

Parte Prima **Delitti contro la personalità
dello Stato**

Capitolo I Sviluppo della disciplina

Sommario

1. Sistematica dei delitti contro la personalità dello Stato. – 2. Riforme legislative effettuate. – 2.1. Riforma del segreto di Stato. – 2.2. Terrorismo interno e legislazione di emergenza. – 2.3. Strumenti di contrasto al terrorismo internazionale. – 2.4. La (limitata) contrazione del diritto penale politico “tradizionale”. – 3. Sviluppo della trattazione. – *Bibliografia*.

1. Sistematica dei delitti contro la personalità dello Stato.

I delitti contro la personalità dello Stato sono collocati nel titolo I del libro II del codice penale (art. 241 ss.), in apertura della parte speciale: vi sono comprese le fattispecie poste a salvaguardia dei supremi interessi dello Stato, che vanno dalla sicurezza interna ed esterna, all'unità ed indipendenza dello Stato, al libero esercizio delle istituzioni democratiche ed alla libera partecipazione dei cittadini alla vita politica. In questi delitti lo **Stato** è «il **soggetto passivo particolare**, essendo il titolare dei beni giuridici specifici direttamente protetti dalle relative norme e che sono costituiti dagli interessi fondamentali della personalità dello Stato, attenendo essi alla inviolabilità del presente ordinamento giuridico, alla esistenza, alla incolumità ed al decoro dei supremi organi dello Stato e al decoro della nazione italiana» [C. Sez. I, 26.6.1981, Agnellini, in *Cass. pen.*, 1983, 608].

La collocazione di questi delitti in apertura della parte speciale segnala da subito il modello di **progressione discendente**, al quale il codice Rocco ha improntato l'organizzazione della parte speciale che, muovendo dai beni pubblici inerenti alle funzioni sovrane, si sviluppa verso la tutela di altri interessi pubblici per concludere con gli interessi privati (delitti contro la persona e contro il patrimonio nei titoli XII e XIII) [PADOVANI, STORTONI, 50].

Nelle intenzioni dei compilatori del codice, poi, la sostituzione della intitolazione di «*Delitti contro la sicurezza dello Stato*», presente nel codice Zanardelli,

con quella di delitti contro la **personalità dello Stato** era funzionale ad estendere la tutela oltre la sfera di protezione minima della sicurezza, per comprendervi tutti gli altri interessi politici fondamentali rispetto ai quali lo Stato, nella sua essenza unitaria, intenda affermare la sua personalità [*Relazione Ministeriale*, 7-8; v. sul punto CONTI, 611]. Si è parlato a riguardo di una **visione antropomorfa** dell'interesse di categoria [ROMANO, 150; MOCCIA, 214], capace di subordinare gli interessi dei singoli a quelli della nazione, come emerge dalla inclusione dell'attentato ai diritti politici del cittadino all'interno dei delitti contro la personalità dello Stato [CAMPOLONGO, 49; critici MUSCO, 330; DURIGATO, 15; (a) MARCONI, 584].

L'incertezza sulla nozione di personalità dello Stato si riflette anche nella partizione in capi all'interno del titolo tra delitti contro la **personalità internazionale** (capo I) ed **interna dello Stato** (capo II), incapace di riflettere la dimensione lesiva delle fattispecie incluse al loro interno [CADOPPI, VENEZIANI, 604]: non è affatto chiaro, ad esempio, quale criterio abbia ispirato la collocazione dell'associazione sovversiva nel capo I e dell'insurrezione armata (art. 284) o della devastazione, saccheggio e strage politica (art. 285) nel capo II, considerato che in questi casi il fatto potrebbe avere, in relazione alle dimensioni concrete, ripercussioni solo sul piano interno o riflettersi anche sui rapporti internazionali con altri Stati. Ne consegue che questa distinzione «non ha ragione di essere e in ogni caso non è di alcuna utilità, né teorica, né tanto meno, pratica» [MANZINI, IV, 17; DEAN, 1100; GUALTIERO, 2; sulla nozione di personalità interna v. ampiamente, anche in prospettiva storica, MESSINA, *passim*].

I delitti contro la personalità dello Stato sono considerati dal codice delitti politici, come emerge chiaramente dal combinato disposto degli artt. 7 e 8 c.p., ed in particolare **delitti oggettivamente politici**, in quanto la natura del reato dipende dall'*interesse politico dello Stato* o del *diritto politico del cittadino* offeso [MARINI, 1046; DEL TUFO, 3].

2. Riforme legislative effettuate.

Salvo gli interventi correttivi sul piano interpretativo operati dalla giurisprudenza e le minime modifiche approvate subito dopo la caduta del fascismo [v. (b) MARCONI, 242 ss.], il titolo I è rimasto sostanzialmente inalterato sino alla seconda metà degli anni Settanta: da questo momento anche i delitti contro la personalità dello Stato sono stati interessati da interventi di riforma e da una rinnovata vitalità sul piano della prassi. È possibile suddividere le novità normative in quattro linee di intervento: *a)* la riforma del segreto di Stato; *b)* la legislazione di emergenza contro il terrorismo interno; *c)* gli strumenti di contrasto al terrorismo internazionale; *d)* la riduzione del diritto penale politico tradizionale. Si tratta di linee di politica legislativa che devono essere considerate separatamente.

2.1. Riforma del segreto di Stato. – Il primo intervento di riforma ha interessato la disciplina del segreto di Stato, interessata dalla legge 24.10.1977, n. 801 che,

pur non intervenendo direttamente sulle fattispecie penali del titolo I, ha rappresentato la base per l'individuazione degli oggetti segretabili. A fondamento della riforma stava l'esigenza di riequilibrare i rapporti tra potere politico ed autorità giudiziaria. Questa materia è stata più recentemente interessata dalla legge 3.8.2007, n. 124 che, nel disciplinare il sistema di informazione per la sicurezza, ha dettato anche nuove regole in tema di segreto di Stato. Si veda Pt. I, Cap. VI.

2.2. Terrorismo interno e legislazione di emergenza. – Un secondo più consistente gruppo di norme ha interessato gli strumenti di contrasto al terrorismo interno, sviluppatosi in Italia negli anni Settanta/Ottanta. A fronte della recrudescenza delle nuove forme di violenza politica, il legislatore è intervenuto più volte sulla disciplina del titolo I, modificando ed introducendo **nuove fattispecie di reato** (v. Pt. I, Cap. VII).

La legge 18.5.1978, n. 191 di conversione, con modifiche, del d.l. 21.3.1978, n. 59 ha per la prima volta inserito all'interno del sistema penale la nozione di terrorismo: è stato, infatti, aggiunto l'art. 289-*bis* (*sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione*), la cui collocazione all'interno dei delitti contro la personalità dello Stato segnala la preminenza della tutela dell'interesse politico dell'ordine democratico rispetto alla tutela della libertà personale. Di poco successiva è la legge 6.2.1980, n. 15, di conversione del d.l. 15.12.1979, n. 625, che ha introdotto la **circostanza aggravante comune della finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico**, applicabile a qualsiasi fattispecie di reato non punita con la pena dell'ergastolo (art. 1), ed ha inserito nel codice penale i nuovi delitti di attentato per finalità terroristiche o di eversione (art. 280) e di associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (art. 270-*bis*), che si è aggiunta all'interno di un tessuto normativo già ricco di fattispecie associative, con le quali non sono semplici i problemi di coordinamento.

La legislazione dell'emergenza contro il terrorismo si caratterizzò non solo per l'inasprimento della disciplina penale sostanziale: il legislatore, infatti, dettò norme speciali, applicabili ai reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione, sul terreno della disciplina processuale, prevedendo regole derogatorie al codice di rito (in tema di poteri della polizia giudiziaria, di termini massimi di istruttoria, di carcerazione preventiva).

Accanto a questi interventi, il legislatore già nel 1975 aveva esteso la disciplina delle **misure di prevenzione** applicabili ai soggetti indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso (legge 31.5.1965, n. 575), a coloro che «operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei delitti previsti dal capo I, titolo VI, del libro II del codice penale o degli articoli 285, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice» (art. 18, legge 22.5.1975, n. 152).

In una prospettiva differente dall'inasprimento della disciplina penale (sostanziale, processuale e penitenziaria) si è invece mosso il legislatore, dettando una **di-**

sciplina premiale nei confronti di chi si dissocia dall'organizzazione terroristica e collabori con l'autorità giudiziaria per evitare che il reato sia portato a conseguenze ulteriori o per fornire notizie utili sugli altri concorrenti: se la legge n. 191/1978 si era già orientata in tal senso in relazione al delitto di cui all'art. 289-*bis* c.p., hanno espresso una linea di politica criminale di più ampia applicazione sia la legge n. 15/1980 sia le due leggi temporanee 29.5.1982, n. 304, e 18.2.1987, n. 34, le quali hanno previsto misure a favore di chi collabora con l'autorità giudiziaria e si dissocia dal terrorismo, offrendo in cambio consistenti riduzioni di pena o cause di non punibilità per alcuni reati [per una sintesi su questi interventi, v. GRASSO, 636-637].

La logica della collaborazione ha interessato anche la disciplina dell'**accesso ai benefici penitenziari**: le preclusioni non sono infatti assolute, in quanto tali benefici possono essere applicati, pur con determinati limiti temporali, qualora siano «acquisiti elementi tali da escludere l'attualità di collegamenti con la criminalità organizzata o eversiva» (art. 4-*bis* comma 1 ord. penit.) e con una disciplina di ancor maggior favore per coloro che, «anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati» (art. 58-*ter*, introdotto dall'art. 1 comma 5 d.l. 12.1.1991, n. 5).

Nella disciplina penale di contrasto al terrorismo la **finalità di terrorismo o di eversione** (indipendentemente dal fatto che tale finalità fosse elemento costitutivo o circostanza aggravante di un reato comune) è diventata la **chiave di accesso** per l'applicazione di un **sistema penale parallelo speciale** nei confronti della criminalità terroristica, connotato da una forte impronta funzionalista di potenziamento degli strumenti per l'acquisizione di notizie sulla struttura e sui componenti delle associazioni.

2.3. Strumenti di contrasto al terrorismo internazionale. – La legislazione italiana contro il terrorismo si era misurata con un fenomeno “interno”, volto alla eversione dell'ordinamento democratico; la nuova dimensione internazionale del terrorismo ha imposto interventi di riforma anche su sollecitazione di fonti sovrazionali. Lo sviluppo di questa legislazione è stato accelerato dagli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, prima, a Londra e Madrid, poi. Dapprima è intervenuta la legge 15.12.2001, n. 438, che ha riscritto l'art. 270-*bis*, attribuendo espressa rilevanza alle associazioni con finalità di terrorismo *anche internazionale* ed al loro finanziamento, ed ha introdotto l'art. 270-*ter* (assistenza agli associati). Successivamente la legge 14.2.2003, n. 34 ha ratificato la Convenzione Onu per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo, adottata il 15.2.1997, inserendo nel codice penale il delitto di atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi (art. 280-*bis*). Significative sono state anche le modifiche apportate al titolo I dalla legge 31.7.2005, n. 155 che ha definito per la prima volta

le condotte con finalità di terrorismo (art. 270-*sexies*) ed ha attribuito rilevanza penale a condotte contigue a quella di partecipazione ad associazioni terroristiche (artt. 270-*quater* e 270-*quinquies*). La legge n. 155/2005 si segnala altresì per significative revisioni della disciplina processuale, e per l'introduzione di una particolare forma di espulsione amministrativa (art. 3), che consente al Ministero dell'interno o, su sua delega, al prefetto, di disporre l'espulsione dello straniero, anche regolare, appartenente ad una delle categorie dei sospettati autori di reati politici (di cui all'art. 18 legge n. 152/1975) o «nei cui confronti vi sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali».

La riforma del 2005 si muove, dunque, nel solco tradizionale dell'intervento su più fronti e si segnala per un particolare rafforzamento dello strumento penale sostanziale e processuale.

L'attenzione rivolta dal diritto penale ai complessi fenomeni di terrorismo internazionale ha evidenziato anche la difficoltà di inquadrare i nuovi fatti all'interno delle tradizionali fattispecie di reato e di tracciare precisi confini tra guerra, diritto penale e diritto penale in tempo di guerra [(b) GAMBERINI, 4249].

A fronte della recrudescenza del terrorismo internazionale si è profilata in dottrina la possibilità di prevedere strumenti di contrasto in deroga alle ordinarie garanzie penali, sostanziali e processuali sul presupposto che l'identificazione del terrorista con il "nemico" imponga anche un **diritto penale del nemico** [(a) JAKOBS, 109 ss.; (b) JAKOBS, 3 ss.]. L'orientamento prevalente della dottrina ha risposto con un netto rifiuto di un diritto penale che non è più tale, se rinuncia alle proprie garanzie [CAPUTO, 623; DEMURO, 149; (a) DONINI, 1699; (b) DONINI, 735; FANCHIOTTI, 699; (a) FERRAJOLI, 161; (b) FERRAJOLI, 797; (a) INSOLERA, 895; (a) JAKOBS, 109; (b) JAKOBS, 3; MIRAGLIA, 2820; (a) PALAZZO, 666; PEPI-NO, 844; PIEMONTESE, 1032; (b) PULITANÒ, 740; RESTA, 3432; STELLA, 938; VERVAELE, 739; VIGANÒ, 107; si vedano altresì i contributi nei volumi collettanei DONINI, PAPA (a cura di), *passim* e GAMBERINI, ORLANDI (a cura di), *passim*].

2.4. La (limitata) contrazione del diritto penale politico "tradizionale". –

In una direzione differente si sono invece mossi gli interventi rivolti a sfrondare il sistema da alcune fattispecie che risultavano oramai rami secchi dell'ordinamento nell'ambito dei cosiddetti reati di opinione che abbondavano nel codice penale e la cui presenza, in molti casi oramai solo sulla carta, si poneva in netto contrasto con la libertà di manifestazione del pensiero. In questa direzione di politica criminale si è mossa la **legge 25.6.1999, n. 205** che, nell'ambito di un più ampio programma di depenalizzazione, ha abrogato alcune fattispecie marginali (artt. 297, 298, 303): non si è però trattato di una *abolitio criminis*, ma di una successione di leggi penali che mantengono la rilevanza penale del fatto (v. Pt. I, Cap. IX, 1; Pt. II, Cap. II, 1.8).

Più recentemente la **legge 24.2.2006, n. 85**, significativamente intitolata *Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione* [per un commento alla riforma

v. CLEMENTE, 26; (a) GAMBERINI, INSOLERA, 135; (b) GAMBERINI, INSOLERA, 92; MASSARO, 3857; NORDIO, 9; NOTARO, 401; (a) PADOVANI, 23; PASCARELLI, 697; (a) PELISSERO, 961 e 1197; (a) PULITANÒ, 745; VISCONTI, 217] è intervenuta, in prospettiva di drastico contenimento dello strumento penale, in modo frammentato e asistematico su alcune fattispecie, non tutte riconducibili, come parrebbe dalla intitolazione della legge, al *genus* dei reati di opinione (artt. 241, 270, 283, 289 c.p.): alcuni reati di opinione sono stati abrogati, come gli artt. 269 e 272, o ramaî disapplicati (v. Pt. I, Cap. V, 3); marginali sono stati gli interventi sui delitti di vilipendio (Pt. I, Cap. V, 5.1); sono state ritoccate anche altre fattispecie come l'associazione sovversiva (art. 270 c.p.: v. Pt. I, Cap. IV, 2.3) ed alcuni delitti di attentato (Pt. I, Cap. III). Si è tuttavia trattato di una riforma connotata da linee di intervento poco chiare, in quanto le modifiche non si inseriscono all'interno di un più ampio quadro programmatico di riforma dei reati di associazione politica e di attentato, non risolvendo vecchi problemi e aprendone di nuovi [NOTARO, 402].

3. Sviluppo della trattazione.

Nell'analisi dei delitti contro la personalità dello Stato si è seguito un criterio di esposizione che non riproduce quello del codice a causa dei limiti della funzione sistematica della partizione interna tra personalità interna ed esterna (v. *infra*, 1). Si è preferito accorpare le fattispecie in relazione alle tecniche di tutela per consentire di prendere in considerazione profili generali di disciplina che accomunano diversi reati (Cap. III, delitti di attentato; Cap. IV, delitti associativi; Cap. V, delitti di opinione). Altre fattispecie sono state accomunate in relazione all'oggetto della tutela (Cap. VI, segreto di Stato; Cap. VIII, attentati contro i diritti politici del cittadino; Cap. IX, delitti contro i capi di Stato esteri, loro capi e rappresentanti); sono state invece accorpate in un unico capitolo le fattispecie in materia di terrorismo al fine di assicurare delle stesse una lettura più sistematica (Cap. VII). Diversamente dalla impostazione del codice, ci è sembrato di dover far precedere l'esposizione da un capitolo sulle norme comuni di disciplina (Cap. II).

Tra i delitti contro la personalità dello Stato sono presenti numerose fattispecie prive di riscontro nella prassi applicativa, se non in qualche remota sentenza. Per questa ragione è stata omessa la trattazione dei delitti previsti dagli artt. 242 a 252 e artt. 264, 265, 267 c.p.