

## GLI ULTERIORI ARRETRAMENTI DELLA TUTELA PENALE IN MATERIA DI TERRORISMO E DI INCOLUMITÀ PUBBLICA

di Fabio Fasani

(Professore Associato di Diritto Penale, Università di Pavia)

### Art. 1 d.l. 11.4.2025 n. 48 conv. con l. 8.6.2025 n. 80

#### **Introduzione dell'articolo 270-quinquies.3 e modifica all'articolo 435 del codice penale in materia di delitti con finalità di terrorismo e contro l'incolumità pubblica.**

1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 270-quinquies.2 è inserito il seguente:

«Art. 270-quinquies.3 (Detenzione di materiale con finalità di terrorismo). - Chiunque, fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-quinquies, consapevolmente si procura o detiene materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso di congegni bellici micidiali di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, è punito con la reclusione da due a sei anni»;

b) all'articolo 435 è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Fuori dei casi di concorso nel reato di cui al primo comma, chiunque, con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso delle materie o sostanze indicate al medesimo comma, o su qualunque altra tecnica o metodo per il compimento di taluno dei delitti non colposi di cui al presente titolo puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni».

### Art. 2 d.l. 11.4.2025 n. 48 conv. con l. 8.6.2025 n. 80

#### **Modifiche all'articolo 17 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, concernente le prescrizioni in materia di contratto di noleggio di autoveicoli per finalità di prevenzione del terrorismo**

1. All'articolo 17 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) al primo periodo, dopo le parole: «prevenzione del terrorismo» sono inserite le seguenti: «nonché per la prevenzione dei reati di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale» e dopo le parole: «30 aprile 1992, n. 285» sono aggiunte le seguenti: «, nonché i dati identificativi del veicolo, con particolare riferimento al numero di targa, al numero di telaio, agli intervenuti mutamenti della proprietà e ai contratti di subnoleggio»;

2) dopo il terzo periodo è aggiunto il seguente: «Il contravventore è punito con l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a euro 206»;

b) al comma 2, primo periodo, dopo le parole «prevenzione e repressione del terrorismo» sono inserite le seguenti: «, nonché dei reati di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale»;

c) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Prescrizioni in materia di contratto di noleggio di autoveicoli per la prevenzione di reati di particolare gravità».

L'Autore commenta, in senso critico, la recente introduzione di due nuovi reati di possesso, che puniscono la mera detenzione di materiale didattico, potenzialmente destinato alla predisposizione dei mezzi utili al compimento di delitti con finalità di terrorismo e di delitti contro l'incolumità pubblica. Viene rilevato come si tratti del più vertiginoso arretramento della tutela penale finora operato dal legislatore in questa materia, tanto che le nuove fattispecie si pongono in posizione di estrema delicatezza rispetto al principio di offensività. L'intero disvalore dei nuovi illeciti, infatti, si concentra sull'intenzione del soggetto agente, secondo le classiche logiche del diritto penale d'autore. The Author offers a critical commentary on the recent introduction of two new possession-based offences, which punish the mere holding of instructional material potentially intended for the preparation of means useful for the commission of crimes with terrorist purposes and of crimes against public safety. It is noted that these measures represent the most drastic rollback of criminal-law protection carried out by the legislature in this field to date, to the extent that the new offences raise issues of extreme sensitivity with respect to the harm principle ("pinciple of offensiveness"). Indeed, the entire wrongful character of the new offences is concentrated on the intention of the acting subject, in line with the classic logic of perpetrator-based (author-oriented) criminal law.

terrorismo internazionale, atti preparatori, reati di possesso  
International Terrorism, Preparatory Offences, Possession-Based Offences

Sommario: 1. Il nuovo delitto di detenzione di materiale con finalità di terrorismo. – 2. Il nuovo delitto introdotto all'art. 435, co. 2, Cp – 3. Le disposizioni in materia di noleggio di autoveicoli emanate per finalità di prevenzione del terrorismo.

1. Il decreto in commento si apre, all'art. 1, co. 1, lett. a, con l'introduzione dell'ennesima fattispecie antiterrorismo. Si tratta dell'art. 270-*quinquies*.<sup>3</sup> Cp, il quale punisce, con la reclusione da due a sei anni «chiunque, fuori dei casi di cui agli articoli

270-bis e 270-quinquies, consapevolmente si procura o detiene materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso di congegni bellici micidiali di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 18 aprile 1975, n. 110, di armi da fuoco o di altre armi o di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché su ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale»<sup>1</sup>.

Ci troviamo al cospetto – lo si anticipa subito – del più vertiginoso arretramento della tutela penale finora operato dal legislatore in questa materia, tanto che – come vedremo – la fattispecie in commento si pone in posizione di estrema delicatezza rispetto al principio di offensività.

La nuova ipotesi di reato si colloca all'interno di un *corpus* normativo, ormai ben indagato in letteratura, che è sorto originariamente per contrastare il terrorismo interno di matrice politica, ma che ha ricevuto successivamente un eccezionale slancio e ampliamento a partire dal 2001 e ciò nell'evidente necessità di fornire una risposta alle minacce provenienti dal terrorismo transnazionale di matrice islamica<sup>2</sup>.

La norma in commento possiede una *ratio* politico-criminale evidente, resa palese dalla relazione illustrativa del d.d.l. di conversione del d.l. in commento. L'idea, ripresa in letteratura e anche all'interno della Relazione del Massimario della Cassazione<sup>3</sup>, è quella di colmare un asserito «vuoto normativo sulla detenzione di documentazione propedeutica al compimento di attentati e sabotaggi con finalità di terrorismo»; *detenzione* che sarebbe oggi difficilmente riconducibile alle fattispecie penali vigenti, benché «di per sé allarmante e pericolosa, a livello sociale, indipendentemente dalla effettiva realizzazione di atti terroristici, in quanto sintomatica di una progressione capace di portare repentinamente alla commissione di atti di violenza con finalità di terrorismo»<sup>4</sup>. Non sarebbe, cioè, sufficiente il cd. auto-addestramento di cui all'art.

---

<sup>1</sup> Tra i primi commenti dottrinali alla fattispecie si segnalano L. Della Ragione, *Reati di terrorismo e sicurezza nazionale*, in V. Plantamura (a cura di), *Il Decreto Sicurezza. Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80. Commentario dei profili penalistici*, Pisa 2025, 25 ss.; C. Leotta, *sub art. 270-quinquies*.<sup>3</sup> Cp, in M. Ronco-B. Romano (a cura di), *Codice penale commentato*, in [onegale.wolterskluwer.it](http://onegale.wolterskluwer.it); A. Di Tullio D'Elisiis, *Il nuovo Decreto Sicurezza. Tutte le novità del D.L. n. 48/2025, convertito in L. n. 80/2025*, Santarcangelo di Romagna 2025, 46 ss.

<sup>2</sup> Sulla legislazione penale antiterrorismo, limitandosi alle opere monografiche, si vedano F. Rossi, *Il contrasto al terrorismo internazionale nelle fonti penali multilivello*, Napoli 2022; V. Masarone, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, Napoli 2013; R. Bartoli, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino 2008 e, volendo, F. Fasani, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Padova 2016.

<sup>3</sup> Rel. Massimario, n. 33 del 23 giugno 2025.

<sup>4</sup> Rel. d.d.l. A.C. n. 2355.

270-quinquies Cp<sup>5</sup>, che punisce chi, dopo avere acquisito le necessarie istruzioni, «pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'articolo 270 specie», volendo il legislatore arretrare ulteriormente la tutela sino a colpire atti che si collocano in una fase iniziale, ancora remota, dell'eventuale percorso di radicalizzazione, quando ancora il soggetto agente non è in alcun modo passato all'azione.

Tale obiettivo viene reso attraverso l'introduzione di un reato di possesso, che pone pochi (ma significativi) dubbi all'interprete in relazione agli elementi costitutivi dell'illecito e insormontabili problemi in riferimento al rispetto dei principi costituzionali del diritto penale.

Passando ad analizzare l'elemento oggettivo del reato e, in particolare, la condotta, è da ritenere che “procurarsi” significhi ottenere la disponibilità della citata “documentazione propedeutica” e che “detenere” significhi conservarla nel tempo<sup>6</sup>. Perché abbia un senso la duplicazione casistica delle condotte<sup>7</sup>, è necessario ammettere che sia penalmente rilevante anche la detenzione, divenuta consapevole in un secondo momento, di materiale ottenuto involontariamente. Come è stato correttamente osservato<sup>8</sup>, infine, è da ritenere che la detenzione di materiale digitale sia altro rispetto alla semplice visualizzazione di siti estremistici e ciò anche quando il sistema informatico automaticamente registri alcune delle informazioni relative alla navigazione *online*; circostanza confermata dal fatto che i legislatori che hanno voluto incriminare la mera visualizzazione di siti estremistici l'hanno fatto in maniera espressa<sup>9</sup>.

L'oggetto materiale del reato è rappresentato da “materiale contenente istruzioni”, ossia da supporti analogici o digitali che contengono «le spiegazioni o le indicazioni circa la preparazione o l'uso dei congegni e delle armi o delle tecniche e dei metodi indicati nella norma incriminatrice»<sup>10</sup>. Ci si potrebbe certo intrattenere sui riferimenti

---

<sup>5</sup> Sia consentito, sul punto, il rinvio a F. Fasani, *Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in *DPP* 2015, 926 ss.

<sup>6</sup> Nello stesso senso L. Della Ragione, *op. cit.*, 41; C. Leotta, *op. cit.*

<sup>7</sup> Anche Rel. Massimario, n. 33 del 23 giugno 2025, 21 s. fatica a trovare un rilievo autonomo alla condotta di detenzione, ipotizzando che l'unica alternativa alla superfetazione sia quella (condivisibilmente esclusa) che la fattispecie punisca, col verbo “procurarsi”, anche chi cerca di ottenere del materiale senza riuscirci.

<sup>8</sup> L. Della Ragione, *op. cit.*, 42.

<sup>9</sup> Si pensi all'art. 575, c. 2 del codice penale spagnolo, il quale punisce chi «accede regolarmente a uno o più servizi di comunicazione online accessibili al pubblico o a contenuti accessibili tramite Internet o un servizio di comunicazione elettronica il cui contenuto è diretto o è probabile che inciti all'adesione a un'organizzazione o a un gruppo terroristico, o a collaborare con uno di essi o ai loro obiettivi».

<sup>10</sup> C. Leotta, *op. cit.*

che il legislatore svolge alla preparazione e all'uso di diverse tipologie di armi e di sostanze nocive o pericolose. La norma in commento, in particolare, si riferisce al non pacifico concetto di “congegni bellici micidiali”, indicato dall'art. 1, l. 18 aprile 1975, n. 110; alle “armi da fuoco”, di cui all'art. 1-bis, co. 1, lett. a, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 527; alle “altre armi”, definite dall'art. 585, co. 2, Cp<sup>11</sup>; nonché alle “sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose”.

Tuttavia, tale sforzo definitorio appare destinato a rivelarsi superfluo poiché, come già nel caso del delitto di cd. auto-addestramento (art. 270-*quinquies*, co. 1, u.p. Cp)<sup>12</sup>, la fattispecie prevede una clausola di chiusura («ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza») che estende la portata della fattispecie in maniera incontrollata. Alle armi di varia natura e alle sostanze chimiche e batteriologiche (che appaiono concetti normativi, alternativamente giuridici ed extra-giuridici), si affiancano, infatti, i concetti descrittivi generalissimi di “tecnica” e “metodo”, i quali non svolgono alcuna funzione selettiva, rilevando solo all'interno della dimensione funzionale che li lega al compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo. Ne consegue un ambito di operatività della fattispecie largamente impreciso, che potrebbe includere tanto la detenzione di un manuale contenente le istruzioni per la costruzione di un cannone o di una bomba, quanto un manuale di arti marziali, essendo difficilmente negabile che queste ultime possono essere impiegate come metodo utile al compimento atti di violenza con finalità di terrorismo (si pensi a un estremista religioso che, per la strada, uccide una pluralità di soggetti ritenuti “infedeli” attraverso tecniche di combattimento che sfruttano, appunto, le arti marziali).

Un cenno merita, a questo punto, la clausola di sussidiarietà, a vantaggio dei reati di cui agli artt. 270-*bis* e 270-*quinquies* Cp, con cui si apre la fattispecie in esame. Si tratta di una previsione ragionevole, atteso che tanto la condotta associativa, quanto la condotta di addestramento (attivo, passivo e autonomo) rappresentano delle ipotesi di progressione criminosa, che assorbono pienamente il disvalore del reato di nuovo conio.

Le principali criticità della fattispecie emergono quando si passa ad analizzare l'elemento soggettivo del reato.

In primo luogo, deve essere preso in considerazione l'avverbio “consapevolmente”.

---

<sup>11</sup> Per un inquadramento generale cfr. G. Civallo, *Armi, esplosivi e munizioni nel diritto penale*, in *DigDPen*, Agg. VII, Torino 2013, 1 ss.

<sup>12</sup> F. Fasani, *Le nuove fattispecie antiterrorismo*, cit., 942.

Si tratta di un elemento che, in un sistema rispettoso dei propri principi, dovrebbe essere considerato «ridondante»<sup>13</sup>, essendo la *consapevolezza*, inclusa nella *rappresentazione*, una componente indefettibile del dolo. Senonché, l'incontenibile tendenza all'espansione della categoria del dolo eventuale ha già portato il legislatore, in un altro reato di possesso, a sperimentare l'uso dell'avverbio "consapevolmente", con il verosimile intento di limitare l'imputazione soggettiva alle ipotesi di dolo intenzionale o diretto<sup>14</sup>. Ne deriva che questa tecnica normativa, che il legislatore replica nell'ipotesi in commento<sup>15</sup>, tesa a restringere la punibilità, non appare negativa di per sé, ma piuttosto in ragione del pericoloso messaggio che lancia a livello sistematico, istillando la convinzione che normalmente le fattispecie delittuose possano essere imputate a titolo di dolo anche in assenza della "consapevolezza" del soggetto agente. La conferma della sostanziale inutilità (e pericolosità sistematica) dell'avverbio si ha leggendo i casi che i primi interpreti propongono come esempi di condotte escluse dall'ambito di operatività della fattispecie grazie all'avverbio medesimo. Sia il *download* automatico di *files* contenenti istruzioni, scaricati da *internet* senza la volontà dell'utente<sup>16</sup>, sia, più in generale, la detenzione di *files* dei quali si ignora il contenuto<sup>17</sup>, sono, infatti, condotte che devono essere ritenute non punibili per carenza di colpevolezza già solo in applicazione degli ordinari principi in materia di dolo, senza la necessità di scomodare l'avverbio "consapevolmente". Come noto, infatti, il dolo deve illuminare tutti gli elementi costitutivi dell'illecito e, dunque, non solo la condotta detentiva di per sé, ma anche, ovviamente, le caratteristiche dell'oggetto materiale detenuto.

In secondo luogo, acquisisce un peso decisivo, a livello esegetico, l'espressione «con finalità di terrorismo».

La cattiva tecnica legislativa e, in particolare, la collocazione della locuzione al termine della fattispecie potrebbero addirittura far intendere che essa non rappresenti una finalità del soggetto agente, ma piuttosto una «connotazione oggettiva del

---

<sup>13</sup> Così condivisibilmente M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 27 maggio 2024.

<sup>14</sup> Il riferimento va al reato di cui all'art. 600-*quater* Cp, dove l'avverbio "consapevolmente" è stato impiegato rispetto alla detenzione di materiale pedopornografico. Per la lettura in base alla quale tale avverbio escluderebbe che la fattispecie possa essere imputata a titolo di dolo eventuale cfr., *ex plurimis*, G. Flora, *La legge contro lo sfruttamento sessuale dei minori. Profili di diritto penale sostanziale*, in *SI* 1999, 733; E. Venafro, *Art. 4, l. 3.8.1998, n. 369*, in *LP* 1999, 91. Nello stesso senso, in giurisprudenza, Cass. SU 31.3.2016 n. 22474, in *CEDCass*, m. 266802.

<sup>15</sup> Offre questa lettura anche Rel. Massimario, n. 33 del 23 giugno 2025, 22.

<sup>16</sup> Per questo esempio L. Della Ragione, *op. cit.*, 42.

<sup>17</sup> A. Di Tullio D'Elisiis, *op. cit.*, 50.

materiale contenente le istruzioni»<sup>18</sup>. Soluzione che risulterebbe clamorosa e inaccettabile, dal momento che si finirebbe per punire anche lo studioso e il giornalista che possiedono, per motivi legati alla loro professione, materiale elaborato nella galassia delle reti terroristiche.

I dubbi, tuttavia, non si esauriscono nemmeno ammettendo che l'infelice formulazione nasconda la previsione di un "classico" dolo specifico di terrorismo. Ci troveremmo, a questo punto, in presenza della consueta struttura che, nel nostro ordinamento, assumono le fattispecie antiterrorismo monosoggettive: a una condotta neutra e pienamente lecita (in questo caso la detenzione di materiale contenente istruzioni) si sommerebbe il dolo specifico di terrorismo<sup>19</sup>, ossia lo «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»<sup>20</sup>.

In questo caso, tuttavia, insormontabili difficoltà interpretative deriverebbero dall'applicazione di un dolo specifico correttamente interpretato rispetto a una condotta di mero possesso di materiale "didattico".

Per evitare il totale appiattimento del disvalore complessivo sul disvalore di intenzione, infatti, il dolo specifico dovrebbe essere interpretato – come riconosciuto da una parte della dottrina<sup>21</sup> – in chiave oggettivistica, unendo alla finalità soggettiva la concreta idoneità della condotta a raggiungere gli obiettivi prefissati; *idoneità* da intendersi, ovviamente, non in termini di rigida grammatica causale, ma piuttosto di obiettiva capacità teleologica del mezzo all'ottenimento dello scopo divisato<sup>22</sup>. Questo

---

<sup>18</sup> Coglie già il problema M. Pelissero, *op. cit.*, che suggerisce di anticipare la locuzione all'inizio della disposizione.

<sup>19</sup> Per semplicità sia consentito il rinvio a F. Fasani, *I martiri invisibili. Quale ruolo per il diritto penale nella lotta al terrorismo islamico?*, in *Crim* 2015, 488 ss.

<sup>20</sup> Sulla nozione di "terrorismo", tra i numerosi lavori pubblicati a ridosso dell'entrata in vigore dell'art. 270-sexies Cp, cfr. A. Valsecchi, *Il problema della definizione di terrorismo*, in *RIDPP* 2004, 1127 ss.; Id., *Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale (Commento al d.l. 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni dalla l. 31 luglio 2005, n. 155)*, in *DPP* 2005, 1222 ss.; Id., *La definizione di terrorismo dopo l'introduzione del nuovo art. 270-sexies c.p. (Nota a Ass. App. Milano, sez. III, 15 febbraio 2006)*, in *RIDPP* 2006, 1103 ss.; L. D. Cerqua, *La nozione di "condotte con finalità di terrorismo secondo le fonti internazionali e la normativa interna*, in C. de Maglie-S. Seminara (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Padova 2007, 55 ss.; G. Salvini, *L'associazione finalizzata al terrorismo internazionale: problemi di definizione e prova della finalità terroristica*, in *CP* 2006, 3366 ss..

<sup>21</sup> Per una lettura del dolo specifico in chiave oggettivistica, attraverso il requisito dell'idoneità offensiva della condotta, cfr., per tutti, G. Marinucci - E. Dolcini, *Corso di diritto penale*, vol. I, III ed., Milano 2001, 583; F. Bricola, *Teoria generale del reato*, in *NssDI*, XIX, 1973, 87.

<sup>22</sup> Per approfondimenti L. Picotti, *Il dolo specifico. Un'indagine sugli "elementi finalistici" delle fattispecie penali*, Milano 1993, 501 ss. V. anche F. Fasani, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., 202 ss.

risultato interpretativo, già di per sé solido, è reso inevitabile, nel microcosmo delle fattispecie antiterrorismo, da una peculiarità normativa che connota questo settore: il riferimento va all'art. 270-*sexies* Cp, il quale espressamente richiede che le condotte, per poter essere considerate «con finalità di terrorismo», non debbano semplicemente mirare a determinati obiettivi, ma debbano anche, «per la loro natura o contesto, [poter] arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale», come ormai pacificamente sostenuto dalla giurisprudenza della Suprema Corte<sup>23</sup>.

Senonché, come ho avuto modo di osservare altrove, questo genere di giudizio diviene via via più difficile all'aumentare dello iato tra condotta e bene giuridico leso, sino a diventare impossibile nei casi, come l'odierno, in cui della condotta-base neutra, totalmente lecita, non è ragionevolmente predicabile alcun giudizio di pericolosità, ossia di idoneità rispetto ai presunti scopi terroristici<sup>24</sup>. In questi casi, infatti, il totale appiattimento sul disvalore di intenzione genera l'inaccettabile punizione di un soggetto per quello che pensa e che vuole e non per quello che fa, secondo le classiche logiche del diritto penale d'autore.

Appaiono, così, a mio modo di vedere, velleitari gli sforzi dei primi interpreti della fattispecie in commento, i quali hanno provato a predicare, rispetto al nuovo art. 270-*quinquies*.3 Cp, la predetta lettura del dolo specifico, costituzionalmente orientata al principio di offensività<sup>25</sup>. Questi tentativi, infatti, per quanto meritori, sono destinati irrimediabilmente a infrangersi contro un dato granitico: non è mai possibile formulare un giudizio razionalmente fondato in merito all'idoneità o alla pericolosità concreta di una condotta di (mera) detenzione di un qualsiasi testo scritto rispetto alla commissione di attentati terroristici.

La fattispecie in parola, peraltro, apparirebbe censurabile persino se ci volessimo collocare, al di fuori dell'ambito di precettività dell'art. 270-*sexies* Cp, nel terreno,

---

<sup>23</sup> Cfr. la sentenza Cass. 1.12.2015 n. 47479, in *CEDCass*, m. 265404, secondo cui «quanto alla finalità di terrorismo [...] non è sufficiente a integrare detta finalità la sola direzione dell'atteggiamento psicologico dell'agente, ma è necessario che la condotta posta in essere sia concretamente idonea a realizzare uno degli scopi indicati nell'art. 270 *sexies* c.p.». Conf., *ex plurimis*, le sentenze Cass. 24.10.2011 n. 38220, in *CEDCass*, m. 251363; Cass. 20.7.2011 n. 29670, in *CEDCass*, m. 250517; Cass. 15.5.2014 n. 28009, in *CEDCass*, m. 260078; Cass. 15.9.2023 n. 49792, in *onegale.wolterskluwer.it*.

<sup>24</sup> F. Fasani, *I martiri invisibili*, cit., 493 ss.

<sup>25</sup> Si pensi a L. Della Ragione, *op. cit.*, 46, che ritiene che «la condotta potrà essere punita solo laddove provata la volontà dell'agente di perseguire il fine terroristico e la concreta idoneità della condotta, vale a dire la capacità causale a realizzare atti di violenza o di sabotaggio di gravità tale essere, a loro volta, idonei, per natura o contesto, ad arrecare un grave danno a un Paese o a un'organizzazione internazionale e a perseguire una delle tre finalità "terroristiche" ex art. 270-*sexies* c.p.»; oppure a C. Leotta, *op. cit.*, il quale ritiene «che l'art. 270 *quinquies*.3 sanzioni un reato di pericolo concreto, punendo fatti effettivamente prodromici al compimento di condotte terroristiche».

peraltro minato, dei “normali” reati di possesso a dolo specifico<sup>26</sup>. Con il nuovo art. 270-*quinquies*.3 Cp, infatti, il legislatore adotta la scelta estrema di punire il possesso di un bene *non vietato* (come nel caso degli stupefacenti), *non pericoloso* (come nel caso delle armi) e *non proveniente da reato* (come nel caso della detenzione di materiale pedopornografico), andando a sanzionare il possesso di materiali del tutto leciti che potrebbero forse, in un futuro del tutto incerto, determinare qualcuno a predisporre strumenti e tecniche teoricamente impiegabili per commettere fatti di terrorismo (passaggio all’azione che, peraltro, potrebbe discendere anche dalla lettura di un testo filosofico o religioso). Siamo, così, in un contesto nel quale si punisce un atto lontanamente preparatorio, connotato da una finalità del tutto generica<sup>27</sup>, che non possiede nessuna carica di pericolosità, nemmeno astratta, rispetto al bene giuridico, in palese violazione del principio di offensività<sup>28</sup>.

Prima di convalidare definitivamente un giudizio tanto severo occorre riflettere sulla circostanza che la fattispecie in discussione, negli scopi del legislatore, darebbe attuazione a un obbligo di incriminazione contenuto nell’art. 8, Dir. UE 2017/541, secondo cui «gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l’atto di ricevere istruzioni per la fabbricazione o l’uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o di contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all’articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) ad i)».

Senonché, nemmeno questa riflessione convince pienamente in merito alla conformità costituzionale della nuova fattispecie.

In primo luogo, infatti, nemmeno il testo della Direttiva, benché di dubbia interpretazione<sup>29</sup>, sembra obbligare al risultato parossistico di incriminare la mera detenzione di materiale contenente istruzioni. Non lo fa l’art. 8, «in quanto il “ricevere istruzioni” sembra implicare un rapporto consapevole con chi le fornisce»<sup>30</sup>. Non lo fa nemmeno l’undicesimo considerando della Direttiva, il quale giunge – è vero – all’esito

---

<sup>26</sup> Cfr. I. Salvadori, *I reati di possesso. Un’indagine dogmatica e politico-criminale in prospettiva storica e comparata*, Napoli 2016, *passim* e 261 ss. con particolare riferimento ai reati di possesso a dolo specifico, che si configurano come reati preparatori.

<sup>27</sup> Perspicuamente sul punto R. Bartoli, *I punti e le linee nel contrasto al terrorismo internazionale*, in *Crim* 2017, 168 ss., il quale osserva come da atti tanto remoti non possa trarsi alcuna indicazione circa le specifiche condotte terroristiche che, in via di mera eventualità, un domani potrebbero essere commesse dal soggetto agente.

<sup>28</sup> Su questa categoria di illeciti penali cfr. ancora I. Salvadori, *op. cit.*, 258, il quale peraltro, conclude nel senso della possibile legittimità costituzionale di queste fattispecie (407 ss.).

<sup>29</sup> Sul punto v. già F. Fasani, *L’impatto della direttiva antiterrorismo sulla legislazione penale sostanziale italiana*, in *DPP* 2018, 17 ss.

<sup>30</sup> M. Pelissero, *op. cit.*

già di per sé estremo di richiedere la criminalizzazione del mero autoapprendimento<sup>31</sup>, ma non arriva mai a menzionare la semplice detenzione di materiale, che potrebbe essere anche nelle mani di un soggetto che ancora non l'ha letto e non ha appreso alcunché. Siamo, cioè, persino oltre la già inaccettabile incriminazione della mera conoscenza, del mero *status*, della mera acquisizione di abilità<sup>32</sup>: si sta senza dubbio punendo la semplice finalità astratta di terrorismo (peraltro presunta).

In secondo luogo, poi, l'eventuale rispetto degli obblighi eurounitari di incriminazione non può – come noto – portare alla violazione di principi fondamentali del diritto penale costituzionale, qual è il principio di offensività, che – come detto – appare incrinato dalla fattispecie in parola e qual è il principio di proporzionalità che, in subordine, dovrebbe comunque portare a ritenere inaccettabile una pena detentiva così elevata per una condotta connotata (in mera ipotesi) da una impercettibile sfumatura di pericolosità astratta. In questi casi, infatti, la teoria dei controlimiti potrebbe portare la Corte costituzionale a dichiarare la fattispecie illegittima, nonostante essa adempia a un obbligo di incriminazione eurounitario<sup>33</sup>.

Non è questa la sede per approfondire gli stretti confini entro i quali la Consulta ha finora “giustiziato” il principio di offensività, ma è piuttosto il caso di auspicare che possano germogliare i semi recentemente gettati proprio in tema di fattispecie antiterrorismo<sup>34</sup> e che possa la Corte rendersi conto che rispetto a talune fattispecie – come quella in discorso – è impossibile ogni correttivo esegetico, che possa salvaguardare il principio di offensività in concreto.

2. Con la lett. *b* dello stesso art. 1 del decreto in commento il legislatore interviene sull'art. 435 Cp, che al primo, e sinora unico, comma prevede il delitto di fabbricazione, acquisto e detenzione di materie esplodenti, con il fine di attentare alla pubblica

---

<sup>31</sup> Questo il passaggio di riferimento dell'undicesimo considerando della Dir. UE 2017/541: «L'autoapprendimento, anche attraverso Internet o la consultazione di altro materiale didattico, dovrebbe altresì essere considerata ricevere addestramento a fini terroristici qualora derivi da una condotta attiva e sia effettuato con l'intento di commettere o di contribuire a commettere un reato di terrorismo».

<sup>32</sup> Cfr. M. Donini, *Il terrorista-straniero come nemico e le contraddizioni di una legislazione penale di lotta*, in *QFior* 2009, 1711 ss.

<sup>33</sup> Rispetto a tale limite, in generale, C. Paonessa, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa 2009, 167.

<sup>34</sup> Sentenza Corte cost. n. 191 del 2020, che ha ritenuto «condivisibile» lo «sforzo compiuto dalla giurisprudenza di legittimità per assicurare una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 270-bis cod. pen., che ne escluda ogni possibile utilizzo quale strumento di repressione del semplice dissenso o di mere ideologie eversive, e che ne confini l'ambito di applicazione ai sodalizi che operino effettivamente, e in maniera idonea rispetto allo scopo, quali centri propulsori di condotte violente riconducibili a uno dei paradigmi disegnati dall'art. 270-sexies cod. pen.».

incolumità<sup>35</sup>. L'intervento aggiunge un secondo comma nel quale si punisce chi, «fuori dei casi di concorso nel reato di cui al primo comma, [...] con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso delle materie o sostanze indicate al medesimo comma, o su qualunque altra tecnica o metodo per il compimento di taluno dei delitti non colposi di cui al presente titolo puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni»<sup>36</sup>.

L'opzione politico-criminale è, ancora una volta, quella di anticipare la tutela penale rispetto all'attuale primo comma, come conferma la presenza della clausola di sussidiarietà espressa che apre il nuovo testo normativo. Il legislatore non si accontenta, cioè, di punire chi fabbrica, acquista o semplicemente possiede materie esplodenti, ma vuole andare a colpire anche chi diffonde materiale didattico sulla preparazione o sull'uso di tali sostanze. E non si accontenta neppure delle analoghe disposizioni già esistenti, in materia di terrorismo, all'art. 270-*quinquies* Cp, ove si punisce chi «fornisce istruzioni», volendo che tale previsione, già di per sé collocata in un campo di tutela fortemente anticipato, sia estesa anche ai delitti contro l'incolumità pubblica.

Si tratta di una scelta estrema, che desta preoccupazione.

Come osservato in dottrina, infatti, già il primo comma dell'art. 435 Cp puniva «atti preparatori di delitti contro l'incolumità pubblica» e configurava un reato «di pericolo presunto, per di più remoto»<sup>37</sup>, giungendo a quella che condivisibilmente era ritenuta «la soglia estrema di anticipazione della punibilità»<sup>38</sup>.

Va da sé che la nuova fattispecie finisce per costruire un reato di pericolo indiretto, che arretra la tutela addirittura di tre gradi rispetto al reato finale e di quattro rispetto al danno (pericolo insito nella divulgazione del materiale didattico sulle armi → pericolo insito nell'eventuale conseguente fabbricazione delle armi → pericolo insito nell'eventuale conseguente utilizzo delle armi → danno per il bene giuridico di riferimento), con un allontanamento dal principio di offensività sul quale è persino superfluo ragionare.

---

<sup>35</sup> Sulla fattispecie cfr., in generale, D. Provolo, *sub art. 435 Cp*, in G. Forti-S. Seminara-G. Zuccalà (a cura di), *Commentario breve al codice penale*, VI ed. Milano 2017, 1605 ss.

<sup>36</sup> Sul nuovo reato L. Della Ragione, *op. cit.*, 47 ss.

<sup>37</sup> S. Riondato, *sub art. 435 Cp*, in M. Ronco-B. Romano (a cura di), *Codice penale commentato*, in *onegale.wolterskluwer.it*.

<sup>38</sup> A. Gargani, *I reati contro l'incolumità pubblica*, t. 1, *Reati di comune pericolo mediante violenza*, Milano 2008, 504. L'Autore a p. 509 ricorda anche come la stessa Relazione Ministeriale al Cp ritenesse eccezionale questo slittamento all'indietro della soglia di punibilità.

Queste criticità, tra l'altro, sono accresciute dalla tecnica normativa impiegata dal legislatore.

Sufficientemente precisa appare, in verità, la descrizione casistica delle condotte («con qualsiasi mezzo, anche per via telematica, distribuisce, divulga, diffonde o pubblicizza»), grazie anche al diritto vivente, che ha già avuto modo di interpretare l'identica formulazione dell'art. 600-ter Cp, che si riferisce, però, al materiale pedopornografico. E analogamente comprensibile appare la prima parte dell'oggetto materiale del reato («materiale contenente istruzioni sulla preparazione o sull'uso delle materie o sostanze indicate al medesimo comma»), la quale, da un lato, ripercorre la struttura del già analizzato nuovo art. 270-*quinquies*.3 Cp e, dall'altro lato, rinvia alle materie esplosive di cui al primo comma dell'art. 435 Cp<sup>39</sup>.

L'esegesi, tuttavia, è complicata dalla parte successiva della disposizione, laddove il legislatore inserisce, all'interno di questa struttura normativa, anche la clausola dilatatrice già analizzata in precedenza («qualunque altra tecnica o metodo»), abbandonando così il terreno delle sole sostanze esplosive menzionate al co. 1 («dinamite o altre materie esplosive, asfissianti, accecanti, tossiche o infiammabili, ovvero sostanze che servano alla composizione o alla fabbricazione di esse») e andando a reprimere la distribuzione e la pubblicizzazione di materiale didattico, relativo a una serie del tutto indistinta di asseriti atti preparatori.

Né – va precisato – le incertezze interpretative possono dirsi superate alla luce della specificazione finale, in base alla quale le “tecniche” e i “metodi” devono essere teleologicamente collegati al «compimento di taluno dei delitti non colposi di cui al presente titolo puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni».

Da un lato, infatti, il legislatore non riesce a tradurre a livello normativo gli scopi dichiarati in sede di lavori preparatori. Mentre, infatti, la relazione introduttiva parla espressamente di “dolo specifico”, il riferimento a tale ultimo istituto manca completamente all'interno della fattispecie, posto che la proiezione, appena descritta, verso il compimento di taluni delitti doloso contro l'incolumità pubblica assume chiaramente la fisionomia di una caratteristica contenutistica del materiale e non quella di una finalità soggettiva dell'agente<sup>40</sup>.

In base alla più ragionevole interpretazione testuale, in altri termini, la fattispecie sussiste tutte le volte in cui il materiale divulgato o pubblicizzato sia relativo a tecniche

---

<sup>39</sup> Su quest'ultimo profilo si vedano le perspicue analisi di A. Gargani, *op. cit.*, 507 ss. e di S. Corbetta, *I delitti contro l'incolumità pubblica*, t. 1, *I delitti di comune pericolo mediante violenza*, Padova 2003, 662 ss.

<sup>40</sup> Così, ancora, M. Pelissero, *op. cit.*

o metodi utili per il compimento dei delitti indicati, senza che rilevi la specifica finalità del soggetto agente. Ed ecco così che, stando al tenore della nuova fattispecie, dovrebbe essere ritenuta penalmente rilevante la diffusione di un documentario sull'uso delle pale meccaniche, trattandosi di una tecnica potenzialmente impiegabile per cagionare il crollo di una costruzione, penalmente rilevante *ex art. 434 Cp*

Si potrebbe, naturalmente, tentare anche in questo caso un'interpretazione correttiva, ritenere che l'ultima porzione della norma configuri un'ipotesi di dolo specifico e forzare un'esegesi costituzionalmente orientata di questo elemento, attraverso la sua oggettivizzazione tramite il parametro dell'idoneità della condotta rispetto agli scopi<sup>41</sup>. Alla luce di quanto sinora argomentato, tuttavia, appare persino superfluo osservare che questa lettura sarebbe destinata al fallimento, essendo del tutto impossibile formulare alcuna ragionevole inferenza in merito, ad esempio, alla idoneità/pericolosità della condotta di pubblicizzazione di un filmato sul sabotaggio dei quadri elettrici rispetto alla realizzazione di un disastro ferroviario. È evidente, infatti, che i passaggi (come detto ben quattro!) che separano la condotta dall'eventuale danno al bene giuridico precludono qualsiasi ipotesi di concretizzazione ermeneutica del pericolo.

A mio avviso, in definitiva, ci si trova, ancora una volta, in presenza di una fattispecie incostituzionale per violazione del canone di offensività astratta, oltreché in contrasto – così come formulata – con i diritti costituzionali all'espressione del pensiero mediante la diffusione di nozioni scientifiche e/o tecniche.

3. Merita, infine, un cenno la disposizione contenuta all'art. 2 del decreto.

Si tratta di un intervento sull'art. 17 d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, relativo all'obbligo del noleggiatore di autoveicoli di comunicare i dati dei contratti stipulati al Centro Elaborazione Dati di cui all'art. 8 l. 1° aprile 1981, n. 121, istituito presso il Ministero dell'Interno, al fine di un loro raffronto con le segnalazioni in essere e di una loro eventuale comunicazione alle Forze di Polizia.

In tale contesto, vengono previste tre novità.

In primo luogo, viene ampliata la finalità preventiva della disposizione, includendo non solo la prevenzione del terrorismo, ma anche quella degli altri gravi reati di cui all'art. 51, co. 3-*bis* Cpp.

---

<sup>41</sup> Lo stesso tentativo, d'altronde, viene svolto, rispetto al primo comma dell'art. 435 Cp, dalla dottrina che postula il rilievo oggettivo del «fine di attentare alla pubblica incolumità», introducendo il ben noto requisito di idoneità (così, ad es., S. Corbetta, *op. cit.*, 658).

In secondo luogo, viene incrementato il numero dei dati da comunicare, andando a includere i dati identificativi del veicolo, con particolare riferimento al numero di targa, al numero di telaio, agli intervenuti mutamenti della proprietà e ai contratti di subnoleggio.

In terzo luogo – circostanza che qui maggiormente interessa – viene prevista una nuova fattispecie contravvenzionale in caso di omessa comunicazione dei dati stessi.

Si tratta di un reato omissivo proprio, che punisce l'omessa comunicazione realizzata tanto a titolo di dolo, quanto a titolo di colpa, trattandosi di una contravvenzione.

La *ratio* politico-criminale della disposizione appare estremamente chiara. Il legislatore ha già da tempo preso atto del frequente impiego di autoveicoli per la realizzazione di attentati terroristici. Si pensi, ad esempio, alla strage di Nizza del 14 luglio 2016, nel corso della quale un estremista legato allo Stato Islamico si è lanciato sulla folla guidando un camion preso a noleggio e provocando la morte di 87 persone. Ebbene, è evidente come il decreto in commento intenda presidiare con maggiore severità l'obbligo di comunicazione, al fine di meglio prevenire questa specifica modalità di esecuzione di attentati terroristici.

Se questa è l'ottica dell'incriminazione, peraltro, va detto come si fatichi a percepire fino in fondo la razionalità della scelta di prevedere una contravvenzione, obblazionabile *ex art. 162-bis Cp*, che prevede la pena alternativa dell'arresto fino a tre mesi o dell'ammenda fino a 206 euro. È difficile, infatti, immaginare quale sia, vieppiù nell'ambito delle attività lucrative di noleggio, la forza deterrente di un reato che può essere estinto mediante il pagamento di circa 100 euro, ossia di una sanzione pecuniaria inferiore a quella prevista per il passaggio con il semaforo rosso.

Si tratta dell'ennesima estrinsecazione della perdurante tendenza legislativa alla panpenalizzazione e alla "sanzionorrea"<sup>42</sup> e di un classico esempio nel quale una sanzione amministrativa, magari di tipo interdittivo, avrebbe potuto essere ben più effettiva di quella penale, destinata a perdersi negli ingranaggi della macchina della giustizia penale notoriamente "ingolfata".

---

<sup>42</sup> G. Forti, *La cura delle norme. Oltre la corruzione delle regole e dei saperi*, Milano 2018, 124, 134 s.