

ISABEL GONZÁLEZ CANO

LA NORMATIVA DI CONTRASTO AL TERRORISMO IN SPAGNA

SOMMARIO

I. Le riforme legislative in Spagna alla luce della Decisione del marzo 2002 relativa alla lotta contro il terrorismo. II. Le riforme in Spagna alla luce della Comunicazione della Commissione del 2004 nell'ambito della lotta contro il terrorismo e del Regolamento sul SIS (Sistema di Informazione di Schengen). III. L'adattamento della legislazione spagnola agli obiettivi del programma dell'Aia in materia di terrorismo: 1. La prevenzione e la lotta contro il finanziamento del terrorismo: l'allargamento dei casi di sequestro. 2. Il programma a favore delle vittime del terrorismo. IV. Gli attuali pilastri della lotta anti-terrorista: 1. La prevenzione del terrorismo: A) La legge dei partiti politici B) La riforma del Codice Penale in materia di esplosivi. 2. La persecuzione e le indagini sul terrorismo.

I. Le riforme legislative in Spagna alla luce della decisione del marzo 2002 relativa alla lotta contro il terrorismo

Dagli attacchi dell'11 settembre 2001, la UE ha intensificato notevolmente la lotta contro il terrorismo. Così, uno degli strumenti più importanti in materia, tanto per il suo contenuto così come per la sua forza vincolante, è la DM che invita gli Stati membri ad armonizzare le proprie legislazioni e che stabilisce norme minime sui delitti terroristi. Si tratta della DM 2002/475/JAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alla lotta contro il terrorismo.

Tale DM sarà applicabile a tutti gli atti di terrorismo commessi in forma dolosa e che possono mettere in pericolo un'organizzazione internazionale o un paese. Deve trattarsi analogamente di atti commessi con la finalità di minacciare la popolazione o distruggere o colpire seriamente le strutture politiche, economiche o sociali del paese (omicidi, danni corporali, sequestro di persona, estorsione, fabbricazione di armi, attentati, minacce di commettere tali atti, ecc.) commessi da uno o più individui e contro uno o più paesi.

La DM invita gli Stati membri a realizzare le riforme legislative necessarie al fine di includere nelle legislazioni nazionali misure efficaci in questo campo. Per il momento, la legislazione spagnola si adegua a questa DM europea, nei seguenti punti:

– Il nostro ordinamento penale materiale prevede sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive che, inoltre, facilitano l'estradizione. La nostra riforma penale del 1995 (Codice Penale del 1995) e le successive riforme sono indirizzate a tale scopo, favorendo un inasprimento generalizzato delle pene, aumentando i tipi di reato che sono in relazione con il terrorismo, e favorendo l'adempimento effettivo e completo delle pene privative della libertà.

– Allo stesso modo, il Codice Penale del 1995 prevede circostanze aggravanti e attenuanti, quali la collaborazione con autorità giudiziarie e di polizia, l'identificazione di prove e di altri partecipanti negli atti delittuosi, ecc. che oltre a favorire l'indagine sulle bande armate, possano favorire un miglioramento della situazione degli imputati e/o processati per reati di terrorismo.

– Analogamente, sono previste sanzioni contro le persone giuridiche, allorquando sia provato che la persona fisica sia munito del potere di rappresentanza di entità o autorità tale da poter effettuare un controllo sulla stessa.

– Dall'altro lato, si stabilisce la competenza giudiziaria per esaminare gli atti di terrorismo se è stata rifiutata l'estradizione. In tal senso, l'art. 23.4 della Legge Organica del Potere giudiziario (successivamente LOPJ), dispone che la giurisdizione spagnola sarà competente per conoscere (processare) i fatti commessi dagli spagnoli o stranieri fuori del territorio nazionale suscettibili di essere tipizzati in base alla legge penale spagnola come delitti di terrorismo.

– Dal punto di vista strettamente processuale, la Legge Processuale Penale spagnola contiene due specialità fondamentali in materia di investigazione e istruzione di cause di terrorismo e appartenenza a banda armata, che sono il risultato della riforma iniziata in questa materia a partire dalla decade degli anni '80.

a) In primo luogo, in materia di detenzione preventiva di presunti responsabili di atti di terrorismo o di appartenenza a banda armata, la stessa può prolungarsi oltre il termine costituzionale di 72 ore. In concreto, l'art. 520 *bis* della Legge Processuale Penale, introdotto dalla Legge Organica 4/1988, prevede che la detenzione potrà prolungarsi il tempo necessario ai fini di investigazione fino a un limite massimo di 48 ore, ma con le dovute cautele e garanzie. In tal senso, si richiede per adottare questa misura eccezionale, che le forze e i corpi di polizia sollecitino tale proroga mediante comunicazione motivata al giudice istruttore entro le prime 48 ore di detenzione, in maniera che

sia imprescindibile il provvedimento giudiziario motivato per prolungare la detenzione per altre 48 ore.

b) Allo stesso modo, il citato art. 520 *bis*.2 della Legge prevede che l'isolamento del detenuto presunto autore dell'atto terroristico sia deciso con provvedimento motivato del giudice istruttore. L'isolamento durante la detenzione non implica, comunque, una privazione del diritto di difesa, giacché ciò che realmente si limita è la possibilità di comunicazioni e contatti esterni che limitino l'investigazione. Pertanto, gli unici limiti, contenuti nell'art. 527, sono tre:

- che in ogni caso l'avvocato sarà uno di ufficio, in maniera che il detenuto non possa nominare un avvocato di fiducia;
- che non avrà diritto alla comunicazione del suo arresto alla persona o al familiare che desideri come il luogo di detenzione in cui si trovi in quel momento;
- e, per ultimo, non avrà diritto a un colloquio riservato con il suo difensore negli uffici della polizia.

Sulle conseguenze dell'isolamento, bisogna dire, dall'altra parte, che la sua durata si riferisce unicamente al fermo di polizia, che può a sua volta durare 72 ore (termine massimo generale) o 120 ore (fino a cinque giorni, inclusa la proroga giudiziaria di 48 ore a cui abbiamo fatto prima riferimento). Pertanto, detto isolamento non è possibile dopo che il detenuto sia messo a disposizione del giudice.

II. Le riforme in Spagna alla luce della comunicazione della commissione del 2004 nell'ambito della lotta contro il terrorismo e del regolamento sul sis (sistema di informazione di Schengen)

* Dal canto suo, la lotta contro il terrorismo e le forme gravi di delinquenza richiede un miglioramento degli interscambi di informazione. A tal fine, è necessario che ci sia un equilibrio tra il miglioramento del livello di sicurezza e il rispetto dei diritti fondamentali, in particolare il diritto alla *privacy* e il diritto alla protezione dei dati personali. In tal senso, e partendo dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa alle azioni che devono essere intraprese nell'ambito della lotta contro il terrorismo, in particolare l'interscambio di informazione (COM (2004) 221 finale), attualmente in Spagna esiste la consapevolezza della necessità di stabilire un vincolo tra le misure di lotta contro la delinquenza organizzata e il terrorismo che, talvolta, non sembra evidente, ma ci sono rapporti

sia nei metodi che nel finanziamento tra delinquenza e terrorismo. In definitiva, il terrorismo deve essere affrontato anche in rapporto con le altre forme di criminalità.

In tal senso, varie sono le misure per raggiungere tali obiettivi.

- In primo luogo, le Forze e i Corpi di Sicurezza dello Stato elaborano una lista elettronica di persone, gruppi e entità oggetto di misure restrittive; una lista elettronica, che è permanentemente aggiornata e consolidata.

- Dall'altro lato, è stato creato un sistema nazionale efficace di registrazione dei conti bancari, per meglio seguire le tracce dei movimenti di capitali nel contesto delle investigazioni penali, in particolare nell'ambito del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio di capitali.

- In terzo luogo, si studia l'instaurazione di sistemi che garantiscano una maggiore trasparenza delle persone giuridiche, incluse le organizzazioni senza fine di lucro, in equilibrio con i diritti fondamentali e con la protezione dei dati di carattere personale.

- In quarto luogo, la Spagna appoggia e sostiene la creazione, nell'ambito dell'UE, di un casellario giudiziario europeo, con il fine di interscambio efficace di informazioni sulle condanne e inabilitazioni o misure di confisca dei beni o attivi del condannato. In tal modo, si agevolerà la scoperta della recidiva e si potranno individualizzare in maniera omogenea le sanzioni in tutta la UE, oltre a potenziare il rispetto del principio del *ne bis in idem*.

* Un'altra questione che non può essere sottovalutata concerne le nuove funzioni del SIS nell'ambito della lotta contro il terrorismo. In tal senso, occorre menzionare il Regolamento (CE) n° 871/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo all'introduzione del sistema SIS, e la Decisione del Consiglio 2005/211/JAI del 24 febbraio 2005, sull'introduzione di nuove funzioni per il SIS.

Nel Consiglio europeo di Laeken, gli Stati membri si sono impegnati a rafforzare la cooperazione tra i servizi specializzati nella lotta contro il terrorismo, così come a trovare una definizione comune dei delitti di terrorismo. Nel giugno 2002, il Consiglio ha approvato una decisione quadro per armonizzare le legislazioni sulla definizione degli elementi costitutivi delle infrazioni penali e delle pene applicabili ai terroristi.

Inoltre, il miglioramento delle capacità operative del SIS non può prescindere dalla sua collaborazione con Europol e Eurojust.

Tale Regolamento e la Decisione, approvati per iniziativa spagnola

ha, dunque, per oggetto migliorare l'utilizzo del SIS, introducendo nuove funzioni.

Allo stato attuale, il SIS permette alle autorità competenti degli EEMM di disporre dell'informazione relativa ad alcune categorie di persone e di beni, costituendo un elemento essenziale per il buon funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Di fatto, l'art. 93 della Convenzione di Schengen del 1990 prevede che il SIS abbia quale oggetto preservare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato, così come applicare le disposizioni sulla libera circolazione delle persone.

Le principali modifiche del SIS introdotte da questo Regolamento e dalla Decisione si riferiscono principalmente a:

- l'accesso di Europol e dei membri nazionali di Eurojust ai dati del SIS;
- l'ampliamento delle liste di categorie di oggetti ricercati, che possono essere oggetto di indicazione: navi, aeronavi, contenitori, permessi di circolazione, permessi di residenza, certificato di immatricolazione e mezzi di pagamento.
- l'accesso al SIS delle autorità giudiziarie nazionali responsabili in materia di persecuzione nell'ambito dei procedimenti penali e delle investigazioni giudiziarie.

III. L'adattamento della legislazione spagnola agli obiettivi del programma dell'Aia in materia di terrorismo

Il Programma dell'Aia, che è stato adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 novembre 2004, raccoglie le dieci priorità dell'UE, destinate a rafforzare lo spazio di sicurezza, libertà e giustizia nei prossimi 5 anni.

Passiamo successivamente a sviluppare brevemente le misure direttamente correlate alla lotta antiterrorista, esponendo la situazione che, sulle stesse, presenta l'ordinamento spagnolo.

1. La prevenzione e la lotta contro il finanziamento del terrorismo: il sequestro allargato

Esiste una relazione evidente tra terrorismo e delinquenza organizzata. La delinquenza organizzata ha come principale obiettivo il beneficio economico. Una forma efficace di lotta contro la stessa è continuare a sequestrare gli utili che provengono dalla delinquenza. Per

questa ragione, le organizzazioni internazionali, preoccupate per la delinquenza transnazionale - Nazioni Unite, Consiglio di Europa, Unione Europea -, hanno promosso l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati nel senso di avere norme effettive che permettano il sequestro degli proventi illeciti.

La Decisione quadro di febbraio 2005, relativa al sequestro dei prodotti, mezzi e beni pertinenti al delitto, è un'importante norma che avrà una notevole influenza sull'istituto del sequestro.

La sua finalità è integrare la definizione e l'attuazione delle misure di sequestro negli Stati membri, per mezzo dell'istituzione dell'obbligo di sequestro, a partire da un determinato livello di pena, e della previsione di applicare in determinate ipotesi le misure di sequestro allargato.

La DM distingue tra il sequestro comune e il sequestro allargato. Il primo colpisce gli strumenti e i proventi delle infrazioni penali che implicino pene privative della libertà di durata superiore a un anno, o di beni il cui valore corrisponda a tali proventi.

Il nostro CP si adegua a tale previsione della DM. Nel nostro sistema, il sequestro è applicabile a qualunque azione od omissione dolosa, indipendentemente dalla pena che esse prescrivano. La possibilità di sequestrare beni per un valore equivalente - richiesta dalla Decisione quadro - è già contemplata dall'articolo 127 del Codice penale (CP), dopo la riforma introdotta dalla Legge Organica (L.O.) 15/2003. In effetti, poiché il sequestro dei beni provenienti dal delitto non è possibile in tutte le occasioni, si consente il sequestro per un valore equivalente di altri beni che appartengono a coloro che sono responsabili penalmente del fatto. Per quanto concerne il sequestro comune, l'unica discrepanza tra il CP e la DM risiede nel fatto che il CP limita il sequestro alle azioni od omissioni dolose, mentre la DM si riferisce genericamente a tutte le infrazioni penali, sempre che siano punite con pena privativa della libertà di durata superiore a un anno.

Il potere di sequestro allargato, che gli Stati membri dovranno introdurre nelle loro legislazioni prima del 15 marzo 2007, ha la seguente configurazione:

- In primo luogo, si applicherà solamente ai reati di falsificazione di moneta, riciclaggio di capitali, traffico illegale di persone, corruzione di minorenni e pornografia infantile, traffico illecito di stupefacenti e terrorismo.

- In secondo luogo, la persona condannata per uno di questi reati, eccetto il terrorismo, deve operare nell'ambito di un'organizzazione criminale, così come questa figura è definita nella normativa dell'UE.

– In terzo luogo, il sequestro allargato verrà applicato solamente allorquando tali reati implicino pene detentive di una certa gravità. In relazione al riciclaggio di capitali, si esige che esso sia punito con pena di reclusione che abbia un massimo di almeno quattro anni. Per i restanti reati, la durata della pena di reclusione deve avere una pena massima dai cinque ai dieci anni.

– Da ultimo, è previsto che il reato commesso sia di tale natura da poter generare un vantaggio economico.

In cosa consiste il potere di sequestro allargato? Principalmente, esso consiste nel poter controllare contabilmente tutto il patrimonio della persona condannata, di modo che, qualora sia stata accertata la provenienza illecita dei suoi beni, si proceda alla loro confisca, sebbene questi beni non abbiano una relazione diretta con il reato in concreto commesso. Se si fornisce la prova che i guadagni sono di provenienza illecita, sarà sufficiente applicare il sequestro comune. La modalità allargata permette il sequestro di beni della persona condannata allorquando il giudice, analizzando le circostanze del caso concreto, giunga razionalmente alla convinzione che detti beni provengano da attività delittuose realizzate dal condannato durante il periodo precedente alla condanna. È sufficiente che queste attività delittuose, previe alla condanna, siano similari, non necessariamente uguali, ai fatti per i quali è stato condannato il colpevole. Da ultimo, e in forma ancor più estrema, se c'è una sproporzione tra il patrimonio della persona condannata e i suoi introiti legali, l'organo giurisdizionale potrà procedere al relativo sequestro, qualora giunga alla convinzione che detto patrimonio provenga dall'attività delittuosa del condannato.

Per concludere l'analisi dei casi di sequestro allargato, la DM permette agli Stati membri, in maniera facoltativa, di sequestrare i beni acquisiti dai parenti del colpevole e i beni trasmessi a una persona giuridica, su cui il condannato eserciti un controllo effettivo in modo individuale o congiunto con i suoi parenti. La stessa regola si applicherà allorquando il colpevole riceva una parte considerevole degli introiti della persona giuridica.

La teoria classica del sequestro, sostenuta dal Tribunale Supremo spagnolo, lo considera una conseguenza accessoria del reato, per cui esso deve mantenere una connessione típica con la responsabilità penale, e deve risultare accertato nel fascicolo dei fatti probatori che gli effetti, gli strumenti o i profitti provengano dall'illecito o siano pertinenti dello stesso, tutto ciò nel rispetto del principio accusatorio.

Succede che la criminalità organizzata e il terrorismo, la loro capa-

cità di produrre profitti economici molto elevati, le possibilità di occultare o favorire l'origine illecita dei proventi, attraverso una fitta rete di negozi simulati e di società prestanome intermediario e tutto ciò solleva la necessità di domandarsi se il sequestro, attualmente vigente, sia uno strumento realmente efficace per la lotta contro la criminalità globalizzata.

Tutto parrebbe supporre una revisione profonda di questo istituto penale di origine processuale preventiva. La riforma attuata nell'articolo 127 CP dalla L.O. 15/2003 ha già estremizzato il suo rigore repressivo, includendo i beni, le misure o gli strumenti con cui sia stato commissionato il delitto, prevedendo il sequestro di altri beni del colpevole per un valore equivalente a quelli che non si è potuto sequestrare e dando la facoltà al giudice di procedere al sequestro, anche se non sia stata applicata una pena per essere la persona esente da responsabilità criminale o la stessa si sia estinta.

La DM presuppone un vigoroso passo in avanti in questa direzione di combattere la delinquenza organizzata – si pensi, per esempio, alle reti internazionali di narcotraffico o di riciclaggio di denaro connesse con le bande terroristiche – con autentica parità di armi. Se una persona facente parte di una organizzazione criminale sia stata dichiarata colpevole per un reato grave che possa produrre ingenti guadagni, e il patrimonio di detta persona non possa giustificarsi con i suoi introiti legali, è ragionevole dedurre che il reato che sia stato sanzionato sia soltanto un altro commesso dall'accusato. La legge autorizzerà l'organo giurisdizionale a procedere al sequestro di detti beni se, sulla base dei fatti concreti, giunga al pieno convincimento della loro origine illecita.

La decisione normativa, che viene incorporata nella nostra legislazione, dovrà logicamente rispettare i diritti e le garanzie costituzionali dell'accusato, in particolare la presunzione di innocenza, come sanciscono gli articoli 4 e 5 della stessa Decisione Quadro. Riconoscendo le difficoltà tecniche inerenti ad ogni cambiamento giuridico che sia importante, il sequestro allargato richiesto dall'UE rappresenta una delle priorità dell'attuale legislatura in Spagna.

2. Il programma a favore delle vittime del terrorismo

A partire dal Decreto Reale (RD) 2317/2004 del 17 dicembre, è stato istituito in Spagna l'Alto Commissariato di sostegno alle vittime del terrorismo. Il riconoscimento e l'attenzione alle vittime del terrori-

smo è una necessità sentita da tutta la società spagnola, sensibilizzata, senza alcun dubbio, innanzitutto nei confronti delle vittime delle conseguenze della violenza terrorista. E non è solo una necessità di stretta giustizia e di solidarietà, ma anche una manifestazione della forza morale che la stessa società fa valere di fronte alla minaccia che questa violenza rappresenta.

Senza dubbio, il lavoro portato a termine dalle associazioni e fondazioni create negli ultimi anni è risultato fondamentale nel compito di sensibilizzazione verso le vittime e nell'espressione dell'impegno morale di fronte al terrorismo; però, come non è possibile misurare alcuno sforzo per migliorare l'efficacia e le misure nello sviluppo di questo compito, il Governo, nell'ambito di sua competenza, considera suo preciso dovere approfondire i meccanismi di armonizzazione dell'azione dei differenti organi e organismi dell'Amministrazione dello Stato, per conseguire un'assistenza integrale alle vittime delle azioni terroristiche.

Inoltre, occorre incrementare il coordinamento e la cooperazione con le restanti amministrazioni territoriali che attuano adempimenti su questo terreno, creando, attraverso ciò, i necessari canali che permettano di dare tale assistenza integrale.

In tal modo, l'Alto Commissariato, dipendente direttamente dalla Presidenza del Governo, assume il compito di articolare i meccanismi di coordinamento e cooperazione e propone tutte le misure legislative e materiali che si stimino opportune per realizzare un'attenzione globale ed efficace alle vittime del terrorismo. L'Alto Commissariato assume così:

- il conseguimento degli adempimenti degli organi dell'Amministrazione in materia di assistenza e aiuti alle vittime del terrorismo, di natura economica o di qualunque genere;
- collaborare con associazioni, fondazioni e altre istituzioni pubbliche e private che prestino attenzione alle vittime;
- cooperare con tutte le amministrazioni pubbliche;
- valutare continuamente la situazione economica e sociale delle vittime;
- proporre iniziative legislative e regolamentari per migliorare l'informazione, l'attenzione e l'appoggio alle vittime.

Queste sono le linee maestre di quella che sarà la Legge di solidarietà per le vittime del terrorismo

Analogamente, è stato creato, indipendentemente dagli Organismi comuni o generali di assistenza alla vittima, lo specifico Organismo di

assistenza alle vittime del terrorismo nella “*Audiencia*” Nazionale, che è l'organo giurisdizionale incaricato di istruire e giudicare i casi di terrorismo.

Allo stesso modo, nella già progettata riforma della Legge sul Processo penale, si contempla espressamente il diritto di informazione della vittima, in tutte le fasi del processo, la facilitazione da parte di tutti gli operatori (giudici, pubblici ministeri ecc.) della possibile individualizzazione nella causa penale e l'esercizio di azioni civili di risarcimento.

Inoltre, si studia la riforma del sistema di protezione delle vittime che siano testimoni in queste cause penali, con il fine di creare l'organizzazione amministrativa necessaria per fornire una protezione effettiva alla vittima nelle sue dichiarazioni e collaborazioni con la giustizia, che si estenda dall'anonimato, fino ai sistemi di cambio di identità, domicilio, o lavoro.

IV. I pilastri attuali della lotta antiterrorista

Il terrorismo è una minaccia per tutti gli Stati e per tutti i popoli. Rappresenta una enorme minaccia per la nostra sicurezza, per i valori delle nostre società democratiche e per i diritti e libertà dei nostri cittadini, in particolare colpendo come obiettivo indiscriminato gente innocente. Il terrorismo è criminale e non può essere giustificato da nessuna circostanza.

I quattro pilastri della strategia della UE per la lotta antiterrorista sono prevenire, proteggere gli obiettivi essenziali, perseguire e indagare i membri delle reti esistenti e rispondere in maniera più efficace di fronte alle conseguenze degli attentati, una risposta globale e proporzionata alla minaccia terroristica internazionale. È una strategia che richiede un lavoro su scala nazionale, europea e internazionale, per ridurre la minaccia del terrorismo e la nostra stessa vulnerabilità di fronte ai suoi attacchi (strategia che si adotta dopo l'attentato dell'11 marzo a Madrid –Consiglio europeo di marzo 2004-).

1. La prevenzione del terrorismo

A) La legge sui partiti politici

In materia di prevenzione, in Spagna spicca l'idea di combattere l'aggravamento e la diffusione del terrorismo. In Spagna, si è preteso

di plasmare questo obiettivo nella Legge organica sui partiti politici del 27 giugno 2002.

Sebbene i partiti politici non siano organi costituzionali, tuttavia gli enti privati con base associativa rappresentano una parte essenziale della architettura costituzionale, svolgono funzioni di una importanza costituzionale primaria e dispongono di una doppia natura che la dottrina suole riassumere con reiterati riferimenti alla loro rilevanza costituzionale e alla garanzia istituzionale degli stessi da parte della Costituzione.

Sia dall'uno che dall'altro punto di vista, risulta evidente che i tempi presenti richiedono un rafforzamento e un miglioramento del loro statuto giuridico con un regime più delineato, garantista e completo. Se così è per ogni associazione, a maggior ragione lo deve essere per le associazioni politiche, la cui finalità è quella di unificare convincimenti e sforzi per incidere nella direzione democratica delle decisioni pubbliche.

Però, occorre anche prendere in considerazione che i partiti sono strumenti fondamentali per il funzionamento dello Stato, per cui il loro regime necessita di una minuziosa regolamentazione, specificando quali siano le esigenze costituzionali di organizzazione e funzionamento democratico di un partito, tanto con riferimento al rispetto di principi democratici nella loro organizzazione interna o nell'attività esterna, che per quanto riguarda i procedimenti per renderli effettivi.

L'obiettivo è in primo luogo evitare che un partito possa in forma reiterata e grave attentare contro il regime di libertà, giustificare il razzismo o la xenofobia o appoggiare politicamente la violenza e le attività di bande terroristiche. In special modo, si prende in considerazione che, a causa dell'attività di terrorismo, risulta indispensabile identificare e differenziare con chiarezza quelle organizzazioni che difendono e promuovono le loro idee e programmi con rispetto scrupoloso dei metodi democratici, da quelle altre che sostengono la loro azione politica in connivenza con la violenza, il terrore, la discriminazione, l'esclusione e la violazione dei diritti e delle libertà.

A tali fini, si stabilisce un procedimento giudiziario che può concludersi con la dichiarazione di illegalità dei partiti che appoggiano politicamente in forma reale ed effettiva la violenza o il terrorismo, separato da quello che si prevede nel CP per sciogliere le associazioni illecite.

In tal senso, la Legge del 2002 opta per non riconoscere il carattere democratico di un partito e la sua conformità ai valori costituziona-

li, riferendosi non alle idee o ai fini proclamati dallo stesso, ma considerandoli congiuntamente alla sua attività. Gli unici fini esplicitamente vietati sono quelli che comportino un illecito penale, che implicheranno in tal caso lo scioglimento o la sospensione del partito. Pertanto, la sua illegittimità deriva da un'attività che, in forma evidente e reiterata, violi i valori democratici, i diritti e le libertà.

B) *La riforma del codice penale in materia di esplosivi*

Anche in materia di prevenzione, si è proceduto, recentemente, a una riforma nel CP in materia di esplosivi. Nell'ambito dell'*Accordo per le Libertà e contro il Terrorismo*, il Governo, attraverso il Ministero dell'Interno, ha dato priorità a un Piano Antiterrorista per stimolare la lotta contro le bande armate tanto interne al nostro paese che con proiezione internazionale.

Come dimostrato in maniera manifesta dai tragici attentati a Madrid dell'11 marzo e 3 aprile 2004, le nuove forme di terrorismo di natura internazionale che cominciano ad apparire nel nostro paese, sono difficili da scoprire e, pertanto, da controllare. Di fronte alla minaccia terrorista, si rende necessario introdurre miglioramenti nell'ordinamento sanzionatorio, con i quali il nostro Stato sociale e democratico di diritto possa rispondere in forma garantista, legittima e altrettanto efficace.

A tal fine, questa riforma tenta di rafforzare l'intervento sanzionatorio tanto in ambiti suscettibili di miglioramento, come in concreto *in materia di sostanze esplosive che possano causare stragi*, per la constatata inefficacia degli strumenti legali dei quali dispone detto settore, onde evitare un consumo indebito di sostanze particolarmente pericolose.

Detti miglioramenti implicano, in primo luogo, una revisione e modernizzazione dei principi amministrativi basilari di controllo in materia di esplosivi, però, in ultima istanza, richiedono anche l'esercizio del *ius puniendi* nelle sue due manifestazioni: quella sanzionatoria amministrativa e quella punitiva statale. Ciò perché, secondo la comprovata giurisprudenza costituzionale, entrambe le manifestazioni sanzionatorie possono concorrere nella tutela di un medesimo bene giuridico.

La presente riforma adotta come ineludibile punto di partenza la necessità di tutelare beni giuridici individuali come, tra gli altri, *la vita e la integrità fisica delle persone*, che trovano il loro referente costituzionale

nei diritti fondamentali dell'art. 15 della Magna Carta. Allorquando beni giuridico-penali di grande rilevanza siano stati direttamente colpiti con metodi terroristici e siano tutelati nell'ambito dell'uso illecito di esplosivi, indirettamente si colpisce la sicurezza nel suo insieme della società democratica, è possibile constatare non solamente l'inefficacia della potestà sanzionatoria amministrativa nel controllo di detti illeciti, ma anche l'insufficienza e la mancanza di efficacia degli strumenti penali per affrontare qualunque fenomeno criminale che possa causare stragi. Al margine di delitti come quello dell'art. 573 C.P., caratterizzati dall'esigenza che concorra la finalità di sovvertire l'ordine costituzionale o alterare gravemente la pace pubblica, il nostro ordinamento giuridico-penale manca di previsioni espresse che abilitino all'incriminazione delle condotte di coloro che siano inadempienti ai loro doveri di custodia, consentendo, con azioni o omissioni, la provocazione di stragi, orbene, dette condotte devono essere qualificate conformi a diversi precetti, ponendosi in tal caso complessi problemi in materia di azione, partecipazione e concorso di reati.

Conseguentemente, i miglioramenti alla legislazione penale che adesso si introducono, sono giustificati dall'ineludibile rispetto delle garanzie di *frammentarietà e sussidiarietà*: da un lato, resta salvaguardato il primo mandato allorquando si tratti di proteggere beni particolarmente rilevanti, necessari e suscettibili di tutela, come quelli menzionati e, in ultima istanza, la sicurezza collettiva di fronte ad aggressioni di estrema gravità, compiute utilizzando esplosivi. Dall'altro, l'inefficacia dell'intervento amministrativo per controllare il possesso e il consumo illecito di esplosivi, che possano causare gravi pregiudizi alla società, rende necessario che si debba ricorrere *sussidiariamente* al Diritto penale per garantire l'integrità dei beni giuridici essenziali per la coesistenza nella società.

In definitiva, le modifiche che il presente testo stabilisce, si fondano su un principio di *ultima ratio*, dato che il *ius puniendi* si attua in ultima istanza, senza che si abbia soltanto l'idea di trasmettere alla cittadinanza l'impressione di sicurezza e di decisione del conflitto, attraverso la penalizzazione del medesimo. Inoltre, occorre considerare che, con la presente riforma, non si puniscono nuove forme di delinquenza, bensì si tratta di perfezionare le figure tipiche delittuose del Capitolo I della Sezione 3^a, mediante l'incorporazione di una figura delittuosa, *con la quale si tratti di decidere, con espressa regolamentazione positiva, tanto le complesse problematiche della partecipazione criminale, quanto le possibili carenze normative*. In ogni caso, l'intervento penale

in questa materia è soggetto a limiti garantisti, che derivano dai precedenti principi.

Si introduce, di conseguenza, un nuovo principio nel Codice Penale, l'art. 348 *bis*, con il quale si auspica di risolvere i possibili dubbi circa l'esistenza di lacune di punibilità relative a condotte illecite degli incaricati del controllo di esplosivi. Se ciò è, si tratta ora di punire espressamente la condotta di coloro che, essendo incaricati di custodire e controllare esplosivi e altre sostanze che possano causare stragi, non adempiano a detto dovere, contrariamente agli incarichi deducibili dalla legislazione sugli esplosivi – principalmente, il *Regolamento sugli Esplosivi*, approvato dal Decreto Reale 230/1998, del 16 febbraio –, e dalle norme fondamentali in materia di sicurezza mineraria – il *Regolamento Generale di Norme Fondamentali sulla Sicurezza Mineraria*, approvato dal Decreto Reale 863/1985, del 2 aprile – sia nel caso in cui diano quelle sostanze a terzi, sia che se ne appropriino o, da ultimo, permettano che altri le sottraggano.

Inoltre, con la delimitazione del gruppo di soggetti attori si tratta di adeguare il precetto al principio di frammentarietà, posto che la prassi ha dimostrato che gli attacchi più gravi a detti beni giuridico-penalì sono soliti provenire da soggetti obbligati, per legge o contratto, alla custodia di sostanze esplosive che possano causare stragi. Conseguentemente, l'apparente progresso nella linea di intervento penale deve essere relativizzato, posto che non si è creduto necessario punire qualunque condotta trasgressiva delle norme di sicurezza relative agli esplosivi che possano causare stragi, ma solo quelle condotte poste in essere dagli incaricati di custodire dette sostanze. Questo limite soggettivo garantisce, nello stesso tempo, la distinzione tra i reati e le infrazioni amministrative in materia di esplosivi.

Da un altro punto di vista, si aumentano le pene previste nell'art. 348 del Codice Penale, non soltanto per adeguare le conseguenze giuridiche di questo reato a quelle comminate per gli illeciti delle restanti sezioni del Capitolo I del Titolo XVII, ma principalmente per frenare le differenze in materia penale esistenti tra il citato precetto ed altri, come l'art. 568 C.P., in cui sono previste analoghe modalità di condotta. Comunque sia, in tal modo e nell'insieme, i rispettivi contenuti illeciti dei reati, di cui agli artt. 348 C.P. e 568 C.P. presentano una distinta gravità, la cui punizione dovrà stabilirsi in pratica attenendosi al principio di proporzionalità in senso stretto.

Da ultimo, logica conseguenza delle antecedenti riforme è la modifica della rubrica della Sezione 3^a del Capitolo I, Titolo XVII, che ora

passa a denominarsi “Di altri reati pericolosi causati *dagli esplosivi* e altri agenti”, trattandosi di distaccarli nella *ratio legis* o finalità oggettiva che informa l'interpretazione di questi precetti, ponendo l'accento sul principio della pericolosità delle sostanze esplosive utilizzate come misure di attacco, in quanto possono perturbare gravemente la sicurezza collettiva e mettere in pericolo beni giuridico-penali individuali particolarmente essenziali per la coesistenza nella nostra società democratica, come la vita o l'integrità fisica.

2. La persecuzione e l'indagine sul terrorismo

Le principali linee di attualizzazione, potenziate in Spagna in materia di lotta antiterrorista, passano, inoltre, attraverso i seguenti obiettivi, succintamente enunciati:

- Necessità di attualizzare le misure necessarie per l'indagine, compito che si sta adempiendo con l'elaborazione di uno schema di progetto di nuova Legge sul Processo Penale.
- Potenziare il mandato europeo di arresto e detenzione, di cui la Spagna è fedele sostenitrice.
- Potenziare la richiesta europea dell'conseguimento di prove, strumento attualmente in elaborazione.
- Potenziare le *équipes* congiunte di indagine.
- Potenziare l'interscambio pratico di cooperazione e informazione tra polizia e autorità giudiziarie, attraverso Europol e Eurojust. La UE è sempre più aperta. Rappresenta una zona di interdipendenza sempre più grande, che permette la libera circolazione di persone, idee, tecnologie e risorse. È un ambiente di cui approfittano i terroristi per conseguire i loro obiettivi, per cui in questo contesto è imprescindibile un'azione, stringendo un compromesso con l'Unione Europea.

Il governo spagnolo ha presentato un Progetto di legge che è motivato dalla necessità di adeguare il nostro ordinamento giuridico al contenuto della *Decisione 2002/187/JAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002*, con la quale si crea Eurojust “*per potenziare la lotta contro le forme gravi di delinquenza*”.

Detta Decisione, che è obbligatoria in tutte le sue parti per gli Stati membri, ha significato nel 2002 un passo importantissimo nella costruzione dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

Eurojust si configura come un organo dell'Unione Europea, dotato di propria personalità giuridica, il cui finanziamento è a carico del bilancio generale dell'Unione. Il suo obiettivo principale è *facilitare*

l'adeguato coordinamento delle procure nazionali, sostenere le indagini penali nei casi di criminalità organizzata, in particolare basandosi sulle analisi di Europol; inoltre, cooperare strettamente con la rete giudiziaria europea, con la finalità di semplificare l'esecuzione di commissioni rogatorie.

L'oggetto del progetto di legge approvato dal Congresso dei deputati spagnoli è emanare le disposizioni minime necessarie per rendere possibile l'attuazione di Eurojust, in particolare, per quanto riguarda lo statuto del membro nazionale spagnolo di Eurojust e le relazioni delle autorità spagnole con detto Organo dell'Unione Europea.

Inoltre, il progetto di legge regola alcuni aspetti molto concreti di organi o entità che, in materia di cooperazione giudiziaria, sono stati creati negli ultimi anni nell'Unione Europea: Reti Giudiziarie Europee e magistrati di collegamento.

Il testo del Progetto di Legge è stato sottoposto a un lungo periodo di consultazioni, nel corso delle quali si è sentito il parere delle istituzioni dello Stato (Consiglio Generale del Potere Giudiziario, Consiglio Fiscale e Consiglio di Stato), che hanno aiutato a perfezionare l'antiprogetto nella fase della sua formazione. Nel progetto si riuniscono alcuni dei loro contributi.

Da un lato, spicca l'inclusione del Direttore dell'Agenzia Spagnola di Protezione dei Dati nell'Autorità Comune di Controllo di Eurojust; dall'altro lato, la possibilità che il membro nazionale Eurojust possa essere chiamato per fornire informazioni sull'attività svolta alle Commissioni di Giustizia e dell'Interno del Congresso e del Senato.

Entrambe le modifiche, senza dar luogo a dubbi, hanno comportato un importante contributo da parte delle Camere.

La Spagna disporrà di tre rappresentanti negli organi di Eurojust: il membro nazionale, l'assistente del membro nazionale e il corrispondente nazionale sugli assunti di terrorismo (ferma restando la possibilità di nominare altri corrispondenti nazionali).

Sebbene la normativa europea permetta che per lo svolgimento di questi incarichi possano essere nominati membri delle forze e corpi di sicurezza, il nostro progetto di Legge, considerando le caratteristiche del nostro ordinamento giuridico e l'operatività degli adempimenti che si spera possano eseguire i rappresentanti spagnoli in detto organismo, si è mostrato incline affinché coloro che possano occupare detti incarichi siano solamente membri appartenenti all'ufficio del Pubblico Ministero e della magistratura.

Il membro nazionale Eurojust ha come principale funzione quella

di dinamizzare la cooperazione giuridica internazionale: disporrà della facoltà di ricevere e trasmettere le richieste di assistenza giudiziaria, avrà poteri di adempimento complementare a partire dalla risposta ottenuta dalle autorità giudiziarie straniere, sempre sotto il controllo dell'autorità giudiziaria o dei Pubblici Ministeri che abbia inviato la richiesta di assistenza.

Particolarmente importante per il membro nazionale Eurojust è l'autorizzazione all'accesso alle diverse fonti di informazione: accesso al Sistema di Informazione di Schengen e all'informazione risultante dalle indagini portate a termine dall'Organismo Europeo di Lotta contro la Frode (OLAF), senza pregiudizio delle altre autorità spagnole già designate. Inoltre, si equipara il membro nazionale spagnolo di Eurojust ai giudici e ai Pubblici Ministeri spagnoli, per quanto riguarda il regime di accesso ai dati di carattere personale che risulta applicabile a questi ultimi.

Il progetto di Legge stabilisce un dovere generale di collaborazione delle autorità spagnole con Eurojust, che si estende non solo agli organi del potere giudiziario e al Pubblico Ministero, ma al resto delle autorità ed entità pubbliche, nell'ambito del rispetto delle proprie rispettive competenze.

Attraverso la Procura Generale dello Stato, si indirizzano tutte le petizioni che possano produrre effetti sul processo penale, spettando a questo stimare la pertinenza nella soddisfazione della richiesta, dando, in tal caso, le opportune istruzioni ai membri della Procura.

Da ultimo, si creano in questo progetto di Legge sei posti di Magistrati di collegamento: quattro negli Stati membri dell'Unione Europea (la cui esistenza è stata già contemplata nell'articolo 65 della Legge 66/1997 sulle misure fiscali, amministrative e di ordine sociale) e due addizionali negli Stati che non siano membri dell'Unione.

In definitiva, una legge che pone il nostro ordinamento giuridico in sintonia con il diritto europeo.

Una riforma che migliorerà in forma significativa di giorno in giorno la lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo, permettendo che la Spagna possa continuare, essendo uno degli Stati dell'Unione più compromessi e in prima linea, la costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Eurojust ha dimostrato di essere una potentissima arma nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale e, con questa Legge, noi siamo in testa, in Europa, nel sostegno al lavoro e nel compito svolto per questo organismo europeo.