I singoli delitti hanno un valore episodico rispetto all'associazione, la quale costituisce, per ciò, un reato tipicamente permanente, mentre, come gioverà riflettere, per segnalare anche questa differenza, la cospirazione mediante accordo può essere anche un reato istantaneo». In dottrina si è, altresì, sostenuto, in passato, il carattere istantaneo della figura delittuosa in esame, affermando che «l'eventualità di successivi nuovi accordi con altri soggetti non induce a riconoscere nel delitto la figura del reato permanente, mentre può determinare la figura della continuazione»; cfr. CODAGNONE M., voce *Cospirazione politica mediante accordo o associazione* cit., 788.

¹⁷⁶ Cfr. BRICOLA F., voce *Cospirazione politica mediante accordo o associazione* cit., 125; DE BALZO U., voce *Cospirazione politica* cit., 3; FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale* cit., 46-47.

¹⁷⁷ Cfr. BRICOLA F., voce *Cospirazione politica mediante accordo o associazione* cit., 124.

¹⁷⁸ **Art. 305 c.p.** (*Cospirazione politica mediante associazione*): «Quando tre o più persone si associano al fine di commettere uno dei delitti indicati nell'articolo 302, coloro che promuovono, costituiscono od organizzano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da cinque a dodici anni.

Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da due a otto anni.

I capi dell'associazione soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori.

Le pene sono aumentate se l'associazione tende a commettere due o più dei delitti sopra indicati».

criminis, che nell'intenzione dei partecipi deve sboccare» nell'attività delittuosa, «l'associazione, come entità criminosa, finisce col separarsi nettamente dai singoli delitti, che ne formano il programma, come la costituzione di una società è cosa distinta dai singoli atti, che formano l'oggetto dell'attività sociale»¹⁷⁹.

Quella in esame è, dal legislatore, ritenuta la vera ipotesi di cospirazione ed è accostata all'associazione per delinquere (art. 416 c.p.) secondo un rapporto *species-genus*: entrambe le figure sono state definite sulla base di uno schema legislativo analogo, differenziandosi in relazione al bene giuridico tutelato (personalità dello Stato, nell'una, ordine pubblico, nell'altra) e al trattamento sanzionatorio, più rigido nel primo caso.

Un ulteriore elemento di distinzione è costituito dalla circostanza che, come si evince dal testo della norma, si configura la fattispecie di cui all'art. 305 anche quando questa abbia a oggetto uno solo dei reati indicati nell'art. 302 c.p.

La maggiore severità caratterizzante la disciplina della cospirazione rispetto a quella dell'associazione per delinquere «è stata suggerita dalla opportunità di rafforzare, con ogni cautela, la difesa penale della sicurezza dello Stato. Ma giova avvertire subito che lo stesso articolo 309 [corrispondente all'attuale art. 305] prevede nell'ultimo capoverso, per farne una circostanza aggravante, anche l'ipotesi che il programma dei cospiratori comprenda l'esecuzione di più delitti contro la personalità dello Stato. Onde può affermarsi che, mentre in genere il complesso delle disposizioni degli articoli 308, 309 e 310 [attuali artt. 304, 305 e 306] esaurisce, per così dire, tutta la materia della delinquenza associata per delitti politici (in senso oggettivo), in particolare le disposizioni dell'articolo 309 [attuale art. 305], relative alla cospirazione mediante associazione, sostituiscono, in ogni loro parte, quelle dell'articolo 422 [attuale art. 416], relative all'associazione a delinquere»¹⁸⁰.

La summenzionata disparità di trattamento, che penalizza soprattutto i trasgressori delle norme poste a tutela della personalità dello Stato, ha indotto a sollevare un'eccezione di incostituzionalità nei confronti, tra gli altri, degli artt. 270 e 305 c.p., in quanto puniscono le rispettive figure associative più severamente del corrispondente reato comune di cui all'art. 416 c.p., ponendosi, così, in contrasto con l'art. 3 Cost.; la Corte costituzionale si è, tuttavia, pronunciata, attraverso la già citata sentenza n. 142/1973, per l'infondatezza di tali questioni di legittimità¹⁸¹.

Dall'art. 305 c.p. sono, in realtà, contemplate due distinte ipotesi delittuose, l'una relativa alle condotte di promozione, costituzione od organizzazione

¹⁷⁹ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, Il cit., 100.

¹⁸⁰ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, Il cit., 101.

¹⁸¹ Cfr. Corte Cost., 18 luglio 1973, n. 142, cit., 1973, 1413 ss.

dell'associazione cospirativa, l'altra avente a oggetto la mera partecipazione al sodalizio¹⁸². A differenza della prima (quella mediante accordo), rispetto alla quale v'è chi in passato ne ha affermato la natura istantanea¹⁸³, nessun dubbio è stato espresso, viceversa, circa il carattere permanente di tale seconda forma di cospirazione politica.

Relativamente a questa sono state, invece, avanzate, in dottrina, perplessità in ordine alla non configurabilità del tentativo, essendo, come già sottolineato a proposito dell'art. 270 c.p., le condotte di «costituzione» e «organizzazione» dell'organismo associativo frazionabili in più atti¹⁸⁴. Tale configurabilità è stata, comunque, esclusa sulla base del presupposto che le condotte in esame, alternativamente previste, assieme a quella della «promozione», dall'art. 305 c.p., possono essere considerate circostanze aggravanti, incompatibili, pertanto, con l'ipotesi del delitto tentato¹⁸⁵.

L'elemento psicologico della figura criminosa in esame consiste, infine, in un dolo specifico - cui si affianca, secondo parte della dottrina, anche quello generico¹⁸⁶ -, quale coscienza e volontà di associarsi al fine di commettere uno dei delitti indicati nell'art. 302 c.p.

2.3.3. Intendiamo, da ultimo, indugiare in brevi riflessioni sui rapporti intercorrenti tra le due fattispecie associative di cui agli artt. 270 e 305 c.p., che, in quanto a tecnica legislativa adottata e a bene giuridico tutelato, sembrano presentare un medesimo modello di incriminazione.

Esclusa, in dottrina, la possibilità di ritenere, la prima, norma speciale rispetto alla seconda¹⁸⁷, è stato, al pari, evidenziato come tra le due disposizioni non possa

¹⁸² Cfr. FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale* cit., 50.

¹⁸³ Cfr. CODAGNONE M., voce *Cospirazione politica mediante accordo o associazione* cit., 788.

¹⁸⁴ Cfr. MONTALTO G., *E' possibile il tentativo nelle ipotesi di costituzione e di organizzazione di associazioni sovversive* cit., 306 ss.

¹⁸⁵ Cfr. BRICOLA F., voce *Cospirazione politica mediante accordo o associazione* cit., 124-125: «... senonché tale frazione dell'ipotesi "costituzione" che si ritiene sufficiente ad integrare il tentativo del delitto di cui all'art. 305 c.p., appare, nel contempo, idonea a realizzare l'ipotesi alternativamente prevista e consistente nel "promuovere l'associazione". E la stessa obiezione potrebbe muoversi anche riguardo all'"organizzazione". Sarebbe comunque esclusa *a priori* ogni questione circa l'eventuale configurazione del tentativo in queste ipotesi alternativamente previste dai commi 1 e 3 dell'art. 305, qualora si partisse dal presupposto di considerarle quali circostanze aggravanti; non essendo le circostanze di un reato suscettibili di tentativo».

¹⁸⁶ Cfr., tra tutti, DE MAURO G.B., voce *Cospirazione politica* cit., 377; MANZINI V., *Trattato di diritto penale italiano* cit., 722.

¹⁸⁷ Cfr. PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano* cit., 688: «D'altra parte, non sembra che l'art. 270 si possa considerare una norma speciale, rispetto a quella dell'art. 305: lo dimostra, se non altro, la minore entità della pena prevista per i semplici aderenti, che sarebbe inspiegabile se nella fattispecie dell'art. 270 rientrasse anche la vera e propria cospirazione

sussistere una relazione di mezzo a fine, apparendo improbabile l'eventualità di potersi associare, ai sensi dell'art. 305, allo scopo di associarsi ulteriormente, ai sensi dell'art. 270 c.p.¹⁸⁸

Ad analogo fallimento conduce, altresì, il tentativo di intravedere, nell'ipotesi di cospirazione punita dall'art. 305, un embrione di quell'apparato organizzativo che, sviluppatosi e articolatosi, darà luogo all'associazione sovversiva prevista dall'art. 270¹⁸⁹; il limite di tale deduzione sarebbe, comunque, costituito dalla circostanza che, essendo il trattamento sanzionatorio, nel caso di promozione, costituzione od organizzazione del sodalizio, uguale nelle due fattispecie, e, nel caso di semplice partecipazione a esso, più severo nell'art. 305, si giungerebbe al paradosso di disciplinare alla medesima stregua le due figure delittuose, o addirittura in maniera più rigorosa un'attività associativa ancora *in itinere* e preliminare a quella, sicuramente connotata di maggiore pericolosità, nella quale la strutturazione dell'organismo «rivoluzionario», di cui all'art. 270, ha già raggiunto il proprio perfezionamento¹⁹⁰.

Una soluzione nella definizione dei rapporti tra le due norme parrebbe rinvenirsi nei Lavori preparatori al codice, laddove, nell'espone il contenuto dell'art. 270 c.p., si afferma che, «tra le associazioni politiche il Progetto prevede, in questo Capo, soltanto quelle che limitano la loro attività alla diffusione delle idee, cioè all'affermazione teorica degli obiettivi politici, che costituiscono il loro programma [...] Qualora le dette associazioni avessero di mira anche l'attuazione dei loro programmi, esse costituirebbero o si trasformerebbero, secondo i casi, in altre forme associative, che il Progetto prevede egualmente in questo Titolo, essendo identica la loro obiettività giuridica, quali appunto le cospirazioni mediante associazione [...] e le bande armate [...] ma in altro Capo, e quindi con disposizioni completamente

sovversiva, con la sola particolarità (che pure il legislatore considera evidentemente più grave) delle finalità socialiste o anarchiche».

¹⁸⁸ Cfr. PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano* cit., 688. Tali spunti di riflessione, relativi all'impossibilità di stabilire una relazione di mezzo a fine tra la cospirazione politica mediante associazione e le associazioni sovversive, sono stati, quindi, ripresi e sviluppati in dottrina; cfr., al riguardo, DE FRANCESCO G.A., *I reati politici associativi nel codice Rocco: nessi sistematici ed implicazioni interpretative*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1984, 679 ss.; ID., *I reati di associazione politica* cit., 66.

¹⁸⁹ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *I reati politici associativi nel codice Rocco: nessi sistematici ed implicazioni interpretative* cit., 685: «La norma sulla cospirazione politica potrebbe essere riportata all'esigenza di reprimere un'organizzazione ancora allo stadio embrionale, ma tuttavia suscettibile di diffondersi ed articolarsi fino a dar vita ad un vero e proprio "partito" rivoluzionario, atto a dare concreta attuazione al progetto di sovversione violenta: partito rivoluzionario, al costituirsi del quale alluderebbe invece la disposizione dell'art. 270».

¹⁹⁰ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *I reati politici associativi nel codice Rocco: nessi sistematici ed implicazioni interpretative* cit., 685.

distinte, le quali ipotizzano figure assai più gravi di violazione dell'ordinamento giuridico»¹⁹¹.

Senonché, le sopra esposte riflessioni in ordine ai contenuti tipizzanti degli articoli 270 e 305 c.p. sono sintomatiche di una volontà repressiva espressione di una fase storica ben determinata, quale quella contrassegnata dal regime fascista, ma non si adattano, tuttavia, a fornire una precisa descrizione della funzione incriminatrice delle due fattispecie normative nell'attuale ordinamento costituzionale¹⁹².

Le difficoltà nel tracciare un'effettiva linea di demarcazione tra le ipotesi delittuose prese in esame testimoniano, allora, il perpetuarsi di una tendenza legislativa - confermata anche in epoca repubblicana, come dimostrano gli interventi «emergenziali» in materia - incline a moltiplicare i reati associativi, in particolar modo quelli politici, riconducendo un medesimo comportamento a più modelli di incriminazione, allo scopo di ampliarne la casistica e assicurare, così, una più vasta tutela alla personalità dello Stato, atta a fronteggiare l'evoluzione degli organismi plurisoggettivi a esso antiteci¹⁹³.

2.4. Banda armata (art. 306 c.p.).

2.4.1. Il delitto di cui all'art. 306 c.p.¹⁹⁴, come si afferma nella Relazione al Progetto definitivo, è rimasto pressoché inalterato rispetto alla corrispondente ipotesi contemplata nel codice Zanardelli, «vale a dire una forma particolare di delinquenza associata, organizzata, al pari della cospirazione, mediante associazione, da cui si distingue per il possesso delle armi, da parte dei suoi componenti»¹⁹⁵.

¹⁹¹ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, Il cit., 50.

¹⁹² Cfr. PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano* cit., 689: «In un regime come quello fascista, infatti, le associazioni rivoluzionarie potevano porsi in due diverse prospettive: o si limitavano a diffondere, più o meno cautamente, la loro ideologia, o concretamente cercavano di organizzare un'insurrezione. In un sistema democratico invece i partiti rivoluzionari si muovono, di regola, ben diversamente, utilizzando volta a volta strumenti diversi, quali la propaganda teorica, la polemica politica contingente, l'inserimento nei conflitti sociali e particolarmente in quelli sindacali, le manifestazioni di piazza pacifiche o illegali: nonché, in un secondo tempo, l'infiltrazione nell'apparato statale, le intese - in molti casi - con potenze straniere, e la preparazione vera e propria all'insurrezione. A tale modo di procedere, la troppo netta dicotomia delineata dal Codice Penale non corrisponde in modo adeguato».

¹⁹³ Cfr. CERULO A., *Il trionfo dei reati associativi e l'astuzia della ragione*, in *Indice pen.*, n. 3, 2004, 1007 ss.

¹⁹⁴ **Art. 306 c.p. (Banda armata: formazione e partecipazione):** «Quando, per commettere uno dei delitti indicati nell'art. 302, si forma una banda armata, coloro che la promuovono o costituiscono od organizzano, soggiacciono, per ciò solo, alla pena della reclusione da cinque a quindici anni. Per il solo fatto di partecipare alla banda armata la pena è della reclusione da tre a nove anni. I capi o i sovventori della banda armata soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori».

¹⁹⁵ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, Il cit., 99.

Appare di immediata constatazione che l'elemento specializzante della fattispecie associativa in esame, rispetto a quella prevista dall'art. 305 c.p., sia rappresentato dal requisito dell'armamento.

La giurisprudenza di Cassazione¹⁹⁶, ebbe, comunque, a precisare, andando oltre il significato letterale deducibile da un'interpretazione restrittiva del testo dei Lavori preparatori, che non fossero indispensabili, ai fini della configurabilità della banda armata, né di quella ipotizzata dall'art. 306 c.p., né dell'analoga figura delittuosa disciplinata da una norma di carattere eccezionale, l'art. 2 D.L.L. 10 maggio 1945, n. 234, né la sussistenza di un'organizzazione di tipo militare, nella quale fossero ripartite le funzioni e definite le gerarchie, né la circostanza che ciascuno dei partecipi fosse armato¹⁹⁷. Tale posizione trovò, quindi, conforto nella dottrina dell'epoca¹⁹⁸.

Un vero e proprio orientamento giurisprudenziale in materia si andò, tuttavia, consolidando solo a partire dagli «anni di piombo», quando la norma in esame cominciò a intravedere una continuità d'applicazione, in quanto prioritario strumento di contrasto al dilagare, in una fase emergenziale anteriore al «varo» dell'art. 270bis, di quel fenomeno, etichettato con i termini di «terrorismo» ed «eversione», consistente in una strategia di attacco ai «gangli» dell'ordinamento vigente.

Sino ad allora il concetto di banda armata era stato, dalla giurisprudenza, preso in considerazione principalmente in relazione all'ipotesi prevista dal citato art. 2 D.L.L.

¹⁹⁶ Cfr. Cass., 15 gennaio 1949, n. 2, in *Giur. compl. Cass. pen.*, 1949, 1185 ss., con nota di BRASIELLO T., *Il concetto di banda armata e l'art. 2 del DL 10.5.45 n. 234*.

¹⁹⁷ Cfr. Cass., 15 gennaio 1949, n. 2, cit., 1185-1186: «Si sostiene invero che non ricorra la ipotesi delittuosa di "banda armata" a tenore dell'art. 2 DL 10.5.45 n. 234, per mancanza di organizzazione interna e provvista di armi in ciascuno dei compartecipi [...] La seconda eccezione si palesa errata in linea di diritto poiché, se, nel silenzio del CP, la nozione di banda armata ipotizzata nell'art. 306 CP, in quanto diretta all'aggressione della personalità dello Stato, implica un armamento quanto più possibile esteso tipo militare, ripartizioni di grado e gerarchia di funzioni, nella ipotesi invece di banda armata, agli effetti dell'art. 2 DL 10.5.45 n. 234, basta che vi sia una provvista sufficiente di armi, tanto da poter rendere pronta e valida l'aggressione o la resistenza armata, e non è necessario che ciascuno dei componenti sia armato. Trattasi invero di legge di carattere eccezionale diretta a reprimere con la massima celerità e il massimo rigore i più gravi attentati contro il patrimonio o contro la persona, in un momento di grave turbamento sociale e di pericolosa reviviscenza delle forme più pericolose di delinquenza associata, e tale scopo sarebbe evidentemente frustrato se per l'applicazione di detta legge si dovesse richiedere la organizzazione a tipo militare della *societas sceleris* e l'armamento di ognuno degli associati, la quale organizzazione inoltre non si palesa necessaria all'evento particolarmente dannoso ed allarmante che la legge intende colpire».

¹⁹⁸ Cfr. BRASIELLO T., *Il concetto di banda armata e l'art. 2 del DL 10.5.45 n. 234* cit., 1187-1188: «Il legislatore, nel dettare la norma dell'art. 2 non può presumersi che ignorasse il significato giuridico di "banda armata", tanto più che trattasi di legge eccezionale, che non deve interpretarsi estensivamente, e con criteri che contrastino il codice penale. Identica la formulazione; promotori, costitutori, organizzatori, sovventori, semplici partecipanti. Certo sarebbe assurdo pretendere che vi sia un generale, un colonnello, e così via: neppure l'art. 306 CP lo richiede, come, secondo rettamente osserva la sentenza, non è necessario che ognuno degli associati sia armato, il che non è richiesto neppure dall'art. 306. La dotazione di armi per le comuni imprese, e la organizzazione, come espressa superiormente, sono però estremi necessari».

n. 234/1945, i cui presupposti sono i medesimi di quelli richiesti per il configurarsi dell'art. 306 c.p.: la sola sostanziale differenza tra le due disposizioni è data dalla circostanza che la *societas sceleris*, nel primo caso, è orientata alla non esclusiva commissione di reati contro la personalità dello Stato, ma alla realizzazione, altresì, di *crimina* contro la proprietà e le persone¹⁹⁹.

La Corte d'Assise di Napoli, in una sentenza²⁰⁰ datata 16 febbraio 1977, non dimostrò coerenza interpretativa, quando, dopo aver esordito con l'individuare, quale elemento oggettivo della figura delittuosa in esame, l'esistenza di un'«organizzazione di tipo militare con disponibilità di un armamento adeguato», ebbe, successivamente, a precisare che «la suddetta struttura non richiede né una pianta organica preordinata e stabile con ordinamento di gerarchia e disciplina codificata ed imposta dall'alto (essendo sufficiente una pluralità di persone spontaneamente aderenti, anche in tempi successivi, ad un sodalizio costituente un funzionale organismo in forza di una disciplina spontaneamente accettata per la realizzazione dello scopo comune), né la dotazione di armi a ciascun componente o la concentrazione delle stesse in apposito deposito (essendo sufficiente la possibilità di ciascun componente di attingere alla dotazione comune secondo la necessità)»²⁰¹.

Nella sentenza del 1977 si afferma, in ogni caso, la non indispensabile sussistenza, per aversi banda armata, di un'organizzazione verticistica, gerarchicamente strutturata attraverso una ripartizione di compiti e di ruoli ben definiti e la presenza in essa di quadri stabili²⁰².

Medesime incertezze interpretative sono da riscontrare nella successiva elaborazione giurisprudenziale della Cassazione, nella quale si andò consolidando l'indirizzo incline a ritenere non necessaria, ai fini della configurabilità dell'art. 306 c.p., la circostanza che ogni partecipe fosse armato, richiedendosi, viceversa, la disponibilità, da parte di ciascuno di essi, di armi in misura adeguata al perseguimento degli obiettivi comuni; e se si sostiene, da un lato, attraverso la sentenza del 14 novembre 1984, che i ruoli dei vari componenti il sodalizio «sono

¹⁹⁹ Cfr. BRASIELLO T., *Il concetto di banda armata e l'art. 2 del DL 10.5.45 n. 234* cit., 1187.

²⁰⁰ Si tratta dello storico processo ai Nuclei Armati Proletari.

²⁰¹ Cfr. Corte Assise Napoli, 16 febbraio 1977, in *Giur. merito*, 1978, 110 ss., con nota di FERRANTE U., *Banda armata*.

²⁰² Cfr. FERRANTE U., *Banda armata* cit., 114-115: «Occorre, però, riconoscere che la Corte d'assise, precisando che "l'organizzazione di tipo militare" non deve necessariamente avere, per identificarsi in una banda armata, quadri prestabiliti permanenti, un reclutamento obbligatorio, una gerarchia verticale con ripartizione precisa e rigida di compiti, una disciplina imposta e codificata, un armamento non dei singoli ma del corpo, menziona i caratteri non di una organizzazione "di tipo" militare, ma di un corpo militare dello Stato moderno; ciò, peraltro, complica le cose in quanto si esclude che la banda armata debba avere la struttura di una formazione militare statale (il che è ovvio) e non si precisa in che consiste l'organizzazione di tipo militare che caratterizzerebbe la banda armata, posto che un concetto non può scaturire da dati negativi».

posti in maniera gerarchica ai fini degli effetti penali delle rispettive condotte, attuandosi, peraltro, una equiparazione tra la efficienza causale dell'azione dei capi e dei sovvenzionatori a quella dei promotori, dei costituenti e degli organizzatori [...] equiparazione che non si rinviene, stante il minor grado di quell'efficienza, tra la condotta dei capi e quella dei "partecipi"²⁰³, si sminuisce, dall'altro, attraverso la sentenza del 12 luglio 1985, l'importanza della distinzione gerarchica e dell'individuazione di un vertice nell'ambito dell'organismo associativo (di cui non si richiede, comunque, la strutturazione in organizzazione di tipo militare), ritenendosi «sufficiente un vincolo di puro collegamento tra i componenti della banda, idoneo a realizzare il fine specifico» della commissione di quei reati per i quali la medesima fu costituita²⁰⁴.

2.4.2. Sulla scorta dell'osservazione che detenzione e porto abusivo di armi sono puniti più severamente rispetto all'intera ipotesi delittuosa disciplinata dall'art. 306 c.p., non potendo, per tale ragione, essere considerate parti di quel reato complesso, che, per presunzione di legge, si ritiene connotato di maggior gravità rispetto ai delitti che lo compongono, giurisprudenza di Cassazione²⁰⁵ ebbe a escludere, quale elemento costitutivo della fattispecie associativa in esame, l'armamento²⁰⁶.

Tale requisito, nell'ambito della *societas sceleris*, «viene preso in considerazione» - come osserva la Cassazione - «nella sua generica oggettività per il maggior pericolo dell'associazione che ne abbia la disponibilità, non essendo richiesto che i singoli componenti siano armati ed essendo del tutto indifferente la eventuale liceità

²⁰³ Cfr. Cass., 14 novembre 1984, in *Cass. pen.*, 1986, 239, con nota di DE LIGUORI L., *L'armamento come elemento costitutivo della banda armata*: «Si deve considerare "partecipe" della banda armata colui che, in modo consapevole, libero e continuato, aderisca all'associazione ed accetti, in maniera cosciente e responsabile, l'ordinamento della stessa e sia disposto con dedizione ad operare, nell'esplicazione di attività concrete, per il conseguimento della finalità associativa, in conformità alle norme o alla prassi che disciplinano la sua utilizzazione. Ne consegue che dovrà considerarsi "partecipe" l'associato, mai utilizzato in attività concrete o incaricato solo di fornire notizie in suo possesso o di procedere allo spoglio della stampa per rilevare dati e fatti utili all'organizzazione secondo le indicazioni di coloro che quel compito gli hanno assegnato e consistente nella mera rivelazione di materiale, di dati predeterminati nel loro genere e nella esplicazione della quale al suo esecutore non risulta riservato alcun margine di discrezionalità».

²⁰⁴ Cfr. Cass., 12 luglio 1985, in *Cass. pen.*, 1986, 697, con nota di DE FRANCESCO G.A., *Riflessioni sulla struttura della banda armata, sui suoi rapporti con gli altri reati politici di associazione, e sui limiti alla responsabilità dei componenti la banda per la commissione dei delitti-scopo*.

²⁰⁵ Cfr. Cass., 19 novembre 1976, in *Giust. pen.*, 1977, III, 142 ss.

²⁰⁶ Cfr. Cass., 19 novembre 1976 cit., 144 : «Non è, invero, assolutamente sostenibile che i reati *de quibus* (detenzione e porto abusivi di armi comuni e da guerra, armi alterate e clandestine) siano elemento costitutivo di quello di partecipazione a banda armata, con la conseguenziale configurazione di un reato complesso nel quale i primi debbono ritenersi assorbiti. Per convincersene basta il rilievo che il porto di armi da guerra, che dovrebbe essere una *pars* del reato complesso, è punito con una pena che di per sé è più grave di quella prevista per l'intera ipotesi delittuosa, mentre è evidente per presunzione di legge la maggior gravità del reato complesso rispetto a quelli che lo compongono».

della detenzione e del porto. Il possesso illegittimo delle armi, perché non autorizzato o non suscettibile di autorizzazione, costituisce un elemento qualificante estraneo alla previsione della banda armata»²⁰⁷.

L'ovvia e paradossale conclusione cui condurrebbero, pertanto, le riflessioni giurisprudenziali è il ritenere l'armamento condizione obiettiva di punibilità, nonostante che la stessa Cassazione²⁰⁸ avesse, appena pochi mesi prima, indicato il «fatto-reato della detenzione di un ingente quantitativo di armi» quale elemento costitutivo del sodalizio di cui all'art. 306 c.p.

Le argomentazioni della Cassazione sono state, tuttavia, sconfessate dalla dottrina, che, nel delineare i tratti salienti del reato complesso, ha posto l'accento, anziché sull'entità della sanzione, sull'opportunità di scongiurare il rischio di punire più volte un'attività criminosa già contemplata dal legislatore come parte integrante di una più ampia figura delittuosa²⁰⁹; e, quanto all'eventualità che detenzione e porto abusivo di armi possano concretare una condizione obiettiva di punibilità, si precisa come «tali condizioni» riguardino «solo l'applicazione della pena e non già il reato che deve essere rispetto a quello perfetto e compiutamente realizzato in ogni suo elemento»²¹⁰.

²⁰⁷ Cfr. Cass., 19 novembre 1976 cit., 144-145.

²⁰⁸ Cfr. Cass., 27 settembre 1976, in *Giur. it.*, 1977, II, 440 ss., con nota di RUBIOLA E.

²⁰⁹ Cfr. DE LIGUORI L., *L'armamento come elemento costitutivo della banda armata* cit., 243: «Tanto è vero che se si dovesse individuare una realtà costituita da più persone unite tra di loro da vincoli di solidarietà ed intesa alla realizzazione di uno dei delitti di cui all'art. 302 ma non armata, ci si troverebbe di fronte ad una condotta non inquadrabile certamente nel reato di cui all'art. 306 c.p., ma o in quello di associazione a delinquere o, se ne ricorressero gli estremi, in quello di tentativo di banda armata. In altri termini l'art. 306 prevede un reato "necessariamente complesso" per la cui compiuta realizzazione è necessario sia porre in essere una condotta associativa vietata e sia una detenzione, possesso o porto di armi illegittimi. Inoltre non va dimenticato che la minore gravità (sotto il profilo sanzionatorio) del reato di banda armata rispetto a quello di porto d'armi (da guerra), sarebbe impeditivo all'accoglimento delle nostre tesi, solo "per un elementare principio di proporzione giuridica", ma non già per espresso dettato legislativo. Se così stanno le cose allora bisognerà anche rilevare che i reati concernenti le armi sono puniti nel nostro codice dagli artt. 695 c.p. ss. a titolo di mere contravvenzioni e con pene di gran lunga inferiori a quelle stabilite per la banda armata. Solo successivamente si è provveduto a disciplinare l'intera materia con previsione di nuove fattispecie e l'irrogazione di pene più severe. Tale diversa e più severa regolamentazione, che peraltro ha lasciato immutata la formulazione del reato di banda armata anche sotto il profilo sanzionatorio, non può certo essere utilizzata oggi per sovvertire una impostazione di base e ledere il principio fondamentale del *ne bis in idem*».

²¹⁰ Cfr. DE LIGUORI L., *L'armamento come elemento costitutivo della banda armata* cit., 244: «Ma come può concepirsi un reato di banda armata, "perfetto e compiutamente realizzato" se non si ipotizza da parte dei soggetti che tale sodalizio compongono piena coscienza e volontà di detenere le armi o comunque di portarle per la realizzazione dei loro scopi delittuosi? Come si vede il concetto stesso di condizione obiettiva di punibilità come situazione estrinseca all'azione e per la quale il requisito della volontarietà è indifferente, mal si concilia con la previsione di cui all'art. 306 c.p., secondo la quale l'armamento è situazione inerente alla condotta ed integrante, unitamente ad altri specifici aspetti, quella complessa realtà che è appunto la banda armata e della quale il soggetto potrà essere chiamato a risponderne solo quando ne avrà voluto e realizzato l'intero contenuto anti-giuridico».

Non v'è dubbio, allora, che l'armamento costituisca requisito essenziale della fattispecie associativa in esame.

Altra incertezza normativa è, poi, rappresentata dall'omessa indicazione del numero minimo dei componenti la banda armata, che ragioni di identità strutturale con l'associazione cospirativa inducono a individuare, per interpretazione analogica, in almeno tre persone²¹¹. Al di là, comunque, dei tentativi interpretativi di carattere numerico, importanza assume, in dottrina, il sottolineare la distinzione, nell'ambito dell'organismo plurisoggettivo, tra i partecipi necessari, ossia coloro che pongono in essere la condotta tipica prevista dall'art. 306 c.p., e i concorrenti eventuali, che, pur non realizzando la fattispecie disciplinata dalla norma incriminatrice, rispondono del medesimo reato in virtù dell'art. 110 c.p., rappresentante disposizione generale estensiva della punibilità per l'ipotesi delittuosa anche nei confronti di soggetti esterni che alla medesima concorrono solo con azioni atipiche²¹².

Quanto ai presunti nessi di collegamento con l'art. 270, valgono, per l'art. 306, le medesime riserve espresse a proposito dell'art. 305 c.p. Si esclude, pertanto, sia un rapporto di mezzo a fine tra banda armata e associazioni sovversive, sia la possibilità di ravvisare nella prima un embrione di quell'apparato organizzativo che, sviluppatosi e articolatosi, darà luogo al sodalizio sanzionato dall'art. 270 c.p.

In giurisprudenza, pur negandosi la sussistenza di tale rapporto di mezzo a fine tra le due norme, se ne ammise, tuttavia, uno di specialità in concreto tra le medesime, tale da far propendere per la configurabilità dell'assorbimento della figura delittuosa di cui all'art. 270 in quella prevista dall'art. 306, qualora almeno uno dei reati-scopo a quest'ultima ricollegabili presentasse connotazioni intrinsecamente sovversive²¹³.

E chi ebbe a commentare la sentenza del Tribunale di Milano affermò che «il problema della configurabilità di una relazione teleologica tra banda armata ed ulteriori reati politici associativi può essere affrontato dall'angolo visuale di una più generale verifica dell'effettiva ampiezza del raccordo finalistico postulato dagli artt. 306 e 302 c.p. rispetto all'insieme dei delitti contro la personalità interna ed internazionale dello Stato»²¹⁴.

Pur condividendo la premessa secondo cui la gravità del reato previsto dall'art. 306 andrebbe graduata in relazione ai suoi delitti-scopo²¹⁵, si osserva, in dottrina,

²¹¹ Cfr. VALIANTE M., *Banda armata e numero dei partecipanti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, 451 ss.

²¹² Cfr. VALIANTE M., *Banda armata e numero dei partecipanti* cit., 453.

²¹³ Cfr. Trib. Milano, 23 aprile 1982, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, 310 ss., con nota di DE VERO G., *Banda armata e delitti politici di associazione: profili sistematici*.

²¹⁴ Cfr. DE VERO G., *Banda armata e delitti politici di associazione: profili sistematici* cit., 318.

²¹⁵ Cfr. DE VERO G., *Banda armata e delitti politici di associazione: profili sistematici* cit., 317: «Invero, nell'instaurare il confronto tra la cornice editale ex art. 306 c.p. e la pena prevista per gli

come tra questi ultimi non possa essere ricompresa anche la distinta fattispecie associativa contemplata dall'art. 270 c.p.²¹⁶

Ragioni di sistematicità espositiva ci inducono, infine, a rinviare, alla parte in cui ci occuperemo della L. 6 febbraio 1980, n. 15, ogni riflessione in ordine alla compatibilità tra la banda armata e la circostanza aggravante della finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico.

Quanto a una pur rapida analisi della struttura della norma, due distinte ipotesi delittuose, l'una relativa alle condotte di promozione, costituzione od organizzazione dell'organismo associativo, l'altra avente a oggetto la mera partecipazione al sodalizio, sono descritte, rispettivamente, dai commi primo e secondo dell'art. 306 c.p.²¹⁷; la presenza del dolo specifico, volto alla realizzazione di uno dei delitti indicati nell'art. 302, è stata ritenuta sussistente nella sola ipotesi di cui al comma 1, considerando, viceversa, semplice movente della condotta criminosa lo scopo perseguito nella semplice partecipazione²¹⁸.

Il reato ha carattere permanente; unanimità non v'è in dottrina circa la configurabilità del tentativo, negata da alcuni²¹⁹, ammessa, viceversa, da altri, in relazione alle condotte idonee e dirette in modo non equivoco a costituire un'associazione armata, nel caso del successivo mancato conseguimento delle armi²²⁰.

ulteriori reati politici associativi, come per un qualunque altro reato-fine, occorre non perdere di vista la pluridimensionalità della prima fattispecie. La banda armata costituisce cioè, almeno sul piano della previsione legale, attività prodromica rispetto all'insieme dei delitti contro la personalità dello Stato, dal semplice fatto di espressione ai più catastrofici tra gli eventi politico-sociali prospettati dal legislatore penale; appare allora plausibile che i gradi superiori della quantità astratta di pena segnalata dall'art. 306 c.p. siano appunto deputati a recepire le sottofattispecie finalisticamente orientate in quest'ultima direzione, mentre la preparazione in forma di banda armata di delitti a loro volta di natura associativa sia piuttosto destinata ad interessare in linea di principio livelli di pena vicini al minimo edittale».

²¹⁶ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *Riflessioni sulla struttura della banda armata, sui suoi rapporti con gli altri reati politici di associazione, e sui limiti alla responsabilità dei componenti la banda per la commissione dei delitti-scopo* cit., 713: «In questo caso, la scelta a favore del livello più basso di pena non potrebbe infatti dipendere dalla natura dell'associazione-scopo in sé e per sé considerata - posto che il fatto di associarsi non integra di per sé alcun illecito - bensì dalla natura dello scopo che l'associazione sovversiva persegue. Tuttavia, dal momento che un simile scopo dovrebbe - in quanto caratteristico di un'associazione che si pone, a sua volta, come fine della banda armata - essere altresì proprio anche di quest'ultima fattispecie, ancor prima di domandarsi quale pena applicare a quest'ultima, ci si dovrebbe porre il problema del perché il legislatore abbia introdotto due figure associative entrambe caratterizzate dallo stesso scopo, e pur tuttavia destinate a porsi in un rapporto di mezzo a fine».

²¹⁷ Per una ricostruzione più attenta della disciplina, in particolare, del delitto di banda armata, cfr. BOSCARRELLI M., voce *Banda armata*, in *Enc. dir.*, V, 1959, 35 ss.; RONCO M., voce *Banda armata*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988.

²¹⁸ Cfr. RONCO M., voce *Banda armata* cit., 3.

²¹⁹ Cfr., tra tutti, FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale* cit., 56.

²²⁰ Cfr. RONCO M., voce *Banda armata* cit., 3.

Da una più attenta ricostruzione della fattispecie incriminatrice appare evidente come il legislatore abbia fornito una descrizione generica e insufficiente dell'art. 306 c.p., dalla cui formulazione non sono desumibili gli elementi necessari ad accertarne la struttura e l'organizzazione; tale carenza di tassatività e determinatezza ha lasciato ampi margini di discrezionalità alla giurisprudenza, che, soprattutto tra gli anni settanta e ottanta del secolo scorso, ha potuto, così, riempire un «vuoto involucro» di propri contenuti tipizzanti, tesi a ridefinire l'oggettività giuridica della norma, al fine di renderla prioritario strumento di contrasto al fenomeno della «lotta armata» e fronteggiare, così, l'emergenza attraverso l'alterazione della sua fonte di legittimazione.

2.4.3. La parte dedicata dal capo V del titolo I (libro II) ai reati associativi si conclude con alcune norme tese, da un lato, a sanzionare l'assistenza ai partecipi di associazione cospirativa o di banda armata (art. 307 c.p.), e, dall'altro, a stabilire quali delle condotte riconducibili alle suddette fattispecie incriminatrici rappresentino casi di non punibilità (artt. 308 e 309 c.p.).

Avendo il legislatore stabilito che l'art. 307 c.p. presuppone un'assistenza prestata nei confronti degli autori di reati permanenti e affermandosi, nei Progetti preliminare e definitivo del codice, la natura «parimenti» o «esclusivamente» istantanea della cospirazione mediante accordo - opinione respinta dalla dottrina dominante²²¹ -, si esclude che quest'ultima possa rientrare nella previsione normativa. L'art. 307 c.p. trova applicabilità solo qualora non siano configurabili le ipotesi di concorso di persone nel reato o di favoreggiamento.

Nella Relazione al Progetto definitivo del codice sono esposte le ragioni fondanti la disposizione in esame: «la salvezza dello Stato esige che non soltanto si reprima, con ogni severità, qualsiasi forma di delinquenza associata ai suoi danni, ma che si puniscano anche coloro, che comunque vengano in soccorso dei singoli associati; l'interesse pubblico esige, in altri termini, che, pur senza richiamare in vigore norme di atrocità proprie di altri tempi, tuttavia la minaccia di una pena contribuisca ad allontanare dai singoli associati tutti coloro che potrebbero materialmente aiutarli, affrettando così il momento, in cui l'associazione sia costretta a porre termine alla sua attività criminosa, per difetto dei mezzi di sussistenza necessari ai suoi componenti»²²².

Si ipotizza, quindi, nel comma 2 dell'art. 307 c.p., quale circostanza aggravante, la continuazione nel reato; avendo quest'ultimo per presupposti due figure di delitto

²²¹ Cfr., tra tutti, BRICOLA F., voce *Cospirazione politica mediante accordo o associazione* cit., 127.

²²² Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, Il cit., 102.

permanente, si può verificare che esso sia commesso più volte dal medesimo soggetto, «col dare ricetto o vitto a individui diversi, ma affiliati alla stessa associazione o alla stessa banda»²²³.

La L. 15 dicembre 2001, n. 438, ha apportato qualche modifica alla terminologia adoperata nel dettato normativo, al fine di adeguarlo all'evolversi delle forme di assistenza al sodalizio criminoso; risulta, così, ampliata, nel primo comma, l'espressione «dà rifugio o fornisce vitto», attraverso l'aggiunta della frase «ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione», e sono sostituiti, nel comma successivo, i termini «rifugio» e «vitto» con quelb - di più ampio spettro semantico - di «assistenza».

Non è sanzionabile, infine, chi commetta il fatto in favore di un prossimo congiunto²²⁴.

Dagli artt. 308 e 309 c.p. è prevista, quindi, la non punibilità per le condotte di scioglimento ovvero di recesso o resa (qualora non si versi nella condizione di capo, né di promotore) oppure di impedimento del delitto di cui, rispettivamente, alle due forme cospirative o alla banda armata.

Come si affermò nella Relazione al Progetto definitivo del codice, infatti, «due gravi questioni, squisitamente politiche, s'imponevano all'attenzione del legislatore: se si dovesse o meno accordare l'impunità al cospiratore, che avesse rivelato all'Autorità il fatto della cospirazione e i nomi degli altri associati; se si dovesse o meno sancire penalmente l'obbligo, per qualsiasi cittadino, di denunciare all'Autorità l'esistenza di taluno fra i delitti contro la personalità dello Stato, che eventualmente fosse a sua cognizione. Il Progetto risolve ambedue le questioni con quella visione realistica della necessità di difendere la sicurezza dello Stato, che è propria di uno Stato consapevole della propria forza. Non indulge senz'altro ai delatori, né autorizza il tradimento nemmeno fra scellerati; ma dichiara non punibili coloro che impediscano, comunque, l'esecuzione del delitto, per cui l'accordo era intervenuto, l'associazione era stata costituita, o la banda era stata formata. Fra i modi, con cui l'esecuzione del delitto-fine può essere impedito, può annoverarsi anche la sana resipiscenza di taluno fra gli stessi colpevoli, senza che sia assolutamente necessaria la delazione»²²⁵.

²²³ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, Il cit., 103.

²²⁴ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, Il cit., 104: «Anche secondo il Progetto, pertanto, sono da intendere per prossimi congiunti soltanto gli ascendenti, i discendenti, il coniuge, i fratelli, le sorelle, gli affini nello stesso grado, gli zii e i nepoti. Una disposizione, completamente nuova rispetto al Codice vigente, è viceversa quella dell'ultimo capoverso, il quale stabilisce, sempre con riferimento alla nozione di prossimo congiunto, che l'affinità si considera cessata per la morte del coniuge, quando non vi sia prole».

²²⁵ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. V, Il cit., 105.

Si tratta di norme aventi natura esimente, nelle quali si afferma la prevalenza delle opzioni di politica criminale, tendenti a favorire in ogni caso il venir meno di organismi plurisoggettivi costituenti un pericolo per l'esistenza dello Stato, sull'interesse alla punibilità del «colpevole»²²⁶.

²²⁶ Per un più ampio approfondimento dei casi di non punibilità di cospirazione o banda armata, cfr. DE BALZO U., voce *Cospirazione politica* cit., 3-4; RONCO M., voce *Banda armata* cit., 4-5.

Capitolo terzo
**La legislazione d'emergenza degli «anni di piombo» e le stagioni
dei processi politici**

3.1. Legislazione d'emergenza e legge 6 febbraio 1980, n. 15: la finalità di «terrorismo» ed «eversione dell'ordine democratico».

3.1.1. La logica dell'emergenza, che accomuna secondo una prospettiva di continuità i sia pur molteplici ed eterogenei ordinamenti avvicendatisi in quasi un secolo e mezzo dalla nascita dello Stato italiano, ha condizionato in maniera determinante la legislazione del periodo compreso tra gli anni settanta-ottanta del secolo scorso²²⁷.

Nell'«amministrativizzazione» della giurisdizione²²⁸ è da rinvenire, infatti, la sola risposta, fornita sul piano legislativo, alle profonde contraddizioni generate dalla fase di crisi, direttamente ricollegabile all'incapacità di adeguamento del potere politico alla mutata congiuntura economico-sociale; l'evoluzione del sistema punitivo in senso maggiormente autoritario non riguarda, comunque, prevalentemente quella italiana, ma investe l'«intera società capitalistica occidentale»²²⁹.

Il declino del *Welfare state*²³⁰, in concomitanza alla dislocazione delle funzioni decisionali dai centrali e visibili luoghi istituzionali di competenza a quelli periferici e segreti, sempre più sottratti al pubblico controllo - fenomeno noto come «clandestinizzazione del potere»²³¹ -, ha comportato, come diretta conseguenza, un

²²⁷ Cfr. TRONCONE P., *La legislazione penale dell'emergenza in Italia* cit., 187.

²²⁸ Per descrivere una delle direzioni attraverso cui si è mossa la legislazione d'emergenza è stata adoperata l'espressione «amministrativizzazione» della giurisdizione, «da intendersi nel duplice senso di aumento dei poteri di condizionamento dell'Esecutivo sul processo penale e tendenza dei comportamenti giurisdizionali a realizzarsi secondo metodi tipici delle attività amministrative»; cfr., GRECO F., *Amministrazione/giurisdizione, oggi*, in *Crit. dir.*, IX - n. 29-30, 1983, 37. Cfr., sul punto, altresì PALOMBARINI G., *Stato di diritto, caratteri dell'emergenza e cultura della trasformazione*, in *Ques. giust.*, n. 3, 1983, 623 ss.

²²⁹ Cfr. BARATTA A., *Prefazione a Moccia S., La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale* cit., XVIII: «Uno sguardo comparativo rivolto ad altri paesi d'Europa e d'America sembra avvalorare l'ipotesi che quella degli ultimi due decenni sia piuttosto una mutazione strutturale del sistema punitivo, che interessa l'attuale fase di sviluppo dell'intera società capitalistica occidentale, una crisi di adattamento, scrivevo sopra, alla presente trasformazione di questa società. Tendenze efficientistiche o «funzionalistiche», con tratti assimilabili a quelle italiane, vengono osservate da una attenta letteratura in Germania, Olanda, Spagna, Inghilterra, negli Stati Uniti e in alcuni paesi dell'America Latina, come per esempio la Colombia».

²³⁰ Cfr. BRICOLA F., *Crisi del Welfare State e sistema punitivo* (1982), in *Scritti di diritto penale* (a cura di CANESTRARI S. - MELCHIONDA A.), vol. I/II, Milano, 1997, 1425 ss.

²³¹ Cfr. PALOMBARINI G., *Stato di diritto, caratteri dell'emergenza e cultura della trasformazione* cit., 632-633: «E' noto infatti che con la crescita del *Welfare* il vecchio modello ereditato dallo stato liberale - che l'ideologia voleva improntato ai principi di legalità, pubblicità e controllo, le cui parziali realizzazioni sono poi state il frutto di grandi lotte democratiche - subisce una profonda, non sempre avvertita modificazione a causa dello spostamento dei centri decisionali dai luoghi istituzionalmente previsti ad altri meno pubblici, meno trasparenti. Le scelte di politica economica, l'erogazione dei flussi di pubblico denaro, lo stesso soddisfacimento dei cosiddetti diritti sociali nelle fasi alte della congiuntura avvengono per lo più a seguito di decisioni e accordi presi a livello extra-parlamentare e

processo di trasformazione della società, nel quale centralità è attribuita alla ridefinizione delle strategie repressive, sia sul piano della configurazione della sanzione, sia su quello dell'esecuzione della pena²³².

Del resto, la necessità di soluzione dei conflitti è da sempre riduttivamente ricondotta entro la sfera punitiva, attraverso il ricorso esclusivo alla politica penale, che qualifica come delitti le lotte sociali, avvalendosi dei soli strumenti offerti dal diritto penale; quest'ultimo svolge, viceversa, un ruolo di *extrema ratio* in relazione alla politica criminale (e, più in generale, a quella sociale), da cui, tuttavia, si prescinde, assumendo, essa, quale obiettivo prioritario, l'analisi delle cause fondanti i processi criminogeni²³³.

E proprio in riferimento all'indagine sulle origini del crimine nell'età moderna, la teoria marxiana dell'«esercito industriale di riserva»²³⁴, muovendo dalla critica alla società a economia capitalistica, nella quale la disoccupazione rappresenta un fattore «strutturale» e non «congiunturale», dimostra come i fenomeni di marginalità costituiscano effetto «necessario» e non «contingente» del sistema di produzione imposto da tale società; sarà, infatti, progressivamente respinto dal ciclo produttivo e, quindi, dall'occupazione lavorativa un numero sempre più ampio di soggetti appartenenti alla classe operaia, che andranno a ingrossare le fila del sottoproletariato²³⁵.

Lo sviluppo delle sottoculture criminali nell'ambito dei settori marginali è, così, direttamente riconducibile a quei fenomeni di disgregazione e scomposizione sociale prodotti dal sistema a economia capitalistica, che dà luogo a una «criminalità

che nelle camere ricevono, se del caso, generiche e formali ratifiche. Funzionale a questo sistema è la discrezionalità dell'azione di governo, non la rigidità del lungo *iter* legislativo [...] Quanto a forme giuridiche, i diritti sociali non di rado restano entro i limiti delle indicazioni costituzionali, senza trovare effettive garanzie nelle norme ordinarie, sostanziali e procedurali. E quando poi il *welfare state* è investito dalla crisi, quando più ridotte sono le possibilità di soddisfare le varie domande, inevitabilmente si sviluppano processi degenerativi in favore di logiche corporative e clientelari [...] La clandestinizzazione del potere che deriva dalla crisi, cui s'è fatto riferimento, non può - proprio per tutto questo - essere solamente la dislocazione, sempre più sotterranea, dei luoghi delle decisioni dal parlamento all'esecutivo, da questo alle segreterie dei partiti di maggioranza e di qui ai feudi delle varie correnti. Si tratta invece di un fenomeno che, pur ricomprendendo tutto questo, agisce ancor più nel profondo, passando orizzontalmente attraverso i partiti e le loro correnti, costruendo canali tra queste, gli apparati dello Stato e i vari gruppi di interesse, creando saldature «insospettabili» tra questi governi privati e le varie bande, anche armate, in lotta per l'autoaffermazione e la conquista di sempre nuove quantità di potere».

²³² Cfr. AMIRANTE C., *Sistema costituzionale e diritto penale politico*, in AA.VV., *Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri*, Roma, 1984, 59 ss.

²³³ Cfr. BRICOLA F., *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)* (1975) cit., 101.

²³⁴ Cfr. FERRAJOLI L. - ZOLO D., *Marxismo e questione criminale*, in *La Questione criminale*, III - n. 1, 1977, 97 ss.

²³⁵ Cfr. FERRAJOLI L. - ZOLO D., *Marxismo e questione criminale* cit., 112.

specifica, storicamente determinata e connotata, nei suoi processi genetici, dalle moderne cause strutturali della marginalità e della pauperizzazione»²³⁶.

La c.d. «devianza» si configura, allora, come il risultato delle contraddizioni esistenti nel modello di società borghese, dalla quale non tutte le condotte antinormative vengono, poi, avvertite in maniera parimenti criminosa²³⁷. La criminalità non è, pertanto, identificabile attraverso un concetto cristallizzato nel tempo, aprioristicamente e oggettivamente determinato, ma si va connotando ed evolvendo a seconda del momento storico e in relazione a un dato sistema ordinamentale, ponendosi, in ogni caso, quale pretesto per la perpetuazione di logiche escludenti.

Tali logiche trovano, agli inizi del Novecento, conferma nella tendenza a ridurre la politica criminale, dapprima, in politica penale e, quindi, a partire dagli anni successivi al secondo dopoguerra, in politica penale dell'ordine pubblico²³⁸, attraverso la restrizione della sfera di tutela statale dai più generali interessi riguardanti la collettività ai «gangli essenziali del potere della classe borghese»²³⁹.

Le moderne strategie repressive si ridefiniscono, pertanto, attorno all'ambiguo concetto di ordine pubblico²⁴⁰, alla cui assenza di contenuti effettivi l'ordinamento italiano ha cercato di ovviare facendo, talvolta, ricorso all'espressione di «ordine pubblico costituzionale»²⁴¹.

L'incapacità di istituzionalizzare i conflitti e il rifiuto di affrontare le ragioni sociali ed economiche della crisi, hanno indotto le forze della maggioranza, in perfetta armonia con quelle dell'opposizione, ad accentuare, intorno alla metà degli anni settanta del secolo scorso, i processi di criminalizzazione, attraverso la riproposizione della legislazione emergenziale, la cui stagione fu inaugurata nel biennio 1974-75, e, in particolare, dalla legge 22 maggio 1975, n. 152 (c.d. «Reale»); le tendenze

²³⁶ Cfr. FERRAJOLI L. - ZOLO D., *Marxismo e questione criminale* cit., 114.

²³⁷ Si pensi, a esempio, ai cc.dd. delitti dei «colletti bianchi», la cui gravità è stata stigmatizzata solo in epoca recente; cfr. PONTI G., *Compendio di criminologia* cit., 159.

²³⁸ Cfr. BRICOLA F., *Intervento al dibattito sul tema: «Ordine pubblico e crisi politico-economica»* (1977), in *Scritti di diritto penale* (a cura di CANESTRARI S. - MELCHIONDA A.), vol. I/II, Milano, 1997, 1217 ss.

²³⁹ Cfr. BRICOLA F., *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)* (1975) cit., 103.

²⁴⁰ Per una più ampia ricostruzione del concetto di ordine pubblico, cfr. ROSSO G. voce *Ordine pubblico (delitti contro l')*, in *Novissimo Dig. it.*, XII, 1965, 152 ss.; FIORE C., voce *Ordine pubblico (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXX, 1980, 1084 ss.; DALLA CASA M., voce *Ordine pubblico (delitti contro l')*, in *Enc. giur. Treccani*, 1990; MOCCIA S., voce *Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, 1990

²⁴¹ La tutela dell'ordine pubblico costituzionale si identifica con quella dell'«ordre dans la rue»; cfr. BRICOLA F., *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152)* (1975) cit., 104: «“Ordre dans la rue” significa “quieta sottomissione delle classi subalterne nei loro rispettivi centri di attività”: la “rue” viene assunta come punto terminale e più appariscente della manifestazione del dissenso».

autoritarie del sistema penale italiano, rimaste inalterate nonostante le vicende relative alla caduta del fascismo, prima, e all'avvento della Costituzione, poi, risultano, così, accentuate a seguito dello smantellamento delle già esigue garanzie costituzionali in relazione al definitivo eclissamento dell'idea di Stato sociale di diritto²⁴².

Ed è proprio in tale fase che la cultura garantista tradisce la propria storica ambiguità, mostrando un'indubbia vocazione a proporsi esclusivamente come «garantismo di classe» e sciogliendo l'equivoco di fondo circa la sua appartenenza al patrimonio della tradizione liberale.

La logica dell'emergenza, della cui riviviscenza furono complici altresì i partiti della sinistra istituzionale, ha imposto quale obiettivo prioritario la neutralizzazione dell'individuo, perseguito, da un lato, attraverso un rinnovato e spregiudicato ricorso alle fattispecie associative, il cui novero è stato ulteriormente ampliato con l'ausilio dello strumento legislativo, e attuato, dall'altro, mediante la predisposizione di un percorso di riforma penitenziaria, che vide, a partire dal 1975, interventi volti alla realizzazione di un sempre più articolato apparato di controllo sociale.

L'opzione per una soluzione giudiziaria e non politica del fenomeno della «lotta armata»²⁴³ ha comportato la definitiva affermazione di un diritto penale «del nemico»²⁴⁴.

3.1.2. La crisi che, a partire dagli anni trenta del secolo scorso, interessò la società capitalistica occidentale, mettendo in discussione la legittimità dei singoli ordinamenti statuali, comportò la progressiva perdita di controllo dei meccanismi di regolazione dei conflitti, dando, così, luogo - per reazione - a forme di democrazia sempre più connotate di autoritarismo²⁴⁵.

Il processo di trasformazione della società ebbe, infatti, a oggetto un accentramento dei poteri decisionali volto alla «totalizzazione» dell'intera struttura

²⁴² Cfr. FERRAJOLI L., 1977: *Ordine pubblico e legislazione eccezionale*, in *La Questione criminale*, III - n. 1, 1977, 361 ss.

²⁴³ Cfr., al riguardo, il dibattito su *Terrorismo e stato della crisi* (con interventi di STORTONI L., 5 ss.; MARCONI P., 9 ss.; RESTA E., 21 ss.; COTESTA V., 31 ss.; INSOLERA G., 41 ss.; MARLETTI C., 47 ss.; FERRAJOLI L., 55 ss.; CARINCI F., 72 ss.; CIAFALONI F., 85 ss.; NEGRI A., 89 ss.; PULITANO' D., 95 ss.; STAME F., 108 ss.; BEVERE A., 113 ss.; CANOSA R., 120 ss.), in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 3 ss.

²⁴⁴ Cfr. BARATTA A., *Prefazione* a Moccia S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale* cit., XVI.

²⁴⁵ Cfr. RESTA E., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 21-22.

sociale, nella quale a una decrescente conflittualità istituzionalizzata si andava accompagnando una crescente conflittualità non regolata²⁴⁶.

Il diffondersi di un antagonismo di classe sottratto ai tentativi di mediazione politica produsse una nuova stagione di violenza, che si andò ridefinendo, dal 1960 in poi, come «terrorismo di Stato»: obiettivo perseguito è la realizzazione, con l'ausilio della «strategia della tensione», di una situazione di ingovernabilità tesa alla giustificazione di un intervento militare *golpista* o, quantomeno, di un ulteriore irrigidimento statale in senso autoritario.

In Italia, in particolare, tale logica del terrore, che conoscerà la fase più acuta nel periodo compreso tra il 1969, anno della strage di Piazza Fontana, e il 1974, anno dell'attentato sul treno *Italicus*, troverà attuazione - secondo una condivisibile linea interpretativa - attraverso la strumentalizzazione di gruppi legati all'«eversione» di destra²⁴⁷. «Terrorismo di Stato» e «terrorismo nero» finiscono, così, per identificarsi: caratteristiche comuni diventano l'anonimità, lo stragismo, l'aselettività²⁴⁸. Tra le finalità da entrambi perseguite v'è il tentativo di ridefinire un quadro dei poteri incline all'occultamento delle funzioni decisionali, non più pubbliche, come il vecchio modello liberale imponeva²⁴⁹.

²⁴⁶ Cfr. RESTA E., intervento in *Terrorismo e stato della crisi* cit., 27-28: «Un elemento decisivo su cui riflettere è l'apparizione di nuovi movimenti collettivi con i quali avanza un nuovo processo antagonistico in cui controllo e conflitto si divaricano. Mentre c'è una progressiva concentrazione degli apparati decisionali all'altezza della crisi economico-sociale, si diffondono e si moltiplicano i luoghi e i soggetti dell'antagonismo fino ad investire gli ambiti tradizionalmente più neutrali. Cresce una frattura tra una conflittualità organizzata, perché potenzialmente mediabile, ed una conflittualità non regolata. Concentrazione del potere decisionale e diffusione della conflittualità producono da diverse angolazioni una sostanziale erosione dei canali della mediazione politica; viene meno in altri termini l'illusione della ripresa, come si dice, di un mercato socio-politico globale che tende a sostituire la regola col negoziato. Avanza così da opposti punti di vista, quello del dominio e quello della sua negazione, una tendenza alla totalizzazione della realtà sociale: l'idea cioè di un punto centrale e nascosto del dominio che regoli la crisi, e il suo opposto, cioè l'idea di una rivoluzione che dal centro del sistema ne capovolga la logica complessiva».

²⁴⁷ Sul fenomeno del «terrorismo di destra» e sulle sue implicazioni con lo Stato, cfr., BORRACCETTI V., *Aspetti e problemi del terrorismo di destra*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 867 ss.; FERRARESI F., *I riferimenti teorico-dottrinali della destra radicale*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 881 ss.; SCARPARI G., *Il processo per la strage dell'Italicus*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 893 ss.; VIGNA P.L., *L'omicidio del magistrato Vittorio Occorsio. I processi e alcune riflessioni*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 913 ss.; CAPALDO G. - D'AMBROSIO L. - GIORDANO P. - GUARDATA M. - MACCHIA A., *L'eversione di destra a Roma dal '77 ad oggi: spunti per una ricostruzione del fenomeno*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 935 ss.

²⁴⁸Cfr. CARINCI F., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 78.

²⁴⁹ Cfr. STAME F., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 109: «Il terrorismo di destra agisce allora come strumento di ripresa di controllo da parte di un sistema che non tollera le forme di pubblicità politica consentite dalla democrazia rappresentativa [...] Il sistema della pubblicità delle decisioni politiche è un portato della tradizione liberale; lo stato tardo-capitalista non tollera forme di pubblicità e di socializzazione delle decisioni che non abbiano forma prevalentemente plebiscitaria; il terrorismo è un modo di gestione della politica che prescinde dalla dimensione pubblica».

La crisi socio-economica italiana aveva, nel frattempo, determinato, a partire dalla fine degli anni sessanta del secolo scorso, l'avviamento di quel processo teso al superamento dell'esclusione di partiti, quale quello comunista, dalla partecipazione alla direzione del Paese, decretando, nella pratica, la fine dell'opposizione parlamentare della sinistra istituzionale²⁵⁰.

La frammentazione del tessuto sociale, divenuto, così, espressione di bisogni maggiormente articolati, non rendeva, comunque, più praticabile la via per un'«azione terroristica centralizzata», in quanto «ripetizione» o «ultima istanza del potere statale», in grado di replicare alla lotta di classe e di produrre una trasformazione del «ciclo politico»²⁵¹.

Il venir meno delle condizioni per il perpetuarsi della logica del terrore, quale risposta unitaria alle differenziate forme di rivendicazione dei bisogni, determina, nel corso degli anni settanta del secolo scorso, un ribaltamento dei termini del problema: l'attenzione viene trasferita, infatti, dal «terrorismo di Stato» a quello di «sinistra»,

²⁵⁰ Cfr. COTESTA V., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 34-35: «In Italia alla fine degli anni sessanta si esauriscono le formule politiche costruite sulla *conventio ad escludendum* del Pci. Da allora inizia una *crisi* politica i cui termini si pongono così: è opportuno o no aggregare il Pci e tutto quanto esso rappresenta, nel bene e nel male, alla gestione dello Stato? Se sì, a quali condizioni ciò è possibile? E' chiaro, inoltre, che da questa situazione non si esce con una capitolazione dell'una o dell'altra forza politica, ma solo attraverso un "compromesso", un *patto* nel quale i contraenti si fanno vicendevolmente delle concessioni. Alle forze che hanno rappresentato il capitalismo diviene chiaro che non esistono più le condizioni per un loro governo complessivo della società italiana che prescindendo dalla partecipazione del Pci alla direzione dello Stato; non esistono neppure, però, le condizioni per un governo complessivo della società ad opera del Pci che prescindendo dalla partecipazione alla direzione dello Stato della Dc, del Psi, eccetera. Da questa situazione obbiettiva scaturisce la necessità di un patto, di un compromesso tra le forze popolari e operaie con il capitalismo pubblico e privato (sul piano sociale), di un patto tra le forze politiche che in varia misura li rappresentano. Questo il senso della crisi, della scelta, della decisione che occorre prendere in Italia. Da allora però - è a tutti noto - comincia anche il tentativo reazionario di gettare indietro la situazione complessiva, di annullare la situazione che ha imposto *la necessità della scelta*. Ma sia chiaro: la crisi è aperta per tutti, sia per chi *vuole* giungere ad un *patto*, sia per chi *non vuole*. Da ciò la dislocazione politica del Pci che seguendo, ma con adattamenti e modificazioni, la strategia della "via italiana al socialismo" ha mutato il suo rapporto con le altre forze politiche, fino alla sua recente inclusione nella maggioranza di governo».

²⁵¹ Cfr. NEGRI A., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 89-90: «Si teme il terrorismo di sinistra perché non si ha più la possibilità di usare quello di Stato. Mi sembra cioè che la grande tradizione del terrorismo di Stato, fondamentale nella storia del pensiero politico e nella storia reale, il terrorismo provocatorio sempre utilizzato dallo Stato, da Haymarket ad Ahadan, passando per Piazza Fontana, cioè un terrorismo che si basa sul fatto di replicare alla lotta di classe mettendo in gioco l'ultima istanza del potere statale, la forza fisica e il suo monopolio, e sviluppandola in una azione esemplare contro la lotta proletaria: bene, mi sembra che tutto questo sia in crisi. Allo stato attuale del movimento delle classi pensare ad un'azione terroristica centralizzata di Stato che intervenga e trasformi il ciclo politico, non è più possibile. Questa fondamentale forma dell'autonomia del politico non si dà più [...] E', ad esempio, senz'altro vero quello che veniva fuori dalla relazione di Resta questa mattina: che cioè oggi il tessuto sociale si presenta in una maniera talmente segmentata, e d'altra parte in maniera così colma di una capacità di autonoma promozione di movimento collettivo e di contro potere, - e che il livello dei bisogni, delle richieste, delle pretese si è talmente innalzato e generalizzato da rendere assolutamente insignificante un qualsiasi tipo di risposta unificata statale».

riconducibile, quest'ultimo, alla più ampia fenomenologia movimentista, rappresentando esso «uno dei prodotti della modificazione delle forme di azione collettiva nelle società di capitalismo avanzato»²⁵².

Alla violenza dei processi di riorganizzazione degli interessi statali e di ridefinizione e frammentazione del ciclo produttivo si contrappose - complice altresì la fine dell'opposizione parlamentare della sinistra istituzionale - il radicalizzarsi di una conflittualità non regolata e anch'essa sempre più violenta, il cui punto estremo è rappresentato dalla «lotta armata».

Assistiamo, allora, come conseguenza dell'incapacità (*rectius*, della mancanza di volontà) di porre altrimenti rimedio alla situazione di crisi, all'imporsi di una nuova stagione emergenziale, funzionale all'interruzione della dialettica politica democratica e all'arresto del naturale evolversi dei fenomeni antagonisti²⁵³, che diede luogo, a partire dal biennio 1974-75, a un rinnovato proliferare di leggi eccezionali, la cui riproposizione è addebitabile alla volontà di tutte le forze parlamentari, ivi comprese quelle di sinistra²⁵⁴.

La «cultura dell'emergenza» e la «pratica dell'eccezione» esprimono un modello di efficientismo penale teso all'erosione delle garanzie costituzionali e, in generale, a un drastico ridimensionamento del principio di legalità: la ragion di Stato prevale, così, sullo Stato di diritto²⁵⁵.

Si va ridelineando, in tal modo, un sistema punitivo a sfondo soggettivistico, nel quale anche l'attenzione processuale viene distolta dal reato e incentrata sulla figura del reo e sul simbolismo da questi evocato²⁵⁶. Assume, pertanto, nuova consistenza il fantasma di un'arcaica concezione del diritto penale, anziché del fatto, dell'autore,

²⁵² Cfr. STAME F., intervento in *Terrorismo e stato della crisi* cit., 110.

²⁵³ Di contrario avviso, PELLEGRINO G., *Crisi politica ed economica, tutela della legalità, compiti della magistratura*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 987-988. L'Autore sostiene puramente ideologica la tesi dell'imposizione della situazione emergenziale quale trucco «per mettere fuori gioco e/o condizionare fortemente le forze politiche alternative al sistema di potere».

²⁵⁴ Cfr. FERRAJOLI L., *1977: Ordine pubblico e legislazione eccezionale* cit., 362: «...e, da ultimo, alla legislazione eccezionale del biennio 1974-'75 (raddoppio dei termini massimi di carcerazione preventiva nell'aprile '74, reintroduzione dell'interrogatorio di polizia nell'ottobre '74, legge Reale nel maggio '75). Quest'anno, però, la nuova ondata di leggi eccezionali ha potuto abbattersi sul nostro paese senza incontrare ostacolo alcuno nelle forze tradizionali di opposizione. La nuova solidarietà instauratasi tra tutti i partiti dell'«arco costituzionale» e la trasformazione del parlamento in una smisurata area di governo, ovviamente democratica, hanno conferito alla nostra macchina legislativa una celerità senza precedenti nell'azione di peggioramento dei codici fascisti e di smantellamento delle garanzie costituzionali».

²⁵⁵ Cfr. FERRAJOLI L., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1990, 844, con prefazione di BOBBIO N.

²⁵⁶ Cfr. FERRAJOLI L., *Diritto e ragione* cit., 859: «Intimamente connessa a questa distorsione soggettivistica e sostanzialistica del reato è una concezione altrettanto soggettivistica e sostanzialistica della *verità processuale*, che si è risolta nella predilezione nel processo di metodi forti di tipo inquisitorio».

in quanto «lotta al nemico», qualificato, in genere, come «interno», anche se non manca chi, movendo dall'identificazione tra «lotta armata» e guerra, giunge addirittura a definirlo «esterno»²⁵⁷.

3.1.3. Nell'ambito della nuova stagione emergenziale, a seguito di una prima fase, identificata nel periodo compreso tra il 1974 e il 1978 e definita del «diritto speciale di polizia»²⁵⁸, una vera e propria legislazione eccezionale antiterroristica fu inaugurata con il D.L. 15 dicembre 1979, n. 625 («Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica»), convertito, con modificazioni, nella L. 6 febbraio 1980, n. 15 (c.d. legge «Cossiga»).

La finalità di terrorismo o di eversione, già prevista dall'art. 2 del D.L. 21 marzo 1978, n. 59, convertito nella L. 18 maggio 1978, n. 191, e da questo introdotta nel nostro ordinamento attraverso l'art. 289**bis** - disciplinante, per l'appunto, una particolare forma di sequestro di persona connotata da tale finalità²⁵⁹ -, assurge, tuttavia, a cardine della nuova fase emergenziale, quella più prettamente caratterizzata dall'affermarsi di un diritto penale politico eccezionale, con la L. n. 15/1980.

La legge «Cossiga» si struttura in quattordici articoli, dei quali i primi cinque attengono interamente alla materia penalistica sostanziale, distinguendosi, in particolare, tra disposizioni comportanti un inasprimento del trattamento sanzionatorio (artt. 1-3) e disposizioni aventi carattere premiale (artt. 4 e 5)²⁶⁰; delle ultime due norme ci occuperemo, per ragioni di sistematicità espositiva, nel prossimo paragrafo.

L'art. 1 della L. n. 15/1980²⁶¹ introduce, quale circostanza aggravante, non applicabile, tuttavia, qualora questa rappresenti elemento costitutivo di reato, l'aver

²⁵⁷ Cfr. STORTONI L., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 7: «Se il terrorismo è espressione di guerra ad esso sono omogenee le categorie del *nemico esterno* che, come tale, va battuto e distrutto. Rispetto ad esso si impone la compattezza e l'omogeneità del fronte interno: cessano le divergenze "politiche" e la coesione supera le stesse divisioni di classe. Di fronte ad esso la difesa del quadro politico diventa necessità».

²⁵⁸ Cfr. FERRAJOLI L., *Diritto e ragione* cit., 853 ss.

²⁵⁹ Per una più completa ricostruzione della fattispecie incriminatrice in esame, cfr., tra tutti, DALIA A.A., voce *Sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione*, in *Enc. dir.*, XLII, 1990, 219 ss.

²⁶⁰ Cfr. CHIAVARIO M., *Premessa alla legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 26 ss.

²⁶¹ **Art. 1** (D.L. 15 dicembre 1979 n. 625, convertito con modificazioni nella L. 6/2/1980 n. 15): «Per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, punibili con pena diversa dall'ergastolo, la pena è 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 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

agito per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, nel qual caso è previsto un aumento di metà della pena²⁶².

Sull'esatto significato dell'ambigua formula utilizzata dal legislatore, opposte correnti interpretative si sono contese il campo. Da un lato, una dottrina minoritaria, muovendo dal convincimento che il contenuto dell'aggravante in esame si sostanzia interamente «nel proposito di far valere istanze politiche mediante la violenza»²⁶³, ha inteso l'espressione «finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico» quale endiadi composta di due termini differenti, recante un concetto unitario²⁶⁴: il metodo violento - in contrapposizione a quello democratico garantito dalla Costituzione - teso a mutare l'assetto istituzionale²⁶⁵; dall'altro, una dottrina maggiormente accreditata²⁶⁶ afferma, viceversa, la distinzione delle nozioni di «terrorismo» ed «eversione», ritenendole due modalità di un'unica aggravante, collegate da un nesso di specialità in concreto, tale da determinare, laddove si perseguano entrambi gli obiettivi - sia quello «terroristico» che quello «eversivo» -, l'assorbimento della prima nella seconda²⁶⁷.

Tra i sostenitori della tesi differenziata, v'è chi, spingendosi ancora oltre, ha affermato che le ipotesi in esame rappresentino addirittura due distinte circostanze,

stabilisce una pena di specie diversa o ne determina la misura in modo indipendente da quella ordinaria del reato».

²⁶² Cfr. DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 1 legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 36 ss.

²⁶³ Cfr. VIGNA P.L., *La finalità di terrorismo ed eversione*, Milano, 1981, con premessa e appendice a cura di CONSO G., 47.

²⁶⁴ Cfr. VIGNA P.L., *La finalità di terrorismo ed eversione* cit., 41-42: «Appare contrario ai principi di interpretazione logico-sistematica ammettere che nel medesimo testo di legge vengano indicate, con espressioni fortemente analoghe, due nozioni diverse. La necessità di pervenire ad una nozione unitaria è, poi, imposta dalla considerazione che l'interesse protetto sia con la previsione delle nuove fattispecie di reato, sia con quella della circostanza aggravante, è il medesimo [...] Va, infine, rilevato che l'esigenza di pervenire ad una nozione unitaria è imposta anche dal rilievo che, altrimenti, un complesso di disposizioni che contengono il riferimento alla "finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico" (es., artt. 4, 5, 10) dovrebbero ritenersi non applicabili all'ipotesi delittuosa configurata dall'art. 3».

²⁶⁵ L'Autore muove dall'identificazione delle formule «ordine democratico», preferita dal legislatore a quelle di «ordine costituzionale» o «costituzione dello Stato», e «metodo democratico», consistente nelle «forme e gli strumenti» - previsti dalla Corte costituzionale - «per mezzo dei quali è consentito ai cittadini, come singoli o nelle formazioni sociali, far valere le istanze politiche»; cfr. VIGNA P.L., *La finalità di terrorismo ed eversione* cit., 47.

²⁶⁶ Cfr., tra gli altri, PASTORINO R., *Delitto di banda armata e aggravante di terrorismo*, in *Ques. giust.*, n. 2, 1983, 305 ss.; RONCO M., voce *Terrorismo*, in *Novissimo Dig. it.*, VII, 1987, 752 ss.

²⁶⁷ Cfr., RONCO M., voce *Terrorismo* cit., 756: «Le due ipotesi non possono concorrere tra loro quando caratterizzano congiuntamente una medesima situazione storica: si è infatti di fronte a una tipica norma a più fattispecie equivalenti, sorrette dalla medesima *ratio* di previsione. Tra esse corre altresì un rapporto di specialità in concreto, sì che, ove il reo agisca tanto per ragioni di terrorismo che di eversione, questa ultima finalità ricomprende la prima e l'assorbe».

escludendo, così, la riconducibilità dell'una all'altra secondo una prospettiva di continenza o assorbimento²⁶⁸.

Quanto, poi, alla compatibilità tra la finalità di cui all'art. 1 della L. n. 15/1980 e la figura criminosa prevista dall'art. 306 c.p., un orientamento della giurisprudenza di Cassazione si è andato consolidando, a partire dalla sentenza del 19 ottobre 1981, in ordine alla sua ammissibilità, sulla scorta dell'osservazione che «il dolo specifico richiesto dall'art. 306 c.p. è costituito dal fine di commettere alcuno dei delitti previsti dall'art. 302 stesso codice e, quindi, non si identifica necessariamente con la finalità accennata e questa non è un elemento costante ed indefettibile della banda armata, bensì una semplice circostanza aggravante del reato previsto dall'art. 306»²⁶⁹.

La pronuncia del 1981 ha trovato, quindi, conferma nella successiva sentenza del 19 maggio 1984, attraverso la quale la Corte, movendo da medesimi presupposti, affermò che l'elemento psicologico della fattispecie incriminatrice di cui all'art. 306 c.p. è predisposto alla commissione di «alcuno dei delitti contro la personalità interna o internazionale dello Stato, punibili con l'ergastolo o la reclusione, e non si identifica necessariamente con la finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico»²⁷⁰.

Dal ragionamento seguito in entrambe le pronunce risulta fatta, così, salva l'eccezione dell'inapplicabilità della circostanza aggravante, qualora questa rappresenti elemento costitutivo di reato. L'orientamento giurisprudenziale non ha, tuttavia, convinto sufficientemente la dottrina.

²⁶⁸ Cfr., CARLI L., *La finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale e le ipotesi di reato previste dall'art. 306 c.p.*, in *Giur. it.*, 1983, II, 114: «La diversità di contenuto fra "terrorismo" ed "eversione" è stata ampiamente esposta e, così, pure la non riconducibilità dell'uno all'altra, in termini di continenza e/o assorbimento. Ma chiara appare anche la diversità della *ratio*, la quale non può certo essere confusa, come si è fatto in qualche decisione di merito, con l'oggetto giuridico del reato (e dei suoi elementi accidentali) altrimenti, essendo questo comune ad un considerevole numero di ipotesi criminose, non solo non sarebbe più lecito distinguere fra loro circostanze previste dallo stesso numero, ma anche quelle indicate da specifiche disposizioni (ad es. furto, omicidio, violenza carnale, ecc.), in quanto - proprio perché circostanze specifiche - espressioni di un unico principio aggravatore. In realtà, la *ratio* aggravatrice dei fatti di terrorismo va individuata nelle particolari modalità, generatrici di allarme sociale e, come tali, fortemente turbatrici della pacifica convivenza dei cittadini, che li caratterizzano. Quella dell'«eversione», da parte sua, può essere ravvisata nella significativa importanza degli interessi che vengono offesi o messi in pericolo».

²⁶⁹ Cfr. Cass., 19 ottobre 1981, in *Giur. it.*, 1983, II, 110 ss., con nota di CARLI L., *La finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale e le ipotesi di reato previste dall'art. 306 c.p.*, 109 ss.

²⁷⁰ Cfr. Cass., 19 maggio 1984, in *Giur. it.*, 1984, II, 369 ss., con nota di LAUDI M., *Partecipazione a banda armata ed aggravante della finalità di terrorismo od eversione*.

E, accanto a una voce²⁷¹ incline a condividere appieno le conclusioni della Cassazione del 1981, escludendo che «terrorismo» ed «eversione» possano di per sé integrare una delle figure criminose cui fa riferimento l'art. 302 c.p., se ne leva un'altra propensa a ritenere le argomentazioni addotte nella decisione del 1984 solo parzialmente valide, in quanto sussisterebbero ipotesi di «banda armata rispetto alla quale i delitti-fine contestabili hanno come elemento essenziale il dato previsto dall'art. 1 D. L. 15 dicembre 1979, n. 625»²⁷², nel qual caso la finalità in esame non potrà essere addebitata quale circostanza aggravante.

In totale disaccordo con l'orientamento giurisprudenziale si pone un altro Autore. Premettendo che non tutte le figure delittuose riconducibili all'art. 302 c.p. siano comunque idonee a costituire lo scopo di una banda armata, egli individua quale punto debole nel ragionamento della Cassazione la constatazione che l'art. 306 c.p. non può essere valutata come norma parzialmente in bianco, contenente un rinvio generico a elementi estranei alla fattispecie incriminatrice; ciascuno dei delitti-fine indicati nell'art. 302 costituisce, viceversa, parte integrante della corrispondente

²⁷¹ Cfr., CARLI L., *La finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale e le ipotesi di reato previste dall'art. 306 c.p.* cit., 116: «In questo senso, salvo che il "terrorismo" o l'"eversione" costituiscano di per sé ipotesi criminose riconducibili al novero dei reati indicati dall'art. 302, oppure elemento strutturale, previsto come tale dalla legge, dei reati anzidetti e cui sia in concreto finalizzata la banda armata, non appare possibile ricondurre la correlativa finalità ad elemento costitutivo del reato previsto dall'art. 306, così come correttamente affermato nella sentenza che si annota. E tutto questo appare ancor più chiaro nella ricordata esperienza giudiziaria attuale di bande di terroristi costituite per promuovere l'insurrezione contro i poteri dello Stato ed innescare la guerra civile. In fattispecie del genere non risulta in alcun modo menzionata la ricorrenza, nell'elemento materiale del reato (artt. 284-286 c.p.), del "terrorismo" o dell'"eversione" e, rispetto a quello soggettivo è previsto il solo dolo generico, incentrato sulla coscienza e volontà del fatto materiale. Né può dirsi che "terrorismo" ed "eversione" siano implicitamente previsti nella stessa nozione di "insurrezione" o di "guerra civile", in quanto elementi costitutivi [...] Ne consegue che, in mancanza di un'espressa previsione del tipo legale, ove ricorrano in concreto, le accennate finalità non potranno che ritenersi degli *accidentalia delicti*, ossia delle circostanze aggravanti, sia rispetto alla banda armata che ai reati cui risulti preordinata».

²⁷² Cfr. LAUDI M., *Partecipazione a banda armata ed aggravante della finalità di terrorismo od eversione* cit., 370: «Si rifletta sull'esempio - assolutamente prevalente nella pratica applicazione dell'art. 306 c.p. - di una struttura eversiva costituita allo scopo di commettere attentati contro la vita e l'incolumità delle persone ovvero sequestri di persona per finalità di terrorismo, in vista di un più "ambizioso" progetto di insurrezione armata [...] I delitti contro la personalità dello Stato che presentano, *nel loro modello astratto*, il fine di terrorismo od eversione come elemento costitutivo (ad esempio, artt. 280, 284, 289bis) integrano, attraverso il richiamo contenuto nell'art. 302, una possibile forma in cui può atteggiarsi la fattispecie astratta del delitto di banda armata. Se, pertanto, nel caso concreto gli obiettivi perseguiti dalla banda armata si esauriscono nello scopo di compiere delitti-fine che contengono il dato del "terrorismo" o "dell'eversione", quale elemento costitutivo ed indefettibile, la finalità prevista dall'art. 1 D. L. 15 dicembre 1979, n. 625, non può operare come circostanza aggravante, rappresentando essa già un elemento essenziale della fattispecie. Elemento essenziale, a nostro giudizio, del modello astratto di reato, e senza nessuna trasposizione fra dati componenti del reato-mezzo e dati componenti dei reati-fine. Se il delitto punito dall'art. 306 c.p. si perfeziona con una condotta di partecipazione (o costituzione, ecc.) ad una banda armata formata per commettere uno o più delitti, e se gli "uno o più delitti", perseguiti dalla banda armata presentano già nella loro configurazione normativa astratta il fine di terrorismo, quest'ultimo non potrà formare oggetto di contestazione quale circostanza aggravante».

ipotesi associativa punita dall'art. 306 c.p.: laddove questa sia tesa alla realizzazione di uno dei reati di cui, a esempio, agli artt. 284 (Insurrezione armata contro i poteri dello Stato) o 286 c.p. (Guerra civile), essa recherà necessariamente in sé una finalità terroristica o eversiva²⁷³.

Nei suddetti casi dovrà, allora, operare quell'eccezione dell'inapplicabilità dell'aggravante - in quanto già elemento costitutivo della banda armata - posta a salvaguardia del principio del *ne bis in idem* sostanziale, in quanto diretta a scongiurare il pericolo che una medesima circostanza possa essere più volte addebitato al reo²⁷⁴.

3.1.4. La finalità di «terrorismo» ed «eversione dell'ordine democratico» diventa, comunque, elemento costitutivo, esplicitamente richiamato nel dettato normativo, delle due nuove ipotesi incriminatrici di attentato e associazione, introdotte nel nostro ordinamento, attraverso, rispettivamente, gli artt. 280 e 270**bis** c.p., dagli artt. 2 e 3 della L. n. 15/1980.

Astenendoci dall'indugiare sulla prima delle due figure criminose²⁷⁵, soffermiamo la nostra attenzione sull'art. 3 della legge «Cossiga»²⁷⁶, attinente all'oggetto specifico della presente trattazione. A cinquant'anni dall'entrata in vigore del codice Rocco, il nostro sistema penale risulta, infatti, «arricchito», a seguito di tale intervento legislativo, di un'ulteriore fattispecie di «associazione politica», inserita tra i delitti contro la personalità internazionale dello Stato.

Riservando un più ampio spazio all'esposizione dell'art. 270**bis**, recentemente modificato dal D.L. 18 ottobre 2001, n. 374 (convertito, con modificazioni, nella L. 15 dicembre 2001, n. 438) - recante misure di contrasto al «terrorismo internazionale» - alla seconda parte del nostro lavoro, ci limitiamo, per ora, ad alcune riflessioni in ordine alle problematiche collegate alla figura delittuosa, così come prevista dall'art. 3 della L. n. 15/1980²⁷⁷.

²⁷³ Cfr. PASTORINO R., *Delitto di banda armata e aggravante di terrorismo* cit., 314-315.

²⁷⁴ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 1 legge 6 febbraio 1980, n. 15* cit., 36.

²⁷⁵ Ai fini di una più attenta ricostruzione del delitto di attentato per finalità terroristiche o di eversione, cfr. DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 2 legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 42 ss.

²⁷⁶ **Art. 3** (D.L. 15 dicembre 1979 n. 625, convertito con modificazioni nella L. 6/2/1980 n. 15): «Dopo l'articolo 270 del codice penale è aggiunto il seguente: "Art. 270**bis** - (Associazioni con finalità di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico). - Chiunque promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni. Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da quattro a otto anni».

²⁷⁷ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 3 legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 48 ss.

L'obiettivo, nelle intenzioni dichiarate dal legislatore del 1980, era quello di fornire un nuovo strumento repressivo, più adeguato, rispetto alle ipotesi associative sino ad allora esistenti, a fronteggiare il fenomeno della «lotta armata», e sottratto, al tempo stesso, al pericolo di «ogni formulazione che, per genericità o vaghezza, ponesse dubbi di costituzionalità»²⁷⁸.

Il risultato ha, tuttavia, confermato come l'ideologia autoritaria sottesa allo Stato fascista e ispiratrice, soprattutto nel campo del diritto penale politico, di una produzione normativa carente sotto il profilo della determinatezza-tassatività e dell'offensività e in disarmonia con i valori costituzionali successivamente affermatasi, continua a essere presente nello Stato democratico, il quale, lungi dal sancire il definitivo accantonamento di siffatte figure delittuose incompatibili con il mutato assetto ordinamentale, ripropone, attraverso la legislazione emergenziale, un medesimo modello di incriminazione, funzionale all'anticipazione della soglia di punibilità, sino a sanzionare gli atti meramente preparatori, in deroga al principio del *cogitationis poenam nemo patitur*.

Nella sua originaria formulazione, anteriormente alle modifiche apportate dalla legge del 2001, appare evidente, innanzitutto, la configurazione frettolosa dell'art. 270**bis** c.p.: di primo acchito, è possibile scorgere la discrasia esistente tra la rubrica, nella quale si fa esplicito riferimento anche al fine terroristico, e il testo della disposizione, ove ricompare il solo fine eversivo²⁷⁹.

Tra i tentativi, nella dottrina dell'epoca, tesi a fornire una spiegazione a tale contraddizione legislativa, v'è chi, movendo dalla considerazione che la realizzazione di un piano di «eversione» difficilmente può prescindere da un'organizzazione, mentre la diffusione del terrore può essere agevolmente attuata finanche dal singolo, afferma che interesse della norma è «il colpire con un titolo d'incriminazione specifico il perseguimento della finalità eversiva attraverso uno strumento particolarmente idoneo allo scopo, e cioè l'associazione», riservando ai sodalizi volti all'esclusivo fine di «terrorismo» la disciplina dell'art. 1 della legge Cossiga²⁸⁰.

L'ulteriore intervento del legislatore del 1980 ha aggravato i già complicati rapporti esistenti tra le fattispecie associative, i cui ambiti di applicazione non sempre appaiono ben definiti. In particolare, la sostanziale identità di contenuti, sostenuta in dottrina²⁸¹, tra gli artt. 270 e 270**bis** c.p. - prima che la legge del 2001 ampliasse la

²⁷⁸ Cfr. VIGNA P.L., *La finalità di terrorismo ed eversione* cit., 90.

²⁷⁹ Cfr. CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Terrorismo e reati associativi: problemi e soluzioni giurisprudenziali*, in *Giur. it.*, 1982, IV, 209 ss.

²⁸⁰ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 3 legge 6 febbraio 1980, n. 15* cit., 50.

²⁸¹ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 3 legge 6 febbraio 1980, n. 15* cit., 51-52: «...occorre in primo luogo considerare come la "finalità di eversione dell'ordine democratico" presenti

sfera di operatività di quest'ultimo - ha indotto la medesima a individuare la differenza tra le due norme nel metodo utilizzato per il perseguimento degli obiettivi comuni: metodo che, per entrambe, dovrebbe, ai fini della loro compatibilità con i principi costituzionali, consistere nella programmazione di atti di violenza pur sempre determinati.

Avendo, viceversa, constatato come l'art. 270 c.p., anche nell'attuale ordinamento democratico, sia funzionale a colpire non soltanto le concrete attività «violente», parti operative del programma associativo, ma altresì le istanze meramente ideologiche, concernenti l'astratto e rivoluzionario fine ultimo del sodalizio, si è ritenuto che lo spazio di agibilità della disposizione in esame sia stato ristretto, a seguito dell'intervento legislativo del 1980, a tale seconda ipotesi, riconducendo, al tempo stesso, i propositi di compimento di specifiche azioni violente alla disciplina dell'art. 270bis c.p.²⁸²

Analoghi problemi di duplicazione delle «qualificazioni giuridico-penali» è dato registrare confrontando l'art. 270bis c.p. con l'art. 305 c.p., con evidente violazione del principio del *ne bis in idem* sostanziale²⁸³.

Le difficoltà nell'individuare il contenuto precipuo di ciascuna norma è, in effetti, imputabile alla volontà legislativa - perpetuata al di là del sistema statale liberale,

un contenuto sostanzialmente affine allo scopo indicato nella norma sulle associazioni sovversive. Per vero, riesce difficile ipotizzare il perseguimento di un fine eversivo che non si risolva nell'intenzione di realizzare uno degli obiettivi di tipo "sovversivo": se l'eversione dell'ordine democratico coincide con lo sconvolgimento dell'assetto costituzionale, essa non può non comprendere anche l'instaurazione di un rapporto tra classi e di un'organizzazione economica e dei rapporti sociali diversa da quella che è alla base dell'attuale sistema costituzionale».

²⁸² Cfr. CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Terrorismo e reati associativi: problemi e soluzioni giurisprudenziali* cit., 211. Gli Autori, fugando ogni dubbio circa un'eventuale tacita abrogazione dell'art. 270 da parte dell'art. 270bis, affermano che essa «è esclusa dallo stesso tenore letterale dell'art. 3 D. L. n. 625 del 1979, il quale recita che dopo l'art. 270 c.p. è "aggiunto" il seguente art. 270bis. Posta l'autonomia operativa delle due figure, si è sostenuto che l'art. 270bis va incontestabilmente riferito ad un programma concreto di violenza, mentre lo spazio riservato all'art. 270 non può non essere ricoperto dalle ipotesi in cui la violenza forma oggetto di un generico programma di tipo rivoluzionario». Cfr., altresì, DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 3 legge 6 febbraio 1980*, n. 15 cit., 52

²⁸³ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 3 legge 6 febbraio 1980*, n. 15 cit., 53-54: «Si consideri, allora, l'ipotesi che un'associazione costituita ai sensi dell'art. 305 c.p. si proponga di realizzare il fine eversivo indicato nell'art. 270bis, avvalendosi di mezzi criminosi che si risolvano nella commissione di altri delitti contro la personalità dello Stato, in particolare la guerra civile (art. 286) e l'insurrezione armata contro i poteri dello Stato (art. 284). Ora, non può esservi alcun dubbio che in questa ipotesi, oltre agli estremi del delitto contemplato dall'art. 305 c.p., ricorrano anche i requisiti dell'associazione con scopo di eversione (art. 270bis c.p.). Di questa sussistono, infatti, entrambi gli elementi essenziali, e cioè: il programma di "atti di violenza" (tali essendo sicuramente l'insurrezione armata e la guerra civile) e il fine eversivo dell'ordine costituzionale. In definitiva, il fatto associativo viene, dunque, a ricevere una duplicità di qualificazioni giuridico-penali: in termini di cospirazione politica mediante associazione, dal punto di vista degli scopi "strumentali" del gruppo (costituiti dall'insurrezione armata e dalla guerra civile), e in termini di associazione con scopo di eversione, rispetto al fine "ultimo" (di tipo eversivo) perseguito dall'associazione [...] Ne discende che [...] una sola norma (e cioè l'art. 305) sarebbe sufficiente a colpire il fenomeno associativo».

fascista o repubblicano - di moltiplicare le fattispecie delittuose di «associazione» (*in primis*, di quella «politica»), riconducendo un medesimo comportamento a più modelli di incriminazione, allo scopo di contrastare l'insorgere di organismi plurisoggettivi antitetici allo Stato.

Quanto, infine, ai due concetti caratterizzanti l'art. 270*bis* c.p., le ipotesi di «terrorismo» ed «eversione», tra le quali sussiste un rapporto, rispettivamente, di mezzo a fine, possono, comunque, configurarsi l'una indipendentemente dall'altra. Dal legislatore è stata, in ogni caso, utilizzata una terminologia completamente sganciata da sicuri riferimenti giuridici, incapace di offrire una definizione di una tipologia di reato, qualificabile quale *genus* della più ampia *species* di delitto politico, e volta, invece, all'esclusivo «etichettamento» del «nemico».

In tale ottica, allora, l'espressione «terrorista» assume, da un lato, una valenza prettamente soggettiva, tesa alla stigmatizzazione dell'autore, anziché alla descrizione del fatto; e l'utilizzo, in luogo del termine «sovversivo», non comportante un disvalore in assoluto, di quello «eversivo», inteso, rispetto al primo, secondo un'accezione più propriamente negativa, è funzionale, dall'altro, a definire come *malum in se*, e non come *malum quia prohibitum*, la volontà di sovvertire il quadro politico-istituzionale. Secondo questa chiave di lettura andrebbe - a nostro giudizio - intesa l'opzione del legislatore repubblicano per una soluzione linguistico-lessicale estranea alla tradizione culturale dell'era fascista, come si è giustamente osservato in dottrina²⁸⁴.

3.2. Legislazione premiale dell'emergenza: i fenomeni della «dissociazione» e del «pentitismo».

3.2.1. La premialità costituisce l'altro aspetto (quello sicuramente più «morbido», ma al tempo stesso anche più subdolo) attraverso cui si estrinseca il sistema punitivo; e laddove, nelle fasi di crisi, il diritto penale rinuncia al proprio ruolo di *extrema ratio* per assumere una funzione prioritaria nella «normalizzazione» dei conflitti, assistiamo a un incontrollato proliferare, altresì, di momenti premiali²⁸⁵.

Abbiamo visto come al declino del *Welfare state* e al conseguente affermarsi di un neo-liberismo economico si sia andata accompagnando una «clandestinizzazione» del potere (così è stata definita la dislocazione delle funzioni decisionali dai centrali e

²⁸⁴ Cfr. DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 3 legge 6 febbraio 1980, n. 15* cit., 52.

²⁸⁵ Cfr. BRICOLA F., *Funzione promozionale, tecnica premiale e diritto penale*, in *La Questione criminale*, VII - n. 3, 1981, 445 ss.

visibili luoghi istituzionali di competenza a quelli periferici e segreti)²⁸⁶, la cui struttura necessita, adesso, di un consenso, inteso quale adesione automatica e non cosciente ai modelli e ai valori da esso imposti e fondato su meccanismi di scambio politico²⁸⁷.

La rinnovata organizzazione statale investe direttamente le sfere soggettive dell'individuo attraverso la diffusione di un controllo sociale maggiormente invasivo e articolato, retto dal ricorso a quel simbolismo, che enfatizza, al tempo stesso, la figura del «terrorista», da un lato, e quella del «dissociato» o del «pentito», dall'altro.

La legislazione premiale dell'emergenza²⁸⁸ rappresenta, pertanto, al pari di quella punitiva, un tentativo di stabilizzazione del nuovo quadro politico. Il «castigo» e il «premio» diventano, allora, entrambi funzionali alla ridefinizione delle strategie repressive, sia sul piano della configurazione della sanzione, sia su quello dell'esecuzione della pena²⁸⁹.

I provvedimenti di rigore e quelli clemenziali, infatti, pur agendo su differenti livelli, perseguono, tuttavia, una medesima finalità di controllo, che nel secondo caso si realizza attraverso meccanismi contrattualistici comportanti la rinuncia alla potestà punitiva da parte dello Stato²⁹⁰.

²⁸⁶ Cfr. PALOMBARINI G., *Stato di diritto, caratteri dell'emergenza e cultura della trasformazione* cit., 632

²⁸⁷ Cfr. MOSCONI G., *Lo stereotipo del terrorista pentito: natura e funzione in relazione al decorso legislativo*, in *Crit. dir.*, VIII - n. 25-26, 1982, 71: «Il potere eroga prestazioni e risorse, polarizzando su di esse la coscientizzazione delle richieste da parte dei vari soggetti sociali. Ne ottiene in cambio adesione e rinuncia alla conflittualità. Se è vero che la politica si concretizza nell'economia, nella gestione economica dell'equilibrio sociale, questo scambio è scambio politico. Non l'orientamento a dei fini generali progettuali, ma ai mezzi immediati di soddisfazione, in quanto tali, diviene il fondamento del sistema di legittimizzazione».

²⁸⁸ Cfr., in generale, BRICOLA F., *Il pentimento del terrorista, il perdono all'evasore e i silenzi della legge n. 646 del 1982* (1982), in *Scritti di diritto penale* (a cura di CANESTRARI S. - MELCHIONDA A.), vol. II/I, Milano, 1997, 2713 ss.

²⁸⁹ Quanto al secondo dei due aspetti, ai fini di un maggiore approfondimento del concetto di premialità in fase esecutiva e della sua incompatibilità con la finalità rieducativa della pena, cfr. NAZZARO U., *L'affidamento in prova in casi particolari tra norma e prassi*, in *Riv. pen.*, 2003, 1053 ss. Cfr., altresì sull'argomento, DI MARTINO C., *Il difficile connubio tra funzione rieducativa della pena e benefici penitenziari a favore dei pentiti*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1/2, 2003, 227 ss.; ROMANO G., *Collaboratori di giustizia e benefici penitenziari*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1/2, 2003, 245 ss.

²⁹⁰ Cfr. MOSCONI G., *Lo stereotipo del terrorista pentito: natura e funzione in relazione al decorso legislativo* cit., 76: «E' possibile qui cogliere un altro collegamento con uno degli aspetti che più sopra abbiamo ricordato: quello della sostituzione del modello "discorsivo", di legittimazione con il modello "performativo", basato sull'efficacia del risultato. Il sistema di controllo, infatti opera nel senso di rinunciare ai principi dell'integrità della potestà punitiva dello Stato, della non contrattabilità dei propri poteri, di non cedere ai ricatti della violenza armata, pur di raggiungere il risultato concreto, "performativo", di arrestare molte persone, di trovare sedi clandestine. Al risultato pratico, in parte effettivamente raggiunto, di smantellare intere strutture organizzative, si sovrappone, come discorso ideologico, orientato a riorganizzare il consenso, l'immagine dell'efficienza e della forza dello Stato; alla legittimazione, basata sulla concretezza dei risultati; la performatività si rifà discorsiva, ma con un linguaggio che della stessa riproduce i contenuti».

Accanto alla pena, e quale sua alternativa, il «pentitismo» riconferma, in definitiva, quel ruolo privilegiato che da sempre svolge nella normalizzazione dei conflitti²⁹¹.

Movendo, ora, da rilievi dottrinali circa la riconducibilità alla contrapposizione diritto penale del fatto-dell'autore, di due distinte categorie «premiali», l'una fondata su una condotta del reo tendente alla tutela del bene giuridico minacciato dal delitto, l'altra sganciata da tale condotta riparatoria, vediamo come il ricorso alla seconda delle tipologie in esame rappresenti la rinuncia al diritto penale del fatto e, quindi, alla legalità²⁹².

Sino alla legislazione emergenziale introdotta tra gli anni settanta e ottanta del secolo scorso, erano presenti nel nostro sistema punitivo - contemplati dal codice Rocco - «benefici» esclusivamente ricollegabili a un comportamento del soggetto interessato successivo alla commissione del reato e orientato a una riparazione totale o parziale dei danni da questo prodotti²⁹³. Si tratta, tra le altre, di figure quali la desistenza e il recesso attivo nel delitto tentato, previste dai commi 3 e 4 dell'art. 56 c.p.; le attenuanti comuni o generiche di cui, rispettivamente, agli artt. 62, n. 6, e 62**bis** c.p.; i precedentemente esaminati casi di non punibilità per i delitti di cospirazione politica e banda armata, disciplinati dagli artt. 308 e 309 c.p.

Tali disposizioni, in quanto - assieme ad altre - dirette all'eliminazione o, almeno, all'attenuazione dell'offesa, sono espressione di una premialità volta alla salvaguardia di beni tutelati dall'ordinamento.

Ma già con l'introduzione, a opera dell'art. 2 del D.L. 21 marzo 1978, n. 59, convertito con modificazioni nella L. 18 maggio 1978, n. 191, dell'articolo 289**bis** c.p., disciplinante il sequestro di persona a scopo di terrorismo e di eversione e recante, al quarto comma, una prima ipotesi di dissociazione²⁹⁴, si apre la strada - perfezionata, in seguito, attraverso le leggi n. 15/1980 e n. 304/1982 - all'idea di «beneficio» come contraltare alla collaborazione processuale per finalità meramente probatorie, principio che ispirerà la successiva legislazione emergenziale.

Si va, così, affermando una premialità c.d. dell'autore, che, prescindendo da una condotta diretta alla difesa del bene giuridico e, pertanto, dall'offensività, fonderà le

²⁹¹ Cfr. SORRENTINO T., *Dalla pena al pentimento. Strategie di una pratica normalizzatrice*, in *Giust. pen.*, 2000, I, 7.

²⁹² Cfr. MOCCIA S., *Il dover essere della premialità*, in MOCCIA S. (a cura di), *La giustizia contrattata. Dalla bottega al mercato globale*, Napoli, 1998, 205-206.

²⁹³ Cfr. PADOVANI T., *La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di «ravvedimento»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, 529 ss.

²⁹⁴ Al riguardo, noi non riteniamo, tuttavia, come più innanzi chiariremo, che tra i requisiti della «dissociazione» vada ricompresa anche una condotta di collaborazione processuale; laddove, infatti, questa intervenga sarebbe più corretto parlare di «pentitismo».

proprie ragioni su mere istanze contrattualistiche in materia penale tra lo Stato e il «reo»²⁹⁵.

Non condividiamo, tuttavia, l'assunto dottrinario²⁹⁶ secondo cui - la funzione della pena sarà, in tal caso, indirizzata a finalità di integrazione sociale, nel cui ambito trovano espressione -entrambi gli aspetti positivi della prevenzione generale e speciale; per quel che concerne, in particolare, la rieducazione del reo, nelle fasi sia di minaccia legale sia di esecuzione della sanzione (quella inflittiva contiene solo l'aspetto negativo della general-prevenzione)²⁹⁷, premialità e sincera quanto incondizionata volontà di risocializzazione ci appaiono agli antipodi²⁹⁸.

Il summenzionato collaborazionismo, estrinsecandosi sul piano processuale, comporterà, altresì, il ribaltamento del tradizionale rapporto tra diritto penale e processo, laddove sarà adesso il primo - complice l'esigenza di ottenere la collaborazione dell'interessato - ad adoperarsi per la piena realizzazione delle istanze processuali²⁹⁹.

3.2.2. La legislazione premiale dell'emergenza, inaugurata dal D.L. n. 59/1978, troverà più ampia attuazione attraverso gli artt. 4 e 5 del D.L. 15 dicembre 1979, n. 625, convertito, con modificazioni, nella L. 6 febbraio 1980, n. 15, e, quindi, attraverso la L. 29 maggio 1982, n. 304 («Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale»).

²⁹⁵ Cfr. MOCCIA S., *Il dover essere della premialità* cit., 213.

²⁹⁶ Cfr. SCANDELLARI A., *La «premiabilità» nel diritto penale sostanziale e nel nuovo processo penale*, in *Giust. pen.*, 1993, III, 218-219.

²⁹⁷ Cfr. MOCCIA S., *Il diritto penale tra essere e valore* cit., 109 ss.

²⁹⁸ Nella fase esecutiva in maniera più evidente appare come le priorità legislative non siano sicuramente rivolte a garantire un effettivo quanto sincero recupero del condannato. Un'ennesima dimostrazione al riguardo è offerta dall'art. 4bis O.P. (recentemente modificato dalla L. 23 dicembre 2002, n. 279), che pone limiti ostativi all'ammisione al lavoro esterno, ai permessi premio e alle misure alternative alla detenzione (con esclusione della liberazione anticipata) nei confronti degli autori di determinati delitti, fra cui, a esempio, quelli commessi per finalità di «terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico»; la scelta di subordinare, tuttavia, l'invincibilità di tali limiti - rendendo, comunque, possibile la concessione dei «benefici» in esame - a un'attività di collaborazione con la giustizia, ci induce a ritenere che l'obiettivo principale del legislatore, anziché la risocializzazione del «reo», sia, viceversa, quello di favorire la diffusione di pratiche quali il «pentitismo» o la «dissociazione»; cfr. NAZZARO U., *I provvedimenti di natura favorevole o premiale*, in TRONCONE P. (a cura di), *Manuale di diritto penitenziario*, Torino, (in corso di pubblicazione). Per quanto concerne, poi, un'ulteriore contraddizione in un sistema, come quello penitenziario, che, nelle intenzioni dichiarate dal legislatore, dovrebbe essere ispirato al principio costituzionale della finalità rieducativa della pena (art. 27, comma 3 Cost.), la L. 279/2002 ha reso stabile una norma emergenziale, l'art. 41bis O.P., che, per la sua eccezionalità, avrebbe dovuto avere carattere temporaneo; cfr. TRONCONE P., *Compatibilità costituzionale e aporie sistemiche del nuovo art. 41bis dell'ordinamento penitenziario*, in *Riv. pen.*, 2005, 547 ss.

²⁹⁹ Cfr. SCANDELLARI A., *La «premiabilità» nel diritto penale sostanziale e nel nuovo processo penale*, in *Giust. pen.*, 1993, III, 216 ss.

E se, a livello teorico, il riferimento esplicito a una premialità intesa quale contraltare alla collaborazione nel processo si rinviene soprattutto nella L. 304/1982, anche i «benefici» di cui all'art. 289**bis**, comma 4, c.p. e agli artt. 4 e 5 della L. n. 15/1980, orientati, in via principale - stando al tenore letterale dei rispettivi riferimenti normativi - all'eliminazione o, quanto meno, all'attenuazione dell'offesa, tendono, poi, a diventare altresì il corrispettivo per una condotta processuale, accentuandosi in essi quella componente sintomatico-soggettiva caratterizzante l'intera produzione normativa emergenziale³⁰⁰.

L'art. 4 della L. n. 15/1980, facendo salvo quanto disposto in precedenza nell'art. 289**bis** c.p., prevede, per i delitti aventi finalità di terrorismo od eversione dell'ordine democratico, diminuzioni di pena da un terzo alla metà (quella dell'ergastolo è sostituita dalla reclusione da dodici a venti anni) nei confronti dell'appartenente al sodalizio, il quale, «dissociandosi dagli altri, si adopera per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, ovvero aiuta concretamente l'autorità di polizia e l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti»³⁰¹.

L'attenuante in esame si articola, allora, attraverso due distinte ipotesi - l'adoperarsi per scongiurare le conseguenze ulteriori del delitto e il collaborare in concreto con la giustizia alla disarticolazione dell'organizzazione di appartenenza -, soltanto alla prima delle quali appare riferibile il «dissociarsi», come, a giudizio della dottrina, si evince dalla cesura (rappresentata dalla virgola antecedente alla disgiunzione «ovvero») che la separa, nel testo della norma, dalla seconda³⁰².

Il ravvedimento di cui alla prima delle due ipotesi previste dall'art. 4 della legge «Cossiga» implica una più ampia volontà di recidere ogni vincolo associativo, e, a differenza di quanto altrove stabilito (recesso attivo contemplato dal comma 4 dell'art. 56 c.p. o art. 5 della medesima legge del 1980), si prescinde, in esso, dall'effettivo conseguimento, poi, di un risultato concreto³⁰³.

³⁰⁰ Cfr. PADOVANI T., *Il traffico delle indulgenze. «Premio» e «corrispettivo» nella dinamica della punibilità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, 415.

³⁰¹ Art. 4 D.L. 15 dicembre 1979 n. 625, convertito con modificazioni nella L. 6/2/1980 n. 15; cfr., sul punto, PADOVANI T., *Commento all'art. 4 legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 54 ss.

³⁰² Cfr. PADOVANI T., *Commento all'art. 4 legge 6 febbraio 1980, n. 15 cit.*, 56.

³⁰³ Cfr. PADOVANI T., *Commento all'art. 4 legge 6 febbraio 1980, n. 15 cit.*, 56: «Nella prima ipotesi la dissociazione sta invece ad indicare la necessità che il recesso si manifesti in una forma autonoma e diversa rispetto agli sforzi compiuti dal soggetto per impedire le conseguenze ulteriori dell'attività delittuosa, esprimendo la sua volontà di sciogliere il legame col gruppo terroristico [...] Non è invece richiesto che le conseguenze ulteriori siano effettivamente evitate per l'intervento del concorrente "pentito", né che tale intervento sia risultato in qualche modo efficace: nessuno dei due requisiti (rispettivamente previsti nel ravvedimento attivo di cui all'art. 56 comma 4° c.p. e nell'art. 5 del testo in esame, e nell'art. 62 n. 6 c.p.) è stato infatti inserito nella fattispecie circostanziale, ai cui fini è sufficiente l'essersi "adoperato per" l'aver tenuto cioè una condotta finalisticamente orientata al fine

Una causa speciale di non punibilità, al di fuori del caso previsto dall'ultimo comma dell'art. 56, è, quindi, contemplata dal successivo articolo 5 della L. n. 15/1980, a favore del «colpevole di un delitto commesso per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico che volontariamente impedisce l'evento e fornisce elementi di prova determinanti per la esatta ricostruzione del fatto e per la individuazione degli eventuali concorrenti»³⁰⁴.

La prima parte della norma - quella relativa al volontario impedimento dell'evento - ricalca il comma 4 dell'art. 56 c.p., presentando una sfera di applicabilità più estesa, non limitata al solo delitto tentato³⁰⁵; quanto alla successiva condotta, l'utilizzo del termine «determinanti» per definire gli «elementi di prova» non lascia spazio a dubbi, come si osserva in dottrina, circa la necessità, ai fini della configurabilità del «beneficio», di un risultato concreto («esatta ricostruzione del fatto» e «individuazione degli eventuali concorrenti»), riconducibile all'effettiva attività del «collaboratore»³⁰⁶.

Gli artt. 4 e 5 della L. n. 15/1980 hanno dato inizio, come emerse dai primi bilanci della magistratura, a quel processo di disarticolazione delle organizzazioni impegnate sul fronte della «lotta armata», che non giustifica, tuttavia, la portata formale delle due norme premiali; il contributo del «pentito» dispiega, infatti, immediatamente esclusivi effetti processuali, ma è sprovvisto, comunque, di qualsiasi funzione reintegratoria³⁰⁷.

Nella produzione legislativa emergenziale, quella orientata alla premialità, e, quindi, nella relativa prassi ermeneutica, è diffuso un utilizzo indistinto - e a nostro avviso non corretto - dei termini «dissociazione» e «pentitismo», relativi a fenomeni politici, ancor prima che giudiziari.

Il tentativo di ricondurre il primo di tali fenomeni entro uno schema generale di ravvedimento, ruotante attorno ai quattro elementi strutturali ritenuti comuni a tutte le fattispecie contemplate nel codice Rocco (condotta antitetica rispetto a quella sanzionata, nesso teleologico tra la resipiscenza e l'eliminazione o l'attenuazione del

indicato. Sembra tuttavia evidente che un comportamento *a priori* del tutto inidoneo a conseguire un qualsiasi risultato positivo, non potrebbe essere considerato rilevante».

³⁰⁴ Art. 5 D.L. 15 dicembre 1979 n. 625, convertito con modificazioni nella L. 6/2/1980 n. 15; cfr., sul punto, PADOVANI T., *Commento all'art. 5 legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 60 ss.

³⁰⁵ Cfr. PADOVANI T., *Commento all'art. 5 legge 6 febbraio 1980, n. 15* cit., 60: «Mentre l'art. 56 comma 4° c.p. è ovviamente limitato al solo tentativo, la causa di non punibilità dell'art. 5 parrebbe, dal canto suo, suscettibile di estendersi anche ai delitti di attentato, quando l'attività "antagonistica" si rivolga appunto ad evitare l'evento cui la condotta criminosa era diretta (ad es. il volontario impedimento della morte nell'attentato alla vita per finalità terroristiche, di cui all'art. 280 c.p.)».

³⁰⁶ Cfr. PADOVANI T., *Commento all'art. 5 legge 6 febbraio 1980, n. 15* cit., 62.

³⁰⁷ Cfr. PULITANO' D., *Tecniche premiali tra diritto e processo penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, 1013.

danno o del pericolo, efficienza causale del comportamento dell'interessato rispetto al conseguimento di un risultato positivo e volontarietà della condotta)³⁰⁸, al fine di garantire il primato di un diritto premiale teso alla tutela del bene giuridico su quello a esclusivo sfondo sintomatico-soggettivistico, estrinsecantesi in una mera collaborazione processuale, induce taluna dottrina a promuovere la tipizzazione altresì dell'ipotesi «dissociativa»³⁰⁹.

La visione unitaria del ravvedimento è improponibile, viceversa, secondo altri, che ritengono, in ogni caso, non tipizzabile, come avviene per la condotta tesa ad associarsi, dell'antitetico comportamento volto alla rottura dell'accordo, spostando i termini del problema sul piano della prova della mutata volontà³¹⁰.

Per quel che ci riguarda, se al concetto di associazione sono riconducibili due elementi, quello soggettivo dell'accettazione del programma della medesima, e quello oggettivo dell'assunzione di funzioni ben definite all'interno dell'organizzazione, affinché vi sia «dissociazione» sono richieste la revoca dell'iniziale adesione al sodalizio e una più generale presa di distanza dal proprio passato, che non dovrebbe, tuttavia, sfociare anche in una concreta attività di

³⁰⁸ Cfr. PADOVANI T., *La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di «ravvedimento»* cit., 532-534.

³⁰⁹ Cfr. PIGNATELLI A., *Dissociazione dal terrorismo e soluzioni giuridiche*, in *Ques. giust.*, n. 2, 1983, 253-254: «Orbene, sembra ragionevole che, nella misura in cui si voglia inquadrare il fenomeno dissociativo nello schema del "ravvedimento" e ricollegare la sanzione della non punibilità o della attenuante al comportamento del dissociato, debbano essere utilizzati nella configurazione della fattispecie legale di dissociazione gli stessi requisiti elaborati per la fattispecie del cosiddetto "pentimento". Non sarà cioè sufficiente estendere al fenomeno dissociativo gli effetti di non punibilità o di attenuazione della pena previsti per il "pentimento", ma occorrerà porsi il problema dei requisiti di rilevanza del comportamento di dissociazione alla stregua dei criteri sopra indicati, se non ci si vuole esporre alle stesse obiezioni incontrate dalle nuove ipotesi di ravvedimento introdotte dalla recente legislazione».

³¹⁰ Cfr. SARACENI L., *Ancora sulla dissociazione dal terrorismo*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 777-778: «Gli elementi materiali che l'elaborazione giurisprudenziale tende ad introdurre nella struttura dei vari reati associativi, costituendo variabili delle singole fattispecie, non possono essere assunti come condotte tipiche su cui fondare, specularmente, una condotta tipica antitetica (che avrebbe gli stessi caratteri materiali). Essendo perciò una "soggettività" (l'accordo, l'associarsi) l'unica condotta tipica indefettibile della fattispecie associativa, altrettanto soggettiva non può non essere la sua antitesi e cioè la "dissociazione", la quale, pertanto, allo stato del diritto positivo, costituisce l'unica condotta "specularmente antitetica alla condotta punibile". Ed in verità il "recesso" che, secondo il diritto vigente e secondo lo stesso Pignatelli, può fondare la non punibilità, non è tipizzabile secondo modelli di comportamenti materiali; ed in quanto in essi concretamente si manifesti, non realizza la "condotta antitetica tipica" della fattispecie associativa, ma ne è soltanto un sintomo [...] Così pure, specularmente, la cessazione di quei comportamenti, che hanno sicuramente carattere materiale, è sintomatica della rottura dell'accordo, ma non è tipizzabile come condotta antitetica finché il comportamento contrario non entra nella struttura della fattispecie incriminatrice. Allo stato del diritto positivo, l'antitesi tipizzabile del reato associativo non può che avere lo stesso carattere di "soggettività" della fattispecie incriminatrice. Il problema del riconoscimento giuridico della prima (la dissociazione) non è perciò, attualmente, quello della sua impossibile oggettività, bensì, come nella seconda, il problema della prova».

collaborazione processuale, ricollegabile, quest'ultima, al solo fenomeno del «pentitismo».

La «dissociazione» dovrebbe estrinsecarsi esclusivamente in una moderna «abiura», e, per tale motivo, è stata addirittura ritenuta più pericolosa del «pentitismo», in quanto - come si evince da pubblicazioni a non ampia diffusione afferenti a un'area più politicamente militante, i cui passaggi maggiormente significativi sono, comunque, ripresi in dottrina - «il pentito provoca un danno materiale ed umano, magari elevato, ma circoscritto e limitato nel tempo, mentre il dissociato provoca un danno sociale e politico esteso a tutta la composizione di classe e prolungato nel tempo»³¹¹.

3.2.2. La «cultura del pentimento» informa l'intera L. 29 maggio 1982, n. 304 («Misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale»), che si struttura, innanzitutto, attraverso disposizioni di carattere generale aventi natura prettamente sostanzialistica (artt. 1-5), cui seguono norme concernenti la disciplina di istituti eterogenei, quali la libertà provvisoria (art. 6), la sospensione condizionale della pena (art. 7) e la liberazione condizionale (artt. 8 e 9), riconducibili, comunque, alla più ampia categoria dei «benefici»; i successivi artt. 10 e 12 contemplano, rispettivamente, ipotesi di decadenza dai «premi» previsti dalla legge e i limiti all'applicabilità dei medesimi; l'art. 11 equipara, infine, per ogni effetto giuridico, le espressioni «eversione dell'ordine democratico» ed «eversione dell'ordinamento costituzionale»³¹².

L'art. 1 della L. n. 304/1982 prevede una causa speciale di non punibilità per gli autori dei delitti di «associazione politica» che collaborano alla disarticolazione dei relativi gruppi di appartenenza impegnati sul fronte della «lotta armata».

Il comma 1, in particolare, stabilisce la non punibilità per «coloro che, dopo aver commesso, per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, uno o più fra i reati previsti dagli artt. 270, 270bis, 304, 305 e 306 del codice penale, e, salvo quanto previsto dal terzo comma del presente articolo e dal secondo comma dell'articolo 5, non avendo concorso alla commissione di alcun reato connesso all'accordo, all'associazione o alla banda, prima della sentenza definitiva di condanna concernente i medesimi reati: a) disciolgono o, comunque, determinano lo

³¹¹ Cfr. PIGNATELLI A., *Dissociazione dal terrorismo e soluzioni giuridiche* cit., 261; cfr., altresì, SARACENI L., *Ancora sulla dissociazione dal terrorismo* cit., 773: «I processi di dissociazione dalla ideologia e dalla pratica della lotta armata maturati ed espressi nel corso di quest'ultimo biennio dentro e fuori dal carcere costituiscono, molto di più del pentitismo - gravato dal sospetto di opportunismo - la manifestazione più vistosa della crisi politico-ideologica...».

³¹² Cfr. CHIAVARIO M., *Premessa alla legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 539 ss.

scioglimento dell'associazione o della banda; b) recedono dall'accordo, si ritirano dall'associazione o dalla banda, ovvero si consegnano senza opporre resistenza o abbandonando le armi e forniscono in tutti i casi ogni informazione sulla struttura e sulla organizzazione dell'associazione o della banda».

Tale ultimo onere di fornire precisi elementi ai fini dell'individuazione del sodalizio è indice della volontà del legislatore di cautelarsi avverso ogni ipotesi di apparente «pentimento»³¹³.

Il successivo comma 2 ritiene non «parimenti punibili coloro i quali impediscono comunque che sia compiuta l'esecuzione dei reati per cui l'associazione o la banda è stata formata».

Ai sensi del comma 4, la non punibilità, che deve essere dichiarata con sentenza del giudice del dibattimento, è subordinata, tuttavia, all'accertamento della non equivocità ed attualità della condotta di cui ai commi 1 e 2. E' stato sostenuto in dottrina che tanto il primo³¹⁴, quanto il secondo requisito³¹⁵ vadano intesi con riferimento alla «dissociazione» del soggetto dalla «lotta armata».

E sempre in un'ottica di disarticolazione dei gruppi «armati» e «sovversivi» si pongono gli artt. 2 e 3 della L. n. 304/1982, che prevedono circostanze attenuanti per i reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione nei casi, rispettivamente, di

³¹³ Cfr. CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Commento all'art. 1 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 548: «La disposizione appare ispirata dalla preoccupazione di cautelarsi contro ipotesi di "dissociazione" soltanto apparente e si propone quindi di scongiurare il pericolo di un eventuale reimpiego nella lotta armata di soggetti che siano riusciti a sfuggire alla condanna mediante una falsa "dissociazione". Invero, il legislatore si è preoccupato di non lasciare spazio ad atteggiamenti di recesso ridotti a fatto (come è stato scritto) meramente "labiale", ed ha cercato quindi di ancorarli ad un indice di autenticità, ossia ad una condotta in qualche modo obiettivamente apprezzabile. Per questo motivo ha introdotto l'onere in esame, come requisito necessario per conferire rilevanza esimente alle ipotesi di recesso».

³¹⁴ Cfr. LAUDI M., *I casi di non punibilità dei terroristi "pentiti"*, Milano, 1983, con appendice a cura di CONSO G., 58-60: «Alla luce dell'intera normativa dell'art. 1, uno pare l'elemento essenziale, rispetto al quale valutare se i comportamenti tipici - già compiutamente realizzati - risultino o meno equivoci: *il significato di dissociazione dalla lotta armata* che essi in concreto dimostrano ed esprimono. Così intesa, la formula del 4° comma ha una sua precisa e coerente funzione, perché vale a restringere il campo delle condotte rilevanti ex art. 1 solo a quelle che - conformi al modello descrittivo del 1° (e del 2°) comma - dimostrino nel caso concreto la dissociazione del soggetto dalla pratica terroristica ed eversiva. Si rifletta sulla definizione delle condotte esimenti, contenuta nel 1° e nel 2° comma. Se si eccettuano le fattispecie di recesso e di ritiro, tutte le altre potrebbero essere realizzate senza con ciò automaticamente comportare il distacco del soggetto dal gruppo o dalla banda [...] La non equivocità delineata dal 1° e 2° comma sussisterà quando il significato oggettivo dell'attività compiuta ed ogni altro elemento sintomatico tratto *aliunde* (il comportamento successivo dell'agente; la sua condotta processuale; le dichiarazioni rese da terze persone) dimostrino che il soggetto si è dissociato dalla lotta armata, ha spezzato i vincoli che lo univano ad una pratica di sovversione».

³¹⁵ Cfr. LAUDI M., *I casi di non punibilità dei terroristi "pentiti"* cit., 62: «L'attualità che interessa al legislatore è quella *della dissociazione del soggetto*, manifestata da uno dei comportamenti tipici del 1° e del 2° comma, e mantenuta dal soggetto nel corso del tempo, sino al momento della valutazione giudiziaria [...] La prova dell'attualità della dissociazione può essere tratta da qualunque indice sintomatico: la vita del soggetto successiva al ritiro, recesso, scioglimento del gruppo, ecc.; il suo contegno processuale; i risultati di indagini di polizia, ecc.».

«dissociazione» o di collaborazione, stimolando, comunque, il soggetto interessato a una «scelta di campo» a favore dello Stato³¹⁶.

La condotta contemplata dall'art. 2 consiste nel rendere, in relazione a uno dei comportamenti previsti, prima della sentenza definitiva di condanna, dai commi primo e secondo dell'art. 1, «in qualsiasi fase o grado del processo, piena confessione di tutti i reati commessi» e nell'adoperarsi «efficacemente durante il processo per elidere o attenuare le conseguenze dannose o pericolose del reato o per impedire la commissione di reati connessi a norma del numero 2 dell'articolo 61 del codice penale»³¹⁷; la condotta di cui all'art. 3 consiste, viceversa, oltre che nel rendere, sempre in relazione a uno dei comportamenti previsti dal primo e secondo comma dell'art. 1, «piena confessione di tutti i reati commessi», nell'aiutare altresì «l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per la individuazione o la cattura di uno o più autori di reati commessi per la medesima finalità» ovvero nel fornire «comunque elementi di prova rilevanti per l'esatta ricostruzione del fatto e la scoperta degli autori di esso»³¹⁸.

L'art. 4 della L. n. 304/1982 dispone, con riferimento a «più sentenze di condanna per reati diversi, per ciascuno dei quali siano state applicate le disposizioni degli articoli 2 e 3», una deroga alla normativa sul concorso di pene (art. 80 c.p.), concretantesi, in definitiva, in un «beneficio» per l'interessato³¹⁹.

Il primo comma del successivo art. 5, riproduzione quasi integrale del testo dell'art. 5 della legge «Cossiga» (in entrambe le norme è sottesa la medesima *ratio* legislativa), disciplina una speciale ipotesi di recesso attivo in relazione ai delitti tentati aventi finalità di terrorismo o di eversione, che si risolve, a differenza della forma di carattere generale prevista dal quarto comma dell'art. 56, in una causa di non punibilità³²⁰; il secondo comma dispone una misura speciale di favore nei

³¹⁶ Cfr. MADDALENA M., *Le circostanze attenuanti per i terroristi "pentiti"*, Milano, 1984, con appendice a cura di CONSO G., 5 ss.: «Per la verità, come si chiarirà nel prosieguo della esposizione, il legislatore non si è accontentato della pura e semplice "dissociazione" silenziosa, ma ha preteso, anche e sempre, una certa "collaborazione", sia pure non necessariamente sfociante nelle più incisive forme previste dall'art. 3: e ciò perché ha ritenuto - a nostro avviso giustamente - che una rilevante rinuncia alla "potestà punitiva" non potesse essere giustificata sulla base di un "flatus voci" annunziante (forse solo tatticamente) la diserzione dall'area della lotta armata, ma dovesse presupporre un comportamento tale da rendere - se non del tutto - pressoché impossibile il ritorno del soggetto alla pratica terroristica. Così facendo, si è, indubbiamente, pretesa dal soggetto una "scelta di campo", se non a favore dello Stato, quanto meno contro la "lotta armata"...»

³¹⁷ Art. 2 L. 29 maggio 1982, n. 304; cfr., sul punto, CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Commento all'art. 2 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 556 ss.

³¹⁸ Art. 3 L. 29 maggio 1982, n. 304; cfr., sul punto, CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Commento all'art. 3 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 561 ss.

³¹⁹ Cfr. NENCINI A., *Le altre norme sui terroristi "pentiti"*, Milano, 1986, con appendice a cura di CONSO G., 7-25.

³²⁰ Cfr. CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Commento agli artt. 4 e 5 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 570.

confronti del «colpevole di uno dei delitti previsti dagli articoli 241, 276, 280, 283, 284, 285, 286, 289 e 295 del codice penale» che «coopera efficacemente ad impedire l'evento cui gli atti da lui commessi sono diretti» (soggiacendo soltanto alla pena per gli atti compiuti, qualora questi costituiscano di per sé un reato diverso, e presentando, così, evidenti analogie con la disciplina della desistenza volontaria contenuta nel terzo comma dell'art. 56 c.p.)³²¹.

Tra i «benefici» previsti negli articoli successivi³²², particolare menzione, rivolta come sempre a evidenziare il primario obiettivo legislativo di disarticolare, anche all'interno delle carceri, i gruppi impegnati nella «lotta armata», merita quella forma di liberazione condizionale «speciale»³²³ disciplinata dagli artt. 8 e 9 della L. n. 304/1982 e predisposta, più che a favorire la rieducazione del condannato, soprattutto al fine di «spezzare l'omogeneità di una condotta politica e processuale di "irriducibilità" all'interno (in specie) dei penitenziari c.d. di massima sicurezza»³²⁴.

E giungiamo, infine, alla legge 18 febbraio 1987, n. 34, che una volta per tutte, definisce i caratteri salienti della condotta di «dissociazione», identificandola nel «comportamento di chi, imputato o condannato per reati aventi finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, ha definitivamente abbandonato l'organizzazione o il movimento terroristico o eversivo cui ha appartenuto, tenendo congiuntamente le seguenti condotte: ammissione delle attività effettivamente svolte, comportamenti oggettivamente ed univocamente incompatibili con il permanere del vincolo associativo, ripudio della violenza come metodo di lotta politica».

Il fenomeno dissociativo comprende un ampio novero di posizioni tra di loro eterogenee, accomunate, tuttavia, dal rifiuto di qualsiasi atteggiamento di collaborazione processuale, che rappresenta l'aspetto più marcatamente delatorio (motivo di accesa polemica nei confronti di chi abbia coinvolto nei processi altri

³²¹ Cfr. CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Commento agli artt. 4 e 5 legge 29 maggio 1982, n. 304* cit., 571.

³²² Cfr., ai fini di una ricostruzione dell'istituto della libertà provvisoria, CHIAVARIO M., *Commento all'art. 6 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 573 ss.; per quanto concerne, invece, l'istituto della sospensione condizionale della pena, cfr. NOSENGO S., *Commento all'art. 7 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 582 ss.

³²³ Cfr. NOSENGO S., *Commento all'art. 8 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 585 ss.; ID., *Commento all'art. 9 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 589 ss.

³²⁴ Cfr. LAUDI M., *Terroristi "pentiti" e liberazione condizionale*, Milano, 1984, con appendice a cura di CONSO G., 5-6: «A tutti è noto (anche alla luce di numerosi tragici episodi) come il carcere rappresenti - oltretutto un luogo per il reclutamento di nuove leve per la delinquenza politica - un ambiente nel quale i militanti dei gruppi clandestini pongono in essere, ricorrendo a vari sistemi di intimidazione e pressione diretta ed indiretta, tentativi per "recuperare" quei compagni che, pur essendosi ad un certo momento allontanati dalla banda, vengano considerati ancora "degni" di una riammissione. Non solo, ma il carcere è diventato oggi - grazie ai rilevanti successi investigativi ottenuti dai corpi di polizia - la struttura nella quale le organizzazioni terroristiche dispongono del loro maggior potenziale, quanto a numero di militanti ed a livello "qualitativo" di quadri e dirigenti».

militanti), elemento di differenziazione rispetto ai «pentitismo»³²⁵; anche se, poi, in un giudizio complessivo, alla dottrina è apparsa esagerata una «contrapposizione manichea fra “dissociati” e “pentiti”, quasi che per i primi fossero riscontrabili soltanto valenze tutte positive, riducendo invece i secondi ad una specie di concentrato di obbrobriose perversità»³²⁶.

³²⁵ Cfr. CASELLI G.C. - LAUDI M. - MILETTO P. - PERDUCA A., *La dissociazione dal terrorismo*, Milano, 1989, con appendice a cura di CONSO G., 27-29: «Nel ventaglio di posizioni, anche assai eterogenee, che si riscontra nell'area della dissociazione, vi è, però, un dato che accomuna tutti i dissociati, annullando - sotto questo profilo - ogni differenza. Si tratta del rifiuto di assumere atteggiamenti di collaborazione con la magistratura e con gli organi di polizia [...] Collaborazione - per i dissociati - è sinonimo di delazione o tradimento, cioè di pentimento: mentre è proprio contro i pentiti e contro la c.d. “cultura del pentitismo” che essi operano, programmaticamente, una scelta di campo che tutti li unifica».

³²⁶ Cfr. CASELLI G.C. - LAUDI M. - MILETTO P. - PERDUCA A., *La dissociazione dal terrorismo* cit., 33.

PARTE SECONDA
LA LOTTA AL «TERRORISMO INTERNAZIONALE»

Capitolo primo
Misure di contrasto al «terrorismo internazionale» tra Stati Uniti e
Unione Europea

1.1. La non univocità del concetto di «terrorismo internazionale»: la reazione statunitense agli attacchi dell'11 settembre 2001.

1.1.1. Dalle riflessioni sin qui svolte emerge palese l'impossibilità di fornire una definizione universalmente accettata di «terrorismo», laddove l'espressione è da sempre utilizzata unilateralmente dai singoli Governi per etichettare gli attacchi dei rispettivi oppositori politici³²⁷.

Quanto, poi, al concetto di «terrorismo internazionale» - al quale, genericamente, si suole ricondurre ogni atto violento rivolto da soggetti contro uno o più ordinamenti esteri, i cui effetti si dispiegano, quindi, in uno o più Paesi stranieri, diversi da quelli di appartenenza degli autori della c.d. «violenza» - attraverso di esso sono stigmatizzate e condannate, generalmente da parte degli U.S.A. e dei loro alleati, le posizioni degli Stati e delle organizzazioni nemiche, definiti, i primi, «canaglia», e inserite, le seconde, nelle c.d. «liste nere»; in tale ottica, allora, i «combattenti» per la libertà di un popolo diventano, agli occhi dei loro stessi oppressori, «terroristi»³²⁸.

D'altro canto, a conferma della non univocità del concetto in esame v'è la constatazione che lo stesso governo statunitense, ritenuto, soprattutto a seguito delle vicende legate all'11 settembre 2001, uno degli obiettivi più sensibili degli attacchi terroristici esteri, è stato ed è, tuttora, il principale ideatore e attuatore del «terrorismo di Stato»; si pensi, a esempio, alle tristemente note vicende dei Paesi dell'America Latina, dove, soprattutto tra gli anni settanta e ottanta del secolo scorso,

³²⁷ Cfr., sul punto, JENKINS B.M., *Il terrorismo internazionale: una rassegna*, in *Forme di organizzazioni criminali e terrorismo*, Milano, 1988, 189-190: «Alcuni Governi tendono ad etichettare come terrorismo tutte le azioni violente commesse dai loro oppositori politici, mentre gli estremisti antigovernativi spesso sostengono di essere vittime del terrorismo di Stato. L'uso del termine, quindi, comporta un giudizio morale. Se un gruppo riesce ad etichettare come terrorista il gruppo oppositore, ha indirettamente persuaso altri ad adottare il proprio punto di vista morale e politico, o per lo meno a rigettare il punto di vista dei terroristi. "Terrorismo" è ciò che fanno i "cattivi". Questa delimitazione di confini tra ciò che è legittimo e ciò che è illegittimo, tra quello che è il giusto modo di combattere e quello che è il modo errato, pone molti ostacoli politici al compito di formulare la definizione [...] La difficoltà di definire il terrorismo ha portato al *cliché* che colui che per uno è un terrorista, per un altro è un combattente per la libertà. La frase implica che non ci può essere una definizione obiettiva del terrorismo, e che in un conflitto non esistono *standard* universali di condotta».

³²⁸ Cfr. JENKINS B.M., *Il terrorismo internazionale: una rassegna* cit., 192: «Questa definizione di terrorismo internazionale riflette la particolare preoccupazione degli Stati Uniti e degli altri governi colpiti frequentemente dal terrorismo estero. La questione qui non riguarda il fenomeno generale della violenza politica o del terrorismo, o le cause dei conflitti che producono violenza terroristica. Questi sono problemi interni. L'unità di misura è la diffusione di questa violenza nel campo internazionale. Perché - potrebbero chiedere i terroristi - dovrebbero seguire le regole stabilite della diplomazia e della guerra quando tali regole sono usate da un piccolo gruppo di importanti nazioni occidentali per i loro propri vantaggi, e quando esse impediscono, a gruppi privi di governi riconosciuti, di territorio o di armi, di esercitare il loro "diritto" di ricorrere alla violenza?».

regimi dittatoriali, instauratisi, con la complicità dell'occulta regia nordamericana, a seguito di *golpe* militari, sono stati responsabili, tra gli innumerevoli crimini, di centinaia di migliaia di vittime³²⁹.

Strettamente connessa alla non univocità del concetto di «terrorismo» è la non uniformità dei valori che ispirano le democrazie moderne³³⁰, dietro i cui paraventi di legalità si celano meccanismi che consentono la violazione di quegli stessi principi informatori cui esse dichiarano di ispirarsi e la negazione delle garanzie poste a loro fondamento.

Agli attacchi terroristici sarebbe, pertanto, riconducibile la funzione di svelare, laddove la regola cede il passo all'eccezione, il volto oscuro degli attuali ordinamenti democratici³³¹.

Si profilano, allora, moderne forme di totalitarismo; si passa, infatti, dallo Stato di diritto allo stato d'eccezione, ossia a una situazione di emergenza permanente che legittima, da un lato, una «guerra civile infinita», orientata alla ridefinizione del «nuovo ordine mondiale» e alla conseguente soppressione di ampie fasce di cittadini non integrabili nel mutato quadro politico³³², e, dall'altro, la creazione di uno spazio

³²⁹ A tal riguardo, vogliamo ricordare un altro tragico 11 settembre, quello del 1973, il giorno del bombardamento della Moneda, il palazzo presidenziale cileno, preludio del colpo di Stato del generale Augusto Pinochet, del suicidio del presidente Salvador Allende, democraticamente eletto, e dell'inizio, in Cile, di una delle dittature più sanguinarie del XX secolo. Tale *golpe* militare rientrava nella più ampia e tristemente nota «operazione Condor», pianificata dalla C.I.A. per conto degli Stati Uniti e finalizzata, con il pretesto di sconfiggere il «cancro del comunismo», a inibire quel processo di democratizzazione che stava interessando l'America Latina tra gli anni sessanta e settanta del secolo scorso.

³³⁰ Cfr. GARAPON A., *E' possibile una lotta democratica contro il terrorismo?*, in *Crit. dir.*, n. 4, 2004, 361: «A livello nazionale il terrorismo mette la democrazia nella condizione di cercare una reazione adeguata, vale a dire una risposta proporzionata ad un'azione che per definizione è ribelle ad ogni misura. La dimensione mondiale del terrorismo esige invece che le democrazie collaborino fra di loro, in un mondo che non è necessariamente uniformato ai valori che esse hanno accolto. Tuttavia, sia al proprio interno sia nei rapporti con l'esterno, il dilemma per la democrazia è il medesimo, quello del suo universalismo: quale deve essere il giusto equilibrio fra la tutela della propria sicurezza, da un lato, e la difesa dei propri valori dall'altro? Qual è il prezzo che la democrazia deve pagare per conservare la propria identità, ovvero per essere al tempo stesso efficace e democratica?».

³³¹ Cfr., GARAPON A., *E' possibile una lotta democratica contro il terrorismo?* cit., 366: «Secondo alcuni autori il terrorismo farebbe venir meno il volto liberale delle nostre democrazie disposte ad emanare rapidamente delle normative d'eccezione. Il merito del terrorismo, se così si può dire, sarebbe secondo tali autori quello di mostrare la vera identità della politica che, contrariamente alle apparenze, non è da cercarsi all'interno di uno Stato di diritto ma, piuttosto, nella sua interruzione causata da circostanze eccezionali. Nonostante l'indignazione dei nostri politici, il terrorismo ed i governanti trarrebbero un vantaggio comune, "obiettivo" di questa violenza».

³³² Cfr. AGAMBEN G., *Stato di eccezione*, Torino, 2003, 11: «Il totalitarismo moderno può essere definito, in questo senso, come l'instaurazione, attraverso lo stato di eccezione, di una guerra civile legale, che permette l'eliminazione fisica non solo degli avversari politici, ma di intere categorie di cittadini che per qualche ragione risultino non integrabili nel sistema politico. Da allora, la creazione volontaria di uno stato di emergenza permanente (anche se eventualmente non dichiarato in senso tecnico) è divenuta una delle pratiche essenziali degli Stati contemporanei, anche di quelli cosiddetti democratici. Di fronte all'inarrestabile progressione di quella che è stata definita una "guerra civile mondiale", lo stato di eccezione tende sempre più a presentarsi come il paradigma di governo

extra-territoriale, sottratto a ogni sistema giuridico, entro il quale detenere all'infinito «non-cittadini» sospettati di implicazioni terroristiche³³³.

Tale è lo scenario che si prospetta all'indomani dell'11 settembre 2001, laddove gli Stati Uniti, agendo su un duplice livello, quello della «guerra preventiva» e quello della legislazione emergenziale, con il pretesto di contrastare l'antidemocraticità di un presunto «nemico invisibile», procedono essi stessi all'azzeramento delle più elementari regole di democrazia.

Esaurita l'iniziale premessa, traiamo da essa una prima conclusione, imprescindibile principio-guida da cui prenderà le mosse la seconda parte della presente trattazione: per quanta attenzione si voglia prestare all'individuazione di un «nocciolo duro» - espressione utilizzata di recente in dottrina - «diffusamente condiviso e ritenuto vincolante da tutti i soggetti della comunità internazionale»³³⁴, attorno al quale si è andata negli anni consolidando una definizione di «terrorismo» universalmente accettata; tale definizione, tenendo in considerazione gli esclusivi interessi di una parte (i Paesi che rivestono il ruolo di principali attori nell'ambito delle Nazioni Unite), non potrà altrimenti essere intesa se non secondo un'accezione unilaterale, non onnicomprensiva, altresì, delle istanze di altri Stati o organizzazioni, differenti e spesso contrastanti rispetto a quelle statunitensi (e dei loro alleati) e da questi poste in secondo piano.

1.1.2. E improntata all'unilateralismo è la strada intrapresa dagli Stati Uniti quale risposta agli attacchi alle Torri Gemelle di New York dell'11 settembre 2001.

Assistiamo, infatti, per quel che concerne la politica di intervento militare, a una definitiva delegittimazione del residuale ruolo svolto dal Consiglio di sicurezza dell'O.N.U. nell'autorizzare, quale non più esclusivo garante della pace, l'uso della forza militare, e, per quanto attiene all'ambito della produzione normativa, a

dominante nella politica contemporanea. Questa dislocazione di una misura provvisoria ed eccezionale in tecnica di governo minaccia di trasformare radicalmente - e ha già di fatto sensibilmente trasformato - la struttura e il senso della distinzione tradizionale delle forme di costituzione. Lo stato di eccezione si presenta anzi in questa prospettiva come una soglia di indeterminazione fra democrazia e assolutismo».

³³³ Cfr. GARAPON A., *E' possibile una lotta democratica contro il terrorismo?* cit., 367: «Un'altra soluzione consiste nel separare l'ambito di azione del diritto da quello della forza pura, non all'interno di un sistema giuridico come fa lo stato d'eccezione, ma in uno spazio, organizzando l'extra-territorialità del trattamento dei terroristi in modo da sottrarsi ai vincoli del diritto interno. Questo è il caso dei detenuti di Guantanamo - o ancora di persone detenute dagli inglesi nell'isola di Diego-Garcia - che non beneficiano né delle garanzie del diritto statunitense, né di quelle previste della Convenzione di Ginevra. Tuttavia, non agendo nell'ambito del diritto e delle procedure democratiche, lo Stato si priva ugualmente degli strumenti di legittimazione democratica a cominciare da quella derivante dalla presenza di una giustizia indipendente».

³³⁴ Cfr. VALSECCHI A., *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, 1151.

un'ulteriore erosione delle già esigue garanzie affermate dal sistema giuridico interno e a un più generale disconoscimento dei diritti umani sanciti a livello universale (a esempio, dalla Convenzione di Ginevra del 1949).

Sotto il primo aspetto, è stato evidenziato in dottrina come il punto di partenza di quel processo di trasformazione dei conflitti che ha condotto a una gestione unilaterale dei medesimi da parte degli U.S.A. sia ascrivibile all'affermarsi, dagli inizi degli anni settanta del secolo scorso, di una normativa produttiva, nei confronti della Comunità internazionale, di obblighi *erga omnes* a carico degli Stati, attuabili in via autonoma da questi laddove le Nazioni Unite non avessero competenze in materia o fossero in una momentanea impossibilità di operare³³⁵.

Sino ad allora, la sola deroga al monopolio dell'impiego della forza, sottratto al Consiglio di sicurezza nel caso in cui quest'ultimo versasse in una situazione di *empasse*, era ricollegata dalla Carta dell'O.N.U. al diritto naturale di difesa, anche collettiva, esistente in capo a ogni Stato in caso di aggressione³³⁶.

Una sostanziale trasformazione del ruolo delle Nazioni Unite e una decisiva accelerazione verso le «degenerazioni dell'unilateralismo» si registra, comunque, a partire dalla prima guerra del Golfo del 1991, quando l'intervento militare in Iraq, formalmente autorizzato dal Consiglio medesimo, viene di fatto condotto dagli U.S.A. e dagli alleati³³⁷.

Negli anni novanta si è andata, così, consolidando la prassi delle autorizzazioni all'uso della forza, attraverso le quali singoli ordinamenti statuali agiscono per conto

³³⁵ Cfr. PICONE P., *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, I, 333-334: «La trasformazione a nostro avviso fondamentale si è avuta col formarsi, a partire dagli inizi degli anni settanta, della categoria delle norme internazionali generali produttive di obblighi "erga omnes" degli Stati, e cioè di obblighi incombenti sugli Stati nei confronti della stessa Comunità internazionale, unitariamente intesa, ed "esigibili" collettivamente dagli stessi (soprattutto quando la loro violazione dia vita ad un crimine internazionale) in quanto gestori *uti universi* degli interessi della Comunità medesima. Questa nuova situazione è espressione di una modifica radicale della costituzione materiale dell'ordinamento internazionale, in quanto marca il passaggio dal diritto internazionale della coesistenza a quello della interdipendenza, e realizza per la prima volta (a livello dello stesso ordinamento generale) un processo almeno embrionale di verticalizzazione normativa del potere della Comunità internazionale».

³³⁶ Cfr. PICONE P., *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo* cit., 335-336: «Quest'ultima è espressione infatti proprio del fatto che *tutti* gli Stati possono intervenire *collettivamente* a sostegno dello Stato leso, per reagire ad un crimine, quello di aggressione, che era in realtà l'unico noto alla prassi al tempo della emanazione della Carta dell'ONU: e mostra come la Carta abbia in tal caso previsto essa stessa la sostanziale "priorità" della gestione dei crimini internazionali, ai sensi del diritto internazionale generale, rispetto al sistema di sicurezza dell'ONU».

³³⁷ Cfr. PICONE P., *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo* cit., 339: «Questa prassi è il frutto, notoriamente, della *impossibilità* per il Consiglio stesso di funzionare ai sensi delle disposizioni originarie della Carta, che prevedevano all'art. 42 delle operazioni di polizia internazionale condotte *direttamente* dal Consiglio per porre fine a delle azioni di minaccia o violazione della pace, o ad un atto di aggressione, e all'art. 43 la stipulazione di accordi con gli Stati membri destinati a porre a sua disposizione, al fine indicato, le necessarie "forze aeree, navali e terrestri"».

dell'O.N.U.; laddove, tuttavia, tali autorizzazioni prescindano, come usualmente avviene, da una dettagliata indicazione delle finalità per le quali sono state rilasciate, queste rappresentano delle vere e proprie deleghe in bianco, estranee al «modello normativo originario della Carta» e «richieste dagli Stati per ottenere dal Consiglio di sicurezza una sorta di “benestare” (o di “via libera”) per operazioni che essi hanno deciso o si apprestano a condurre *autonomamente*, in via sostanzialmente unilaterale, ai sensi dello stesso diritto internazionale generale»³³⁸.

Il processo di delegittimazione del ruolo di autorità internazionale suprema della guerra e della pace, riconosciuto al Consiglio di sicurezza da un solenne trattato, sottoscritto da ciascuno degli Stati membri dell'O.N.U. e al quale hanno aderito anche gli U.S.A., giunge a una fase decisiva, laddove questi ultimi, all'indomani dell'11 settembre 2001, si arrogano il diritto assoluto di intervento nei confronti di tutti quei Paesi - ritenuti strumentalmente una minaccia per la sicurezza mondiale - rispetto ai quali, viceversa, nutrono, o hanno in passato nutrito, mire espansionistiche; la lotta al «terrorismo internazionale» diventa, così, formale fonte di legittimazione per una politica di aggressione militare. Nel procedere in questa strategia interventista improntata all'unilateralismo, gli Stati Uniti disconoscono qualsiasi Organizzazione che possa imporre vincoli ai propri obiettivi, votando, a esempio, contro lo Statuto della Corte criminale internazionale, istituita nel luglio del 2002, allo scopo di sottrarre al giudizio i propri crimini e criminali di guerra³³⁹.

³³⁸ Cfr. PICONE P., *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo* cit., 341-342: «Le autorizzazioni si ricollegano quindi a due modelli normativi differenti, che vanno (quanto ad effetti e funzione) tra loro nettamente distinti. Se quanto precede è vero, è evidente allora, passando alla seconda considerazione critica, che non è corretto ritenere, nel *secondo* caso, quello delle deleghe per così dire in bianco, che le autorizzazioni servano a rendere possibile lo svolgimento di determinate operazioni statali “sotto l'egida dell'ONU”. Il fatto che tali operazioni abbiano ottenuto una sorta di crisma di “legittimità” dal Consiglio di sicurezza dell'ONU non comporta infatti che le medesime possano essere considerate delle operazioni di polizia internazionale ai sensi del capitolo VII della Carta, riferibili e/o imputabili in quanto tali all'Organizzazione (con tutte le conseguenze che una tale attribuzione ovviamente comporterebbe). Esse restano invece *esterne* al sistema normativo dell'ONU, e vanno sottoposte per la loro legittimità alle valutazioni ricavabili dal solo diritto internazionale generale».

³³⁹ Cfr. MANDEL M., *Guerre illegali, danni collaterali e crimini contro l'umanità: il ruolo della legge contro i crimini internazionali dal Kosovo all'Iraq ed oltre*, in *Crit. dir.*, n. 1-2-3, 2004, 22: «Ma quando si è giunti a definire i “più gravi crimini che riguardano la comunità internazionale” in rapporto alla istituzione della Corte criminale internazionale nel luglio 2002, il crimine supremo di aggressione è stato *messo da parte*, e ciò è stato fatto allo scopo precipuo di non colpire gli stessi “supremi criminali”: gli americani. Questo non ha impedito agli Stati Uniti di essere tra i sette Paesi che hanno votato contro lo Statuto (120 hanno votato a favore) e quindi di cominciare una intensa attività politica e diplomatica al fine di ottenere deroghe e “accordi di immunità” per assicurarsi che i criminali di guerra americani non possano nemmeno essere accusati e, *a fortiori*, processati. Gli “accordi d'immunità” derivano dall'articolo 98 della Convenzione di Roma, inserito su richiesta degli americani, che permette a qualsiasi Paese di rifiutarsi di consegnare i criminali di guerra se questo Paese ha un accordo con un altro Stato, nel caso di specie gli Stati Uniti. Nulla poi rileva se gli Stati Uniti estorcano questi patti mediante l'uso del loro potere militare ed economico. Un altro articolo della Convenzione di Roma, ancora, permette al *Consiglio di sicurezza* di sospendere indeterminatamente qualsiasi

Già l'intervento in Afghanistan, intrapreso il 7 ottobre 2001, in risposta agli attacchi alle Torri Gemelle di New York, cela, in realtà, interessi geopolitici statunitensi e non è mai stato esplicitamente autorizzato dal Consiglio di sicurezza dell'O.N.U., che, nella Risoluzione n. 1368, adottata il 12 settembre 2001, «dopo aver invocato l'impegno di tutti gli Stati a cooperare con urgenza per tradurre davanti alla giustizia esecutori e mandanti delle stragi», si limita a dichiarare, in maniera generica, «la sua pronta ed ampia disponibilità ad assumere tutte le iniziative necessarie in base alla Carta delle Nazioni Unite», con riferimento al capitolo VII della Carta medesima, «quello che regola l'esercizio del monopolio dell'uso della forza per il “mantenimento ed il ristabilimento della pace e della sicurezza internazionale”»³⁴⁰, e, nella successiva Risoluzione n. 1373, adottata il 28 settembre 2001, auspica un solerte impegno dei singoli Paesi nella repressione interna del «terrorismo» e il perfezionamento della cooperazione giudiziaria³⁴¹.

Le ragioni di una politica di aggressione militare come reazione all'11 settembre 2001, se già risultavano insufficienti in occasione dell'operazione «Enduring Freedom» in Afghanistan, sono ancor più inadeguate a giustificare la successiva invasione dell'Iraq, avviata nel marzo del 2003.

Nessuna delle tre Risoluzioni dell'O.N.U., menzionate dal governo statunitense quali fondamenti legittimanti la seconda guerra del Golfo, contiene, infatti, un'esplicita autorizzazione al conflitto. La stessa Risoluzione n. 1441, adottata nel novembre del 2002, si limita a stabilire che gli ispettori, inviati in Iraq per accertare

procedimento già fissato o eventuale. Gli Stati Uniti hanno minacciato di opporre il loro veto avverso tutti gli atti di mantenimento della pace delle Nazioni Unite, a meno che il Consiglio di sicurezza garantisca agli USA un'immunità totale dalle possibili accuse relative a qualunque “atto o omissione legato ad operazioni autorizzate o stabilite dalle Nazioni Unite”. Ed il Consiglio di sicurezza, con sforzo, ha assecondato il volere degli americani».

³⁴⁰ Cfr. MONETTI V., *La legislazione antiterrorismo dopo l'11 settembre: il contesto internazionale e l'Italia*, in *Ques. giust.*, n. 1, 2002, 51.

³⁴¹ Cfr. MONETTI V., *La legislazione antiterrorismo dopo l'11 settembre: il contesto internazionale e l'Italia* cit., 52: «In questa direzione la Risoluzione sollecita un duplice ordine di interventi legislativi. Sul piano dei rapporti economici, vi è l'invito a reprimere ogni tipo di finanziamento di atti terroristici; a congelare ogni risorsa finanziaria in qualche modo legata a persone o gruppi terroristici [...] Ma si sollecitano anche interventi sul piano della repressione penale, auspicando che finanziamento, preparazione ed esecuzione di atti terroristici siano considerati come un grave crimine. Si sottolinea la necessità di migliorare la cooperazione giudiziaria e lo scambio di informazioni amministrative e giudiziarie e si notano con preoccupazione “gli stretti legami esistenti fra il terrorismo internazionale e la criminalità transnazionale organizzata, la droga illecita, il riciclaggio di denaro”. Per quel che attiene ai diritti, siamo certamente di fronte ad un irrigidimento nel difficile equilibrio fra esigenze di difesa sociale e tutela dei diritti umanitari. Con un vero e proprio rovesciamento di ottica rispetto ad una consolidata tradizione, la Risoluzione mostra preoccupazione per il fatto che la qualità di rifugiato politico possa essere strumento per la commissione di atti terroristici e aggiunge un esplicito e ribadito richiamo al rischio che “la rivendicazione di motivazioni politiche sia considerata come possibile giustificazione di un rigetto di domande di estradizione di presunti terroristi”».

l'esistenza di presunte armi di distruzione di massa, siano tenuti a «riferire» al Consiglio di sicurezza, il quale non ha, poi, comunque autorizzato l'uso della forza³⁴².

In ogni caso, attraverso il documento del 17 settembre 2002, gli Stati Uniti, strumentalizzando gli attacchi alle Torri Gemelle di New York, si riservano una «generale e illimitata possibilità [...] di tutelare i propri “interessi” nazionali con azioni non solo unilaterali, ma anche preventive, al fine soprattutto di difendersi dal terrorismo internazionale, e da altre forme moderne di aggressione»³⁴³.

Assistiamo, così, al definitivo affermarsi del concetto di «guerra preventiva».

1.1.3. Il secondo dei due livelli attraverso cui si estrinseca la reazione statunitense agli attacchi alle Torri Gemelle di New York riguarda il ricorso alla legislazione emergenziale, che, agendo sul piano istituzionale interno, determina un ulteriore irrigidimento in senso autoritario del sistema punitivo nordamericano, lasciando altresì intravedere pretese di giurisdizione universale.

La riproposizione di vecchi modelli repressivi, da un lato, e la sperimentazione di nuove forme di controllo sociale, dall'altro, conducono, con il pretesto della difesa di un non ben definito concetto di «ordine pubblico», assunto ora a livello «internazionale», al sacrificio di diritti umani universalmente condivisi, tra i quali si è andata affermando, complice il progressivo superamento dell'idea di confine nazionale, una nuova tipologia di cittadino, da intendersi in un'accezione ampliata rispetto al passato e riconducibile alla categoria di *citizenship*, o «cittadinanza politica»³⁴⁴.

La legislazione dell'emergenza, frutto di una «cultura» fortemente radicata nei moderni ordinamenti statuali, si impone nuovamente attraverso l'alterazione della fonte di legittimazione giuridica, trovando, quindi, una stabile collocazione all'interno di un sistema, quello statunitense, di cui compromette le già esigue garanzie costituzionali, con gravi ripercussioni sulle sfere di libertà dei singoli, cittadini o

³⁴² Cfr. MANDEL M., *Guerre illegali, danni collaterali e crimini contro l'umanità: il ruolo della legge contro i crimini internazionali dal Kosovo all'Iraq ed oltre* cit., 17: «Per quanto riguarda l'Iraq, gli autori dei discorsi di George W. Bush hanno chiamato in causa tre risoluzioni, due relative alla prima guerra del Golfo del 1991 (nn. 678 e 687) e la 1441 dell'autunno 2002 [...] esse, in nessun caso hanno autorizzato la guerra nel 2003. La risoluzione del 1990 che autorizzava la guerra del Golfo del 1991 era limitata specificamente a liberare il Kuwait dall'Iraq. E l'Iraq ha lasciato il Kuwait nel 1991 [...] La risoluzione che accennava alle armi di distruzione di massa (n. 687) non autorizzava la guerra, autorizzava le ispezioni. Neanche quella del novembre 2002 autorizzava la guerra: dichiarava solo che gli ispettori dovevano riferire al *Consiglio di sicurezza*, cui spettava il compito di decidere cosa fare. Si è visto poi che gli USA nel Consiglio di sicurezza non sono riusciti ad ottenere *cinque* voti su 15 a favore della guerra, tanto che il Presidente Bush è dovuto ritornare sui suoi passi. Quindi non c'è stata autorizzazione del Consiglio di sicurezza».

³⁴³ Cfr. PICONE P., *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo* cit., 347.

³⁴⁴ Cfr. TRONCONE P., *La funzione del controllo penale nella teoria del doppio Stato. Una riflessione sulle ragioni della legittimazione* (in corso di pubblicazione).

stranieri presenti sul territorio: ancora una volta l'eterna contrapposizione «ragion di Stato»/«Stato di diritto» si risolve con il prevalere della prima sul secondo e l'eccezione si impone in luogo della regola³⁴⁵.

All'indomani dell'11 settembre 2001 viene inaugurato, negli Stati Uniti, quel percorso scandito dall'adozione di misure emergenziali liberticide di varia natura, consistenti in provvedimenti legislativi o decreti d'urgenza (i cc.dd. *Orders*), la cui prima significativa tappa è rappresentata dall'approvazione, il 26 ottobre 2001, da parte del Senato, dell'*Usa Patriot* (acronimo di *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*) *Act*³⁴⁶.

La nozione di «terrorismo» risulta riformulata e ampliata a seguito del summenzionato intervento, che ne rende ulteriormente incerti i già vaghi e indeterminati contorni, entro cui si suole, ora, ricomprendere ogni attività in qualche modo compromissiva della «sicurezza nazionale» statunitense, tra le quali assumono rilievo le condotte riconducibili alla nuova fattispecie di «*domestic terrorism*», volta a reprimere più agevolmente i fenomeni di opposizione politica, laddove i vecchi strumenti punitivi si erano dimostrati insufficienti³⁴⁷.

Il *Patriot Act* comporta, in generale, gravi limitazioni alle garanzie difensive riconosciute dal *Bill of Rights* (la costituzione americana) in occasione di sequestri, intercettazioni e, soprattutto, perquisizioni - consentite dal IV Emendamento in esclusiva presenza di una *probable cause*, ossia della probabilità dell'esistenza di prove funzionali all'accertamento della colpevolezza³⁴⁸-, favorendo, al tempo stesso, la compressione del diritto alla privacy dei residenti sul territorio nazionale³⁴⁹.

³⁴⁵ Quanto alle passate esperienze europee di trasformazione del sistema costituzionale attraverso l'utilizzo del modello emergenziale, cfr. AMIRANTE C., *L'eccezione è la regola. La trasformazione del sistema costituzionale della RFT*, in *Crit. dir.*, III - n. 7-8, 1976, 6 ss.

³⁴⁶ Cfr. MAGLIARO L., *La libertà delle persone dopo l'11 settembre*, in *Ques. giust.*, n. 2-3, 2004, 315-316: «Si parte con la risoluzione del Congresso degli USA del 14 settembre 2001, votata quasi all'unanimità, che conferisce al Presidente Bush il potere illimitato di usare la forza "necessaria e opportuna" contro stati, organizzazioni e individui coinvolti negli attentati e in altre attività terroristiche. Il 20 settembre e il 31 ottobre 2001, poi, il Segretario alla Giustizia Ashcroft emette due regolamenti. Con il primo accorda all'INS (l'agenzia statale incaricata delle procedure di immigrazione e naturalizzazione) la facoltà di tenere gli stranieri in carcere per 48 ore, in assenza di accusa specifica, con possibilità di prolungamento per un "ragionevole periodo di tempo addizionale" in presenza di circostanze "straordinarie". Il secondo regolamento consente agli agenti federali di intercettare senza autorizzazione dell'autorità giudiziaria e quindi segretamente, le comunicazioni tra imputati e difensori».

³⁴⁷ Cfr. MAGLIARO L., *La libertà delle persone dopo l'11 settembre* cit., 316: «Infatti nella nozione di terrorismo (art. 802) rientrano tutti i reati non a scopo di lucro in cui si sia fatto uso di "armi o dispositivi pericolosi" nonché gli atti che "appaiono tesi a influenzare la politica di un governo con l'intimidazione o la coercizione", purché, anche involontariamente "mettano in pericolo la vita umana in violazione del diritto penale". Viene prevista (art. 412) la possibilità di arresto non soltanto per gli stranieri sospettati di terrorismo, ma anche per chi si ritiene "sia impegnato in ogni altra attività che possa danneggiare la sicurezza nazionale degli Stati Uniti"».

³⁴⁸ Cfr. MIRAGLIA M., *Paura e libertà (Legislazione antiterrorismo e diritti di difesa negli Stati Uniti)*, in *Ques. giust.*, n. 2-3, 2004, 298-299: «Il requisito in questione è vagliato da un giudice terzo e

Il quarto titolo del provvedimento in esame, recante restrizioni in materia di immigrazione, attribuisce, in particolare, all'*Attorney general* la facoltà di detenere in stato di arresto, senza alcuna formale accusa, per un periodo non superiore ai sette giorni, lo straniero sospettato di attività terroristiche o comunque costituenti pericolo per la «sicurezza nazionale»; si parla, al riguardo, di «suspect terrorist» o «suspect alien»³⁵⁰.

Il concetto di limite detentivo viene, comunque, superato a seguito dell'adozione, attraverso il decreto presidenziale (*President Issues Military Order*) del 13 novembre 2001, di nuove misure volte ad autorizzare, da un lato, la detenzione indefinita e a istituire, dall'altro, commissioni militari - le cui procedure saranno puntualizzate dal successivo decreto del Dipartimento della difesa (*Military Commission Order*) del 21 marzo 2002³⁵¹ - cui sottoporre tutti i soggetti ritenuti discrezionalmente (*rectius*, arbitrariamente), dal governo degli Stati Uniti, presunti terroristi³⁵²: si tratta, in genere, di «non-cittadini» americani ai quali viene disconosciuto ogni *status* giuridico.

imparziale cui spetta emettere un mandato (*warrant*) da notificare all'interessato, nel quale siano specificate le generalità della persona nei confronti della quale si svolge la perquisizione, il luogo della stessa, nonché le cose da cercare. In caso d'intercettazione (equiparata dal diritto statunitense alla perquisizione) occorre altresì specificarne la durata. Il IV Emendamento infatti prevede: "Il diritto delle persone a godere della sicurezza per quanto riguarda la loro persona, la loro casa, le loro carte e le loro cose, contro perquisizioni e sequestri irragionevoli, non potrà essere violato; e nessun mandato giudiziario potrà essere emesso, se non in base a *probable cause*, appoggiata da un giuramento o da una dichiarazione sull'onore e con descrizione specifica del luogo da perquisire, e delle persone da arrestare o delle cose da sequestrare"».

³⁴⁹ Cfr. MIRAGLIA M., *Paura e libertà (Legislazione antiterrorismo e diritti di difesa negli Stati Uniti)* cit., 299: «Il *Patriot Act* ha facilitato l'intrusione nella *privacy* dei cittadini e degli stranieri permanentemente residenti sul territorio (*foreign permanent residents*), consentendo l'accesso a qualunque dato relativo ad un singolo, sia che si tratti di dati finanziari, scolastici, sanitari, o relativi a transazioni effettuate con carte di credito e, addirittura, a informazioni inerenti consultazioni o acquisti di libri, estendendo anche alle ordinarie indagini penali l'utilizzazione dei mezzi contenuti nel *Foreign Intelligence Surveillance Act* (Fisa)».

³⁵⁰ Ai fini di una dettagliata disamina del contenuto dell'Usa Patriot Act, cfr. FANCHIOTTI V., *Il dopo 11 settembre e l'Usa Patriot Act: lotta al terrorismo e "effetti collaterali"*, in *Ques. giust.*, n. 2-3, 2004, 283 ss.

³⁵¹ Cfr. AMMANN D.M., *Le leggi americane contro il terrorismo*, in *Crit. dir.*, n. 1, 2003, 30: «Per quanto riguarda i tribunali speciali, l'ordinanza dispone che "per lo meno" un accusato debba beneficiare di un processo "completo ed equo". Tuttavia non si è ritenuta "praticabile" "l'adesione ai principi del diritto e delle regole di prova generalmente riconosciute nelle corti penali federali". L'ordinanza presidenziale, resa successivamente più forte da un'ordinanza procedurale pubblicata dal segretario alla difesa, prevede dunque lo svolgimento del processo davanti a "commissioni militari" composte da tre a sette membri, selezionati da una persona, designata dal segretario, tra gli ufficiali delle forze armate degli Stati Uniti". Questa persona, che ha il potere di ricusare un commissario "per giusta causa", è incaricata anche di scegliere, tra gli ufficiali-i giudici-gli avvocati (corpo incaricato degli affari legali nell'ambito militare) un presidente per ogni commissione. Gli avvocati capo del procuratore e della difesa, il "*Chief Prosecutor*" e il "*Chief Defense Counsel*", devono essere selezionati all'interno del medesimo corpo. L'accusato avrebbe il diritto di essere difeso da un avvocato: o da un "*Detailed Defense Counsel*", assegnato dal capo della difesa, aiutato forse da un avvocato civile assunto dall'accusato, o da un "*judge advocate*" scelto da quest'ultimo».

³⁵² Cfr. SCISO E., *La condizione dei detenuti di Guantanamo fra diritto umanitario e garanzie dei diritti umani fondamentali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, I, 112: «Con l'intento di proteggere in

Emblematica è la posizione dei talebani catturati in Afghanistan durante l'operazione «Enduring Freedom» e reclusi nella base statunitense di Guantanamo³⁵³, prigione *lager* che assurge a simbolo della negazione dei diritti umani, a carico dei quali - non riconosciuti prigionieri di guerra e, quindi, privati delle garanzie imposte, in particolare, dalla III Convenzione di Ginevra del 1949³⁵⁴ - non vengono formulate accuse formali da accertare, poi, con un regolare processo secondo le leggi americane³⁵⁵; per qualificare tali individui, «irregolari» rispetto ai «prisoners of war», è stata, allora, elaborata la definizione di «*unlawful combatants*» (o «*enemy combatants*»), al fine di deportarli, *sine die* e *sine iudicio*, in centri di

una situazione di straordinaria emergenza gli interessi del Paese alla difesa, il Presidente, rafforzato dall'autorizzazione del Congresso a usare la forza armata e nella sua qualità altresì di Comandante supremo delle forze armate, ha dettato con tale ordinanza militare taluni specifici criteri per la detenzione e il processo, per crimini di guerra ed altre violazioni di legge, di individui che, secondo una valutazione discrezionale dello stesso Presidente, siano ritenuti possibili terroristi. Infatti ai sensi del decreto presidenziale qualunque individuo, che non sia cittadino statunitense e che il Presidente degli Stati Uniti dichiara per iscritto di ritenere membro dell'organizzazione terroristica Al-Qaeda o che abbia partecipato o preparato o contribuito a preparare un atto di terrorismo o che abbia causato o minacciato di causare un danno agli Stati Uniti o a cittadini statunitensi o che abbia offerto appoggio ai terroristi, sarà soggetto esclusivamente alla giurisdizione di commissioni militari nominate *ad hoc* dal Segretario alla difesa».

³⁵³ Cfr. REBECCA M., *Diritti dei prigionieri di Guantanamo: revirement favorevole delle Corti USA*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 5, 2004, 644 ss.

³⁵⁴ Cfr. AMMANN D.M., *Le leggi americane contro il terrorismo* cit., 33: «La fonte principale del diritto umanitario sono le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, che quasi tutti gli Stati - Stati Uniti ed Afghanistan compresi - hanno ratificato. La Terza Convenzione, relativa ai prigionieri di guerra, assicura ai detenuti il rispetto dei diritti fondamentali ed il trattamento umano. Per esempio, se un prigioniero degli Stati Uniti dovesse subire un processo, l'art. 102 della Convenzione esige che un giudizio debba essere pronunciato "dagli stessi tribunali e seguendo la stessa procedura" che sarebbe prevista per membri delle forze armate americane. Purtroppo, questa disposizione non ricomprende il provvedimento contro il terrorismo attuale. Da un lato è incontestabile che la Convenzione non si applica agli individui che si trovano negli Stati Uniti e che lì sono sottoposti ad interrogatorio o a detenzione; dall'altro si discute sul metodo richiesto per stabilire lo statuto dei prigionieri dei contrattacchi in Afghanistan».

³⁵⁵ Cfr. SCISO E., *La condizione dei detenuti di Guantanamo fra diritto umanitario e garanzie dei diritti umani fondamentali* cit., 122: «Dietro le pressioni dell'opinione pubblica mondiale e di alcune organizzazioni non governative, e anche sulla base degli obblighi assunti con la ratifica delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, una decisione del Presidente Bush del 7 febbraio 2002 ha poi riconosciuto l'applicabilità della III Convenzione di Ginevra sul trattamento dei prigionieri di guerra ai detenuti talebani in quanto appartenenti ad uno Stato, l'Afghanistan, parte della Convenzione, negando loro tuttavia lo *status* di "prigionieri di guerra". Malgrado tale qualifica ai termini della Convenzione, ratificata senza riserve dagli Stati Uniti, vada espressamente attribuita altresì alle forze armate che dipendono da un governo o da un'autorità non riconosciuti dalla Potenza detentriche avversaria (art. 4, par. 3), com'era il governo dei talebani rispetto agli Stati Uniti, il Governo statunitense ritiene che i talebani non rispondano ai requisiti richiesti dalla Convenzione per l'attribuzione della qualifica di prigionieri di guerra, in particolare, il possesso di un segno distintivo fisso riconoscibile a distanza, la presenza di un capo responsabile, la conformità dell'azione militare con le regole della guerra, ecc.; tale convincimento del Governo statunitense è dovuto probabilmente ad un equivoco tra il par. 3 dell'art. 4, applicabile alla fattispecie, e il precedente par. 2, relativo invece ai corpi di volontari o alle forze irregolari».

detenzione, spazi extra-territoriali sottratti al sistema giuridico e, quindi, a ogni controllo giurisdizionale in ordine alla legittimità della custodia cautelare³⁵⁶.

A sostegno di tale politica volta alla sospensione delle garanzie costituzionali sono state addotte le nozioni di «deroga» e di «necessità», desunte, rispettivamente, dalla giurisprudenza europea e da quella statunitense, seppur inidonee a giustificare violazioni dei diritti umani, a legittimare pratiche quali la tortura e a consentire, in generale, arresti segreti, stati detentivi prolungati o eventuali condanne per condotte non costituenti reato al momento della loro commissione³⁵⁷.

Segnali in una direzione maggiormente garantista, anche se destinati, nell'immediato, a rappresentare episodi isolati, provengono, tuttavia, da alcune pronunce della Corte Suprema U.S.A. in ordine ad *habeas corpus petitions*, presentate nell'interesse di alcuni «prigionieri» di Guantanamo (tra questi, particolare attenzione è stata dedicata ai ricorsi a favore di due cittadini americani, Hamdi e Padilla, il secondo dei quali arrestato addirittura a Chicago, all'interno dei confini nazionali, in territorio, quindi, estraneo alle zone attive di combattimento)³⁵⁸.

Nella sentenza *Hamdi v. Rumsfeld* del 28 giugno 2004, la Corte Suprema ebbe a precisare che «la detenzione di un cittadino non può essere eseguita al di fuori del principio costituzionale del *due process*, ovvero, nel caso specifico, del diritto del detenuto di contestare quella qualificazione arbitrariamente attribuita dal Governo, conoscere gli elementi di fatto base di tale *status* e contrastarli di fronte ad un “*neutral decision maker*”»³⁵⁹; in analogia direzione si è mossa la *U.S. Court of Appeals for the second circuit* di New York, attraverso la sentenza del 18 dicembre

³⁵⁶ Cfr. MIRAGLIA M., *Lotta al terrorismo e diritti dei prigionieri: la Corte Suprema U.S.A. richiama al rispetto dei principi costituzionali*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 11, 2004, 1423: «La definizione di “*unlawful combatant*”, o “*enemy combatant*”, non è di facile elaborazione: è concetto utilizzato dal diritto internazionale per indicare il soggetto che partecipi ai combattimenti durante una guerra in corso senza possedere i requisiti per essere considerato come un “combattente”, in base alla III Convenzione di Ginevra e quindi avente diritto alla protezione offerta dalle norme di questo testo».

³⁵⁷ Cfr. AMMANN D.M., *Le leggi americane contro il terrorismo* cit., 37: «Queste rivendicazioni non costituiscono giustificazioni giuridiche sufficienti per un'offesa dei diritti individuali [...] La Convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come altri strumenti simili, permette agli Stati di sospendere determinati diritti “in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione”, ma solamente “nella stretta misura che la situazione esiga e a condizione che queste misure non siano in contraddizione con le altre obbligazioni derivanti dal diritto internazionale”. Lo Stato derogante è per di più obbligato a spiegare la sua azione ed ugualmente ad annunciare la reintegrazione dei diritti ai quali ha derogato. Nel caso della procedura antiterrorismo americana, queste condizioni rigorose di necessità e di proporzionalità non sono state soddisfatte».

³⁵⁸ In ordine alle tre sentenze della Corte Suprema del 28 giugno 2004 e, in particolare, al «caso Padilla», cfr. MIRAGLIA M., *Paura e libertà (Legislazione antiterrorismo e diritti di difesa negli Stati Uniti)* cit., 304 ss.; ID., *Lotta al terrorismo e diritti dei prigionieri: la Corte Suprema U.S.A. richiama al rispetto dei principi costituzionali* cit., 1422 ss.

³⁵⁹ Cfr. MIRAGLIA M., *Lotta al terrorismo e diritti dei prigionieri: la Corte Suprema U.S.A. richiama al rispetto dei principi costituzionali* cit., 1426.

2003, avente a oggetto l'*habeas corpus appeal* presentato a favore di Jose Padilla³⁶⁰, la cui decisione ha trovato, poi, conferma nel successivo intervento della Corte Suprema (*Rumsfeld v. Padilla*, del 28 giugno 2004).

Le pronunce in esame, pur rappresentando una dovuta presa d'atto di palesi irregolarità, sono riferite a singole vicende, eclatanti, aventi a oggetto cittadini americani e non rappresentano una piena condanna dell'operato dell'«amministrazione Bush», la cui facoltà di detenere in via indefinita gli «unlawful combatans» non viene, comunque, contestata in assoluto, ma subordinata all'autorizzazione del Congresso.

Gli attacchi dell'11 settembre 2001, se sul piano esterno diventano la fonte di legittimazione per la «guerra preventiva», sul piano interno offrono, allora, l'occasione al governo statunitense per smantellare le già esigue garanzie costituzionali: ampliando a dismisura le funzioni dell'esecutivo e minando, di conseguenza, il meccanismo del «*checks and balances*», espressione della separazione dei poteri, si dispone, infatti, di maggiori strumenti repressivi, utilizzati prevalentemente nei confronti di oppositori politici e immigrati, cui vengono estese più invasive forme di controllo.

1.2. L'evoluzione della normativa europea antiterroristica.

1.2.1. All'indomani degli attacchi alle Torri Gemelle di New York, nell'oramai storica data dell'11 settembre 2001, il posizionamento dell'U.E. al fianco degli Stati Uniti nella lotta al c.d. «terrorismo internazionale» è stato immediato.

Attraverso la «Proposta di decisione-quadro», del 19 settembre 2001, e le «Conclusioni della Presidenza e Piano di Azione», del 21 settembre del medesimo

³⁶⁰ Cfr. REBECCA M., *Diritti dei prigionieri di Guantanamo: revirement favorevole delle Corti USA* cit., 646: «Del tutto simile - per impostazione di principio - è la seconda pronunzia, emessa lo stesso giorno, dalla *U.S. Court of Appeals for the second circuit* di New York. Trattasi di un'ordinanza che decide su un *habeas corpus appeal* proposto in favore di Jose Padilla, cittadino americano. Arrestato l'8 maggio 2002 a Chicago, per presunti collegamenti con gli attacchi dell'11 settembre, Padilla è stato detenuto per circa un mese sotto l'autorità del Segretario alla Giustizia. Ciò significa diritto ad un difensore, all'*habeas corpus* e ad ogni garanzia di legge. Un ordine del Presidente Bush del 9 giugno successivo lo ha qualificato «*enemy combatant*», affidandone la detenzione, con il celebrando processo, alle autorità militari; con ciò Padilla è stato anche privato dei diritti ordinariamente spettanti all'indagato e all'imputato, dai quali l'*enemy combatant* è escluso. L'ordinanza però afferma - e per la prima volta - che il Presidente «non ha il potere (...) di detenere come nemico combattente un cittadino americano catturato sul suolo americano al di fuori della zona dei combattimenti», salva autorizzazione del Congresso. L'Amministrazione aveva sempre dichiarato che questa potestà discrezionale rientrava nei *war powers* presidenziali, costituzionalmente previsti. La corte invece, in aperta contraddizione con pronunzie rese, su casi consimili, da altre giurisdizioni di pari grado, ha ritenuto ingiustificata la detenzione militare e ordinato al Dipartimento alla Difesa di rilasciare l'indagato entro 30 giorni o di consegnarlo alle autorità civili».

anno, Commissione Europea e Consiglio Europeo hanno, infatti, auspicato la necessità di un impegno coordinato e interdisciplinare degli Stati membri dell'Unione nel fronteggiare il «nemico comune».

Problematiche attinenti alla sicurezza internazionale hanno, del resto, già dai primi anni settanta del secolo scorso, influenzato la politica criminale a livello comunitario.

Nei decenni precedenti, a partire dalla mancata entrata in vigore delle Convenzioni di Ginevra del 16 novembre 1937, non si era, infatti, sviluppata in concreto una vera e propria cooperazione tra Stati membri in ambito repressivo³⁶¹.

A partire dal 1972, tuttavia, a seguito delle vicende legate al sequestro degli atleti israeliani alle Olimpiadi di Monaco, una serie di Raccomandazioni³⁶² e Risoluzioni hanno gettato le basi per la «Convenzione europea per la repressione del terrorismo», adottata a Strasburgo il 27 gennaio 1977, la quale individuava una serie di reati che, non potendo essere considerati politici, venivano sottratti al divieto di estradizione³⁶³.

³⁶¹ Si tratta della «Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo» e della «Convenzione per la creazione di una Corte penale internazionale», entrambe adottate a Ginevra il 16 novembre 1937; cfr. PANZERA A.F., voce *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, 370 ss.; ID., voce *Terrorismo (disciplina internazionale del terrorismo)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1994.

³⁶² Meritano menzione, tra le altre, la Raccomandazione n. 684, del 18 ottobre 1972, la n. 703, del 16 maggio 1973, e la n. 3, del 24 gennaio 1974, finalizzate, in generale, all'adozione, nella predisposizione di misure di contrasto al «terrorismo», di una linea di condotta comune tra gli Stati europei; cfr. MARCHETTI M.R., *Istituzioni europee e lotta al terrorismo*, Padova, 1986, 5-7: «La raccomandazione 684 (1972) non sortì, però, l'effetto desiderato. Il Comitato dei Ministri, a quanto consta, si limitò a manifestare le proprie «buone intenzioni» incaricando un Comitato *ad hoc* di studiare gli aspetti giuridici del problema. Talché l'Assemblea Consultiva rinnovò al Comitato dei Ministri a distanza di pochi mesi l'invito ad agire. La raccomandazione 703 del 16 maggio 1973 riprese, ampliandolo, il contenuto della precedente. Di rilievo era l'invito a predisporre una definizione di delitto politico comune a tutti gli Stati membri, che impedisca il ricorso a tale giustificazione ogniqualvolta l'atto di terrorismo metta in pericolo la vita di persone innocenti [...] A seguito della raccomandazione 703 (1973) il Comitato dei Ministri adottò, il 24 gennaio 1974, la Risoluzione (74) 3 sul terrorismo, internazionale, che enunciava quei principi che saranno poi ripresi ed ampliati dalla Convenzione europea del 1977. Non vi figuravano le (più volte invocate) sanzioni contro gli Stati sostenitori dei terroristi, mentre venne presa in considerazione l'opportunità di restringere la nozione di reato politico in modo da escludere gli atti di terrorismo, consentendo per essi l'estradizione, come accennato nel rapporto Czernetz. Anzi, il contenuto della Risoluzione (74) 3 era costituito essenzialmente dall'invito, rivolto agli Stati membri, a considerare la gravità dei reati prevalente rispetto alla eventuale componente politica. I criteri previsti per la valutazione di tale gravità riguardavano una serie di elementi, quali il pericolo per la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone, o l'aver colpito persone innocenti estranee ai motivi ispiratori, del reato, o, infine, l'aver usato mezzi crudeli o malvagi nella sua esecuzione».

³⁶³ Cfr. MARCHETTI M.R., *Istituzioni europee e lotta al terrorismo*, Padova, 1986, 14: «Seguendo le indicazioni fornite dalla Risoluzione (74) 3 del Comitato dei Ministri, la Convenzione europea per la repressione del terrorismo pone l'accento sull'estradizione quale mezzo particolarmente efficace per evitare l'impunità degli autori di atti di terrorismo. A tale scopo gli artt. 1 e 2 C. terr. individuano alcuni reati che non dovranno (art. 1), o potranno non (art. 2), essere considerati «politici», consentendo così l'estradizione per gli autori di tali reati: limitazione necessaria dal momento che, di solito, gli atti di terrorismo rientrano nella categoria - talvolta assai ampia, come nel caso della legislazione italiana - del reato politico ed, in quanto tali, non soggetti ad estradizione».

E, in seguito, gli interventi in materia si sono succeduti con sempre maggior frequenza, promovendo nuove forme di cooperazione giudiziaria e di polizia nella lotta al fenomeno in esame. Il 28 giugno 1978 è stata aperta alla firma la «Convenzione europea sulle armi da fuoco», entrata in vigore il 1° luglio 1982. Le Raccomandazioni 852 (1979) e 916 (1981), approvate dall'Assemblea Consultiva nella scia inaugurata nel 1977, hanno, dal canto loro, sottolineato la necessità di un miglior utilizzo degli strumenti legislativi esistenti. Al 1982 risale, quindi, la Raccomandazione N° R (82) 1 del Comitato dei Ministri, il cui obiettivo, tra gli altri, è quello di migliorare gli scambi di informazioni tra i Paesi membri. E nello stesso anno sono adottate dall'Assemblea Consultiva la Raccomandazione 941, costituente una sintesi dei precedenti interventi, e la Direttiva 408³⁶⁴.

Di un primo embrione di sistema repressivo comunitario, espressione di linee di politica criminale intergovernative, si può cominciare, tuttavia, a parlare solo a seguito dell'adozione del Trattato dell'Unione Europea (TUE)³⁶⁵, firmato a Maastricht nel 1992 e modificato ad Amsterdam nel 1997, che, nello strutturare la collaborazione tra gli Stati per settori omogenei, definiti «pilastri», prevedeva, al titolo VI, il c.d. III Pilastro, relativo alla «cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale»³⁶⁶.

Quanto agli strumenti giuridici a disposizione per operare a tale livello, a differenza dei regolamenti, adottabili nell'ambito del I Pilastro e dotati di applicabilità immediata nei singoli ordinamenti statuali, diversa è la natura delle posizioni comuni e delle decisioni quadro, relative, rispettivamente, al II e III Pilastro; mentre le prime sono inidonee a far insorgere obblighi in capo ai governi nazionali, le seconde, seppur vincolanti per gli Stati, lasciano a questi ampi margini di discrezionalità circa le forme e i mezzi di attuazione³⁶⁷.

³⁶⁴ Cfr. MARCHETTI M.R., *Istituzioni europee e lotta al terrorismo* cit., 58 ss.

³⁶⁵ Cfr. DEL TUFO M., *La tutela della libertà delle persone e l'Europa*, in *Ques. giust.*, n. 2-3, 2004, 266: «L'Unione europea si confronta da più di dieci anni con i temi centrali del diritto penale, da quando cioè, nel 1992, il Trattato di Maastricht ha creato il "Terzo pilastro" (poi modificato dal Trattato di Amsterdam del 1997), aprendo alle politiche intergovernative per la cooperazione tra le autorità giudiziaria e per l'armonizzazione di settori della materia quali la prevenzione e la lotta alla xenofobia e al razzismo; la prevenzione e la lotta alla criminalità organizzata, e, in particolare, al terrorismo, alla tratta degli esseri umani, ai crimini contro i minori, al traffico di droga e di armi, alla corruzione e alla frode».

³⁶⁶ Cfr. VALSECCHI A., *Il problema della definizione di terrorismo* cit., 1133: «Al riguardo, occorre anzitutto distinguere tra gli atti adottati nell'ambito del primo pilastro (e dunque in sede strettamente comunitaria), e gli atti adottati nell'ambito del secondo pilastro (relativo alla «politica estera e sicurezza comune», di cui al titolo V del Trattato dell'Unione Europea) ovvero del terzo pilastro (relativo all'attività di «cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale», di cui al titolo VI del TUE)».

³⁶⁷ Cfr. VALSECCHI A., *Il problema della definizione di terrorismo* cit., 1133-1134: «Quanto, invece, alle posizioni comuni (art. 15 TUE) e alle decisioni quadro (art. 34 TUE), si tratta come è noto di atti adottati nell'ambito del secondo e del terzo pilastro e, dunque, di atti di diritto internazionale, frutto

Per quel che riguarda, poi, il percorso intrapreso dal Consiglio europeo di Lussemburgo, dove, nel giugno del 1991, si verificava la possibilità di istituire un ufficio investigativo criminale per attività informative e di *intelligence*, questo viene perfezionato, negli anni successivi, attraverso una serie di interventi volti ad attribuire una sempre maggior centralità allo scambio di informazioni tra le polizie degli Stati membri³⁶⁸.

Tra i passaggi più significativi in tale direzione meritano sicuramente menzione la Convenzione istitutiva dell'Ufficio europeo di polizia, firmata a Bruxelles nel 1995, e il protocollo, siglato nel 1996 dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, avente a oggetto l'interpretazione in via pregiudiziale della «Convenzione Europol», entrata, poi, in vigore nel luglio del 1999 e conclusivo di quella che possiamo definire la prima fase dell'*iter* finalizzato alla creazione dell'«Europa giudiziaria penale»³⁶⁹.

Uno degli obiettivi principali dell'Europol, ai cui organi, vicedirettori e agenti un protocollo aggiuntivo del 1997 attribuisce privilegi e immunità, è la lotta, tra le varie forme di criminalità organizzata, al «terrorismo», resa più serrata dal potenziamento della cooperazione di polizia tra i Paesi dell'U.E.³⁷⁰

I profondi cambiamenti in termini di «sicurezza internazionale», conseguenza delle vicende dell'11 settembre 2001, hanno, tuttavia, alimentato a livello comunitario la consapevolezza dell'inidoneità delle tradizionali forme di collaborazione tra le Nazioni a fronteggiare la mutata situazione e l'esigenza di un ulteriore riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri dell'Unione.

Di qui, i due interventi, a brevissima distanza l'uno dall'altro, di Commissione Europea e Consiglio Europeo.

della *cooperazione intergovernativa* dei Paesi membri dell'Unione, in una prospettiva di armonizzazione degli ordinamenti nazionali, anche in ambito penale. Rispetto agli effetti giuridici di tali atti, se discussa è l'idoneità ad imporre *obblighi* in capo agli Stati da parte delle posizioni comuni (destinate, per espressa previsione dell'art. 15 TUE, ad indicare l'approccio dell'Unione su una determinata questione, approccio al quale gli Stati "provvedono" a conformare le proprie politiche nazionali), pacifica è la natura vincolante per gli Stati, "quanto al risultato da ottenere", delle decisioni quadro (espressamente prevista dall'art. 34 paragrafo 2 lett. b) TUE). Le decisioni quadro, in particolare, presentano caratteristiche assimilabili a quelle delle direttive (atti del primo pilastro), in quanto atti vincolanti rispetto ad un determinato obiettivo, ma che lasciano libertà agli Stati nella scelta delle forme e dei mezzi con cui darvi esecuzione».

³⁶⁸ Cfr. DE MARTINO F.M., *EUROPOL: flusso transnazionale dei dati personali e loro utilizzazione nel processo penale italiano fra immunità degli agenti e cultura del sospetto*, in PATALANO V. (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003, 138.

³⁶⁹ Cfr. REITANO S., *Le misure di contrasto al terrorismo internazionale tra Unione Europea e normativa italiana di adattamento*, in *Indice pen.*, n. 3, 2004, 1185.

³⁷⁰ Cfr. DE MARTINO F.M., *EUROPOL: flusso transnazionale dei dati personali e loro utilizzazione nel processo penale italiano fra immunità degli agenti e cultura del sospetto* cit., 139.

1.2.2. Obiettivo principale della Commissione europea, attraverso la «Proposta di decisione-quadro» del 19 settembre 2001³⁷¹, è definire giuridicamente e in maniera unitaria gli elementi costitutivi del reato di «terrorismo» e delle sanzioni applicabili; in tal modo si tenta di configurare un'unica fattispecie penale cui dovrebbero uniformarsi tutti i Paesi dell'Unione³⁷². La Commissione individua una figura delittuosa - coinvolgente in qualche maniera uno Stato membro³⁷³ -, la cui condotta può essere posta in essere sia dalle persone fisiche, che da quelle giuridiche.

Nell'art. 3 della proposta di decisione quadro, in particolare, si definiscono terroristici quei reati «commessi da singoli individui o da gruppi di persone contro uno o più paesi, contro le loro istituzioni o popolazioni, a scopo intimidatorio e al fine di sovvertire o distruggere le strutture politiche, economiche o sociali» dell'ordinamento statale³⁷⁴.

Nell'articolo successivo si prendono in considerazione le eventuali condotte di istigazione, aiuto, favoreggiamento e si ipotizza la possibilità del tentativo. Si invitano, quindi, gli Stati membri dell'Unione a prendere le opportune misure al fine di garantire pene adeguate per gli autori di tali delitti, fatte salve le circostanze aggravanti e attenuanti previste sia dalle singole legislazioni nazionali, che dagli artt. 6 e 7 della presente proposta di decisione quadro.

³⁷¹ Cfr. *Commissione europea, Proposta di decisione-quadro sulla lotta contro il terrorismo*, Bruxelles, 19 settembre 2001 cit., 883 ss.

³⁷² Cfr. BONINI M., *La «lotta» al terrorismo: il quadro giuridico internazionale e comunitario* cit., 890: «Dopo i fatti dell'11 settembre 2001, la Commissione europea qualifica il terrorismo come strumento capace di attentare alla democrazia, ai diritti dell'uomo e allo sviluppo economico e sociale [...] In quest'ottica, il problema che si pone con assoluta urgenza consiste nell'individuare quale ruolo politico, giuridico e economico spetti alla Comunità e all'Unione europea, pena la conferma dell'assoluta debolezza (*in primis* politica) dell'organizzazione sovranazionale a favore dell'affermazione di un solo attore dominante la comunità internazionale, gli Stati Uniti d'America».

³⁷³ La proposta di decisione quadro, ai sensi dell'art. 2 (avente a oggetto il campo d'applicazione) concerne i reati terroristici: «a) commessi o preparati, del tutto o in parte, in uno Stato membro; b) commessi da un cittadino di uno Stato membro; c) commessi a beneficio di una persona giuridica avente sede in uno Stato membro; d) commessi contro le istituzioni o la popolazione di uno Stato membro»; Cfr. *Commissione europea, Proposta di decisione-quadro sulla lotta contro il terrorismo*, Bruxelles, 19 settembre 2001 cit., 886.

³⁷⁴ Ai sensi dell'art. 3 della proposta di decisione quadro sono punibili come reati terroristici l'omicidio; le lesioni personali; il sequestro di persona e la cattura di ostaggi; le estorsioni; i furti e le rapine; l'occupazione abusiva o il danneggiamento di infrastrutture statali e pubbliche, mezzi di trasporto pubblico, luoghi pubblici e beni; la fabbricazione, il possesso, l'acquisto, il trasporto o la fornitura di armi e esplosivi; la diffusione di sostanze contaminanti o atte a provocare incendi, inondazioni o esplosioni che arrechi danno alle persone, ai beni, agli animali e all'ambiente; l'intralcio o l'interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse fondamentali; gli attentati mediante manomissione dei sistemi di informazione; la minaccia di commettere uno dei reati di cui sopra; la direzione di un'organizzazione terroristica; la promozione, il sostegno e la partecipazione a un'organizzazione terroristica.

E, quanto alle persone giuridiche³⁷⁵, l'art. 8 pone a carico di queste una duplice responsabilità: diretta, per i «reati o i comportamenti terroristici di cui agli artt. 3 e 4 commessi a loro beneficio da qualsiasi soggetto», che agisca a titolo individuale o in quanto loro membro, il quale detenga una posizione fondata sul potere di rappresentanza o di prendere decisioni ovvero sull'esercizio di poteri di controllo in seno a tali persone giuridiche; e indiretta, in caso di mancata sorveglianza o omesso controllo nei confronti di un soggetto, tra quelli indicati al paragrafo 1, che abbia posto in essere una condotta vietata ai sensi degli artt. 3 e 4.

Dopo aver dettato regole sulla giurisdizione e l'estradizione, attraverso gli artt. 12 e 13 si pone l'accento sulla necessità di cooperazione tra i Paesi membri, i quali sono invitati, compatibilmente con le convenzioni e gli accordi bilaterali o multilaterali applicabili, a prestarsi assistenza reciproca nei procedimenti penali relativi ai delitti in esame e a stabilire punti di contatto operativi per lo scambio di informazioni.

E' da sottolineare come sia, dall'art. 3 della proposta di decisione quadro, menzionata la semplice «organizzazione terroristica», costituita da «più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere i reati terroristici», distinguendo tra attività di direzione, promozione, sostegno e partecipazione; nessun altro elemento si desume dal dettato normativo circa la possibilità di ravvisare, in tale organizzazione, una vera e propria struttura associativa, trascendente le singole volontà e caratterizzata da stabilità e durevolezza, attraverso la quale, nell'ordinamento italiano, si realizza un'anticipazione della soglia di punibilità.

La Commissione, all'indomani della situazione emergenziale determinata dall'attacco alle Torri Gemelle di New York, ha, in sintesi, ritenuto indispensabile definire gli elementi essenziali cui ricondurre una nozione di «terrorismo internazionale» che possa essere recepita in maniera il più possibile uniforme nei sistemi penali dei Paesi membri dell'U.E.³⁷⁶

La summenzionata «proposta» verrà, quindi, formalmente adottata dal Consiglio Giustizia e Affari interni, il 13 giugno del 2002; si giunge, così, alla decisione quadro 2002/475/GAI, sulla «lotta contro il terrorismo», di cui si definiscono le norme minime relative ai reati da perseguire e si precisano le sanzioni da prevedere nelle rispettive legislazioni nazionali degli Stati membri, le quali potranno, per tale via, risultare armonizzate.

³⁷⁵ Cfr. AMARELLI G., *La responsabilità delle persone giuridiche e la repressione della criminalità organizzata transnazionale*, in PATALANO V. (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003, 23 ss.

³⁷⁶ Cfr. BONINI M., *La «lotta» al terrorismo: il quadro giuridico internazionale e comunitario cit.*, 894.

Una novità rispetto al testo provvisorio di cui alla «proposta» è rappresentata dalla definizione, contenuta nell'art. 2, paragrafo 1 della decisione quadro 2002/475/GAI, di «organizzazione terroristica» quale «associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere dei reati terroristici».

La repressione del fenomeno in esame con l'ausilio dello strumento associativo aveva, del resto, già caratterizzato nei mesi antecedenti la legislazione italiana, all'indomani dei fatti dell'11 settembre e dei primi interventi europei del 19 e 21 settembre³⁷⁷, laddove, attraverso la modifica dell'art. 270bis, a opera del D.L. 18 ottobre 2001, n. 374 (convertito, con modificazioni, nella L. 15 dicembre 2001, n. 438), recepiva - come più innanzi vedremo - la nozione di «terrorismo internazionale».

Sempre al par. 1, art. 2, si precisa, quindi, che, attraverso il termine «strutturata», si suole designare «un'associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata».

Perplessità sussistono in dottrina circa le «modalità di tipizzazione dell'area del penalmente rilevante»³⁷⁸, con particolare riferimento alla condotta di partecipazione al sodalizio, la quale, ai sensi del par. 2, art. 2, può estrinsecarsi anche in funzioni secondarie, quali il semplice fornire alla *societas sceleris* «informazioni o mezzi materiali», ovvero «qualsiasi forma di finanziamento», sorretta dalla consapevolezza di dare un contributo alle «attività criminose dell'organizzazione terroristica».

Dal tenore del dettato normativo non si evince, infatti, seguendo le riflessioni dottrinarie, se la summenzionata condotta contemplata dalla norma sia ascrivibile anche all'*extraneus* o, viceversa, sia esclusivamente riferibile all'*intraneus* l'associazione, non presentando, tuttavia, l'articolo citato - volendo accogliere la seconda ipotesi - sufficienti elementi distintivi rispetto alla disciplina del «concorso esterno», di cui al successivo art. 4³⁷⁹: permangono, pertanto, dubbi in ordine alla

³⁷⁷ Le sopra citate «Proposta di decisione-quadro» della Commissione Europea (19 settembre 2001) e le «Conclusioni della Presidenza e Piano di Azione» del Consiglio Europeo (21 settembre 2001)

³⁷⁸ Cfr. REITANO S., *Le misure di contrasto al terrorismo internazionale tra Unione Europea e normativa italiana di adattamento* cit., 1204.

³⁷⁹ **Art. 4 (Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio europeo, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo):** «(Istigazione, concorso, tentativo) - 1. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché siano resi punibili l'istigazione a commettere uno dei reati di cui all'articolo 1, paragrafo 1, e agli articoli 2 o 3 o il concorso in uno di tali reati.

2. Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie affinché sia reso punibile il tentativo di commettere uno dei reati di cui all'articolo 1, paragrafo 1, e all'articolo 3, esclusi la detenzione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera f), e il reato di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera i)».

circostanza se gli artt. 2, par. 2, e 4 contengano la medesima o due distinte forme di partecipazione, l'una «interna», l'altra «esterna»³⁸⁰.

Il 13 giugno 2002 viene, altresì, adottata la decisione quadro 2002/584/GAI, avente a oggetto il mandato d'arresto europeo, che, afferente, come la precedente, al III Pilastro, si pone anch'essa quale obiettivo principale la creazione di una cooperazione penale tra gli Stati membri, consistente nel reciproco automatico riconoscimento tra le rispettive autorità giudiziarie, vincolate da un sistema di consegna fondato su un mandato di cattura europeo, che sostituisce, pertanto, le tradizionali procedure di estradizione³⁸¹.

Ancora una volta il superamento del concetto di «Stato-nazione» viene invocato al fine di legittimare interventi in campo repressivo, laddove si determina un'unità nella «lotta al nemico», che diventa, così, «interno» a singoli Paesi.

1.2.3. E all'ambito del III Pilastro dell'«Edificio comunitario» - relativo, quindi, alla «cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale» - è, altresì, riconducibile il *Piano di Azione*, approvato dal Consiglio Europeo il 21 settembre 2001, a seguito di una riunione straordinaria tenutasi all'indomani degli attacchi dell'11 settembre.

Nella prima parte delle Conclusioni della Presidenza, si esprime piena solidarietà agli U.S.A. e si ribadisce la propria fermezza nella lotta al «terrorismo

³⁸⁰ Cfr. REITANO S., *Le misure di contrasto al terrorismo internazionale tra Unione Europea e normativa italiana di adattamento* cit., 1204-1205: «Delle due ipotesi o le ipotesi di concorso (eventuale) esterno sono già tipizzate dalla norma dell'art. 2, par. 2 della decisione quadro ed allora la loro previsione *anche* nel successivo art. 4 rappresenta un inutile duplicato, o l'art. 2, par. 2 si occupa della *sola* partecipazione "interna" all'associazione terroristica, lasciando la tipizzazione ed incriminazione delle ipotesi concorsuali esterne all'art. 4. In questo secondo caso si pone, però, il problema di individuare un elemento capace di differenziare adeguatamente i comportamenti previsti dalle due norme, dal momento che, stando al dettato normativo dell'art. 2, par. 2, i confini della "partecipazione interna" sembrano alquanto sfumati e quasi coincidenti con quelli del "concorso esterno". A riprova di ciò si consideri il modo in cui il legislatore europeo descrive l'atteggiamento psicologico che dovrebbe accompagnare gli atti posti in essere dal partecipe (interno): l'art. 2, par. 2 stabilisce, infatti, che la partecipazione alle attività dell'associazione terroristica deve avvenire *nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose* dell'associazione stessa, confondendo, chiaramente, che è proprio il concorrente esterno che, agendo per una finalità propria, deve altresì avere la *consapevolezza di contribuire* all'esistenza dell'associazione, laddove, invece, il partecipe interno deve agire necessariamente con dolo specifico, ovvero per il perseguimento del programma criminoso associativo, come rileva, del resto, l'orientamento dottrinale e giurisprudenziale ormai maggioritario».

³⁸¹ Cfr. BARTONE N., *Mandato di arresto europeo e tipicità nazionale del reato*, Milano, 2003, 296: «L'obiettivo dell'Unione di diventare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comporta la soppressione dell'extradizione tra Stati membri e la sua sostituzione con un sistema di consegna tra autorità giudiziarie. Inoltre l'introduzione di un nuovo sistema di consegna delle persone condannate o sospettate, al fine dell'esecuzione delle sentenze di condanna in materia penale o per sottoporle all'azione penale, consente di eliminare la complessità e i potenziali ritardi inerenti alla disciplina attuale in materia di estradizione. Le classiche relazioni di cooperazione finora esistenti tra Stati membri dovrebbero essere sostituite da un sistema di libera circolazione delle decisioni giudiziarie in materia penale, sia intervenute in una fase anteriore alla sentenza, sia definitive, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia».

internazionale», assunta quale obiettivo prioritario dall'Unione; si riafferma, in particolare, la legittimità della reazione statunitense sulla scorta della Risoluzione n. 1368, adottata dal Consiglio di sicurezza dell'O.N.U. il 12 settembre 2001, e si auspica la costituzione di una coalizione globale antiterroristica sotto l'egida delle Nazioni Unite, allargata anche alla Federazione russa, ai partners arabi, mussulmani e a qualsiasi altro paese disposto alla difesa dei «valori comuni»³⁸².

Nella successiva parte dedicata alla politica europea di lotta al terrorismo, il Consiglio approva il *Piano di Azione*, che si articola in sette punti, i cui primi tre hanno per obiettivo il rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia. Nel primo di questi si afferma la necessità di istituire l'ordine di arresto europeo, che possa consentire «la consegna diretta delle persone ricercate da autorità giudiziaria ad autorità giudiziaria, garantendo al tempo stesso i diritti e le libertà fondamentali».

Attraverso il secondo punto, il Consiglio europeo «chiede al Consiglio “Giustizia e affari interni” di far procedere all'identificazione dei presunti terroristi in Europa nonché delle organizzazioni che li sostengono per compilare un elenco comune delle organizzazioni terroristiche», invitando, al riguardo, a «una migliore cooperazione e un migliore scambio» di notizie «tra tutti i servizi di informazione dell'Unione», al cui fine «saranno istituite squadre investigative comuni».

E ai sensi del terzo punto, «gli Stati membri scambieranno senza indugio e sistematicamente con l'Europol tutti i dati utili in materia di terrorismo», con l'auspicio che tra Europol e competenti autorità statunitensi si possa concludere un accordo di cooperazione entro la fine dell'anno.

I successivi obiettivi che il Consiglio europeo si pone, ai punti quarto e quinto, sono, rispettivamente, l'attuazione di tutte le convenzioni in materia, al fine di un rapido

³⁸² Cfr. *Consiglio europeo straordinario, Conclusioni della Presidenza e Piano di Azione*, Bruxelles, 21 settembre 2001, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, n. 5, 895, con nota di BONINI M., *Oltre lo «Stato-nazione» per una politica europea di «lotta» al terrorismo: «1. Solidarietà e cooperazione con gli Stati Uniti*. Il Consiglio europeo è pienamente solidale con il popolo statunitense di fronte agli attentati terroristici sanguinosi. Questi atti costituiscono un attacco inferto alle nostre società aperte, democratiche, tolleranti e pluriculturali. Toccano la coscienza di ciascun essere umano. L'Unione europea coopererà con gli Stati Uniti per consegnare alla giustizia e punire gli autori, i responsabili e i complici di questi atti inumani. In base alla risoluzione 1368 del Consiglio di sicurezza una reazione americana è legittima. Gli Stati membri dell'Unione sono disposti, ciascuno secondo i propri mezzi, ad impegnarsi in siffatte azioni. Dette azioni devono essere mirate e possono anche essere dirette contro gli Stati che aiutassero, sostenessero o ospitassero terroristi. Saranno necessarie consultazioni serrate con tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Inoltre l'Unione europea invita a costituire una coalizione globale quanto più ampia possibile contro il terrorismo, sotto l'egida delle Nazioni Unite. Oltre all'Unione europea e agli Stati Uniti la coalizione dovrà comprendere almeno i paesi candidati all'adesione, la Federazione russa, i nostri partner arabi e mussulmani nonché qualsiasi altro paese disposto a difendere i nostri valori comuni. L'Unione europea intensificherà il suo impegno contro il terrorismo mediante un approccio coordinato e interdisciplinare che abbracci tutte le politiche dell'Unione. Si adopererà affinché l'approccio sia conforme al rispetto delle libertà fondamentali su cui si fonda la nostra civiltà».

sviluppo degli strumenti giuridici internazionali, e la predisposizione di misure di contrasto al finanziamento di gruppi terroristici.

il *Piano di Azione* prevede, infine, il rafforzamento della sicurezza aerea e il coordinamento dell'azione globale dell'Unione europea, affidata al Consiglio Affari generali.

Nelle Conclusioni della Presidenza si rinnovano, quindi, le speranze che «l'Unione partecipi più attivamente agli sforzi della Comunità internazionale per prevenire e stabilizzare i conflitti regionali», sviluppando «la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e rendendo al più presto operativa la politica europea di sicurezza e di difesa (PESD)»³⁸³.

Il superamento del concetto di «Stato-nazione» sarebbe, allora, auspicabile, in vista dei più generali interessi europei, innanzitutto in campo giuridico³⁸⁴.

Per assecondare le esigenze espresse nel punto quinto del *Piano di Azione*, il Consiglio Affari generali ha adottato, il 27 dicembre 2001, una posizione comune, la n. 2001/931/PESC, afferente al II Pilastro e relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al «terrorismo», aventi a oggetto persone, gruppi o entità indicate in un'apposita lista allegata al provvedimento in esame e nei cui confronti verrà ordinato il congelamento di capitali, risorse finanziarie o economiche e servizi finanziari.

Il summenzionato *Piano d'azione* del 2001 è riveduto dal Consiglio europeo, che, in data 15 giugno 2004, adotta un nuovo Piano, il quale, tenendo conto degli obiettivi approvati dal Consiglio medesimo il 25 marzo 2004, all'indomani degli attentati di Madrid, l'11 marzo 2004, concretizza nuove strategie nella lotta al «terrorismo internazionale», prevedendo scadenze per il raggiungimento di progressi determinati in settori specifici.

³⁸³ Cfr. *Consiglio europeo straordinario, Conclusioni della Presidenza e Piano di Azione*, Bruxelles, 21 settembre 2001 cit., 897-898.

³⁸⁴ Cfr. BONINI M., *Oltre lo «Stato-nazione» per una politica europea di «lotta» al terrorismo* cit., 901: «Al momento, la Comunità e l'Unione Europea possono affermarsi unicamente tramite gli strumenti previsti dai Trattati [...] Gli Stati nazionali europei (si pensi in particolare alla Gran Bretagna, alla Francia e alla Germania) possono continuare a illudersi che l'affermazione d'indipendenza politica rispetto all'Europa unita lasci intatta la *loro* sovranità, e non si riveli invece come mezzo storicamente determinato per affermare quella di un'altra potenza. Forse, certo non in tempi brevi, questi Stati membri potrebbero accorgersi che accettare la supremazia di un'organizzazione sovranazionale la cui affermazione passa anzitutto attraverso *il diritto*, e non attraverso il peso economico e militare (troppo spesso nemico delle libertà individuali e della sicurezza collettiva), potrebbe evitare una perdita di sovranità ben più grave [...] Bisognerà dunque attendere che l'inadeguatezza della dimensione nazionale si mostri, ancora una volta, pienamente, perché il diritto e la politica della Comunità e dell'Unione si affermino».

Capitolo secondo
L'introduzione nel sistema penale italiano della «finalità di
terrorismo internazionale»

2.1. La legislazione italiana antiterroristica del «dopo 11 settembre 2001»: la legge 15 dicembre 2001, n. 438.

2.1.1. L'art. 11 della decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002, sulla «lotta contro il terrorismo»³⁸⁵ (corrispondente all'art. 15 della «proposta» di decisione del 19 settembre 2001), affida alla Commissione europea il compito di redigere una relazione scritta sulle misure adottate dagli Stati membri al fine di adeguarsi al presente strumento normativo.

Le singole legislazioni nazionali si sarebbero dovute uniformare agli obblighi imposti dalla decisione entro il 31 dicembre 2002. Rispetto a tale data, solo cinque Paesi dell'Unione, tra i quali l'Italia (insieme con Austria, Germania, Irlanda e Portogallo), hanno inviato alla Commissione, dalla quale erano stati richiamati ai loro doveri con lettera del 9 dicembre 2002, informazioni in ordine al recepimento dei dettami comunitari, delle quali due sole contenevano vere e proprie disposizioni di attuazione.

Ai fini della redazione di un documento più completo sono stati, pertanto, presi in considerazione, nonostante lo scadere dell'iniziale termine del 31 dicembre 2002, anche i dati aggiuntivi pervenuti entro il 15 febbraio 2004.

La relazione della Commissione delle Comunità europee, redatta il successivo 8 giugno, fornisce, comunque, una valutazione fondata su informazioni talvolta incomplete e parziali della situazione delle legislazioni nazionali, dalla quale si evince che solo otto Stati membri dispongono di un sistema penale che riserva una specifica categoria ai reati terroristici, sussistendo, tuttavia, divergenze circa le modalità di attuazione³⁸⁶.

³⁸⁵ **Art. 11** (*Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio europeo, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo*): «(Attuazione e relazioni) - 1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro entro il 31 dicembre 2002.

2. Gli Stati membri trasmettono al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione, entro il 31 dicembre 2002, il testo delle disposizioni che adottano per recepire nella legislazione nazionale gli obblighi imposti dalla presente decisione quadro. Sulla base di una relazione redatta a partire da tali informazioni e di una relazione della Commissione, il Consiglio esamina, entro il 31 dicembre 2003, se gli Stati membri abbiano adottato le misure necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro.

3. Nella relazione della Commissione sono precisate in particolare le modalità del recepimento dell'obbligo contemplato dall'articolo 5, paragrafo 2».

³⁸⁶ Dalla relazione della Commissione delle Comunità europee emerge palese il ritardo di alcuni Stati membri nell'uniformarsi alla normativa antiterroristica europea, mancando, al momento della valutazione dell'8 giugno 2004, ancora i contributi di Lussemburgo e Paesi Bassi e informazioni specifiche da parte della Grecia.

All'Italia (assieme al Regno Unito) è stata, in particolare, obiettata l'adozione di un numero limitato di fattispecie incriminatrici il fenomeno in esame; nonostante tale appunto, l'immediata risposta dello Stato italiano ai primi «inviti europei» lo collocano in una ristretta cerchia di Paesi che rivestono un ruolo di attori principali nella lotta al c.d. «terrorismo internazionale».

All'indomani delle vicende legate all'11 settembre e nell'ambito di un indirizzo dell'U.E. - espressione dell'esigenza di un ulteriore riavvicinamento delle legislazioni nazionali - che si comincia a delineare a partire dalla «Proposta di decisione-quadro» e dalle «Conclusioni della Presidenza e Piano di Azione», rispettivamente, del 19 e 21 settembre 2001, una nuova stagione emergenziale antiterroristica connoterà il nostro ordinamento.

Già il D.L. 28 settembre 2001, n. 353, emanato dal governo in esecuzione del regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio, datato 6 marzo 2001 e avente a oggetto prevalentemente sanzioni di tipo civilistico e amministrativo, viene, in sede di conversione, arricchito di norme penali, dando, così, luogo alla L. 27 novembre 2001, n. 415 («Disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione Afghana dei talibani»)³⁸⁷.

E nella medesima direzione si pone, altresì, il D.L. 12 ottobre 2001, n. 369, convertito nella L. 14 dicembre 2001, n. 431 («Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale»), che, attraverso l'art. 2, «rende nulli gli atti compiuti in violazione delle disposizioni recanti il divieto di esportazione di beni e servizi, ovvero recanti il congelamento di capitali e di altre risorse finanziarie».

Una svolta in materia è, quindi, rappresentata dalla ratifica, il 27 marzo 2003, della Convenzione di New York del 1999 sul finanziamento degli atti terroristici, sulla

³⁸⁷ Cfr. MONETTI V., *La legislazione antiterrorismo dopo l'11 settembre: il contesto internazionale e l'Italia* cit., 63: «E' sulla base di queste ultime considerazioni che va affrontata l'analisi delle norme penali, che - con la stessa tecnica redazionale adottata per le norme che hanno introdotto le fattispecie di illecito amministrativo - si presentano come a carattere puramente sanzionatorio, limitandosi a stabilire che si applicano le pene previste, rispettivamente, dall'art. 250 e dall'art. 247 del codice penale per le violazioni delle disposizioni contenute agli articoli 4 e 5 del Regolamento CE 467/2001. Si tratta del divieto di cedere, in qualunque modo, anidride acetica e di quello di fornire qualsiasi tipo di consulenza o analoga prestazione pertinente ad attività militari. Anche qui i divieti sanzionati penalmente riguardano rapporti con persone o enti in quanto identificati dal Regolamento (CE) n. 467/2001. Anche qui - e con maggiore preoccupazione - si deve ricordare che la lista dei soggetti *proibiti* è stata modificata per tre volte da altrettanti Regolamenti CE. Vertendosi in tema di diritti di libertà, pare possa dirsi che modificazioni additive della lista non possono ritenersi rilevanti ai fini della commissione dei reati. Probabilmente attraverso meccanismi interpretativi si perverrà alla medesima conclusione anche con riguardo ai rapporti con soggetti che i successivi Regolamenti hanno radiato dalla lista contenuta nell'Allegato I più volte citato».

scorta di una legge, la n. 7 del 14 gennaio 2003, contenente la clausola di «piena e intera esecuzione»³⁸⁸.

Nello stesso anno, l'art. 3 della legge 14 febbraio 2003, n. 34, introduce nel codice Rocco, l'art. 280bis, che prevede la fattispecie incriminatrice di «atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi»³⁸⁹.

Al fine di conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, il Parlamento ha approvato, di recente, la L. 22 aprile 2005, n. 69³⁹⁰.

2.1.2. L'intervento che riveste - almeno sino alla recente L. 31 Luglio 2005, n. 155, di cui più innanzi tratteremo - maggior rilievo in materia rimane, comunque, il D.L. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, nella L. 15 dicembre 2001, n. 438 («Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale»). Intento dichiarato

³⁸⁸ Cfr. VALSECCHI A., *Il problema della definizione di terrorismo* cit., 1138-1140: «In questo caso, infatti, si formula per la prima volta in sede internazionale una norma (art. 2) dalla quale l'interprete può agevolmente muovere nell'elaborazione di una definizione generale di terrorismo. Oggetto della Convenzione è l'incriminazione del fatto di chi direttamente o indirettamente, in modo illecito o deliberato, procura o destina fondi con l'intenzione che vengano utilizzati, o con la consapevolezza che saranno utilizzati, in tutto o in parte per commettere determinati atti illeciti. Tali illeciti 'fine' sono individuati mediante un rinvio ai reati indicati in una serie di convenzioni internazionali e per mezzo di una 'clausola di chiusura'. Questa clausola, in particolare, esprime indirettamente la definizione generale di terrorismo accolta dalla Convenzione; una definizione che si caratterizza sotto due aspetti: innanzitutto, per la natura violenta dell'atto (diretto a cagionare la morte o lesioni personali gravi), che deve essere posto in essere *al fine* di diffondere il terrore fra la popolazione o di obbligare un governo o un'organizzazione internazionale a compiere od omettere un certo atto; in secondo luogo, per la qualità della *vittima dell'illecito*, che deve essere un civile o una qualsiasi altra persona che non partecipi attivamente alle ostilità, laddove sia in corso un conflitto armato [...] L'interprete nazionale trova, quindi, nella Convenzione del 1999, una prima definizione globale (ancorché indiretta) di terrorismo, contenuta in un testo normativo che - a seguito della ratifica della Convenzione - è divenuto ormai *parte integrante* dell'ordinamento giuridico nazionale, con lo stesso rango - nella gerarchia delle fonti - della legge (ordinaria) che ne ha autorizzato la ratifica».

³⁸⁹ **Art. 280bis c.p. (Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi):** «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque per finalità di terrorismo compie qualsiasi atto diretto a danneggiare cose mobili o immobili altrui, mediante l'uso di dispositivi esplosivi o comunque micidiali, è punito con la reclusione da due a cinque anni.

Ai fini del presente articolo, per dispositivi esplosivi o comunque micidiali si intendono le armi e le materie ad esse assimilate indicate nell'art. 585 e idonee a causare importanti danni materiali.

Se il fatto è diretto contro la sede della Presidenza della Repubblica, delle Assemblee legislative, della Corte costituzionale, di organi del Governo o comunque di organi previsti dalla Costituzione o da leggi costituzionali, la pena è aumentata fino alla metà.

Se dal fatto deriva pericolo per l'incolumità pubblica ovvero un grave danno per l'economia nazionale, si applica la reclusione da cinque a dieci anni.

Le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli artt. 98 e 114, concorrenti con le aggravanti di cui al terzo e al quarto comma, non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità di pena risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti».

³⁹⁰ Cfr., sull'argomento, DEL TUFO M., *La disciplina del mandato d'arresto europeo (II). Profili di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 8, 2005, 938 ss.; SCALFATI A., *La disciplina del mandato d'arresto europeo (II). La procedura passiva di consegna*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 8, 2005, 947 ss.

del legislatore è quello di adeguare la normativa antiterroristica italiana alla mutata situazione emergenziale europea conseguente agli attacchi dell'11 settembre 2001, colmando le lacune presenti nel nostro ordinamento, attraverso modifiche al sistema penale sostanziale e processuale, e contribuendo, per tale via, a un riavvicinamento delle legislazioni nazionali.

Un'importante novità ai fini della presente trattazione - nella quale assume centralità il delitto di «associazione politica» - è rappresentata dall'art. 1 della legge n. 438/2001, che riscrive l'art. 270*bis*.

In effetti, il D.L. 18 ottobre 2001, n. 374, aveva, all'ipotesi prevista dall'art. 270*bis* c.p., originariamente affiancato una distinta fattispecie incriminatrice di «terrorismo internazionale», la cui disciplina era stata affidata, anteriormente alla legge di conversione, al successivo art. 270*ter* c.p.³⁹¹

L'iniziale opzione legislativa consisteva, dunque, nel sanzionare, ricorrendo a due autonome figure di reato, medesime attività associative, che si andavano, tuttavia, caratterizzando attraverso differenti finalità terroristiche.

L'art. 270*ter* avrebbe dovuto, infatti, trovare applicazione nei confronti di quelle *societates sceleris*, le quali, essendo dirette al compimento, ai danni di uno Stato estero, di un'istituzione o di un organismo internazionale, di atti di violenza su persone o cose, si pongono obiettivi diversi rispetto all'eversione dell'ordine democratico interno, non potendo, di conseguenza, rientrare nella sfera di previsione dell'art. 270*bis*.

La dottrina³⁹² aveva, senza indugio, sottolineato come le due norme presentassero una struttura oggettiva unitaria, distinguendosi esclusivamente in relazione alle «finalità terroristiche», rivolte, l'una, contro l'ordinamento italiano, l'altra, contro «soggettività estere».

Ragioni di sistematicità hanno, pertanto, indotto il Parlamento, in sede di conversione del decreto, a unire le due fattispecie - di cui, rispettivamente, all'art. 270*bis* c.p., così come formulato dall'art. 3 della L. n. 15/1980, e all'art. 270*ter* c.p., secondo l'originaria previsione del D.L. n. 374/2001 -, dando, in tal modo, luogo alla

³⁹¹ L'originario art. 270*ter*, così come previsto dal D.L. n. 374/2001, stabiliva, al primo comma, che «chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige, finanzia anche indirettamente associazioni che si propongono il compimento all'estero, o comunque ai danni di uno Stato estero, di un'istituzione o di un organismo internazionale, di atti di violenza su persone o cose, con finalità di terrorismo, è punito con la reclusione da sette a quindici anni»; e, al secondo comma, aggiungeva che «chiunque partecipa alle associazioni indicate nel comma 1 è punito con la reclusione da cinque a dieci anni». Tale nuova fattispecie incriminatrice, in sede di conversione del D.L. n. 374/2001 nella L. n. 438/2001, è stato, quindi, incorporato nell'art. 270*bis* c.p., dando, così, luogo a una nuova figura di reato.

³⁹² Cfr. PISTORELLI L., *La competenza passa a Pm e Gip distrettuale: così il coordinamento avanza prudente*, in *Guida al diritto*, n. 50, 2001, 26 ss.

configurazione del novellato art. 270bis c.p. (Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico).

La L. n. 438/2001 ha, quindi, inserito, nell'art 270ter, la disciplina dell'«assistenza agli associati», originariamente prevista, ai sensi del D.L. n. 374/2001, dall'art. 270quater, che viene abrogato.

Ulteriori interventi sul codice penale riguardano, infine, gli artt. 307 e 418, che ripropongono il medesimo testo. Come abbiamo in precedenza già visto per il primo dei due articoli in esame, la L. 15 dicembre 2001, n. 438, ha apportato modifiche alla terminologia adoperata nel dettato normativo di entrambi i summenzionati articoli, al fine di adeguarli all'evolversi delle forme di assistenza al sodalizio criminoso; risulta, così, ampliata, nei rispettivi commi 1, l'espressione «dà rifugio o fornisce vitto», attraverso l'aggiunta della frase «ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione», e sono sostituiti, nei successivi commi 2, i termini «rifugio» e «vitto» con quello - di più ampio spettro semantico - di «assistenza».

Rinviamo al paragrafo successivo una più attenta disamina del novellato art. 270bis c.p. e delle problematiche a esso connesse, soffermiamoci, adesso, sia pur brevemente, in quanto non oggetto specifico del presente lavoro, alle modifiche apportate dalla L. n. 438/2001 al rito; anche qui la normativa risultante dalla legge di conversione presenta novità rispetto al testo del decreto governativo.

In sede processuale, l'emergenza ha indotto a utilizzare, nella lotta al fenomeno in esame, gli strumenti di contrasto alle organizzazioni mafiose e alla criminalità organizzata sviluppatasi a partire dagli anni novanta del secolo scorso³⁹³.

Già il D.L. 5 aprile 2001, n. 98 (convertito nella L. 14 maggio 2001, n. 196)³⁹⁴, disponeva, per tutti i reati eversivi, la proroga delle indagini preliminari di un ulteriore anno³⁹⁵; il medesimo innalzamento a due anni dei termini d'indagine è, ora, prevista, assieme all'arresto obbligatorio in flagranza, anche per la partecipazione ad associazioni con finalità di terrorismo internazionale, sanzionata dal comma 2 del

³⁹³ Cfr. MELILLO G., *Le recenti modifiche alla disciplina dei procedimenti relativi ai delitti con finalità di terrorismo o di eversione*, in *Cass. pen.*, 2002, 904 ss.

³⁹⁴ Cfr. MARANDOLA A., *Termini di durata delle indagini per reati di terrorismo ed eversione: i riflessi dell'interpolazione dell'art. 407 comma 2 n. 4 c.p.p. Il commento*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 11, 2001, 1341 ss.

³⁹⁵ Cfr. LAUDI M., *Terrorismo: al raddoppio dei termini d'indagine si aggiunge il dovere di non abbassare la guardia*, in *Guida al diritto*, n. 19, 2001, 10: «D'ora in poi, le indagini preliminari per tutti i reati eversivi, se non saranno terminate alla scadenza di un anno, potranno proseguire per un altro anno. Si è cancellata così l'irragionevole precedente diversità di disciplina prevista, ad esempio, per i promotori-organizzatori di una banda armata rispetto ai "semplici" partecipi. Per questi ultimi, infatti, le investigazioni non potevano superare i diciotto mesi, con la conseguenza che un procedimento unico, relativo ai presunti componenti di una banda armata, doveva essere spezzato con artificiose acrobazie dal Pm, a seconda delle contestazioni di partecipazione od organizzazione, quando non fosse stato possibile concludere per tutti gli indagati gli accertamenti nell'arco di un anno e mezzo».

novellato art. 270**bis**, nel quale risulta adesso aumentata la pena edittale (reclusione da un minimo di cinque a un massimo di dieci anni in luogo della reclusione da quattro a otto anni stabilita dalla norma anteriormente alla riforma del 2001)³⁹⁶.

L'art. 3, comma 1, della L. n. 438/2001, estende, quindi, ai procedimenti per i reati indicati nell'art. 270**ter** c.p. e nell'art. 407, comma 2, lettera a), n. 4 c.p.p., la disciplina delle intercettazioni, di cui all'art. 13 del D.L. 13 maggio 1991, n. 152 (convertito, con modificazioni, nella L. 12 luglio 1991, n. 203)³⁹⁷.

E il successivo comma 2, ai delitti previsti dall'art. 51, comma 3**bis** c.p.p., affianca quelli aventi finalità di terrorismo nella previsione dell'art. 25**bis**, comma 1, D.L. 8 giugno 1992, n. 306 (convertito, con modificazioni, nella L. 7 agosto 1992, n. 356), ai sensi del quale «gli ufficiali di polizia giudiziaria possono procedere a perquisizioni locali di interi edifici o di blocchi di edifici dove abbiano fondato motivo di ritenere che si trovino armi, munizioni o esplosivi ovvero che sia rifugiato un latitante o un evaso».

Si giunge, così, all'aspetto più delicato dell'intervento del legislatore del 2001 in materia processuale: la disciplina delle operazioni sotto copertura, rispetto alla quale ci limitiamo, in questa sede, a brevi cenni, rinviando alla dottrina per un più esaustivo approfondimento³⁹⁸.

³⁹⁶ Cfr. FILIPPI L., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili processuali*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 2, 2002, 163: «L'art. 1 comma 5-*quater* d.l. n. 374 del 2001 stabilisce che all'art. 407 comma 2 lett. a n. 4 c.p.p. sono soppresse le parole "270-*bis* secondo comma c.p.". Si tratta, com'è noto, del delitto di partecipazione ad associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico. La soppressione si è resa necessaria in seguito al disposto aumento della pena edittale per il delitto di cui all'art. 270-*bis* c.p., precedentemente stabilita nella reclusione da quattro a otto anni e che la stessa legge ora commentata ha portato da un minimo di cinque ad un massimo di dieci anni di reclusione. In seguito all'aumento di tale pena edittale è divenuta superflua la menzione dell'art. 270-*bis* comma 2 c.p. nell'art. 407 comma 2 lett. a n. 4 c.p.p. tra delitti le cui indagini preliminari possono protrarsi, in seguito alle proroghe disposte dal giudice per le indagini preliminari, dagli ordinari diciotto mesi sino a due anni perché tale reato rientra già nella più generale previsione contenuta nell'ultima disposizione citata, cioè tra i "delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci". Un'altra conseguenza dell'elevazione della pena edittale per il delitto di partecipazione ad associazioni di cui all'art. 270-*bis* comma 2 c.p. comporta l'inquadramento di questa fattispecie tra i reati per i quali l'arresto in flagranza è obbligatorio ex art. 380 comma 2 lett. i c.p.p. Va aggiunto che i reati di cui all'art. 407 comma 2 lett. a n. 4 c.p.p. sono ora inseriti, in forza del disposto dell'art. 1 d.l. 5 aprile 2001, n. 98, conv. dalla l. 14 maggio 2001, n. 196, nell'elenco dei delitti per i quali vige la segretezza del procedimento di proroga delle indagini (art. 406 comma 5-*bis* c.p.p.)».

³⁹⁷ Cfr. MELILLO G., *Le recenti modifiche alla disciplina dei procedimenti relativi ai delitti con finalità di terrorismo o di eversione* cit., 905: «La scelta legislativa sembra dunque orientata verso un obiettivo di equiparazione normativa avuto di mira, però, sul presupposto di una chiara delimitazione, anche terminologica, dei campi criminali in rilievo».

³⁹⁸ Cfr., al riguardo, MELILLO G., *Le operazioni sotto copertura nelle indagini relative a delitti con finalità di terrorismo*, in DI CHIARA G. (a cura di), *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, 2003, 33 ss.

Se l'affermazione, in Europa, dello Stato di diritto aveva - a differenza di ciò che avveniva nella realtà statunitense, caratterizzata dal costante ricorso alle *undercover investigations* ai fini dell'accertamento del reato - originariamente impedito l'avvento di tecniche connotate da un accentuato aspetto preventivo-repressivo incline a favorire l'abuso dei poteri statuali, un'inversione di tendenza, direttamente ricollegabile all'evolversi della criminalità transnazionale e alla conseguente necessità di un riavvicinamento tra i due sistemi, si registra a partire dagli anni ottanta del secolo scorso³⁹⁹.

Nell'ambito del mutato indirizzo europeo, il sistema italiano ebbe a conoscere, quindi, pratiche investigative sempre meno attente alle garanzie difensive⁴⁰⁰. In tale percorso si colloca, sollecitato anch'esso dalla nuova situazione emergenziale conseguente alle vicende dell'11 settembre 2001, l'art. 4 della L. n. 438/2001, che configura un'ipotesi speciale di operazioni sotto copertura degli agenti di polizia giudiziaria finalizzate ad acquisire elementi di prova in ordine ai delitti commessi con finalità di terrorismo.

³⁹⁹ Cfr. MELILLO G., *Le operazioni sotto copertura nelle indagini relative a delitti con finalità di terrorismo* cit., 36-37: «La rilevata distanza fra i due sistemi, tuttavia, si è andata progressivamente riducendo, per effetto della progressiva dilatazione di strutture e mercati criminali transnazionali e della conseguente pressione internazionale sugli ordinamenti nazionali, esercitatasi dapprima nella prassi e quindi anche sul piano del diritto internazionale convenzionale, al fine dell'adozione di strategie e tecniche di intervento repressivo comuni, e comunque adeguate alla realtà dei fenomeni da contrastare. A tale fenomeno è dunque, in larga misura, dovuta la pur cauta disponibilità manifestata dai sistemi europei, a far tempo dalla metà degli anni '80, a rivalutare le attività sotto copertura, avviandone il riscatto dal destino di discredito e sospetto che ne aveva determinato il sostanziale abbandono. Il tradizionale scetticismo degli ordinamenti europei verso l'aperto impiego di tali metodi di indagine di polizia, tuttavia, avrebbe continuato a rivelarsi: innanzitutto, nella scelta di confinare l'operatività delle novità normative imposte dalla logica della cooperazione interstatale in rigidi ambiti, definiti, da un lato, attraverso la tassativa indicazione delle categorie dei reati per l'accertamento dei quali è stato progressivamente ammesso l'uso di metodi di investigazione coperta, e, dall'altro lato, mediante il costante sforzo di disciplinare rigorosamente le condizioni ed i limiti della loro adozione concreta al fine di assicurare la trasparenza delle operazioni e l'affidabilità delle strutture chiamate a porle in essere».

⁴⁰⁰ Cfr. MELILLO G., *Le operazioni sotto copertura nelle indagini relative a delitti con finalità di terrorismo* cit., 38-40: «Sono fin troppo noti i passaggi normativi che, nell'ambito della più generale tendenza appena delineata, hanno contrassegnato, in particolare, la graduale (e non sempre uniforme quanto a presupposti e modalità di operatività) evoluzione nel sistema italiano degli istituti riconducibili alla brevilocuente nozione di agente provocatore e, d'altra parte, una sia pure sommaria rassegna dei contenuti essenziali dei singoli interventi normativi succeduti all'originario precedente dell'art. 97 del d.p.R. n. 309 del 1990 esorbita dai limiti della presente trattazione [...] La successiva produzione giurisprudenziale avrebbe presto rivelato i profili di quella dimensione più direttamente rilevanti per la sorte delle garanzie difensive (a partire dai temi della utilizzabilità delle dichiarazioni rese dall'indagato all'infiltrato e delle correlate forme processuali per la raccolta delle dichiarazioni dell'ufficiale di p.g. che abbia agito sotto copertura, delle modalità di documentazione delle attività compiute, nonché delle eventuali conseguenze sulla capacità testimoniale del pubblico ufficiale dell'inosservanza delle disposizioni procedurali che regolano l'effettivo impiego dei metodi d'indagine in esame), di fatto trasferendosi il destino dell'istituto dell'agente provocatore sul piano prettamente processuale».

L'aspetto più problematico della disposizione in esame riguarda gli intricati rapporti tra le prerogative dell'autorità di polizia e il ruolo di direzione investigativa del pubblico ministero: alle originarie opzioni governative, emergenti dal D.L. n. 374/2001, volte all'attribuzione di uno smisurato peso alle funzioni della prima, ha cercato di far fronte il Parlamento, mirando, in sede di conversione del decreto, a un riequilibrio delle attribuzioni a favore del secondo⁴⁰¹.

Sui rimanenti articoli della L. n. 438/2001, recanti intercettazioni preventive (art. 5), intercettazioni di comunicazioni tra presenti (art. 6), disposizioni sulle prove (art. 8), notificazioni (art. 9), collaborazioni con i Paesi dell'Europa centrale ed orientale (art. 10) e modifiche agli artt. 51 e 328 c.p.p., rimandiamo alla dottrina⁴⁰².

Un'ultima riflessione intendiamo dedicare all'estensione, a opera dell'art. 7 della legge in esame, delle disposizioni in tema di misure di prevenzione ai reati con finalità di «terrorismo anche internazionale», attraverso l'aggiunta di tale locuzione all'art. 18, primo comma, n. 1), della L. 22 maggio 1975, n. 152 (c.d. «Reale»), che, come si è sopra visto, inaugurò la prima fase, definita del «diritto speciale di polizia», della stagione emergenziale dei cc. dd. «anni di piombo».

2.2. Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico (art. 270bis c.p.).

⁴⁰¹ Cfr. MELILLO G., *Le recenti modifiche alla disciplina dei procedimenti relativi ai delitti con finalità di terrorismo o di eversione* cit., 906-907: «Quanto agli specifici contenuti delle disposizioni in rassegna, va immediatamente notato che esse sono quelle che più evidentemente riflettono lo sforzo parlamentare di attuire le originarie spinte governative verso l'esaltazione delle funzioni di polizia di prevenzione. Tracce profonde di tale tendenza erano, infatti, rinvenibili nelle disposizioni del testo originario del decreto legge che prevedevano l'obbligo dell'amministrazione di polizia di dare comunicazioni al pubblico ministero limitatamente alla fase genetica dell'operazione sotto copertura e, una volta esauritasi questa, ai risultati della medesima, null'altro disponendo salvo l'ovvio richiamo alla necessità dell'autorizzazione dell'ufficio del p.m. al fine dell'eventuale differimento dell'esecuzione di atti coercitivi derivante dall'estensione alla materia in esame dell'applicabilità delle disposizioni dell'art. 10 del d.l. 31 dicembre 1991, n. 410, dettate per i reati di riciclaggio, estorsione ed usura [...] Le tracce più consistenti di quelle tendenze (alle quali, invero, hanno non poco contribuito pericolose interpretazioni invasive del ruolo del pubblico ministero nella concreta gestione di operazioni del genere di quelle in esame) sono state espunte dalla formulazione finale della novella legislativa ed il significato di ciò è ancora più significativo se si considera che l'esercizio delle competenze e delle funzioni di cui all'art. 4 del d.l. in parola deve comunque, come ovvio, raccordarsi con l'ordinario articolarsi dei rapporti fra pubblico ministero e polizia giudiziaria attorno al ruolo direttivo di quello (art. 327 c.p.p.). In definitiva, se l'operazione è necessariamente approvata a monte da organi sottratti al rapporto di dipendenza funzionale tipico delle funzioni di p.g. e titolari esclusivi della responsabilità dell'attività di prevenzione generale, la realtà rivela la maggiore complessità degli interessi in gioco e la conseguente, intima correlazione fra l'organizzazione delle funzioni di prevenzione e la direzione delle indagini preliminari del pubblico ministero».

⁴⁰²Cfr. FILIPPI L., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili processuali* cit., 166 ss.

2.2.1. La logica dell'emergenza, *leit motiv* della tradizione ordinamentale italiana, si ripropone con rinnovato vigore all'indomani dell'11 settembre 2001, allargando le prospettive di un diritto penale politico sempre più orientato alla «lotta al nemico».

Ancora una volta lo strumento privilegiato del legislatore per la repressione del dissenso è rappresentato dal modello associativo, il quale, lungi dall'essere accantonato a seguito del passaggio dallo Stato fascista a quello repubblicano (soprattutto, alla luce del mutato quadro dei valori costituzionali che tale passaggio comporta) e ritenuto, viceversa, adeguato alla difesa, altresì, del nuovo assetto statale democratico, aveva già conosciuto la sua stagione migliore nel periodo compreso tra gli anni settanta e ottanta del secolo scorso, i cc.dd. «anni di piombo», durante i quali fu sovente utilizzato per fronteggiare i gruppi protagonisti della «lotta armata».

Abbiamo già visto come, al culmine di detta fase emergenziale, era stata, dall'art. 3 della L. n. 15/1980, affiancata ai delitti di associazione politica l'ulteriore fattispecie di cui dall'art. 270*bis* c.p.

La progressiva operazione «ortopedica» caratterizzante la prassi interpretativa e tesa a ridefinire, di volta in volta, l'oggettività giuridica della norma associativa, al fine di adeguarla alla fisionomia delle nuove organizzazioni da reprimere, è destinata ad arrestarsi, tuttavia, di fronte al fenomeno del c.d. «terrorismo globale», le cui attività non sono riconducibili all'originaria formulazione incriminatrice dell'art. 270*bis*.

Un orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione si è andato, infatti, consolidando in direzione dell'inadeguatezza della figura delittuosa introdotta dal legislatore del 1980 a contrastare quelle moderne forme terroristiche che acquistano rilievo internazionale.

Nella sentenza del 30 gennaio 1996, la Corte precisava, infatti, che «le finalità eversive di gruppi a specifica connotazione etnica e religiosa operanti sul territorio nazionale sono indifferenti ai fini della possibile integrazione dell'art. 270*bis* Cod. pen. quando queste dirigano la loro azione non contro lo Stato italiano», ma contro quello estero di appartenenza⁴⁰³.

E, nella successiva pronuncia del 1° giugno 1999, la stessa Cassazione ebbe a ribadire che «la mancanza del fine dell'eversione dell'ordinamento costituzionale italiano non solo rileva sotto il profilo soggettivo, ma “anticipatamente” anche sotto il profilo dell'elemento materiale, poiché l'associazione» priva della finalità richiesta dalla legge non integra la *societas sceleris* di cui all'art. 270*bis* c.p.⁴⁰⁴

⁴⁰³ Cfr. Cass., 30 gennaio 1996, in *Giust. pen.*, 1997, II, 158.

⁴⁰⁴ Cfr. Cass., 1° giugno 1999, in *Dir. pen. e proc.*, n. 4, 2000, 486, con nota di PECCIOLI A., *Cellule italiane di organizzazioni terroristiche internazionali*.

Tale affermazione rappresenta l'ovvia conseguenza della ridefinizione, nel nuovo assetto ordinamentale repubblicano, del bene protetto dalla norma, non più identificabile in una soggettività statale antropomorficamente intesa dal legislatore fascista quale organismo dotato di vita propria, ma inquadrabile, viceversa, nell'«ordinamento costituzionale», equiparato, ai sensi dell'art. 11 della L. 29 maggio 1982, n. 304, all'«ordine democratico»⁴⁰⁵; ciò non comporta, tuttavia, l'esclusione dell'articolo in esame dal novero dei reati posti a tutela della personalità dello Stato, ma tende a ricalibrare il concetto della personalità medesima alla luce dei valori espressi dalla Costituzione⁴⁰⁶.

Nell'ambito del consolidato indirizzo della Cassazione si colloca, altresì, la sentenza n. 726 del 19 dicembre 2000, attraverso la quale il Tribunale di Bologna, pur ammettendo in astratto, sulla scorta di pronunce del Tribunale del riesame, l'applicabilità dell'art. 270**bis** c.p. nei confronti di condotte violente dirette contro Paesi stranieri, «poiché nell'ottica sovranazionale il danno provocato ad altri Stati esteri si traduceva inevitabilmente in forme destabilizzanti anche per l'Italia ed, inoltre, la potenziale plurioffensività del reato non escludeva» l'eventualità, per l'ordinamento statale italiano, di costituire altresì l'oggetto di attacchi terroristici, sottolineava, tuttavia, che «quest'ultima affermazione è rimasta allo stato di ipotesi e, pertanto, andrebbe verificata solo la prima soluzione avanzata [dalla giurisprudenza di legittimità], non dimenticando, peraltro, che la previsione di una specifica finalità nella condotta descritta nella fattispecie criminosa impone che l'azione sia esclusivamente rivolta a quella finalità, senza alcuna possibilità alternativa od eventuale, stante l'incompatibilità tra le categorie del dolo specifico e del dolo eventuale»⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ Cfr. Cass., 1° giugno 1999 cit., 486: «Questa Corte [...] rileva che il reato di cui all'art. 270-bis c.p. è reato contro la personalità internazionale dello Stato, collocato nel libro II, titolo I, capo I del codice penale. Detta personalità riguarda lo Stato italiano, essendo i beni giuridici attinenti agli Stati esteri collocati nel capo IV dello stesso titolo I. Il concetto di personalità dello Stato, che il legislatore del 1930 sostituì a quello di "sicurezza dello Stato", quale fulcro delle incriminazioni di cui al titolo I, si inquadrava in un disegno quasi antropomorfo dello Stato. L'evoluzione dottrinarie successiva all'entrata in vigore della Costituzione ha rilevato che l'idea di Stato-persona si pone in antitesi con la prospettiva desumibile dalla Costituzione, per cui il fulcro della tutela penale dei reati in esame andrebbe individuato, non già con riferimento ad una astratta e indefinibile "personalità dello Stato", ma piuttosto con riferimento alla fisionomia costituzionale dell'ordinamento».

⁴⁰⁶ Cfr. Cass., 1° giugno 1999 cit., 486: «Di conseguenza, se la finalità di eversione o di terrorismo, che connota il programma di atti violenti, non riguarda l'ordinamento costituzionale italiano, si è al di fuori del bene giuridico protetto dalla norma di cui all'art. 270-bis c.p. Né può ritenersi che detto programma di compimento di atti violenti, con finalità di eversione, per quanto indirizzato verso uno Stato straniero, finisca per risolversi in una lesione dell'ordinamento costituzionale italiano, quale delineato dai principi fondamentali della Costituzione».

⁴⁰⁷ Cfr. Trib. Bologna, 19 dicembre 2000, in www.diritto.it/sentenze/magistratord/sent_726_2001.html, 2.

All'inadeguatezza del sistema penale italiano a fronteggiare le minacce rivolte contro Stati esteri, stigmatizzata dalla prassi interpretativa giurisprudenziale e resa ancor più evidente dalla nuova situazione emergenziale insorta all'indomani degli attacchi alle Torri Gemelle di New York, ha tentato di ovviare il legislatore del 2001, il quale, pur modificando l'art. 270**bis** c.p. per uniformarlo ai dettami europei, si è dimostrato, tuttavia, incapace di fornire una nozione di «terrorismo internazionale» che andasse al di là di una mera definizione tautologica⁴⁰⁸.

Nell'originaria previsione del comma 5, art. 1, D.L. n. 374/2001, la nuova fattispecie incriminatrice doveva essere inizialmente inserita tra i delitti la cui procedibilità è subordinata, dall'art. 313 c.p., all'autorizzazione del Ministro della giustizia, sottraendola, per tale via, ai rigidi automatismi applicativi e rendendola oggetto di una valutazione politica; la scelta governativa non fu, tuttavia, mantenuta dal Parlamento in sede di conversione del decreto nella L. n. 438/2001, destando qualche perplessità in dottrina⁴⁰⁹.

Nell'art. 270**bis** c.p.⁴¹⁰, come riscritto dal legislatore del 2001, viene, innanzitutto, meno la discrasia, che aveva caratterizzato la precedente formulazione della norma, tra la rubrica, nella quale si faceva e si continua a fare esplicito riferimento anche al

⁴⁰⁸ Cfr. BAUCCIO L., *Il reato di terrorismo internazionale come introdotto dal Decreto-Legge 18 ottobre 2001: alla ricerca di una nozione possibile*, in www.diritto.it/articoli/penale/bauccio1.html, 2.

⁴⁰⁹ Cfr. BAUCCIO L., *L'accertamento del fatto reato di terrorismo internazionale. Aspetti teorici e pratici*, Milano, 2005, con saggio introduttivo di DAMBRUOSO S., 38-39: «Tale ultima previsione, come si legge nella Relazione governativa allegata al decreto, era stata inserita al fine di consentire un'attenta valutazione politica dei fatti riguardanti i possibili e delicati riflessi sui rapporti internazionali. Quanto a quest'ultima previsione, nella Legge di conversione n. 438/2001 il legislatore ha preferito discostarsi dal precedente modello, escludendo qualsiasi riferimento all'autorizzazione ministeriale ed ancorando piuttosto l'operatività della norma agli automatismi certi dell'obbligatorietà. Inoltre, e forse è questo l'aspetto maggiormente avvertito anche in sede di lavori preparatori, una tale previsione avrebbe potuto mettere a rischio i principi di certezza, rendendo di fatto opinabile la forza cogente della norma [...] Nella previsione italiana di cui al D.L. in commento l'intervento del Ministro della giustizia avrebbe dovuto svolgere la funzione di filtro politico di situazioni di contesto la cui valutazione è preclusa al Giudice e che pertanto rischiavano di essere obliterate dal doveroso automatismo della norma. Va osservato che la previsione - comunque articolata - di un intervento del Ministro della giustizia indubbiamente implica un riconoscimento della natura politica del fatto di terrorismo e della sua forte dipendenza da parametri valutativi di ordine politico. Pur con la prudenza del caso, si deve ammettere che la soluzione seguita da D.L. presentasse, a nostro avviso, aspetti meritevoli di una maggiore attenzione e non sbrigative condanne retorico-garantistiche. L'intervento del Ministro della giustizia, sotto forma di autorizzazione a procedere, implica che il fatto nella sua realtà materiale sia integrato, non contribuendo, pertanto, tale intervento a dilatare ulteriormente l'ampiezza della norma».

⁴¹⁰ **Art. 270**bis** c.p.** (Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico): «Chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni.

Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.

Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione e un organismo internazionale.

Nei confronti del condannato è sempre obbligatoria la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego».

fine terroristico, e il testo della disposizione, ove ricompariva allora il solo fine eversivo.

La novità è, tuttavia, rappresentata dall'introduzione del comma 3, attraverso il quale la finalità di terrorismo viene estesa anche agli atti di violenza rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.

L'equivocità del significato delle ultime due nozioni è stata ampiamente sottolineata nel corso dei lavori preparatori, laddove sono state, da alcune parti, avanzate preoccupazioni in ordine a un'eccessiva dilatazione del contenuto del divieto penale⁴¹¹, paventando la criminalizzazione, attraverso l'art. 270bis c.p., di quelle condotte di dissenso indirizzate contro organizzazioni sovranazionali, quali Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale o Organizzazione mondiale per il commercio, in quanto inquadrabili nell'ambito del più ampio movimento c.d. *no global*, assunto, all'inizio del nuovo millennio, a principale espressione delle opposizioni sociali⁴¹².

Rinviando a quanto già detto - nel terzo capitolo della prima parte del presente lavoro - a proposito dei rapporti intercorrenti tra le ipotesi di «terrorismo» ed «eversione»⁴¹³, è opinione condivisa in dottrina e giurisprudenza, infine, che la finalità eversiva sia esclusa dalla previsione del comma 3 dell'articolo in esame⁴¹⁴.

2.2.2. La «cultura dell'emergenza» e la «pratica dell'eccezione» ripropongono, nuovamente, un diritto penale a sfondo sintomatico-soggettivo teso alla

⁴¹¹ Cfr. BAUCCIO L., *L'accertamento del fatto reato di terrorismo internazionale. Aspetti teorici e pratici* cit., 82: «Quanto alla denominazione di "organismo internazionale", da taluno è stato messo in evidenza come essa apparisse equivoca, vaga, idonea a determinare una dilatazione di significato e pertanto suscettibile di estendere il divieto penale alle azioni di dissenso e di manifestazione del pensiero indirizzate contro i soggetti più disparati, azioni che in quanto tali esulerebbero invece dalla nozione di terrorismo. Sicché, l'inserimento nel novero dei soggetti passivi anche degli organismi internazionali, avrebbe favorito, a giudizio di alcuni parlamentari, l'inclusione sia di soggetti, anche privati, intrinsecamente privi dei connotati istituzionali, democratici e statuali, sia di soggetti indeterminati e futuri, la cui individuazione sarebbe stata lasciata alla libera discrezione del Giudice e alla cristallizzazione dei processi di formazione internazionale di tali soggetti. In tale contesto è emersa, in taluni, la forte preoccupazione che attraverso una previsione siffatta si potesse creare una sorta di criminalizzazione di quei movimenti, nazionali ed internazionali, che - anche in Italia - si erano fatti notare per una contrapposizione dura e a tratti violenta contro soggetti internazionali quali il G8 e il WTO».

⁴¹² Cfr., altresì, FORMICA M., *Artisti di strada o black bloc? Gli incerti confini del diritto penale alle prese con le devastazioni ed i saccheggi di Genova*, in *Crit. dir.*, n. 1, 2003, 108 ss.

⁴¹³ Cfr., sul punto, CUPELLI C., *Il nuovo art. 270-bis c.p.: emergenze di tutela e deficit di determinatezza?*, in *Cass. pen.*, 2002, 897 ss.

⁴¹⁴ Cfr. BAUCCIO L., *L'accertamento del fatto reato di terrorismo internazionale. Aspetti teorici e pratici* cit., 91: «L'esclusione della finalità eversiva troverebbe una ragione - a giudizio della Corte - in "motivi di opportunità politica e di diritto, interno e internazionale (...). L'eversione dell'ordine democratico-costituzionale, infatti, implica e presuppone un assetto pluralistico e democratico-costituzionale dello Stato e nessun ordinamento potrebbe tollerare che la democraticità del proprio assetto istituzionale e sociale fosse sindacabile da parte di una giurisdizione straniera"».

stigmatizzazione dell'autore, che assume, adesso, i connotati del «terrorista islamico».

Ci siamo già in precedenza ampiamente soffermati sulle problematiche attinenti alla compatibilità del modello associativo con i principi sanciti dalla Costituzione, soprattutto in riferimento agli artt. 18 e 21, nei quali si afferma, rispettivamente, il diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, a condizione che i fini perseguiti non siano vietati ai singoli dalla legge penale e il diritto alla libera manifestazione del pensiero attraverso la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione, nel rispetto delle regole poste a tutela del buon costume.

Verificare, ora, se i suddetti limiti costituzionali all'esercizio dei menzionati diritti siano superati o meno, laddove ci si trovi in presenza di organizzazioni aventi a oggetto, accanto a quelli politici o ideologici, programmi altresì religiosi, appare ancor più arduo.

Obiettivi possibili del divieto normativo diventano, così, scuole, istituti o luoghi di culto, generando l'errata commistione tra due piani estranei - quello della diffusione di valori differenti rispetto alla nostra tradizione e quello dell'accordo criminoso - che conduce alla facile quanto paradossale identificazione tra «cultura del terrore» e «cultura islamica».

La regressione del diritto penale del «fatto» a quello dell'«autore» è agevolato dal rinnovato utilizzo dello strumento repressivo associativo, attraverso il quale si realizza un'anticipazione della soglia di punibilità, atta a colpire un'eventuale mera volontà delittuosa, sia pur collettiva, e a dare, quindi, rilevanza, ai fini sanzionatori, agli atti preparatori, in violazione del principio del *cogitationis poenam nemo patitur*.

Abbiamo già, peraltro, espresso perplessità circa il drastico ridimensionamento, da un lato, del principio di legalità (in relazione alle carenze di tassatività e determinatezza, da cui ampi margini di discrezionalità derivano al giudice nel delineare gli elementi di tipicità della figura delittuosa) e la rarefazione, dall'altro, del contenuto di offensività che la fattispecie di «associazione» comporta, costituendo, pertanto, un'eccezione al principio del *nullum crimen, nulla poena sine lege*; a tali considerazioni si aggiungono le difficoltà nel delimitare gli esatti confini della personalità della responsabilità penale di ciascun componente il sodalizio, sino a ricollegare la punibilità per i delitti-scopo alla mera appartenenza a una *societas sceleris* (la problematica si pone, in particolare, nei confronti di quei soggetti che, nell'ambito dell'organizzazione, ricoprono posizioni di vertice, ai quali è possibile, così, contestare un concorso morale nei reati-fine commessi materialmente dagli altri associati).

Dopo aver rapidamente riepilogato le problematiche attinenti al modello associativo in generale, volgiamo, ora, lo sguardo al nuovo art. 270**bis** c.p., il quale si presenta come una norma penale in bianco, che rinvia, da un lato, alle definizioni di terrorismo contenute nella Convenzione di New York del 1999 e nei successivi interventi europei⁴¹⁵, e, dall'altro, alle scelte governative circa la predisposizione di elenchi di organismi o soggettività politiche ritenuti, di volta in volta, illegali (le c.d. «liste nere»)⁴¹⁶.

Per riempire di contenuti un vuoto involucro è, quindi, necessario riferirsi, a esempio, alla summenzionata decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno del 2002, ai sensi del cui art. 1 sono da considerare terroristici una serie di atti, indicati nella norma⁴¹⁷, «definiti reati in base al diritto nazionale che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale», quando sono commessi per fini determinati⁴¹⁸.

Quanto, poi, all'elaborazione giurisprudenziale in materia, il contributo più idoneo a delimitare il significato del concetto in esame avverso il pericolo di abusi che un'interpretazione eccessivamente dilatata della norma può comportare è rappresentato, a nostro avviso, dalla discussa quanto coraggiosa sentenza del g.i.p.

⁴¹⁵ Cfr. INSOLERA G., *Reati associativi, delitto politico e terrorismo globale*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 11, 2004, 1327: «Dall'altra parte è temibile, per il principio di legalità e per la separazione dei poteri, un orientamento che utilizzi il nuovo reato associativo come una norma penale in bianco, "riempita" da elencazioni normative delle varie formazioni terroristiche, elaborate, via via, dai governi di singoli stati o da organismi sovranazionali».

⁴¹⁶ Cfr. INSOLERA G., *Gli strumenti penali di contrasto al terrorismo internazionale: alcuni interrogativi sulla tecnica e sull'oggetto di tutela della nuova fattispecie di cui all'art. 270 bis c.p.*, in *Crit. dir.*, n. 1-2-3, 2004, 75-76: «Si tratta di una questione che tocca la costituzione materiale della norma e non la sua struttura formale. Astrattamente il giudice potrebbe disattendere anche tali elenchi, ma non si comprende come possa avere gli strumenti conoscitivi per farlo. Il deficit che ne deriva sul piano del rispetto del principio di legalità è ben evidente, ma la materia mette radicalmente in discussione la funzione della normazione e della giurisdizione penale nazionale».

⁴¹⁷ La decisione quadro 2002/475/GAI indica, all'art. 1, i seguenti atti intenzionali da definire terroristici: «a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso; b) attentati gravi all'integrità fisica di una persona; c) sequestro di persona e cattura di ostaggi; d) distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli; e) sequestro di aeromobili o navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci; f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche e chimiche, nonché, per le armi biologiche e chimiche, ricerca e sviluppo; g) diffusione di sostanze pericolose, il cagionare incendi, inondazioni o esplosioni i cui effetti mettano in pericolo vite umane; h) manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane; i) minaccia di realizzare uno dei comportamenti elencati alle lettere da a) a h)».

⁴¹⁸ Si tratta di atti commessi, ai sensi del medesimo art. 1, al fine di: «intimidire gravemente la popolazione, o costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale».

milanese Clementina Forleo, che, in data 24 gennaio 2005, ebbe a precisare l'estraneità, dalla nozione di «terrorismo», di quella di «resistenza armata», relativa a conflitti bellici coinvolgenti altri ordinamenti statuali⁴¹⁹.

In ogni caso, la scelta di introdurre nel sistema penale l'internazionalità della finalità terroristica, recependola, attraverso il comma 3, nell'art. 270bis c.p., al di là delle insormontabili riserve espresse in ordine al rinnovato ricorso alla fattispecie associativa, lascia perplessi soprattutto in relazione all'incoerenza che, a nostro avviso, la soluzione comporta: la nuova figura criminosa, espressione della volontà di ampliare la sfera del bene giuridico configurato nel sopracitato articolo, in maniera da apprestare una tutela che vada al di là dei limiti spaziali dei confini territoriali e, quindi, degli esclusivi interessi nazionali, al fine di rispettare i dettami europei vincolanti l'ordinamento italiano, quale garante della «sicurezza pubblica della comunità mondiale»⁴²⁰, non ci appare adeguatamente collocata tra i delitti contro la personalità internazionale dello Stato (titolo I, capo I, libro II c.p.).

A questa è stata, infatti, attribuita, dal legislatore fascista - come si evince dalla Relazione al Progetto preliminare del codice Rocco - la titolarità di «interessi politici fondamentali» suscettibili di «una corrispondente protezione penale, da quello elementare alla sua integrità a quello, non meno importante, della sicurezza del suo progresso e della sua prosperità economica e sociale, non escluso il diritto di conseguire e conservare quel maggior grado di potenza, che in un determinato momento storico possa competergli nel mondo»⁴²¹, risultando, in primo luogo, anacronistica, a quasi ottanta anni di distanza dall'elaborazione codicistica, rispetto alla mutata posizione dell'Italia nell'attuale contesto comunitario.

L'introduzione della finalità di «terrorismo internazionale» nell'ambito dei delitti contro la personalità dello Stato (da intendere, ora, qualora lo si voglia far assurgere a bene meritevole di tutela, con esclusivo riferimento all'«ordinamento costituzionale») mal si concilia, in ogni caso, con l'aspirazione dottrinarica a

⁴¹⁹ Cfr. VIGANO' F., *Profili di diritto penale sostanziale dell'azione di contrasto al terrorismo. Terrorismo islamico e art. 270bis c.p.*, nell'incontro su *Terrorismo e legislazione penale* (Roma, 14 aprile 2005), in www.appinter.csm.it/incontri.

⁴²⁰ Cfr. ROSI E., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 2, 2002, 157: «Per quanto concerne l'interesse protetto, sembra logico ritenere che la pericolosità del vincolo associativo, connessa strettamente alla progettualità concernente atti di violenza, induca ad individuare lo stesso nella "sicurezza pubblica mondiale". La fattispecie non valorizzerebbe allora i mezzi criminali in programma di utilizzo rispetto alla qualificazione del fine politico, ma si svincolerebbe completamente dalla cornice del Titolo I c.p. e dal suo inquadramento nella criminalità di stampo politico, confermando la natura a-politica dell'offesa arrecata in conseguenza della costituzione di un'associazione volta al terrorismo internazionale».

⁴²¹ Cfr. *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, vol. IV, I cit., 179.

intravedere nel novellato art. 270^{bis} c.p. quel «primo passo per il riconoscimento di un «crimine di natura transnazionale»»⁴²².

Alle incertezze del legislatore del 2001 nel lasciare invariata la denominazione del titolo I della parte speciale del codice Rocco, anche dopo aver affidato a esso la disciplina di una fattispecie incriminatrice funzionale alla sicurezza del nuovo «ordine pubblico mondiale», configurata per adeguare la legislazione italiana ai dettami europei, fa eco la non chiarita modifica dell'art. 7 c.p., a opera del comma 5, art. 1, L. n. 438/2001, a seguito della quale l'efficacia della legge penale per i reati commessi all'estero è estesa solo a quelli aventi a oggetto la personalità dello Stato italiano (attraverso l'aggiunta di tale ultima parola nel dettato normativo)⁴²³.

Nell'art. 270^{bis} c.p. sono, in conclusione, ravvisabili tre distinte figure criminose, poste a tutela di rispettivi beni giuridici: il terrorismo interno e internazionale e l'eversione dell'ordine democratico-costituzionale⁴²⁴.

⁴²² Cfr. ROSI E., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili di diritto penale sostanziale* cit., 157: «Se infatti il reato associativo si radica territorialmente nel luogo in cui la struttura, destinata a durare nel tempo, diventa concretamente operante, a nulla rilevando il luogo di consumazione dei singoli delitti oggetto del *pactum sceleris*, appare evidente che spesso la struttura di un'associazione terroristica internazionale si trova diffusa, e radicata, su un territorio che è transnazionale, come transnazionali sono gli effetti, ossia i pericoli per la comunità mondiale, i mezzi utilizzati e la stessa struttura organizzativa, nella diversificazione dei partecipanti, dei luoghi di commissione dei reati del programma criminoso e degli obiettivi [...] Ferme restando queste considerazioni di lungo periodo sul futuro del «diritto internazionale penale», resta comunque aperta la possibilità di ritenere che il nuovo art. 270-*bis* c.p. possa rappresentare la prima fattispecie di crimine a natura transnazionale nell'ambito di un nostro cd. diritto penale internazionale».

⁴²³ Cfr. ROSI E., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili di diritto penale sostanziale* cit., 157-158: «Con tale riflessione si vuole ribadire come nel concetto di «personalità dello Stato», l'Italia deve essere qualificata come soggetto pubblico in campo internazionale, in quanto titolare del dovere-potere di garantire la sicurezza internazionale, in conseguenza degli impegni assunti in ambito internazionale ed europeo nei confronti della comunità internazionale degli Stati e, in riferimento al terrorismo internazionale, in quanto obbligato a garantire la pace, l'ordine e sicurezza pubblica, anche in virtù dell'art. 11 Cost. L'assunto consente anche di rendere meno incerto il significato della modifica introdotta dalla legislazione in commento all'art. 7 n. 1 c.p. La ragione della specificazione operata nella norma disciplinante l'efficacia della legge penale oltre il territorio dello Stato, che riguarda ora solo i delitti commessi contro la personalità dello Stato italiano, non è chiara neanche dopo la consultazione dei lavori parlamentari: dal dibattito parlamentare - in controtendenza con i risultati ai quali è approdata la Commissione Grosso di riforma del codice penale sopra ricordati - emerge con chiarezza la volontà - poi non attuata - di porre un filtro all'esercizio della giurisdizione penale per i reati commessi all'estero, prevedendo la richiesta del Ministro della giustizia ai fini della perseguibilità di un delitto di terrorismo internazionale. Il legislatore sul punto non ha fatto chiarezza; solo in via ricostruttiva si può tentare di dipanare la apparente contraddittorietà tra l'inserimento della finalità del terrorismo internazionale nel Titolo I c.p. (senza alcuna contemporanea modifica normativa dell'epigrafe del Titolo stesso) e, dall'altro lato, la limitazione allo «Stato italiano» del richiamo effettuato dal n. 1 dell'art. 7 c.p., in relazione all'inciso dei «Delitti contro la personalità dello Stato»».

⁴²⁴ Cfr. BAUCCIO L., *L'accertamento del fatto reato di terrorismo internazionale. Aspetti teorici e pratici* cit., 78.

L'ipotesi delittuosa in esame, alla stregua di quella contemplata dall'art. 270 c.p., ha carattere permanente ed è incompatibile con il tentativo; soggetto attivo del reato può essere sia il cittadino, che lo straniero, anche fuori del territorio dello Stato.

Accanto alla sanzionabilità delle condotte di promozione, costituzione, organizzazione e direzione delle associazioni vietate dall'articolo in esame (oltre a quella di partecipazione a detti sodalizi), la L. n. 438/2001 ha previsto la punibilità, altresì, della condotta di finanziamento; l'elemento soggettivo richiesto dalla norma è un dolo specifico, quale cosciente volontà di associarsi per il compimento di atti violenti con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico.

Realizzando un'anticipazione della tutela penale sino a punire il mero accordo, laddove si presenti provvisto dei caratteri di stabilità e organizzazione, risulta evidente la riconducibilità altresì del delitto associativo di cui all'art. 270**bis** entro la sfera del pericolo «presunto», laddove si accolga l'ulteriore distinzione rispetto al pericolo «astratto»⁴²⁵.

La disciplina dell'assistenza agli associati è stata, infine, affidata all'art. 270**ter** c.p., che punisce con la reclusione sino a quattro anni «chiunque, fuori dei casi di concorso nel reato o di favoreggiamento, dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni indicate negli articoli 270 e 270-*bis*».

2.2.3. Sofferamoci, da ultimo, su due recenti pronunce della Cassazione volte a definire, l'una, gli ambiti di applicabilità dell'art. 270**bis** c.p. e, l'altra, i rapporti intercorrenti tra la norma in esame e l'art. 270 c.p.

La Corte, con sentenza del 16 marzo 2005, n. 10450, ha affermato che, «ai fini della configurabilità del delitto di associazione con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico (art. 270 *bis* c.p.), la valutazione del giudice non può limitarsi alla sola attività svolta nel territorio italiano né può lo stesso giudice rifiutarsi di considerare come notori fatti avvenuti all'estero sol perché desumibili da notizie di stampa, quando trattisi di fatti che, come quelli verificatisi in Algeria negli ultimi decenni ad opera di gruppi estremistici islamici ivi operanti, siano entrati nel patrimonio conoscitivo della generalità dei cittadini ed abbiano, per giunta, trovato conferma anche in pronunce giudiziarie ed in provvedimenti adottati da organismi internazionali»⁴²⁶.

⁴²⁵ Cfr. FIORE C., *Diritto penale. Parte generale*, vol. I cit., 187.

⁴²⁶ Cfr. Cass., 16 marzo 2005, n. 10450, in *Riv. pen.*, 2005, 977 ss.

Tale decisione ha accolto un ricorso del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli⁴²⁷ avverso un'ordinanza del Tribunale medesimo, il quale, in data 26 aprile 2004, «dopo avere premesso un breve *excursus* sul carattere di reato di pericolo presunto del delitto di cui all'art. 270-*bis* c.p., rilevava che, per la configurabilità di tale delitto, il programma di atti di violenza deve sostanziarsi in progetti attuali e concreti, non essendo sufficiente la loro mera ideazione», affermando, altresì, che le vicende riguardanti l'Algeria non erano utilizzabili, «perché non appartenevano a quel patrimonio di conoscenze comuni dal quale il giudice possa trarre elementi da porre a fondamento della sua decisione», non potendo, allo stesso tempo, neppure «essere valorizzate le notizie di stampa, citate dal pubblico ministero, in carenza di un accertamento in ordine alla veridicità del loro contenuto»⁴²⁸.

La Cassazione, sulla scorta dell'osservazione che l'«assunto del tribunale si fonda su un erroneo approccio culturale e giuridico alla nozione di fatto notorio»⁴²⁹, ebbe a concludere che, «qualora occorra valutare, ai fini di quanto disposto dall'art. 270 *bis* c.p., la condotta di gruppi esistenti in Italia, i quali - secondo l'accusa - fanno parte di organizzazioni che operano in altri paesi, è riduttivo considerare soltanto gli elementi che riguardano l'attività svolta nel nostro territorio, senza inserirla nel complessivo quadro di quella riferibile all'intero sodalizio»⁴³⁰.

Quanto, poi, ai nessi intercorrenti tra gli artt. 270 e 270*bis* c.p., la Corte, con sentenza del 4 giugno 2004, n. 25282, ravvisa tra le due figure delittuose «un rapporto di progressione criminosa, in conseguenza del quale la ritenuta sussistenza

⁴²⁷ Cfr. Cass., 16 marzo 2005, n. 10450 cit., 978: «Nell'atto d'imputazione viene innanzi tutto evidenziato che nella lista stilata il 27 maggio 2002 del Consiglio dell'Unione Europea, sulla base delle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1267 del 1999, n. 1333 del 2000 e n. 1390 del 2002, tra i soggetti legati ad Al Qaeda è indicato il G.S.P.C., il quale dispone in Europa di cellule, incaricate di fornire il supporto logistico-operativo alla struttura centrale, esistente in Algeria, attraverso il procacciamento di falsi documenti d'identità, il reclutamento di soggetti da affiliare, la raccolta di finanziamenti per l'organizzazione, il proselitismo, l'assistenza legale agli immigrati ritenuti disponibili, l'approvvigionamento di armamenti in collegamento con circuiti criminali internazionali».

⁴²⁸ Cfr. Cass., 16 marzo 2005, n. 10450 cit., 978: «Aggiungeva che dalla sentenza emessa il 22 marzo 2002 dal Tribunale di Napoli, risultava l'operatività in Algeria di organizzazioni politico-militari con finalità di sovversione violenta, alle quali erano collegati i citati G.I.A. e F.I.S., ma non anche lo sconosciuto G.S.P.C. ed assumeva che il "salafismo" è alla base di molteplici attività non soltanto politico-militari ma anche di carattere religioso».

⁴²⁹ Cfr. Cass., 16 marzo 2005, n. 10450 cit., 980: «Quest'ultimo, nell'odierna società sempre più integrata e transnazionale, non può più essere valutato in un ristretto ambito locale, poiché in tal modo il giudice di fronte a vicende, che coinvolgono il nostro ed altri paesi, finisce ineluttabilmente col pervenire ad un sostanziale *non liquet*, rifiutandosi di considerare fatti anche eclatanti che, per la loro rilevanza, sono da ritenere di comune conoscenza».

⁴³⁰ Cfr. Cass., 16 marzo 2005, n. 10450 cit., 980: «La cellula italiana, infatti, potrebbe essere chiamata a svolgere compiti di mero supporto all'azione e, pur avendo limitato ruolo, si porrebbe come parte integrante di un'associazione che si propone il compito di atti di violenza con finalità di terrorismo».

della seconda e più grave di dette figure assorbe ed impedisce la contestuale configurabilità della prima»⁴³¹.

Abbiamo già visto nel terzo capitolo della prima parte del presente lavoro come l'ulteriore intervento del legislatore del 1980 abbia aggravato i già complicati rapporti esistenti tra i reati associativi, introducendo una nuova fattispecie incriminatrice, l'art. 270**bis**, il quale, soprattutto prima che la legge del 2001 ne ampliasse la sfera di operatività, presentava una sostanziale identità di contenuti con l'art. 270 c.p.

La Cassazione, respingendo ogni autonomia operativa tra i due delitti di associazione in esame⁴³², ha affermato che, «se l'eversione dell'ordine democratico comporta lo sconvolgimento dell'assetto costituzionale nei suoi gangli più significativi e qualificanti, quali sono appunto quelli attorno ai quali si radica l'essenza democratica delle varie interrelazioni soggettive ed istituzionali, se ne dovrebbe dedurre che siffatte finalità, tanto “distruttive”, necessariamente finiscano per comprendere ed assorbire gli obiettivi di carattere sovversivo indicati dall'art. 270 c.p., come sarebbe per altro verso dimostrato dal trattamento sanzionatorio sensibilmente più grave» che, rispetto a esso, l'art. 270**bis** prevede⁴³³.

La Corte ha, pertanto, concluso che «fra le due figure poste a raffronto [...] è possibile intravedere un rapporto di progressione, in conseguenza del quale la ritenuta sussistenza della fattispecie più grave, vale a dire l'associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico [...] assorbe ed impedisce la contestuale configurabilità di una associazione sovversiva»⁴³⁴.

2.3. La L. 31 luglio 2005, n. 155: le nuove fattispecie di delitto in materia di «terrorismo».

⁴³¹ Cfr. Cass., 4 giugno 2004, n. 25282, in *Riv. pen.*, 2005, 165 ss.

⁴³² Cfr. Cass., 4 giugno 2004, n. 25282 cit., 167: «Vista, invece, l'autonomia che caratterizza le due fattispecie poste a raffronto, la prima diretta ad impedire la soppressione violenta di ogni ordinamento statale, la seconda volta ad impedire l'eversione dell'ordine democratico, e dunque destinate a preservare obiettività giuridiche diverse, se ne dovrebbe concludere - sostiene il ricorrente - che i reati previsti dagli artt. 270 e 270-*bis* c.p. possono concorrere tra loro, “ove naturalmente ne ricorrano gli estremi”».

⁴³³ Cfr. Cass., 4 giugno 2004, n. 25282 cit., 173: «Sotto altro profilo, e pur non potendosi certo assegnare ad esso valore concettualmente dirimente, non pare essere senza significato neppure il profilo lessicale, posto che, sul piano semantico, mentre la sovversione evoca un paradigma (assai datato) di “disobbedienza ribellistica” rispetto allo *status quo*, ed al correlativo ordine sociale, economico e politico come storicamente costituito, l'eversione dell'ordine democratico comporta uno “sradicamento” dei valori fondanti tracciati dalla Carta costituzionale».

⁴³⁴ Cfr. Cass., 4 giugno 2004, n. 25282 cit., 173-174.

2.3.1. La reazione italiana ai nuovi attacchi al «cuore» di Londra, del 7 e 21 luglio 2005, si estrinseca, alla stregua della risposta statunitense - sul piano istituzionale interno - al crollo delle Torri Gemelle di New York, attraverso la riproposizione della legislazione emergenziale, che, inserendosi in quel percorso normativo inaugurato all'indomani dell'11 settembre 2001, determina un ulteriore irrigidimento in senso autoritario del nostro sistema punitivo.

La rapidissima conversione del D.L. 27 luglio 2005, n. 144 (c.d. «decreto Pisanu»), nella L. 31 luglio 2005, n. 155 («Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale»), è la dimostrazione di una comune volontà di tutte le forze parlamentari in tale direzione.

La nuova legge interviene sul diritto penale processuale e sostanziale. Soffermandoci, sia pur brevemente, sul primo ambito, ricordiamo, tra le altre novità, l'allargamento della disciplina dei colloqui investigativi ex art. 18**bis** O.P. anche alle indagini in materia di terrorismo (art. 1); le nuove norme per il potenziamento dell'attività informativa (art. 4) e quelle sui dati del traffico telefonico e sulla sicurezza telematica (artt. 6 e 7**bis**); la creazione di un'unità antiterrorismo (art. 5); l'integrazione della regolamentazione amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia e internet (art. 7); le nuove forme di identificazione personale, che consentono finanche il prelievo coattivo di capelli o saliva (art. 10); le disposizioni in materia di arresto e fermo e in materia di misure di prevenzione (artt. 13 e 14); le modifiche sull'impiego della polizia giudiziaria (art. 17), i cui poteri sono estesi, ai sensi dell'art. 18**bis**, ai militari delle forze armate⁴³⁵.

La riforma del 2005, espressione dell'ampliamento dei poteri dell'esecutivo, comporta, in generale, il sacrificio delle garanzie dello Stato di diritto a vantaggio di metodi repressivi, vecchi e nuovi, funzionali a un vero e proprio Stato di polizia⁴³⁶.

⁴³⁵ Cfr. CANTONE R., *Le modifiche processuali introdotte con il «Decreto antiterrorismo»* (D.L. n. 144/05 conv. in L. n. 155/05), in *Cass. pen.*, 2005, 2507 ss.

⁴³⁶ Cfr. FILIPPI L., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Le disposizioni processuali*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 10, 2005, 1221: «Il decreto legge, in definitiva, recepisce acriticamente la leggenda metropolitana, secondo cui solo attraverso il sacrificio delle libertà fondamentali può sempre ed in ogni caso soddisfarsi il bisogno di sicurezza. Si tratta quindi di un provvedimento ispirato al principio di *law and order*, che fa tornare indietro l'Italia al tempo delle licenze di polizia e dei nulla osta del questore e rischia di trasformare il nostro Paese da Stato di diritto in Stato di polizia. E' emblematica sul punto la scelta di rompere la tradizionale diffidenza verso la polizia giudiziaria e di lasciare per un giorno e una notte un cittadino, magari non indagato, in balia della polizia, senza la presenza del difensore e privo di qualsiasi contatto con l'esterno, senza neppure un obbligo di informativa ai familiari sulla sorte del *desaparecido*. Insomma, sin dal 1969, dopo il tragico volo del povero anarchico Pinelli dal quarto piano della Questura milanese, il legislatore aveva sempre impedito un contatto della persona sottoposta a restrizione della libertà con la polizia giudiziaria e persino l'indagato "a piede libero" da allora deve necessariamente essere assistito da un difensore, quale garante della legittimità dell'operato della polizia giudiziaria. La novella del 2005 rompe ora questa risalente tradizione di diffidenza verso la polizia giudiziaria affidandole, per la prima volta dal 1969, la persona "trattenuta", anche se non indagata, a fini

Non mancano, nella L. n. 155/2005, poi, momenti premiali, che costituiscono l'altro aspetto attraverso cui si estrinseca il sistema punitivo e che, stavolta, hanno a oggetto i migranti.

Il «castigo» e il «premio», entrambi funzionali alla ridefinizione delle strategie repressive, sono, nel caso in esame, rappresentati, da un lato, dalle nuove norme in materia di espulsioni degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo (art. 3), e, dall'altro, dai permessi di soggiorno annuali, peraltro rinnovabili, da rilasciare a coloro che abbiano offerto una collaborazione all'autorità giudiziaria o agli organi di polizia, sino alla concessione della carta di soggiorno in caso di particolare rilevanza dell'attività collaborativa prestata (art. 2).

2.3.2. Con riferimento al diritto penale sostanziale, l'art. 15 della L. 31 luglio 2005, n. 155, introduce, attraverso gli artt. 270*quater*, 270*quinqües* e 270*sexies* c.p., nuove fattispecie di delitti in materia. A seguito della novella del 2005, viene punito, chiunque, al di fuori dei casi previsti dall'art. 270*bis*, «arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali»(270*quater* c.p.) ovvero «addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali» (270*quinqües* c.p.) «con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale».

Il successivo art. 270*sexies* si propone di colmare quel vuoto rappresentato dall'assenza, nell'art. 270*bis*, di una definizione normativa della finalità terroristica, la quale, connota, adesso, «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», mantenendo, in ogni caso, quale clausola di salvaguardia, un rinvio altresì alle altre fonti normative vincolanti per l'Italia.

Nonostante l'intento dichiarato dal legislatore del 2005, è evidente, comunque, il difetto di tipizzazione della norma, dalla quale non è, tra l'altro, agevolmente

esclusivamente identificativi, e riecheggia eccezionali precedenti per cui non può non suscitare inquietudine».

desumibile la natura delle condotte incriminate, laddove è assente ogni riferimento al loro carattere violento⁴³⁷.

Il dolo caratterizzante le condotte in esame, essendo queste volte al conseguimento, in via alternativa, di uno dei tre obiettivi indicati dal dettato normativo, è quello specifico. Dall'art. 270^{sexies} c.p. emerge, a giudizio della dottrina⁴³⁸, una nuova nozione di attività terroristica, alla quale viene assimilato il fine eversivo (ravvisabile nella destabilizzazione o distruzione delle strutture politiche fondamentali, costituzionali economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale), che induce a ritenere, come una corrente dottrina che nei primi anni ottanta era minoritaria⁴³⁹, la «finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico» quale endiadi composta di due termini differenti, recante un concetto unitario: il metodo violento - in contrapposizione a quello democratico garantito dalla Costituzione - teso a mutare l'assetto istituzionale, con riferimento, ora, anche a un ordinamento straniero.

⁴³⁷ Cfr. VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 10, 2005, 1224.

⁴³⁸ Cfr. VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale* cit., 1225.

⁴³⁹ Cfr. VIGNA P.L., *La finalità di terrorismo ed eversione* cit., 41-42.

BIBLIOGRAFIA

AGAMBEN G., *Stato di eccezione*, Torino, 2003

AMARELLI G., *La responsabilità delle persone giuridiche e la repressione della criminalità organizzata transnazionale*, in PATALANO V. (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003, 23 ss.

AMIRANTE C., *L'eccezione è la regola. La trasformazione del sistema costituzionale della RFT*, in *Crit. dir.*, III - n. 7-8, 1976, 6 ss.

AMIRANTE C., *Sistema costituzionale e diritto penale politico*, in AA. VV. , *Il delitto politico dalla fine dell'Ottocento ai giorni nostri*, Roma, 1984, 59 ss.

AMMANN D.M., *Le leggi americane contro il terrorismo*, in *Crit. dir.*, n. 1, 2003, 30

ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II (a cura di CONTI L.), Milano, 2003,

ARCOLEO G., *Evoluzione politica e sociale in Italia*, in *Rivista giuridica e sociale*, n. 8, 1906, 4.

BARATTA A., *Criminologia critica e riforma penale. Osservazioni conclusive sul dibattito «Il codice Rocco cinquant'anni dopo» e risposta a Marinucci*, in *La Questione criminale*, VII - n. 3, 1981, 349 ss

BARATTA A., *Prefazione a Moccia S., La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale cit.*, XVIII:

BARILE P., voce *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, III, 1958, 837 ss.

BARILE P., *La salutare scomparsa del potere prefettizio di scioglimento delle associazioni*, in *Giur. cost.*, 1967, 1249 ss

BARTOLE S., *In tema di autorizzazione a procedere per vilipendio dell'ordine giudiziario*, in *Giur. cost.*, 1973, 1413 ss.

BARTONE N., *Mandato di arresto europeo e tipicità nazionale del reato*, Milano, 2003.

BAUCCIO L., *Il reato di terrorismo internazionale come introdotto dal Decreto-Legge 18 ottobre 2001: alla ricerca di una nozione possibile*, in www.diritto.it/articoli/penale/bauccio1.html, 2.

BAUCCIO L., *L'accertamento del fatto reato di terrorismo internazionale. Aspetti teorici e pratici*, Milano, 2005, con saggio introduttivo di DAMBRUOSO S., 38-39 prodotto, il profitto o che ne costituiscono l'impiego».

BOBBIO N., *Governo degli uomini o governo delle leggi?*, in *Nuova Antologia*, I, 135 ss.

BOBBIO N. Prefazione a FERRAJOLI L., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1990.

BOLDETTI A., *La repressione in Italia: il caso del 1894*, in *Riv. storia contemp.*, 1977, 481 ss.

BONINI M., *Oltre lo «Stato-nazione» per una politica europea di «lotta» al terrorismo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, n. 5, 895.

BORRACCETTI V., *Aspetti e problemi del terrorismo di destra*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 867 ss.

BOSCARELLI M., voce *Associazione per delinquere*, in *Enc. dir.*, III, 1958, 865 ss

BOSCARELLI M., voce *Banda armata*, in *Enc. dir.*, V, 1959, 35 ss.;

BRASIELLO T., *Il concetto di banda armata e l'art. 2 del DL 10.5.45 n. 234*, in *Giur. compl. Cass. pen.*, 1949, 1185 ss.

BRIATICO F., *Il problema storico della mafia*, in *Terzo Programma*, I, 1963, 59.

BRICOLA F., voce *Cospirazione politica mediante accordo o associazione*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 121 ss.

BRICOLA F., *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975 n. 152) (1975)*, in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, Bologna, 1997, 101 ss.

BRICOLA F., *Intervento al dibattito sul tema: «Ordine pubblico e crisi politico-economica» (1977)*, in *Scritti di diritto penale* (a cura di CANESTRARI S. - MELCHIONDA A.), vol. I/II, Milano, 1997, 1217 ss.

BRICOLA F., *Forme di tutela «ante-delictum» e profili costituzionali della prevenzione (1974)*, in *Scritti di diritto penale* (a cura di CANESTRARI S. - MELCHIONDA A.), vol. I/II, Milano, 1997, 871 ss.

BRICOLA F., *Funzione promozionale, tecnica premiale e diritto penale*, in *La Questione criminale*, VII - n. 3, 1981, 445 ss.

BRICOLA F., *Crisi del Welfare State e sistema punitivo (1982)*, in *Scritti di diritto penale* (a cura di CANESTRARI S. - MELCHIONDA A.), vol. I/II, Milano, 1997, 1425 ss.

BRICOLA F., *Il pentimento del terrorista, il perdono all'evasore e i silenzi della legge n. 646 del 1982 (1982)*, in *Scritti di diritto penale* (a cura di CANESTRARI S. - MELCHIONDA A.), vol. II/I, Milano, 1997, 2713 ss.

CADOPPI A., *Il codice penale parmense del 1820*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento cit.*, 253.

CANTONE R., *Le modifiche processuali introdotte con il "Decreto antiterrorismo" (D. L. n. 144/05 conv. in L. n. 155/05)*, in *Cass. Pen.*, 2005, 2507 ss.

CANZIO G., *Responsabilità dei partecipi nei singoli reati-fine: l'evoluzione giurisprudenziale negli anni 1970-1995*, in *Cass. pen.*, 1996, 3163 ss.

CAPALDO G. - D'AMBROSIO L. - GIORDANO P. - GUARDATA M. - MACCHIA A., *L'eversione di destra a Roma dal '77 ad oggi: spunti per una ricostruzione del fenomeno*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 935 ss.

CARINCI F., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 78.

CARLI L., *La finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale e le ipotesi di reato previste dall'art. 306 c.p.*, in *Giur. it.*, 1983, II, 114

CARLI L., *La finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale e le ipotesi di reato previste dall'art. 306 c.p.*, in *Giur. it.*, 1983, II, 109 ss.

CARRARA F., *Programma del corso di diritto criminale. Parte speciale*, vol. VII, Lucca, 1870, §. 3928-3929, 607.

CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Terrorismo e reati associativi: problemi e soluzioni giurisprudenziali*, in *Giur. it.*, 1982, IV, 209 ss.

CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Commento all'art. 1 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 548.

CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Commento agli artt. 4 e 5 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 570.

CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Commento all'art. 2 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 556 ss.

CASELLI G.C. - PERDUCA A., *Commento all'art. 3 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 561 ss.

CASELLI G.C. - LAUDI M. - MILETTO P. - PERDUCA A., *La dissociazione dal terrorismo*, Milano, 1989, con appendice a cura di CONSO G.

CAVALIERE A., *Tipicità ed offesa nei reati associativi*, in PATALANO V. (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale cit.*, 53 ss.

CAVALIERE A., *Il concorso eventuale nel reato associativo. Le ipotesi delle associazioni per delinquere e di tipo mafioso*, Napoli, 2003.

CECCANTI S., *L'Italia non è una "democrazia protetta", ma la Turchia e la Corte di Strasburgo non lo sanno*, in *Giur. cost.*, 2001, IV, 2109 ss.

CERULO A., *Il trionfo dei reati associativi e l'astuzia della ragione*, in *Indice pen.*, n. 3, 2004, 1007 ss.

CHIAVARIO M., *Premessa alla legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 26 ss.

CHIAVARIO M., *Commento all'art. 6 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 573 ss.;

CHIAVARIO M., *Premessa alla legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 539 ss.

CODAGNONE M., voce *Cospirazione politica mediante accordo o associazione*, in *Enc. forense*, II, 1958, 787 ss.;

COLAO F., *Il diritto penale politico nel codice Zanardelli*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento cit.*, 652 ss.

CONSO G., Premessa e appendice a VIGNA P.L., *La finalità di terrorismo ed eversione*, Milano, 1981.

COTESTA V., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 34-35

CUPELLI C., *Il nuovo art. 270-bis c.p.: emergenze di tutela e deficit di determinatezza?*, in *Cass. pen.*, 2002, 897 ss.

DALIA A.A., voce *Sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione*, in *Enc. dir.*, XLII, 1990, 219 ss.

DALLARI G., voce *Mobilizzazione civile*, in *Enc. dir.*, XXVI, 1976, 665 ss.

DE BALZO U., voce *Cospirazione politica*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988.

DE FELICE P., *Sulla necessità di un nuovo codice penale ancorato ai principi costituzionali*, in *La Questione criminale*, VII - n. 1, 1981, 123 ss.

DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 1 legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 36 ss.

DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 2 legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 42 ss.

DE FRANCESCO G.A., *Commento all'art. 3 legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 48 ss.

DE FRANCESCO G.A., *Ratio di «garantia» ed esigenze di «tutela» nella disciplina costituzionale dei limiti alla libertà di associazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, 888 ss.

DE FRANCESCO G.A., *I reati di associazione politica. Storia, costituzione e sistema nell'analisi strutturale delle fattispecie*, Milano, 1985,

DE FRANCESCO G.A., *Dogmatica e politica criminale nei rapporti tra concorso di persone ed interventi normativi contro il crimine organizzato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1994, III, 1266 ss.

DE FRANCESCO G.A., *Riflessioni sulla struttura della banda armata, sui suoi rapporti con gli altri reati politici di associazione, e sui limiti alla responsabilità dei componenti la banda per la commissione dei delitti-scopo*, in *Cass. pen.*, 1986, 697.

DE LIGUORI L., *L'armamento come elemento costitutivo della banda armata*, in *Cass. pen.*, 1986, 239.

DALLA CASA M., voce *Ordine pubblico (delitti contro l')*, in *Enc. giur. Treccani*, 1990;

DEL TUFO M., *La tutela della libertà delle persone e l'Europa*, in *Ques. giust.*, n. 2-3, 2004, 266:

DEL TUFO M., *La disciplina del mandato d'arresto europeo (II). Profili di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 8, 2005, 938 ss.;

DEL VECCHIO G., *Gli attentati contro le sedi del Partito Fascista (Delitti politici o delitti contro la sicurezza dello Stato?)*, in *La Scuola Positiva*, VIII, 1928, 101

DE MAGLIE C., *Teoria e prassi dei rapporti tra reati associativi e concorso di persone nei reati-fine*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1987, 924 ss..

DE MARTINO F.M., *EUROPOL: flusso transnazionale dei dati personali e loro utilizzazione nel processo penale italiano fra immunità degli agenti e cultura del sospetto*, in PATALANO V. (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003, 138.

DE MAURO G.B., voce *Cospirazione politica*, in *Nuovo Dig. it.*, IV, 1938, 374 ss.;

DE VERO, *I reati associativi nell'odierno sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, I, 385 ss.

DEZZA E., *Appunti sulla codificazione penale nel primo Regno d'Italia: il progetto del 1809*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento. I codici preunitari e il codice Zanardelli*, Padova, 1999, 174

DI BLASI F.U., *Il reato di associazione per delinquere nel codice vigente e nel progetto del nuovo codice penale*, in *Giur. it.*, 1930, 225.

DI MARTINO C., *Il difficile connubio tra funzione rieducativa della pena e benefici penitenziari a favore dei pentiti*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1/2, 2003, 227 ss.

DONINI M., *Metodo democratico e metodo scientifico nel rapporto fra diritto penale e politica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2001, 46.

FANCHIOTTI V., *Il dopo 11 settembre e l'Usa Patriot Act: lotta al terrorismo e "effetti collaterali"*, in *Ques. giust.*, n. 2-3, 2004, 283 ss.

FERRAJOLI L., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1990, 844, con prefazione di BOBBIO N.

FERRAJOLI L., *1977: Ordine pubblico e legislazione eccezionale*, in *La Questione criminale*, III - n. 1, 1977, 361 ss.

FERRAJOLI L. - ZOLO D., *Marxismo e questione criminale*, in *La Questione criminale*, III - n. 1, 1977, 97 ss.

FERRANTE U., *Banda armata*, in *Giur. merito*, 1978, 110 ss

FERRARESI F., *I riferimenti teorico-dottrinali della destra radicale*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 881 ss.

FIANDACA G., *Il codice Rocco e la continuità istituzionale in materia penale*, in *La Questione criminale*, VII - n. 1, 1981, 67 ss

FIANDACA G., *Il «bene giuridico» come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, 42 ss.;

FIANDACA G., *Note sul principio di offensività e sul ruolo della teoria del bene giuridico tra elaborazione dottrinale e prassi giudiziaria*, in STILE A.M. (a cura di), *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale*, Napoli, 1991, 61 ss.

FIANDACA G. - MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, Bologna, 2002, 2 ss.

FILIPPI L., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili processuali*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 2, 2002

FILIPPI L., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Le disposizioni processuali*, in *Dir. Pen. e proc.*, n. 10, 2005, 1221.

FIORAVANTI L., *Il regolamento penale gregoriano*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento cit.*, 295

FIORE C., *I reati di opinione*, Padova, 1972.

FIORE C., *Diritto penale. Parte generale*, vol. I - II Torino, 1997

FIORE C., voce *Ordine pubblico (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, XXX, 1980, 1084 ss.;

FORMICA M., *Artisti di strada o black bloc? Gli incerti confini del diritto penale alle prese con le devastazioni ed i saccheggi di Genova*, in *Crit. dir.*, n. 1, 2003, 108 ss.

GALTIERIO L., voce *Personalità dello Stato (delitti contro la personalità dello Stato)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1990, 13.

GAMBERINI A., *Responsabilità per reato associativo e concorso nei reati-fine*, in *Foro it.*, 1986, II, 150 ss

GAMBERINI A., *Delitti contro la personalità dello Stato*, in AA.VV., *Diritto penale. Lineamenti di parte speciale*, Bologna, 2000, 40 ss.

GARAPON A., *E' possibile una lotta democratica contro il terrorismo?*, in *Crit. dir.*, n. 4, 2004, 361.

GRASSO G., *Disciplina normativa della compartecipazione criminosa e principio di tassatività della fattispecie*, in STILE A.M. (a cura di), *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale cit.*, 129 ss.;

GRECO F., *Amministrazione/giurisdizione, oggi*, in *Crit. dir.*, IX - n. 29-30, 1983, 37.

INSOLERA G., *Reati associativi, delitto politico e terrorismo globale*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 11, 2004, 1327

INSOLERA G., *Gli strumenti penali di contrasto al terrorismo internazionale: alcuni interrogativi sulla tecnica e sull'oggetto di tutela della nuova fattispecie di cui all'art. 270 bis c.p.*, in *Crit. dir.*, n. 1-2-3, 2004, 75-76.

JANNITTI PIROMALLO A., voce *Personalità dello Stato (Disposizioni comuni ai delitti contro la)*, in *Nuovo Dig. it.*, IX, 1938, 1029 ss.;

JEMOLO A. C., *Lo Stato può difendersi*, in *Giur. cost.*, 1970, I, 955 ss.

JENKINS B.M., *Il terrorismo internazionale: una rassegna*, in *Forme di organizzazioni criminali e terrorismo*, Milano, 1988, 189-190

Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale, vol. IV (*Atti della commissione ministeriale incaricata di dare parere sul progetto preliminare di un nuovo codice penale*), I (*Relazione introduttiva di S.E. Giovanni Appiani Presidente della Commissione*) Roma, 1929, 178.

Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale, vol. V (*Progetto definitivo di un nuovo codice penale con la relazione del Guardasigilli on. Alfredo Rocco*), III (*Testo del Progetto definitivo*), Roma, 1929, 102-103.

LAUDI M., *I casi di non punibilità dei terroristi "pentiti"*, Milano, 1983, con appendice a cura di CONSO G., 58-60

LAUDI M., *Terroristi "pentiti" e liberazione condizionale*, Milano, 1984, con appendice a cura di CONSO G., 5-6:

LAUDI M., *Partecipazione a banda armata ed aggravante della finalità di terrorismo od eversione*, in *Giur. it.*, 1984, II, 369 ss

LAUDI M., *Terrorismo: al raddoppio dei termini d'indagine si aggiunge il dovere di non abbassare la guardia*, in *Guida al diritto*, n. 19, 2001, 10.

MADDALENA M., *Le circostanze attenuanti per i terroristi "pentiti"*, Milano, 1984, con appendice a cura di CONSO G., 5 ss

MAGLIARO L., *La libertà delle persone dopo l'11 settembre*, in *Ques. giust.*, n. 2-3, 2004, 315-316

MAIELLO V., *Il concorso esterno in associazione mafiosa tra crisi del principio di legalità e diritto penale del fatto*, in PATALANO V. (a cura di), *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, Torino, 2003, 269 ss

MANCI F., *Il problema della delinquenza in Sicilia*, in *La Scuola Positiva*, VIII, 1928, 389 ss

MANDEL M., *Guerre illegali, danni collaterali e crimini contro l'umanità: il ruolo della legge contro i crimini internazionali dal Kosovo all'Iraq ed oltre*, in *Crit. dir.*, n. 1-2-3, 2004, 22

MANZINI V., *Trattato di diritto penale italiano*, vol. IV (a cura di NUVOLONE P.), Torino, 1981

MARANDOLA A., *Termini di durata delle indagini per reati di terrorismo ed eversione: i riflessi dell'interpolazione dell'art. 407 comma 2 n. 4 c.p.p. Il commento*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 11, 2001, 1341 ss.

MARCHETTI V., *Compendio di diritto penale*, Firenze, 1895, 153.

MARCHETTI V., *Intorno all'incriminabilità delle associazioni socialiste (articoli 247 e 251)*, in *Suppl. Riv. pen.*, vol. III, 1894-95, 292-293.

MARCHETTI M.R., *Istituzioni europee e lotta al terrorismo*, Padova, 1986

MARINUCCI G. - DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, vol. I, Milano, 2001, 560 ss.

MANTOVANI F., *Diritto penale. Parte generale*, Padova, 1992

MARCONI G., *I delitti contro la personalità dello Stato. Profili storico-sistematici*, Milano, 1984.

MARINUCCI G., *L'abbandono del Codice Rocco: tra rassegnazione e utopia*, in *La Questione criminale*, VII - n. 2, 1981, 297 ss

MARTINI A., *Il codice criminale estense del 1855*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento cit.*, 307-308.

MELILLO G., *Le recenti modifiche alla disciplina dei procedimenti relativi ai delitti con finalità di terrorismo o di eversione*, in *Cass. pen.*, 2002, 904 ss.

MELILLO G., *Le operazioni sotto copertura nelle indagini relative a delitti con finalità di terrorismo*, in DI CHIARA G. (a cura di), *Il processo penale tra politiche della sicurezza e nuovi garantismi*, Torino, 2003, 33 ss.

MESSINA R., *Introduzione allo studio dei delitti contro la personalità interna dello Stato*, Milano, 1981.

MIELE G., voce *Associazione (diritto di)*, in *Novissimo Dig. it.*, I, 1957, 1416 ss.

MIRAGLIA M., *Paura e libertà (Legislazione antiterrorismo e diritti di difesa negli Stati Uniti)*, in *Ques. giust.*, n. 2-3, 2004, 298-299:

MIRAGLIA M., *Lotta al terrorismo e diritti dei prigionieri: la Corte Suprema U.S.A. richiama al rispetto dei principi costituzionali*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 11, 2004, 1423

MOCCIA S., voce *Ordine pubblico (disposizioni a tutela dell')*, in *Enc. giur. Treccani*, 1990

MOCCIA S., *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992, 238-239.

MOCCIA S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1995, con prefazione di BARATTA A.

MOCCIA S., *Ideologie e diritto nel sistema sanzionatorio del codice Zanardelli*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento cit.*, 562 ss.

MOCCIA S., *Il dover essere della premialità*, in MOCCIA S. (a cura di), *La giustizia contrattata. Dalla bottega al mercato globale*, Napoli, 1998, 205-206.

MOCCIA S., *La 'promessa non mantenuta'. Ruolo e prospettive del principio di determinatezza-tassatività nel sistema penale italiano*, Napoli, 2001.

MONETTI V., *La legislazione antiterrorismo dopo l'11 settembre: il contesto internazionale e l'Italia*, in *Ques. giust.*, n. 1, 2002, 51.

MONTALTO G., *E' possibile il tentativo nelle ipotesi di costituzione e di organizzazione di associazioni sovversive*, in *Riv. pen.*, 1936, 307.

MORI C., *Con la mafia ai ferri corti*, Milano, 1932.

MOSCONI G., *Lo stereotipo del terrorista pentito: natura e funzione in relazione al decorso legislativo*, in *Crit. dir.*, VIII - n. 25-26, 1982,.

NAZZARO U., *L'affidamento in prova in casi particolari tra norma e prassi*, in *Riv. pen.*, 2003, 1053 ss.

NAZZARO U., *I provvedimenti di natura favorevole o premiale*, in TRONCONE P. (a cura di), *Manuale di diritto penitenziario*, Torino (in corso di preparazione)

NEGRI A., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 89-90

NENCINI A., *Le altre norme sui terroristi "pentiti"*, Milano, 1986, con appendice a cura di CONSO G.

NOSENGO S., *Commento all'art. 7 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 582 ss.

NOSENGO S., *Commento all'art. 8 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 585 ss.;

NOSENGO S., *Commento all'art. 9 legge 29 maggio 1982, n. 304*, in *Legisl. pen.*, 1982, I, 589 ss.

ORLANDI R., *Inchieste preparatorie nei procedimenti di criminalità organizzata: una riedizione dell'inquisitio generalis?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, 570

PADOVANI T., *La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di «ravvedimento»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, 529 ss.

PADOVANI T., *Commento all'art. 4 legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 54 ss.

PADOVANI T., *Commento all'art. 5 legge 6 febbraio 1980, n. 15*, in *Legisl. pen.*, 1981, I, 60 ss.

PADOVANI T., *La sopravvivenza del codice Rocco nella «età della decodificazione»*, in *La Questione criminale*, VII - n. 1, 1981, 89 ss

PADOVANI T., *Bene giuridico e delitti politici. Contributo alla critica ed alla riforma del titolo I, libro II c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1982, 15.

PADOVANI T., *Il traffico delle indulgenze. «Premio» e «corrispettivo» nella dinamica della punibilità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, 415.

PADOVANI T., voce *Stato (reati contro la personalità dello)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, 826.

PADOVANI T., *Il concorso dell'associato nei delitti-scopo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, III, 761 ss.

PADOVANI T. - STORTONI L., *Diritto penale e fattispecie criminose. Introduzione alla parte speciale del diritto penale*, Bologna, 1991.

PALAZZO F.C., *Associazioni illecite ed illeciti delle associazioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1976, 418 ss

PALAZZO F.C., *Orientamenti dottrinali ed effettività giurisprudenziale del principio di determinatezza-tassatività in materia penale*, in STILE A.M. (a cura di), *Le discrasie tra dottrina e giurisprudenza in diritto penale cit.*, 25 ss.;

PALERMO FABRIS E., *Il delitto di associazione e sue problematiche costituzionali*, in *Giust. pen.*, 1980, II, 357 ss.

PALOMBARINI G., *Stato di diritto, caratteri dell'emergenza e cultura della trasformazione*, in *Quest. giust.*, n. 3, 1983, 623 ss.

PANNAIN R., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, tomo I, Torino, 1957

PANNAIN R., voce *Personalità dello Stato (Disposizioni comuni ai delitti contro la personalità dello Stato e Delitti complementari)*, in *Novissimo Dig. it.*, XII, 1965, 1133 ss.;

PANZERA A.F., voce *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, 370 ss.; ID., voce *Terrorismo (disciplina internazionale del terrorismo)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1994.

PASTORINO R., *Delitto di banda armata e aggravante di terrorismo*, in *Ques. giust.*, n. 2, 1983, 305 ss.;

PATALANO V., *L'associazione per delinquere*, Napoli, 1971.

PATALANO V., *Significato e limiti della dommatica dei reati di pericolo*, Napoli, 1975.

PATALANO V., *Riflessioni e spunti sulla contiguità alla mafia*, in *Riv. pen.*, 2004, 927 ss.

PECCIOLI A., *Cellule italiane di organizzazioni terroristiche internazionali*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 4, 2000, 486.

PELLEGRINO G., *Crisi politica ed economica, tutela della legalità, compiti della magistratura*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 987-988.

PETTA P., *Le associazioni anticostituzionali nell'ordinamento italiano*, in *Giur. cost.*, 1973, 667 ss.

PICONE P., *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, I, 333-

PIGNATELLI A., *Dissociazione dal terrorismo e soluzioni giuridiche*, in *Ques. giust.*, n. 2, 1983, 253-254

PISTORELLI L., *La competenza passa a Pm e Gip distrettuale: così il coordinamento avanza prudente*, in *Guida al diritto*, n. 50, 2001, 26 ss.

PONTI G., *Compendio di criminologia*, Milano, 1990.

PUGLIA M., *Il «mafioso» non è un associato per delinquere*, in *La Scuola Positiva*, X, 1930, 452 ss.

PULITANO' D., *La teoria del bene giuridico fra codice e Costituzione*, in *La Questione criminale*, VII - n. 1, 1981, 111 ss.

PULITANO' D., *Tecniche premiali tra diritto e processo penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, 1013.

RANIERI S., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Padova, 1962.

REBECCA M., *Diritti dei prigionieri di Guantanamo: revirement favorevole delle Corti USA*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 5, 2004, 644 ss.

REITANO S., *Le misure di contrasto al terrorismo internazionale tra Unione Europea e normativa italiana di adattamento*, in *Indice pen.*, n. 3, 2004, 1185.

RESTA E., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 21-22.

RIDOLA P., voce *Associazione (libertà di)*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988.

ROCCO A., *Relazione e Regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398. Approvazione del testo definitivo del Codice penale*, in *Codice penale e di procedura penale*, Roma, 1946

ROMANO G., *Collaboratori di giustizia e benefici penitenziari*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1/2, 2003, 245 ss.

ROMANO M., *Il codice Rocco e i lineamenti di una riforma del diritto penale politico*, in *La Questione criminale*, VII - n. 1, 1981, 145 ss.

RONCO M., *Il principio di tipicità della fattispecie penale nell'ordinamento vigente*, Torino, 1979;

RONCO M., voce *Terrorismo*, in *Novissimo Dig. it.*, VII, 1987, 752 ss.

RONCO M., voce *Banda armata*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988.

ROSI E., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 2, 2002, 157

ROSSO G. voce *Ordine pubblico (delitti contro l')*, in *Novissimo Dig. it.*, XII, 1965, 152 ss.;

- RUBIOLA E nota a Cass., 27 settembre 1976, in *Giur. it.*, 1977, II, 440 ss.
- SARACENI L., *Ancora sulla dissociazione dal terrorismo*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 777-778:
- SBRICCOLI M., *La commissione di inchiesta sul brigantaggio e la legge Pica*, in *Il Parlamento italiano 1866-1869*, vol. II, 1988, 117 ss.:
- SBRICCOLI M., *Dissenso politico e diritto penale in Italia tra otto e novecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, II, 1973, 681-682.
- SBRICCOLI M., *Crimen laesae maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano, 1974.
- SCALFATI A., *La disciplina del mandato d'arresto europeo (II). La procedura passiva di consegna*, in *Dir. pen. e proc.*, n. 8, 2005, 947 ss.
- SCARPARI G., *Il processo per la strage dell'Italicus*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 893 ss.;
- SCANDELLARI A., *La «premiabilità» nel diritto penale sostanziale e nel nuovo processo penale*, in *Giust. pen.*, 1993, III, 218-219.
- SCISO E., *La condizione dei detenuti di Guantanamo fra diritto umanitario e garanzie dei diritti umani fondamentali*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, I, 112
- SGUBBI F., *Meccanismo di «aggiramento» della legalità e della tassatività nel codice Rocco*, in *La Questione criminale*, VII - n. 2, 1981, 219 ss.
- SORRENTINO T., *Dalla pena al pentimento. Strategie di una pratica normalizzatrice*, in *Giust. pen.*, 2000, I, 7.
- SPAGNOLO G., voce *Reati associativi*, in *Enc. giur. Treccani*, 1991, 7
- SPIRITO U., *Storia del diritto penale italiano. Da Cesare Beccaria ai nostri giorni*, Firenze, 1974.
- STAME F., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 109
- STILE A.M., *Il codice penale del 1819 per lo Regno delle due Sicilie*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento cit.*, 192-193.
- STORTONI L., intervento in *Terrorismo e stato della crisi*, in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 7
- Terrorismo e stato della crisi* (con interventi di STORTONI L., 5 ss.; MARCONI P., 9 ss.; RESTA E., 21 ss.; COTESTA V., 31 ss.; INSOLERA G., 41 ss.; MARLETTI C., 47 ss.; FERRAJOLI L., 55 ss.; CARINCI F., 72 ss.; CIAFALONI F., 85 ss.; NEGRI A.,

89 ss.; PULITANO' D., 95 ss.; STAME F., 108 ss.; BEVERE A., 113 ss.; CANOSA R., 120 ss.), in *La Questione criminale*, V - n. 1, 1979, 3 ss.

Trib. Milano, 23 aprile 1982, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, 310 ss., con nota di DE VERO G., *Banda armata e delitti politici di associazione: profili sistematici*.

Trib. Bologna, 19 dicembre 2000, in www.diritto.it/sentenze/magistratord/sent_726_2001.html, 2.

TRONCONE P., *La legislazione penale dell'emergenza in Italia. Tecniche normative di incriminazione e politica giudiziaria dallo Stato liberale allo Stato democratico di diritto*, Napoli, 2001.

TRONCONE P., *Compatibilità costituzionale e aporie sistemiche del nuovo art. 41bis dell'ordinamento penitenziario*, in *Riv. pen.*, 2005, 547 ss.

TRONCONE P., *La funzione del controllo penale nella teoria del doppio Stato. Una riflessione sulle ragioni della legittimazione* (in corso di preparazione).

VALIANTE M., *Banda armata e numero dei partecipanti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, 451 ss.

VALSECCHI A., *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, 1151.

VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. Pen. e proc.*, n. 10, 2005, 1225.

VASSALLI G., voce *Accordo*, in *Enc. dir.*, I, 1958, 302

VASSALLI G., *Propaganda «sovversiva» e sentimento nazionale*, in *Giur. cost.*, 1966, II, 1090 ss.

VASSALLI G., voce *Tipicità (diritto penale)*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, 535 ss.;

VIGANO' F., *Profili di diritto penale sostanziale dell'azione di contrasto al terrorismo. Terrorismo islamico e art. 270bis c.p.*, nell'incontro su *Terrorismo e legislazione penale* (Roma, 14 aprile 2005), in www.appinter.csm.it/incontri.

VIGNA P.L., *L'omicidio del magistrato Vittorio Occorsio. I processi e alcune riflessioni*, in *Ques. giust.*, n. 4, 1983, 913 ss.;

VIGNA P.L., *La finalità di terrorismo ed eversione*, Milano, 1981, con premessa e appendice a cura di CONSO G.

VINCIGUERRA S., *I codici penali sardo-piemontesi del 1839 e del 1859*, in VINCIGUERRA S. (a cura di), *Diritto penale dell'Ottocento. I codici preunitari e il codice Zanardelli*, Padova, 1999.

VIOLANTE L., *Istigazione a disobbedire alle leggi*, in *Enc. dir.*, XII, 1000 ss.

VIOLANTE L., *La repressione del dissenso politico nell'Italia liberale: stati d'assedio e giustizia militare*, in *Riv. storia contemp.*, 1976, 481 ss.

VISCONTI C., *Contiguità alla mafia e responsabilità penale*, Torino, 2003.

INDICE

Prefazione p. 2

PARTE PRIMA

I DELITTI DI «ASSOCIAZIONE POLITICA»

“

6

Capitolo primo

Evoluzione storica della fattispecie di «associazione politica» “ 7

1.1. Legislazione d'emergenza, «associazioni illecite» e delitto politico: la situazione anteriore al codice del 1889. “ 8

1.2. La repressione del dissenso politico attraverso l'utilizzo di fattispecie associative: il codice Zanardelli. “ 16

1.3. Il delitto di «associazione politica» nel codice Rocco: elementi di continuità rispetto al sistema precedente. “ 24

Capitolo secondo

I delitti di «associazione politica» nella previsione del legislatore del 1930. “ 32

2.1. Considerazioni generali sui delitti di «associazione politica»: profili di incostituzionalità e violazione dei principi di offensività, determinatezza-tassatività e personalità della responsabilità penale. “ 33

2.2. Associazioni sovversive (art. 270 c.p.). “ 44

2.3. Cospirazione politica mediante accordo e associazione (artt. 304 -305 c.p.) 53

2.4. Banda armata (art. 306 c.p.). “ 60

Capitolo terzo

La legislazione d'emergenza degli «anni di piombo» e le stagioni dei processi politici. “ 69

3.1. Legislazione d'emergenza e legge 6 febbraio 1980, n. 15: la «finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico». “ 70

3.2. Legislazione premiale dell'emergenza: i fenomeni della «dissociazione» e del «pentitismo» " 84

PARTE SECONDA

LA LOTTA AL «TERRORISMO INTERNAZIONALE» " 96

Capitolo primo " 97

Misure di contrasto al «terrorismo internazionale» tra Stati Uniti e Unione Europea

1.1. La non univocità del concetto di «terrorismo internazionale»: la reazione statunitense agli attacchi dell'11 settembre 2001. " 98

1.2. L'evoluzione della normativa europea antiterroristica. "

110

Capitolo secondo

L'introduzione nel sistema penale italiano della «finalità di terrorismo internazionale» " 120

2.1. La legislazione italiana antiterroristica del «*dopo 11 settembre 2001*»: la legge 15 dicembre 2001, n. 438. " 121

2.2. Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico (art. 270*bis* c.p.). "

129

2.3. La L. 31 luglio 2005, n. 155: le nuove fattispecie di delitto in materia di «terrorismo». " 140

BIBLIOGRAFIA

" 142

