



DOTTORATO DI RICERCA IN
"DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E ORDINAMENTI
NAZIONALI"

CICLO XXI

COORDINATORE Prof. Giovanni De Cristofaro

IL CONTRASTO AL TERRORISMO INTERNAZIONALE NELLE FONTI
PENALI MULTILIVELLO.
CONVERGENZE NEMICALI E MODELLI NORMATIVI CIRCOLARI

Settore Scientifico Disciplinare IUS/17

Dottorando

Dott. Rossi Francesco

Tutore

Prof. Alessandro
Bernardi

Anni 2015/2018

**II CONTRASTO AL TERRORISMO INTERNAZIONALE
NELLE FONTI PENALI MULTILIVELLO**
Convergenze normative e modelli circolari

Indice

- I. Introduzione.
- II. L'oggetto, la metodologia e gli obiettivi dell'indagine.
 - a) Il movimento di riforma del diritto penale antiterrorismo in Europa.
 - b) L'incriminazione ad ampio raggio di atti (pre-)preparatori compiuti da *lone wolves* e *foreign fighters*.
 - c) Le ipotesi di lavoro.
 - d) Scopi e metodi delle cinque Parti.

PARTE I

IL DIRITTO PENALE DI FRONTE AL TERRORISMO JIHADISTA: I PARADIGMI DI CONTRASTO E LA LORO COMMISTIONE

- 1. I caratteri essenziali del terrorismo jihadista contemporaneo e il parallelo adattamento delle fonti penali di settore.
- 2. I principali connotati del diritto penale antiterrorismo e le sue categorizzazioni dottrinali.
 - 2.1. Lineamenti politico-criminali, sostanziali e processuali del diritto *ante factum* terroristico: una introduzione.
 - 2.2. Il mantra del diritto penale antiterrorismo: le anticipazioni di tutela.
 - 2.2.1. Le logiche d'autore e di lotta nel dibattito dottrinale...
 - a) La lotta contro il terrorista come *focus* del procedimento penale.
 - b) Il vero interesse giuridico protetto: il mantenimento di un ordine pubblico calmierato dall'allarme sociale.
 - 2.2.2. ... e nelle statistiche aggregate a livello europeo.
 - 2.2.3. Le derive autoritarie del diritto penale del nemico.
 - 2.2.4. (Segue.) Il sistema di *counter-terrorism* statunitense (cenni).
 - 2.3. Il diritto antiterrorismo nel pensiero di Clive Walker.
 - 2.3.1. I modelli di diritto penale antiterrorismo...
 - a) *Criminalization*.
 - b) *Executive*.
 - c) *War*.
 - d) *Exit*.
 - 2.3.2. ... e le sue funzioni.
- 3. La commistione dei paradigmi penali di contrasto al terrorismo tra dogmatica e realtà.
- 4. Il difficile bilanciamento tra libertà e sicurezza.
 - 4.1. Il versante costituzionale dei giudizi di bilanciamento.
 - 4.1.1. La dimensione multilivello del bilanciamento e le relative problematiche.
- 5. La complessa individuazione di soluzioni penali al problema del terrorismo internazionale.

PARTE II

IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO NELLE FONTI SOVRANAZIONALI

CAPITOLO I

LE FONTI INTERNAZIONALI

1. L'impulso delle fonti internazionali alle riforme europee e nazionali in tema di terrorismo.
 - 1.1. Gli obblighi di incriminazione nelle principali convenzioni settoriali delle Nazioni Unite...
 - 1.1.1. La repressione del terrorismo mediante ordigni esplosivi e del suo finanziamento.
 - 1.1.2. L'apporto fornito dal diritto internazionale di *soft law*.
 - 1.1.3. Le indicazioni sul piano sanzionatorio e le loro funzioni.
 - 1.2. ... e nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza.
 - 1.2.1. La strategia *post* 11 settembre nella risoluzione 1373 (2001).
 - 1.2.2. La repressione anticipata delle condotte dei *foreign fighters* nella risoluzione 2178 (2014).
 - 1.2.3. Il concetto di terrorismo e l'istigazione a quest'ultimo nelle risoluzioni 1566 (2004) e 1624 (2005).
 - 1.3. L'irradiamento delle norme antiterrorismo internazionali e le relative critiche.

CAPITOLO II LE FONTI EUROPEE

1. L'armonizzazione del diritto penale antiterrorismo nella Grande e nella Piccola Europa.
 - 1.1. Gli obblighi di tutela penale nelle convenzioni del Consiglio d'Europa...
 - 1.2. ... e nelle fonti dell'Unione europea.
 - 1.2.1. Le previsioni di parte speciale e di parte generale nella decisione quadro 2002/475 GAI.
 - 1.2.2. Le modifiche apportate dalla decisione quadro 2008/919/GAI.
 - 1.2.3. Le novità introdotte dalla direttiva 2017/541/UE.
 2. Le analogie tra le fonti antiterrorismo sovranazionali.

CAPITOLO III L'ARMONIZZAZIONE DELLE LEGISLAZIONI PENALI ANTITERRORISMO: UN PRIMO BILANCIO

- 3.1. I principali fattori alla base dell'incidenza delle fonti penali antiterrorismo sovranazionali nei sistemi giuridici nazionali.
- 3.2. (Segue.) Le possibili forme di attrazione del diritto antiterrorismo nazionale nella competenza della Corte di giustizia.
- 3.3. (Segue.) La crescente convergenza delle legislazioni penali antiterrorismo in Europa.
- 3.4. I fattori di resistenza al ravvicinamento normativo.
 - 3.4.1. Il potenziale ambivalente delle tradizioni penali nazionali e la loro influenza sulla prassi applicativa.
 - 3.4.2. Il margine di discrezionalità degli Stati membri e i diversi approcci dei legislatori nazionali rispetto agli obblighi di incriminazione UE.
 - 3.4.3. Le differenze strutturali e funzionali tra le norme penali UE e nazionali.
 - 3.4.4. La mancanza di una parte generale del diritto penale UE.

PARTE III IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO IN ITALIA, FRANCIA, SPAGNA E REGNO UNITO

- I. Le riforme delle “legislazioni-modello” di Italia, Francia, Spagna e Regno Unito nel settore del contrasto al terrorismo e il loro rapporto anfibiologico con le fonti sovranazionali.

CAPITOLO I IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO IN ITALIA

1. La normativa italiana dopo le leggi 17 aprile 2015, n. 43 e 28 luglio 2016, n. 153.
2. I mutevoli orientamenti giurisprudenziali in tema di associazione con finalità di terrorismo...
 - 2.1. ... e le diverse posizioni assunte dalla dottrina.
3. La finalità di terrorismo nel codice penale, in dottrina e in giurisprudenza.
 - 3.1. Lo scostamento tra le definizioni di terrorismo italiana e UE.
 - 3.2. La oggettivizzazione della finalità di terrorismo.
4. La recente casistica sui principali reati terroristici “satellite”.
 - 4.1. L’arruolamento con finalità di terrorismo.
 - 4.1.1. La serietà dell’accordo tra arruolante e arruolato sul programma terroristico e la punizione della mera adesione ideologica.
 - 4.1.2. L’interferenza dell’arruolamento con la partecipazione all’associazione, l’istigazione e la cospirazione a commettere reati terroristici.
 - 4.1.3. La problematica punibilità del tentativo.
 - 4.2. L’addestramento con finalità di terrorismo.
 - 4.3. L’organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo.
5. L’influenza della legislazione italiana sulle riforme penali UE di contrasto al terrorismo...
 - 5.1. ... e i suoi tratti problematici.
 - 5.1.1. La sovrapposizione dei precetti penali antiterrorismo e il disorientamento dell’interprete.
 - 5.1.2. La sproporzione per eccesso della reazione punitiva e la sua finalità neutralizzante.

CAPITOLO II IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO IN FRANCIA

1. I reati terroristici in Francia durante lo stato di emergenza.
 - 1.1. L’istigazione al terrorismo, la sua apologia e l’*entreprise individuelle* nella *Loi 2014-1353*.
 - 1.1.1. Gli eccessi punitivi nella *Loi 2014-1353*, nella giurisprudenza delle Corti nazionali e il primo intervento del *Conseil constitutionnel*.
 - 1.2. Le novità nelle *Lois 2016-731, 2016-987, 2017-258, 2017-1510* e le loro ripercussioni alla luce della giurisprudenza e dei dati statistici.
 - 1.2.1. La responsabilità penale dei soggetti legalmente responsabili per la radicalizzazione del minore e i reati ultra-anticipati di cyber-terrorismo.
 - 1.2.2. (Segue.) La duplice declaratoria di illegittimità del *Conseil constitutionnel*.
 - 1.2.3. L’exasperazione dei poteri di intervento delle autorità inquirenti e i suoi riflessi sulla casistica francese.
2. L’involuzione della legislazione antiterrorismo francese verso il diritto penale del nemico.

CAPITOLO III

IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO IN SPAGNA

1. La normativa antiterrorismo spagnola dopo la *Ley Orgánica* n. 1 e 2/2015.
 - 1.1. I nuovi reati terroristici in forma individuale.
2. Gli eccessi punitivi del sistema penale spagnolo rispetto alle fonti sovranazionali.
3. Lo stravolgimento del sistema di esecuzione della pena in relazione ai reati terroristici.
4. L'incidenza dell'emergenza terroristica sull'operato delle Corti e sugli equilibri del sistema penale in Spagna.

CAPITOLO IV

IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO NEL REGNO UNITO

1. Lo sviluppo della normativa antiterrorismo inglese dal *Counter Terrorism Act 2000* al *Counter-Terrorism and Security Act 2015*.
 - 1.1. Il cuore del diritto penale antiterrorismo UK nel *Terrorism Act 2000*.
 - 1.2. Il *Terrorism Act 2006* e il perfezionamento di un paradigma penale incentrato sul sospetto.
 - 1.3. Le misure amministrative di prevenzione e la penalizzazione accessoria del loro inadempimento.
2. Il rovesciamento delle logiche garantistiche del procedimento penale.
3. Le perversioni mediatiche del dibattito attorno alla questione terroristica...
4. ... e le loro ripercussioni sull'attività delle Corti nazionali.
5. I tratti nemicali della normativa antiterrorismo del Regno Unito e i loro riflessi sul piano empirico.
6. Il peso specifico su scala globale del modello inglese di contrasto al terrorismo.

PARTE IV

L'EVOLUZIONE E L'INTERAZIONE DELLE FONTI PENALI DI CONTRASTO AL TERRORISMO INTERNAZIONALE

1. L'irrigidimento delle legislazioni e delle pratiche nazionali di contrasto al terrorismo in Europa. Profili comuni e rilievi statistici.
 - 1.1. La strumentalizzazione del procedimento penale all'incapacitazione del potenziale terrorista.
 - 1.2. La consacrazione della finalità neutralizzante della pena.
2. La circolarità orizzontale e verticale dei modelli nazionali nel processo di armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo.
3. L'incidenza distorsiva delle riforme antiterrorismo sulle parti generali nazionali.
 - 3.1. La "normalizzazione dell'emergenza" come presupposto del degrado delle tradizioni penali domestiche di parte generale.
 - 3.1.1. I giudizi sulla natura del pericolo e sul nesso di causalità tra condotte (ultra-)preparatorie ed evento.
 - 3.1.2. Antiche ideologie riconsacrate: la dimensione collettivo-utilitaristica della pena in Francia.
 - 3.1.3. Le ricadute del diritto penale UE sulle parti generali dei suoi Paesi membri.
4. La responsabilità politica condivisa per la deriva securitaria delle fonti penali antiterrorismo in Europa.
5. Il tendenziale lassismo delle Corti nazionali e sovranazionali rispetto agli eccessi punitivi degli Stati.

- 5.1. Le Corti nazionali.
- 5.2. Le Corti sovranazionali.
 - 5.2.1. La Corte di giustizia.
 - 5.2.2. La Corte EDU.
 - a) *Blacklisting* e misure restrittive.
 - b) Le legislazioni antiterrorismo degli Stati parte del Consiglio d'Europa.
- 5.3. Uno sguardo d'insieme.

PARTE V

PROSPETTIVE E OSTACOLI NEL CONTRASTO AL TERRORISMO INTERNAZIONALE ATTRAVERSO IL DIRITTO PENALE

- 1. Per un riequilibrio tra tutela della sicurezza pubblica e dei diritti individuali.
 - 1.1. Il piano giurisprudenziale.
 - 1.1.1. Corti nazionali.
 - 1.1.2. Corti sovranazionali.
 - a) La Corte di giustizia.
 - b) La Corte EDU.
 - 1.2. Il piano istituzionale.
 - 1.3. Il piano della legislazione penale UE.
 - 1.3.1. Il potenziale contributo delle misure premiali.
 - 1.3.2. (Segue.) La difficile armonizzazione europea delle misure premiali tra disomogenità legislative e dottrinali, incoerenze sistematiche e problemi di competenza.
 - 1.3.3. (Segue.) Il controverso impatto delle riforme penali antiterrorismo sulla disponibilità delle comunità islamiche alla collaborazione preventiva.
 - 1.3.4. Le misure alternative alla detenzione nell'alveo di una riscoperta della finalità rieducativa della pena.
- 2. Un problema in via di emersione: il terrorismo fondamentalista minorile...
 - 2.1. ... e il ripensamento dei relativi canoni di giustizia penale.
 - 2.1.1. Il tendenziale allineamento della giustizia minorile al procedimento penale ordinario sul triplice piano mediatico-politico, legislativo e dottrinale.
 - 2.1.2. I diversi limiti di imputabilità del minore da Stato a Stato e le possibili ripercussioni sulla cooperazione giudiziaria tra Stati UE.

CONCLUSIONI

- a) Lo scarto tra astrazione e realtà: la disillusione attorno alla probabilità concreta di individuare strategie diverse da quelle consolidate.
 - a.1) Il piano normativo.
 - a.2) Il piano giurisprudenziale.
 - a.3) Il piano delle relazioni internazionali.
- b) Naturale vocazione e inadeguatezza funzionale del diritto penale a contrastare il terrorismo.
- c) L'irrisolto problema del terrorismo internazionale come fattore di disgregazione intestina dell'Unione europea.
- d) Verso un diverso bilanciamento tra sicurezza e libertà: il ruolo della comparazione giuridica e del "modello Barak".

I. Introduzione

Affrontare il tema del contrasto al terrorismo attraverso il diritto penale proprio durante un periodo storico di rinnovata e inasprita emergenza risulta un compito estremamente arduo. Anche per chi non ha vissuto la drammatica esperienza del terrorismo in fermento in diversi Stati del Vecchio Continente negli anni '70 e '80 del secolo scorso, riflettere criticamente attorno alle soluzioni adottate e da adottare a un fenomeno così grave e allarmante addossa a chi scrive una pesante responsabilità. La maggior parte dei contributi in tema di terrorismo ci insegnano infatti che la sua vera carica offensiva è rappresentata dalla radicale negazione della democrazia da parte dell'ideologia jihadista. Scrivere di terrorismo presenta dunque un primo ordine di difficoltà: la spinta autoritaria insita nell'azione terroristica rende assai più delicato il compito di analizzare criticamente le scelte di politica criminale¹, legislative e giurisprudenziali adottate democraticamente – sulla scia di un'ampia approvazione da parte dei consociati – dalle istituzioni dello Stato di diritto colpito da un fenomeno che mira a corroderlo e financo a distruggerlo.

Per vero, una parte della letteratura giuridica sul tema della criminalità terroristica insegna altresì che le minacce alla nostra civiltà democratica non provengono soltanto da detta criminalità e dai suoi valori antisistema. È infatti opinione di molti Autori che abbandonare o anche mettere temporaneamente da parte quei limiti invalicabili che lo Stato costituzionale di diritto pone a salvaguardia della propria sopravvivenza rappresenti un rischio addirittura maggiore per la salute della nostra democrazia². Ciò resterebbe valido indipendentemente dalla minaccia che lo Stato si trova ad affrontare: anche, dunque, laddove l'obiettivo perseguito sia la sconfitta di un fenomeno estremamente riprovevole e pericoloso – nonostante la sua mutevolezza nell'arco della storia e l'impossibilità di prevedere con assoluta precisione, anche entro un contesto spazio-temporale circoscritto, il grado di rischio che esso genera – quale il terrorismo.

Di conseguenza, «il problema non è meramente sopravvivere, ma il modo in cui la società sceglie di sopravvivere»³. Al riguardo, le avvertenze della dottrina sembrano però essere stata in larga parte ignorate. Prima ancora del tragico attentato dell'11 settembre 2001 alle *Twin Towers* di New York, a partire almeno dagli anni '70 del secolo scorso le politiche di contrasto al terrorismo sono state frutto via via sempre più evidente dell'emergenza⁴ e delle sue logiche eccezionali e derogatorie rispetto agli equilibri dello Stato di diritto. L'apice di tali politiche è rappresentato dalla *war on terror* che il governo capeggiato da George W. Bush ha intrapreso con vigore esemplare a partire proprio dai primissimi istanti successivi all'attentato di matrice islamico-fondamentalista a danno delle Torri Gemelle. La militarizzazione dell'azione antiterroristica statunitense, il suo peso specifico in termini politici nelle relazioni diplomatiche con le controparti statali e l'esportazione – pur con variazioni più o meno evidenti – di tale linea d'intervento nelle sedi nazionali e internazionali ha stimolato un acceso dibattito nella dottrina attorno ai diversi modelli normativi di contrasto al terrorismo, alle loro ripercussioni sul sistema giuridico di riferimento e alla loro

¹ E cioè dell'«insieme di processi dai quali la società pianifica risposte al fenomeno delinquenziale»: La definizione riportata è di M. DELMAS-MARTY, *Modèles et mouvements de politique criminelle*, Parigi, 1983, p. 13. Processi, questi, compendiate altresì – seppure con diverse sfumature – dalla formula di “politica criminale” definita da M. LEVAY, *Penal policy, crime and political change*, in *Crime and Transition in Central and Eastern Europe*, a cura di A. Šelih, A. Završnik, New York, 2012, p. 124: «[i]l termine “politica criminale” e l'equivalente “politica giustiziarica penale” includono la legislazione e le altre decisioni dello stato e del governo che riguardano la criminalizzazione, le condizioni della responsabilità penale, il sistema sanzionatorio e l'implementazione delle condanne». L'A. opera una poi una distinzione tra “politica criminale” e “politica penale”, per la quale si intende «la legislazione e le altre decisioni statali (es. il budget degli istituti penitenziari) riguardo al sistema penale».

² Per tutti, si rinvia sin da ora a C. WALKER, *Terrorism and the Law*, Oxford, 2011, p. 51.

³ R.A. FRIEDLANDER, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I, New York, 1979, p. 108-

⁴ Sia essa solamente fattuale oppure anche normativizzata dalle fonti costituzionali e legislative. Invece, diffusamente e per tutti, per un'indagine in merito ad alcune legislazioni antiterrorismo che si assumono essere state elaborate senza l'influenza di contesti emergenziali, si rinvia sin da ora a R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, Michigan, 2014, pp. 34 ss.

sostenibilità rispetto ai principi e diritti fondamentali che formano l'impianto costituzionale delle società plurali e democratiche.

Anche una volta terminata la fase di maggiore fermento immediatamente successiva all'11 settembre, diversi fattori quali la riorganizzazione intestina di *Al-Qaeda*, la nascita dello Stato Islamico e la correlata evoluzione criminologica del fenomeno terroristico hanno influenzato la recente attività di settore dei *policy-makers*. In seguito all'affievolimento del terrorismo a dimensione prevalentemente nazionale in Europa⁵, l'evoluzione in senso transnazionale e reticolare del movimento jihadista⁶ ne ha rivitalizzato sensibilmente la vivacità e la carica offensiva, diffondendo un forte senso di paura e insicurezza nei consociati e stimolando ulteriormente la diffusione a sempre più ampio raggio delle politiche emergenziali di contrasto al terrorismo stesso (siano esse più chiaramente ispirate all'operato statunitense oppure invece maggiormente affini a modelli di intervento sì meno *hardcore* rispetto a quello U.S.A., ma che comunque tendono, nemmeno tanto velatamente, ad accostarsi o addirittura a oltrepassare il confine della legittimità costituzionale)⁷.

Il prosiegua di questa breve introduzione ricostruirà sinteticamente le principali informazioni da cui l'indagine svolta in questa sede prenderà abbrivio e delimiterà l'oggetto dell'indagine, scandendo le sue diverse tappe, i metodi che verranno adottati nell'ambito di ciascuna di queste ultime e infine gli obiettivi che l'indagine stessa si prefigge.

Come noto, il *leitmotiv* che plasma le strategie adottate dalle istituzioni nazionali, regionali e internazionali nel settore del contrasto al terrorismo è il collocamento della sicurezza collettiva al centro dei rispettivi, multiformi programmi di intervento. In questo modo, in via di estrema sintesi, l'obiettivo di prevenire a ogni costo la realizzazione di attentati terroristici predomina nettamente rispetto a quello di intervenire limitando l'operatività del diritto penale all'area frammentaria della repressione di fatti concretamente offensivi per i beni giuridici coinvolti (la vita, l'incolumità, il patrimonio e così via). Rinviando alle successive *Sezioni* del contributo per ogni approfondimento al riguardo, il motto *security first*⁸ ha spinto i legislatori:

- a) a rispolverare la tecnica delle anticipazioni di tutela, arricchendo l'arsenale normativo con nuovi reati terroristici che intervengono in stadi estremamente distanti dalla lesione anche soltanto potenziale ai beni giuridici protetti e allargando ulteriormente il campo di applicazione delle fattispecie incriminatrici di settore già vigenti;
- b) nonché a intervenire sulle tipologie, sui compassi edittali e sui regimi penitenziari di esecuzione della pena in relazione alla criminalità terroristica⁹.

Lungo queste direttrici generali, anche l'attività ermeneutica delle Corti inverte spesso la rotta rispetto ai propri approcci e connotati tradizionali. La casistica al duplice livello nazionale e sovranazionale¹⁰ lascia trasparire (anche se, per vero, non senza alcune eccezioni di notevole rilievo) la tendenza delle giurisdizioni sia di merito, sia di legittimità a introiettare nella giurisprudenza di settore l'orientamento iper-securitario largamente condiviso nel circuito politico-criminale attuale; nonché ad allargare, di riflesso, le maglie del vaglio critico sulla conformità dell'esercizio del potere legislativo al dettato delle Costituzioni e delle Carte dei diritti.

Combinati tra loro, fattori quali l'emergenza terroristica e la sua evoluzione, le politiche criminali eccezionali a baricentro iper-securitario, l'irradiazione di queste ultime su scala

⁵ L'assunto pare dimostrato soprattutto in relazione a Paesi quali Italia e Regno Unito; invece, in altri Stati del Vecchio Continente (Spagna *in primis*) il fenomeno criminale del terrorismo a caratura nazionale permane di notevole attualità.

⁶ Cfr., *infra*, sub PARTE I, par. 1.

⁷ Cfr., *infra*, sub PARTE IV, par. 1.

⁸ O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, Londra-New York, 2011, p. 205.

⁹ Per alcuni cenni attorno ai recenti interventi legislativi di natura processual-penalistica e amministrativa nel settore del contrasto al terrorismo, si rinvia alle considerazioni svolte *infra*, sub PARTE III.

¹⁰ Termine, questo, nel quale si include – sia in questa introduzione, sia nel prosiegua dell'opera – l'apporto proveniente da ogni istituzione collocata all'esterno rispetto alla dimensione dello Stato-nazione.

regionale e universale dopo l'inizio della *war on terror*, il correlato ravvicinamento delle legislazioni penali antiterrorismo¹¹ e la parziale assuefazione delle Corti a una siffatta corrente riformistica esasperano la problematicità della questione centrale nell'ambito del contrasto al terrorismo attraverso il diritto penale: quella dell'adeguata protezione dei principi costituzionali e dei diritti fondamentali dell'individuo¹².

Oltre che nella summenzionata attualità del fenomeno criminale in esame, proprio in questa acuitizzata frizione tra le recenti politiche criminali di contrasto al terrorismo e i principi e diritti fondamentali risiede la principale ragione per cui, oggi più che mai, la riflessione critica attorno alle opzioni legislative di settore risulta indispensabile. Come noto, infatti, per sua stessa natura il diritto penale è la «spada»¹³ più affilata a disposizione del potere sovrano per restringere i diritti fondamentali dell'individuo (libertà personale *in primis*). Nell'ambito del contrasto al terrorismo jihadista, poi, la larga estensione delle anticipazioni di tutela e i netti inasprimenti di pena sia in astratto, sia in concreto allontanano ancor più il diritto penale stesso dalla sua raffigurazione ideale come «scudo»¹⁴ a protezione dell'individuo da esercizi arbitrari e discriminatori del potere punitivo che risulterebbero lesivi, in ultima analisi, del meta-principio di dignità umana.

Ecco che emerge allora un ulteriore elemento di difficoltà. Da un lato, il giurista accademico è naturalmente indotto a indagare le origini e le forme di manifestazione del terrorismo jihadista come fenomeno criminale, le risposte normative predisposte dai legislatori, le relative esegesi dottrinali e giurisprudenziali e, infine, l'effettività ed efficacia di tali risposte ed esegesi, in modo da individuare eventuali criticità e suggerire alcuni correttivi. In altre parole, il giurista che indaga la disciplina penale antiterrorismo vigente è chiamato a svolgere il complesso compito di verificare la legittimità delle normative di settore varate ai diversi livelli ordinamentali rispetto ai principi e diritti fondamentali e l'efficacia delle stesse rispetto al fenomeno criminale per il cui contrasto esse vengono varate. Dall'altro lato, tuttavia, non pare possibile ignorare che anche qualora la suddetta indagine produca un esito negativo, la gravità del fenomeno terroristico non può che chiamare in causa l'intervento dello stesso diritto penale di cui, in svariate ipotesi, pare possibile predicare l'illegittimità e l'inefficacia (se non addirittura, in alcuni casi estremi, la dannosità).

Quanto appena affermato sembra rappresentare la prima ragione per cui la concreta realizzazione di una delle soluzioni proposte da una parte della dottrina tende a complicarsi. Sempre al netto di alcune eccezioni, pare cioè difficile ipotizzare che i più importanti e incisivi strumenti di tutela avverso previsioni normative costituzionalmente illegittime – le pronunce di accoglimento delle Corti costituzionali nazionali e, nelle loro differenze quanto a essenza e relazioni con i sistemi giuridici domestici, le sentenze delle Corti europee – possano irradiarsi spontaneamente per recidere porzioni significative delle normative penali antiterrorismo dai rispettivi ordinamenti giuridici.

Nel campo del contrasto al terrorismo attraverso il diritto penale, l'osservatore finisce insomma per accorgersi che non tutti i rimedi astrattamente a disposizione sono effettivamente invocabili con buone probabilità di successo; e che anzi le soluzioni tradizionali risultano sostanzialmente neutralizzate dal contesto emergenziale instaurato nelle sedi istituzionali nazionali, europee e internazionali. Per giunta, una volta acquisita tale

¹¹ Ravvicinamento, questo, che appare oggi sempre più evidente nello scenario europeo: cfr., *infra*, sub PARTE II, par. 4 ss., e sub PARTE IV, par. 2.

¹² Cfr., *infra*, sub PARTE I, par. 4-5.

¹³ La metafora del diritto penale come spada lesiva dei diritti fondamentali dell'individuo – e al tempo come scudo a difesa di questi ultimi, grazie alla sua lettura costituzionalmente orientata come *Magna Charta* del reo – è forse una delle più diffuse nel linguaggio penalistico. Essa illustra il delicato ma coesistente equilibrio tra esigenze garantiste da un lato e preventive, punitive e riparatorie dall'altro lato che la materia penale è chiamata a individuare e garantire sul piano sia sostanziale, sia procedimentale. Senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia – all'interno del panorama dottrinale italiano – a S. ALLEGREZZA, H. BELLUTA, M. GIALUZ, L. LUPARIA, *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime nel processo penale tra Europa e Italia*, Torino, 2012.

¹⁴ V. quanto riportato nella nt. precedente.

consapevolezza, risulta forse ancor più difficile individuare possibili soluzioni idonee ad attenuare i profili di illegittimità più lampanti e a incrementare, al tempo stesso, il tasso di efficacia complessiva¹⁵ delle legislazioni penali antiterrorismo.

II. *L'oggetto, la metodologia e gli obiettivi dell'indagine*

Dall'angolo visuale del giurista, il tema in questione abbraccia un universo di questioni problematiche che non possono essere esaminate a fondo all'interno di una sola opera. Emblematicamente, soltanto le preliminari (e fondamentali) questioni relative alla possibilità e all'opportunità o meno di individuare un concetto giuridico-penale unitario ben delineato di terrorismo a partire dai testi penali (nazionali e sovranazionali) vigenti, dalle loro lacune e dalle loro imperfette valutazioni di merito potrebbero rappresentare il tema di un'intera monografia. In termini generalissimi, infatti, «mentre il terrorismo appare come un fenomeno che preoccupa tutti gli Stati, non tutti gli Stati sono preoccupati per lo stesso fenomeno»¹⁶. Inoltre, anche a tacere di simili, delicate problematiche situate a monte della questione terroristica nel diritto penale, le risposte normative al fenomeno in questione sono di diversa natura: penale sostanziale, penale processuale, amministrativa di prevenzione, amministrativa di sostegno alla comunità (a favore, ad esempio, delle vittime di reati terroristici) e financo civile¹⁷. La loro analisi congiunta consentirebbe di dipingere un affresco davvero esaustivo degli strumenti giuridici applicati nel contrasto al terrorismo internazionale e di come essi diano vita a un vero e proprio sottosistema punitivo consapevolmente coordinato in tutte le sue componenti e produttivo, dunque, di effetti particolarmente incisivi nei confronti degli individui coinvolti. Tuttavia, oltre a esorbitare dai limiti di questo lavoro, una siffatta analisi necessiterebbe uno sforzo di ricerca altrettanto coordinato e di respiro multidisciplinare tra enti di ricerca ed esperti capaci di mettere insieme la grande quantità e le diverse tipologie di dati e informazioni seguendo un metodo di ricerca previamente concordato.

a) *Il movimento di riforma del diritto penale antiterrorismo in Europa*

Data l'esigenza di restringere i confini della trattazione di fronte a un tema così ampio e complesso, il principale oggetto di questa indagine è rappresentato dal rinnovato movimento di riforma del diritto penale antiterrorismo in Europa¹⁸: movimento, questo, che verrà esaminato da una prospettiva comparata.

Risulterà impossibile entrare a fondo, in questa sede, della vastissima questione definitoria del terrorismo in tutte le sue sfaccettature (soprattutto empiriche e giuridico-penali). Per questa ragione, pare opportuno precisare sin da ora che in questo scritto il

¹⁵ Come si vedrà in seguito (soprattutto *sub* PARTE IV, par. 1), la molteplicità di prospettive finalistiche che *policy makers*, legislatori e altre tipologie di operatori giuridici possono adottare fa sì che il giudizio (non solo sulla legittimità, ma altresì) sull'efficacia delle normative penali antiterrorismo possa mutare grandemente a seconda che si prediliga l'uno piuttosto che l'altro obiettivo.

¹⁶ F. JIMÉNEZ GARCÍA, *Derecho internacional penal y terrorismo. Historia de una relación incapaz de materializarse estatutariamente*, in *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. 6, 2006, p. 3 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹⁷ Come nel caso degli interventi legislativi volti a soddisfare i diritti delle vittime del terrorismo al risarcimento dei danni derivati dal reato (a titolo esemplificativo, v. in Spagna i parr. 5 e 6 dell'art. 72 *Ley Orgánica General Penitenciaria*, introdotti dalla *Ley Orgánica 7/2003*). Da una prospettiva più ampia, si rinvia per approfondimenti a R. LETSCHERT, K. AMMERLAAN, *Compensation and Reparations for Victims of Terrorism*, in *Assisting Victims of Terrorism: Towards a European Standard of Justice*, a cura di R. Letschert, A. Pemberton, I. Staiger, Springer, 2009, pp. 215 ss. L'architettura interdisciplinare del nuovo paradigma di «*security law*» è illustrato, per tutti, da U. SIEBER, *The paradigm shift in the global risk society: from criminal law to global security law – an analysis of the changing limits of crime control*, in *Journal of Eastern-European Criminal Law*, n. 1/2016, p. 14.

¹⁸ Sulla relazione tra terrorismo, emergenza, riforme normative e armonizzazione penale, cfr. *ex multis* K. NUOTIO, *Terrorism as a catalyst for the emergence, harmonisation and reform of the criminal law*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006, pp.

concetto di terrorismo verrà impiegato – prendendo spunto dalla teorizzazione di Manuel Cancio Meliá¹⁹ – nel significato di uso di violenza simbolica (o minaccia di farne uso) in forma diversa rispetto a un conflitto armato vero e proprio²⁰, impiegata a scopo di intimidazione della popolazione e, in via mediata, di perturbamento dell'ordine costituzionale nazionale o del funzionamento di un'organizzazione internazionale (oppure ancora, compendiando, di «*provocazione del potere*»)²¹. Rispetto al fenomeno del terrorismo individuale, che rappresenterà – nei termini precisati *infra, sub b*) – l'oggetto principale di questa indagine, i suddetti scopi si convertono – per vero, in misura vieppiù variabile a seconda dei casi, e in particolare della più o meno accentuata distanza da un sodalizio strutturato – in «pretesto, tipico dell'utilizzo dei mezzi specificamente terroristici, di fare politica»²².

Risulta altresì utile a fornire un primo inquadramento del problema esaminato in questa sede la definizione generica di terrorismo fornita da Clive Walker nella sua opera monografica *Terrorism and the Law*²³. Secondo l'Autore,

«il terrorismo può essere concettualizzato come una sottocategoria della violenza politica— l'applicazione di certe forme di violenza per scopi politici specificati. L'essenza immutabile è una relazione tripartita in cui gli agenti (terroristi) cercano di colpire un bersaglio (vittime specifiche) con l'intenzione di influenzare un destinatario politico (tipicamente il governo o il pubblico). C'è spesso un quarto aspetto, laddove i terroristi vogliono influenzare la loro potenziale base di reclutamento o i sostenitori esistenti, sebbene alcuni si autogenerino e perpetuino interamente»²⁴.

Il concetto qui soltanto abbozzato nei suoi elementi essenziali verrà integrato, passo dopo passo, con la descrizione delle definizioni fornite dai testi penali multilivello analizzati in questa sede: descrizione, questa, finalizzata essenzialmente a individuare analogie e differenze tra i concetti nazionali e sovranazionali di terrorismo, e tra quelli adottati dai principali Stati membri dell'Unione europea nel settore in questione.

Il movimento di riforma preso in esame è stato avviato a partire dalla recente ondata di attentati di matrice jihadista, iniziata in Francia nel 2012 e protrattasi fino ai nostri giorni²⁵, per modificare in senso fortemente ampliativo l'area delle condotte penalmente rilevanti – come si vedrà, periferiche rispetto ai sodalizi terroristici – e, in alcuni casi, per operare significativi giri di vite sul versante della pena. Pertanto, pur essendo il concetto giuridico-penale di terrorismo applicabile a un *range* estremamente ampio di fatti a sfondo politico o ideologico, questo lavoro si focalizzerà sul profilo del terrorista e del terrorismo denominato internazionale, jihadista o fondamentalista.

b) *L'incriminazione ad ampio raggio di atti (pre-)preparatori compiuti da lone wolves e foreign fighters*

¹⁹ M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, Madrid, 2010.

²⁰ J. ARÓSTEGUI SÁNCHEZ, *Una reflexión sobre la violencia política y el terrorismo*, in *Políticas del miedo. Un balance del terrorismo en Europa*, a cura di E González Calleja, Madrid, 2002, p. 28.

²¹ M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 61 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; ID., M. CANCIO MELIÁ, *Terrorismo y Derecho penal: sueño de prevención, pesadilla del Estado de Derecho*, in *Política criminal en vanguardia: inmigración clandestina, terrorismo, criminalidad organizada*, a cura di M. Cancio Meliá, Pamplona, 2008, pp. 316 ss.

²² Con accento critico, *ivi*, p. 262, ove l'A. collega il disvalore del terrorismo strettamente inteso – e correttamente penalizzato – all'esistenza di un collettivo adeguatamente strutturato e concretamente attivo in direzione dell'attuazione violenta di un disegno politico, in modo tale da rafforzarne il potenziale offensivo e renderlo concretamente realizzabile.

²³ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit.

²⁴ *Ivi*, p. 4.

²⁵ Per una rassegna degli attentati terroristici realizzati in Europa dal 2004 al 2018, cfr. Agenzia Nazionale Stampa Associata, *Cronologia degli attacchi terroristici in Europa dal 2004 al 2018*, 31 maggio 2018, <https://www.ednh.news/it/cronologia-degli-attacchi-terroristici-in-europa-dal-2004-al-2017/>.

L'indagine verrà poi circoscritta principalmente al fronte del diritto penale sostanziale. Soltanto laddove ciò si riveli utile a verificare o corroborare le ipotesi di lavoro sviluppate nel corso dello scritto (*infra, sub c*), la stessa farà altresì cenni pur schematici e cursori ai diversi fronti processualpenalistico e amministrativo del diritto antiterrorismo. La scelta di restringere il perimetro di questo scritto alle questioni di diritto penale sostanziale è motivata innanzitutto dal numero copioso – suscettibile tuttora di ulteriori aumenti – di fonti normative introdotte dai legislatori delle Nazioni Unite, dell'Unione europea, del Consiglio d'Europa e dei rispettivi Stati membri. Tali fonti apportano innovazioni rilevanti che paiono ispirate a profili di politica criminale ampiamente condivisi e che sposano addirittura contenuti normativi minimi affini – se non addirittura, in alcuni casi, sostanzialmente uniformi –, stimolando così un processo di graduale ma sempre più intensa armonizzazione delle legislazioni penali antiterrorismo in Europa.

Come si è detto, *supra, sub b*), il recente movimento europeo di riforma dello *ius criminale* antiterrorismo è ritagliato sul fenomeno criminale jihadista e, in particolare, sul suo mutamento anfibologico manifestatosi soprattutto in seguito ai suddetti attentati. La risposta penale a tale mutamento segue il filo rosso dell'incriminazione ultra-anticipata di atti preparatori – quando non addirittura preparatori al quadrato – rispetto all'eventuale commissione di attentati dannosi per i beni giuridici tutelati, non punibili mediante le figure di reato associativo in quanto difetta un legame chiaro e diretto dell'autore con un sodalizio qualificabile come terroristico.

I nuovi testi penali multilivello mirano insomma alla prevenzione e alla repressione delle condotte (concretamente o presuntivamente) pericolose dei cc.dd. *lone wolves* (lupi solitari) e *foreign fighters* (combattenti stranieri in viaggio da e verso territori controllati da corpi jihadisti)²⁶. Queste nuove anticipazioni di tutela avverso le condotte periferiche di terrorismo individuale e i loro profili problematici rappresenteranno il principale oggetto dell'analisi.

Peraltro, nonostante l'evoluzione criminologica del fenomeno criminale in questione e le addizioni normative volte a includere le manifestazioni di terrorismo individuale all'interno di figure autonome di reato, le fattispecie associative non hanno perso la loro rilevanza primaria nel quadro normativo di settore. Non senza generare inconvenienti sul piano sia della compatibilità della punizione con i principi e diritti fondamentali, sia della coerenza interna al complesso delle norme antiterrorismo vigenti in un dato sistema giuridico, i reati associativi hanno anzi guadagnato ulteriore spazio e importanza sul piano applicativo.

Per questa ragione, all'interno della Parte III – dove dette anticipazioni verranno vagliate criticamente nella configurazione loro data a livello nazionale – l'indagine di ciascun ordinamento selezionato si aprirà con un paragrafo di portata generale (parr. 2, 3, 4 e 5) che compendia l'articolato contesto normativo interno di settore, a partire dalle caratteristiche essenziali del concetto trasversale di terrorismo (o di reato terroristico) e delle fattispecie associative. Per quanto riguarda sia il primo sia le seconde, non rappresentando l'oggetto principale di questo lavoro, i risultati della loro ricostruzione nell'ambito del modello italiano (parr. 2.1, 2.2 e 2.3) fungeranno da parametro di riferimento per mettere sinteticamente in luce convergenze e differenze all'interno degli altri modelli nazionali selezionati.

c) *Le ipotesi di lavoro*

All'interno di questo macro-oggetto, le ipotesi di lavoro che si intende vagliare nel prosieguo dell'indagine riguardano i contenuti delle fonti penali antiterrorismo nazionali, europee e internazionali e le loro multiformi relazioni.

²⁶ Cfr., *infra, sub PARTE I*, par. 1.

- a) Le recenti riforme multilivello del diritto penale antiterrorismo hanno portato a un ulteriore irrigidimento delle normative di settore degli Stati membri dell'Unione europea. Quest'ultimo lascia segni evidenti – sul duplice piano legislativo e giurisprudenziale – di una scivolosa involuzione della risposta giuridica al terrorismo nel Vecchio Continente verso il paradigma del diritto penale del nemico.
- b) Nel settore del contrasto al terrorismo, le legislazioni penali dei Paesi UE sono non soltanto ispirate a opzioni di politica criminale comuni, ma convergono altresì verso soluzioni normative affini e addirittura, in alcuni casi, pressoché analoghe.
- c) Questa sempre maggiore convergenza politico-criminale e normativa si iscrive nell'ambito di un processo di armonizzazione su scala europea che procede per via non soltanto indotta, ma altresì spontanea.
- d) L'armonizzazione spontanea delle legislazioni penali antiterrorismo in Europa si manifesta sotto forma di una circolazione di modelli che procede a livello sia orizzontale (e cioè, da uno Stato UE all'altro) sia verticale ascendente (ossia da un Paese UE alle organizzazioni sovranazionali competenti in materia di contrasto al terrorismo)²⁷.
- e) Questa circolarità di modelli normativi su scala continentale disvela una responsabilità politica condivisa tra l'Unione europea e i suoi Stati membri per la deriva iper-securitaria delle politiche criminali e delle legislazioni penali antiterrorismo nel Vecchio Continente; nonché l'esistenza nei medesimi Stati di svariati eccessi punitivi rispetto alla già ampissima portata degli obblighi sovranazionali di incriminazione.
- f) La capacità pervasiva dei suddetti modelli finisce per intaccare in misura sempre più profonda persino alcuni profili centrali delle parti generali del diritto penale dei Paesi UE, generando effetti nocivi che si espandono nei relativi sistemi giuridici contaminando anche settori normativi diversi da quello del contrasto al terrorismo.
- g) Nemmeno le Corti (siano esse di merito o di legittimità, nazionali o sovranazionali) si affrancano del tutto dai lineamenti politico-criminali e normativi del nuovo movimento di riforma delle legislazioni penali antiterrorismo in Europa. Le declaratorie di illegittimità nei confronti delle normative oggetto di questa indagine vanno diradando, con la duplice conseguenza:
 - g.1) che gli *standards* minimi comuni di tutela dei principi e diritti fondamentali su scala continentale restano oscuri e aperti a ulteriori restrizioni per esigenze emergenziali;
 - g.2) e che la legittimazione della politica criminale iper-securitaria di contrasto al terrorismo risulta ulteriormente rafforzata nonostante i seri dubbi che circondano non soltanto la sua compatibilità con i suddetti principi e diritti, ma altresì la sua funzionalità rispetto all'obiettivo perseguito.

Proprio l'aspetto relativo al grado di funzionalità delle recenti riforme normative di contrasto al terrorismo internazionale, nonché più in generale alla capacità o meno del diritto penale di debellare realmente un fenomeno criminale quale quello terroristico, verrà ripreso nelle conclusioni di questo lavoro. Quest'ultima abbozzerà altresì alcuni possibili correttivi – sul triplice piano giurisprudenziale, istituzionale e legislativo, con un ordine che intende rispecchiare, in senso discendente, il loro grado di priorità e di effettiva praticabilità – allo squilibrio securitario delle riforme in esame.

La chiave di lettura impiegata nella disamina di tutte queste intricatissime questioni sarà quella del bilanciamento tra libertà e sicurezza²⁸. Per vero, una parte della dottrina critica la

²⁷ La minore e insufficiente attenzione prestata dalla dottrina penalistica alla «comparazione degli approcci dei diversi stati» e alla «migrazione e derivazione delle leggi anti-terrorismo», è evidenziata da K. ROACH, *The migration and derivation of counter-terrorism*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, a cura di G. Lennon, C. Walker, Londra-New York, 2015, p. 68.

²⁸ Cfr., *infra*, sub PARTE I, par. 5.

ricostruzione del rapporto tra sicurezza e libertà in termini di bilanciamento. Sintetizzando all'estremo i termini di un dibattito particolarmente ricco di tesi e sfaccettature, la suddetta dottrina intravede nell'immagine del bilanciamento un certo grado di conflittualità (sicurezza *vs* libertà) tra due polarità che andrebbero al contrario accostate come mutualmente beneficiarie (sicurezza *e* libertà), in modo da restringere il più possibile le restrizioni alla seconda a eccessivo vantaggio della prima²⁹. Ora, da un lato l'inquadramento del rapporto sicurezza-libertà in termini di mutua e positiva influenza pare sì ideale su un piano teorico-astratto, laddove esso indica la meta di una relazione tra Stato e consociati in cui non c'è sicurezza senza libertà e viceversa. Tuttavia, dall'altro lato, ad avviso di chi scrive il paradigma del bilanciamento sembra rispecchiare più fedelmente le dinamiche concrete del diritto penale antiterrorismo sostanziale, nel cui ambito i diritti fondamentali vengono sensibilmente compressi (se non addirittura, in alcuni casi, annichiliti) a vantaggio – concreto o presunto – del livello di sicurezza garantito nei vari contesti territoriali (dal singolo comune al territorio dell'Unione europea e oltre).

d) *Scopi e metodi delle cinque Parti*

Questa indagine verrà suddivisa in cinque tappe.

La Parte I muoverà i primi passi descrivendo le caratteristiche principali del terrorismo jihadista nel momento storico attuale e la loro incidenza sulle opzioni di politica criminale e sulla produzione legislativa di settore. Successivamente, la medesima Parte descriverà, in via di estrema approssimazione, i lineamenti politico-criminali essenziali dei variegati paradigmi – oggetto da lungo tempo di un dibattito in continuo fermento all'interno della dottrina – in cui ciascuna norma penale antiterrorismo può essere ricondotta. La ricostruzione di tali paradigmi è finalizzata a tracciare le coordinate utili a fornire una successiva valutazione critica delle normative penali antiterrorismo prese in esame e di sussumerle nell'uno piuttosto che nell'altro paradigma. Tra questi ultimi, in particolare, il diritto penale del nemico³⁰ verrà impiegato come strumento utile a valutare i modelli di diritto penale antiterrorismo in diffusione in Europa tanto nella loro regolamentazione come nella loro implementazione³¹.

Per effettuare la suddetta valutazione risulta indispensabile individuare il punto di equilibrio tra tutela della libertà individuale e della sicurezza collettiva che le norme penali antiterrorismo fissano a scopo di contrasto del fenomeno criminale in questione. Per questa ragione, la Parte I si concluderà passando in rassegna le problematiche principali connesse alle operazioni di bilanciamento tra libertà e sicurezza effettuate sui piani legislativo, giurisprudenziale e dottrinale. Secondo l'ipotesi di lavoro che si intende verificare nel corso di questa prima parte della trattazione, l'emergenza terroristica reale o percepita³², le sue ripercussioni a livello sociale, mediatico, politico e politico-criminale, l'incontrollata conformazione delle fonti penali di settore alle caratteristiche del jihadismo contemporaneo e le ricadute di tutti questi fattori sulla giurisprudenza nazionale e sovranazionale finiscono per intaccare la purezza dei paradigmi penali³³ costruiti dalla dottrina allo scopo di distinguere un sistema normativo antiterrorismo dall'altro e vagliarne la legittimità costituzionale. Di riforma in riforma, la strategia di irrigidimento delle normative antiterrorismo attinge infatti sommersamente profili dell'uno e dell'altro paradigma, esasperando e disumanizzando gradualmente la risposta penale con orientamenti e soluzioni sempre più affini a quelli tipici del diritto penale del nemico (da più parti ripudiato, come

²⁹ Cfr., *infra*, sub PARTE I, par. 1.4.

³⁰ Cfr., *infra*, sub PARTE I, par. 2.2.3.

³¹ Questo approccio di indagine caratterizza l'impostazione dell'opera monografica di M. CANCIO MELIÀ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., pp. 24 ss.

³² «Le percezioni della minaccia terroristica [...] rappresentano chiaramente una variabile importante nella lotta contro il terrorismo ai livelli sia UE sia nazionale»: O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., p. 31.

³³ Solo per menzionare quelli principali, il diritto penale d'autore, orientato all'autore, di lotta e del nemico.

noto, in quanto antitetico alla concezione costituzionalmente orientata e democratica del diritto penale).

Sul versante metodologico, la Parte I prenderà spunto dai contributi forniti sul tema dalla dottrina criminologica, penalistica ed extra-penalistica, integrandoli con l'utilizzo di dati statistici pubblicati da due delle principali autorità UE di *law enforcement* attive sul fronte del contrasto al terrorismo (Europol ed Eurojust). Ciò consentirà di utilizzare i rilievi empirici elaborati a livello istituzionale³⁴ per corroborare l'ipotesi della recente involuzione del diritto penale antiterrorismo in Europa alla luce della prassi applicativa.

La Parte II descriverà invece i contenuti essenziali delle fonti penali sovranazionali (internazionali ed europee, sia del Consiglio d'Europa sia dell'Unione europea) in tema di contrasto al terrorismo. L'obiettivo perseguito è triplice:

- a) in primo luogo, la risistemazione dei loro lineamenti principali consentirà una valutazione complessiva degli orientamenti di politica criminale posti alla base della loro adozione;
- b) in secondo luogo, la descrizione delle normative antiterrorismo sovranazionali getterà le basi per una verifica del loro impatto armonizzante – attuale e potenziale – su scala europea. Detta verifica verrà svolta in due momenti differenti: il primo nella fase conclusiva di questa seconda Parte e il secondo nella Parte IV, dopo aver ricostruito altresì le legislazioni penali antiterrorismo degli Stati membri selezionati in questa sede;
- c) in terzo luogo, tale descrizione fornirà altresì le prime coordinate utili a mappare – sempre all'interno della Parte IV – le relazioni instaurate tra le fonti penali nazionali e sovranazionali nel settore del contrasto al terrorismo.

Anche in questa seconda Parte, l'analisi dei testi normativi di settore verrà integrata essenzialmente da spunti ricavati dal pensiero della dottrina penalistica ed extra-penalistica.

La Parte III analizzerà i contenuti centrali delle legislazioni antiterrorismo di Italia, Francia, Spagna e Regno Unito, le problematiche relazioni instaurate tra le loro componenti sostanziali, procedurali e amministrative, nonché i rapporti che intercorrono tra esse e le fonti penali sovranazionali di settore. Oltre a illustrare i loro tratti salienti (indispensabili per raggiungere il duplice obiettivo critico, per ciascuna di esse, quanto alla compatibilità con i principi e diritti fondamentali e all'efficacia rispetto al compito di contrasto che viene loro assegnato), aggiungere il tassello delle principali normative nazionali di settore fornirà ulteriori coordinate strumentali a effettuare una comparazione sia orizzontale³⁵, sia verticale³⁶ delle fonti penali prese in esame nell'arco di questa indagine.

Nel corso di questa terza Parte, la ricostruzione delle normative nazionali e gli spunti ricavati dai relativi commentatori verranno corroborati da una selezione di casi giurisprudenziali e, laddove possibile, dalla medesima tipologia di dati statistici utilizzati nella Parte I e da quelli di contenuto analogo, ma di matrice strettamente nazionale³⁷. Anche in questo punto della trattazione, l'accostamento di informazioni teorico-astratte a pronunce e dati ricavati sul piano operativo mira a consolidare l'indagine delle legislazioni penali dei Paesi UE in prima linea nel contrasto al terrorismo internazionale e il relativo giudizio

³⁴ Nel caso di quelli pubblicati dalle due suddette istituzioni, grazie alla cooperazione tra le autorità competenti dell'Unione europea e degli Stati membri.

³⁵ Comparazione, questa, volta a mettere a confronto legislazioni e sistemi giuridici di diversi Stati onde individuare processi di convergenza «incentrato sulla libera ricezione/rielaborazione di modelli di origine straniera [...] in un clima di almeno tendenziale spontaneità»: A. BERNARDI, *L'evoluzione in Europa delle alternative alla pena detentiva tra comparazione e impulsi sovranazionali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, pp. 53 e 54.

³⁶ Comparazione, questa, focalizzata invece sulle relazioni tra le fonti nazionali e quelle sovranazionali vigenti in un dato settore normativo: v. *ivi*, p. 53.

³⁷ Tenuto conto, per completezza, di un fisiologico limite di questa particolare tipologia di indagine laddove svolta da individui non facenti parte dell'*entourage* governativo nazionale: e cioè, del fatto che «quando si tratta di valutare i rischi del terrorismo, i governi beneficiano di vari vantaggi rispetto ai non addetti ai lavori. Essi hanno accesso a molti più dati, alcuni dei quali possono essere in grado di tenere segreti al pubblico. Essi hanno altresì accesso ad analisti qualificati»: R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., p. 25.

critico, mettendo in luce come il timore di derive autoritarie nei sistemi giuridici europei da tempo espresso dalla dottrina specializzata si stia concretizzando anche sul piano del *law in action*.

La Parte IV ricomporrà i vari tasselli delle tre parti precedenti dell'indagine per sviluppare un giudizio critico d'insieme delle recenti riforme penali di contrasto al terrorismo internazionale. Come si è accennato poc'anzi, tale giudizio verrà condotto non soltanto sui piani politico-criminale e contenutistico, ma altresì su quello relativo alle relazioni – come si vedrà, biunivoche – tra le fonti penali ai diversi livelli ordinamentali.

Infine, la Parte V concluderà la trattazione abbozzando alcuni possibili correttivi idonei a riportare le risposte di impronta emergenziale al terrorismo jihadista a un maggiore equilibrio con le istanze, necessariamente conviventi, di protezione dei diritti fondamentali e individuando gli ostacoli che si frappongono alla loro concreta adozione. Anche in questa Parte finale, le considerazioni che verranno effettuate saranno scandite sul triplice piano giurisprudenziale, istituzionale e legislativo. L'inversione del classico ordine istituzionale, legislativo e giurisprudenziale rispecchia quella che, a opinione di chi scrive, rappresenta la scala delle priorità degli interventi da realizzare alla luce, essenzialmente, della gravità dei problemi individuati e del grado di efficacia delle relative soluzioni.

PARTE I
IL DIRITTO PENALE DI FRONTE AL TERRORISMO JIHADISTA: I PARADIGMI DI
CONTRASTO E LA LORO COMMISTIONE

SOMMARIO: 1. I caratteri essenziali del terrorismo jihadista contemporaneo e il parallelo adattamento delle fonti penali di settore. – 2. I principali connotati del diritto penale antiterrorismo e le sue categorizzazioni dottrinali. – 2.1. Lineamenti politico-criminali, sostanziali e processuali del diritto *ante factum* terroristico: una introduzione. – 2.2. Il mantra del diritto penale antiterrorismo: le anticipazioni di tutela. – 2.2.1. Le logiche d'autore e di lotta nel dibattito dottrinale... – a) La lotta contro il terrorista come *focus* del procedimento penale. – b) Il vero interesse giuridico protetto: il mantenimento di un ordine pubblico calmierato dall'allarme sociale. – 2.2.2. ... e nelle statistiche aggregate a livello europeo. – 2.2.3. Le derive autoritarie del diritto penale del nemico. – 2.2.4. (Segue.) Il sistema di *counter-terrorism* statunitense (cenni). – 2.3. Il diritto antiterrorismo nel pensiero di Clive Walker. – 2.3.1. I modelli di diritto antiterrorismo... – a) *Criminalization*. – b) *Executive*. – c) *War*. – d) *Exit*. – 2.3.2. ... e le sue funzioni. – 3. La commistione dei paradigmi penali di contrasto al terrorismo tra dogmatica e realtà. – 4. Il difficile bilanciamento tra libertà e sicurezza. – 4.1. Il versante costituzionale dei giudizi di bilanciamento. – 4.1.1. La dimensione multilivello del bilanciamento e le relative problematiche. – 5. La complessa individuazione di soluzioni penali al problema del terrorismo internazionale.

1. *I caratteri essenziali del terrorismo jihadista contemporaneo e il parallelo adattamento delle fonti penali di settore*

Negli ultimi anni, l'incremento esponenziale degli attentati terroristici nel Vecchio Continente³⁸ e nel resto del mondo ha generato un fortissimo allarme sociale e scosso profondamente la pacifica convivenza tra i consociati. Il terrorismo di matrice fondamentalista colpisce indiscriminatamente folle di individui e simboli della società e della cultura occidentale, costringendo gli Stati democratici ad affrontare un'emergenza di gravissima entità e mettendo a nudo la fragilità di questi ultimi di fronte a un fenomeno capace di minare indirettamente le loro stesse fondamenta.

Così, ai danni oggettivi cagionati dal terrorismo si aggiunge appunto un diffuso senso di allarme soggettivo percepito da una porzione consistente di individui (soprattutto, banalmente, di quelli stabiliti nei territori colpiti dagli attentati)³⁹. Riproponendo lo schema recentemente delineato da una parte della dottrina, la realizzazione di attentati terroristici genera tre tipologie di effetti sulla popolazione: la «*produzione di traumi psichici*»⁴⁰, l'«*identificazione dei terzi alle vittime dirette*»⁴¹ degli attentati stessi e la «*paura di una*

³⁸ V. G. ZACCARO, *Introduzione*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016, p. 5, ove l'A. richiama il *Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa* curato dall'istituto di ricerca politica e sociale "Demos & Pi" (http://www.demos.it/2016/pdf/3814rapporto_sicurezza2016.pdf, marzo 2016). Secondo alcuni dati pubblicati da Europol, contando sia quelli falliti, sia quelli sventati, sia ancora quelli realizzati, nel 2015 tali attentati sarebbero stati ben 211, mentre le relative vittime circa 511 (151 decedute e più di 360 ferite): *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2016, p. 10. Nel 2016, invece, i rispettivi dati ammontano a 142 per quanto riguarda gli attentati – realizzati o frustrati – e 521 per quanto riguarda le vittime (142 quelle decedute e 379 quelle rimaste lese): *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2017, p. 9. Nel 2017, infine, il numero di attentati terroristici di impronta jihadista realizzati «sono più che raddoppiati, da 13 nel 2016 a 33»: *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, p. 9. In dottrina, sul tema delle vittime del terrorismo cfr. I. BOTTIGLIERO, L.S. SUNGA, C. WALKER, *The victims of terrorism*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 282 ss.; G. FOUREZ, *Victimes et terrorisme au XXI^e siècle: une production spécifique*, cit., pp. 414 ss.

³⁹ Come riporta A. ALONSO, *Terrorismo, Yihadismo y Crimen Organizado en la Strategia Global de Seguridad de la UE*, in *Revista UNISCI*, n. 42/2016, pp. 2 ss., per il 17 % dei cittadini europei il terrorismo rappresenta oggi la principale fonte di allarme sociale.

⁴⁰ G. FOUREZ, *Victimes et terrorisme au XXI^e siècle: une production spécifique*, in *Revue de droit penal et de criminologie*, n. 4/2018, p. 439.

⁴¹ *Ivi*, p. 441.

vittimizzazione futura, rinforzata dalla sopravvalutazione del rischio terroristico»⁴². Il suddetto allarme viene poi ulteriormente esasperato dall'attività di una parte degli operatori politici e mediatici che opportunisticamente diffondono a gran voce messaggi populistici di più facile diffusione e condivisione, da parte dell'opinione pubblica, in tempi di maggiore insicurezza⁴³.

A causa della sua indiscussa gravità, il fenomeno terroristico è inevitabilmente attratto nell'orbita del diritto penale⁴⁴. Nel "nuovo"⁴⁵ ciclo jihadista, detta gravità viene posta in particolare risalto, oltre che dal numero in costante e drammatico aumento nell'ultimo quinquennio delle vittime dei suddetti attentati⁴⁶:

- a) dalla dimensione spiccatamente transnazionale che detto fenomeno ha acquisito nell'ultimo ventennio⁴⁷;
- b) dalle radicali trasformazioni strutturali della rete terroristica, le quali hanno coinvolto sia i vertici, sia i "corpi intermedi"⁴⁸, sia infine le cellule a valle dislocate su scala globale⁴⁹;

⁴² Ivi, p. 442.

⁴³ Da una prospettiva generale, si rinvia a J.-M. SILVA SÁNCHEZ, *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, Milano, 2004, pp. 12 ss., in particolare pp. 13 e 16 e ulteriori riferimenti bibliografici ivi riportati. Di recente e per tutti, v. inoltre F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, 2016, pp. IX-X; e J.M. PAREDES CASTAÑÓN, *Una modesta proposición para derogar los delitos de terrorismo (o casi)*, in *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, diretto da G. Portilla Contreras, A.I. Pérez Cepeda, Salamanca, 2017, p. 62 ss.

⁴⁴ Oltre ai contributi riportati nelle note successive, per ulteriori approfondimenti si rinvia, tra i contributi più recenti, a F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, in *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, a cura di A. Masferrer, C. Walker, Cheltenham-Northampton, 2013, pp. 108 ss.; A. VEDASCHI, *Da al-Qā'ida all'IS il terrorismo internazionale "si è fatto" Stato?*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 1/2016, pp. 45 ss.; e Directorate-General for Internal Policies, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, 2017, in particolare pp. 34 ss.; R. ALONSO, *El terrorismo yihadista inspirado en el islamismo radical*, in *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, n. 1/2016, pp. 85 ss.

⁴⁵ La dottrina è tuttora divisa attorno alla categorizzazione del mutato terrorismo jihadista come fenomeno interamente nuovo o soltanto evoluto rispetto alle sue caratteristiche pregresse: diffusamente e per tutti, si rinvia a P. NEUMANN, *Old and New Terrorism*, Cambridge, 2009, *passim*.

⁴⁶ Numero, questo, che nel 2017 ammonta a 62 individui deceduti e 819 feriti in seguito ad attentati di matrice jihadista: *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, cit., p. 9, nt. 3.

⁴⁷ A causa, essenzialmente, della rilevanza dei beni giuridici offesi dalle attività terroristiche, dalla dislocazione in più Stati di tali attività nonché, talora, del numero di Stati coinvolti, sotto il profilo giuridico o giurisdizionale, dalle medesime. La dimensione marcatamente transnazionale dell'odierno terrorismo di matrice fondamentalista si rispecchia nella terminologia impiegata dalla recente letteratura giuridica sul tema. La dottrina ha infatti abbandonato pressoché unanimemente la formula «terrorismo interno» per sostituirla con quella di «terrorismo internazionale» e per analizzare le peculiarità del secondo rispetto al primo (anche se, per vero, già al tempo in cui culminava il fenomeno del terrorismo a dimensione nazionale i piani del «conflitto sociale "interno"» e del «conflitto inter-nazionale» tendevano talora a sovrapporsi, dando vita ad alcune «centrali terroristiche internazionali»: R. BIN, *Democrazia e terrorismo*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, a cura di C. de Maglie, S. Seminara, Padova, 2007, p. 42). Di recente, per una descrizione dell'evoluzione del fenomeno terroristico dagli anni '70 del secolo scorso in poi, cfr. per una prospettiva storica A. PROSPERI, *L'esperienza della storia italiana, antica e recente*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., pp. 16 ss.; da un'angolazione penale, invece, V. MILITELLO, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Presentazione VII Corso di diritto e procedura penale "Giuliano Vassalli" per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 6 ss.; da una visuale politologica, V.E. PARSI, *Paura, sicurezza, libertà*, in *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, a cura di S. Lorenzon, G. Vaccari, V. Zanetti, Roma, 2008, p. 24: «[s]e la costruzione dello Stato sovrano, e del sistema degli Stati sovrani, ha rappresentato lo strumento principale attraverso il quale, nel corso degli ultimi quattro secoli, il pensiero politico occidentale ha affrontato la questione della sicurezza, oggi abbiamo la percezione che stiano crescendo quelle minacce (e la loro rilevanza) che sono insensibili alle pratiche di sicurezza fondate sullo Stato».

⁴⁸ «I gruppi terroristici sono notoriamente diversi. I loro scopi, le loro strutture, e le loro strategie ben possono cambiare in risposta ai mutamenti del loro ambiente»: R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., p. 36.

⁴⁹ Con il passare degli anni, infatti, le tradizionali catene formate dall'organizzazione centrale di *al-Qaeda* e dai gruppi a essa affiliati, e tra gli associati ad *al-Qaeda* stessa e le singole cellule operative sono state riorganizzate distrutturando i precedenti «rapporti interorganici e gerarchici» e dando vita a un «hardcore qaedista» nebuloso caratterizzato dal «nomadismo» dei suoi vertici, i quali esercitano poteri di controllo e di ingerenza di intensità assai variabile («sostanzialmente nulla», «intermedia», «moderata», «indiretta» oppure «continua») sui suddetti gruppi e cellule dislocati sul territorio dei vari Stati: F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Padova, 2016, pp. 36 ss., in particolare 45 ss. Al riguardo, v. anche G. INSOLERA, *Terrorismo internazionale tra delitto politico e diritto penale del nemico*, in *Dir. pen. proc.*, 2006, p. 896; R. GUOLO, *Jihad e "violenza sacra"*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., pp. 17 ss.; O.

- c) dalle diverse modalità in cui gli atti terroristici vengono pianificati, preparati ed eseguiti, divenendo talora pressoché imprevedibili⁵⁰ – data la notevole «capacità mimetica dei terroristi e delle loro strutture di appoggio»⁵¹ – e realizzabili con mezzi sovente meno “scenografici” e più rudimentali ma non per questo meno offensivi rispetto a quelli prediletti dai terroristi degli scorsi decenni⁵²;
- d) dalle nuove e quasi indecifrabili modalità di finanziamento del terrorismo⁵³;
- e) dalla formidabile e assai temibile capacità di sopravvivenza ed espansione dei gruppi terroristici nonostante gli sforzi preventivi, repressivi e persino militari profusi dagli Stati⁵⁴.

Tali gruppi sembrano trarre linfa anche dalle contraddizioni e dai fallimenti delle politiche economiche e sociali adottate dai Paesi occidentali, le quali non si sono dimostrate fino ad oggi sufficientemente capaci di tradurre i proclami di maggiore integrazione culturale in realtà. Esse hanno piuttosto lasciato in eredità un tessuto sociale percorso da un forte senso di esclusione e diffidenza persino nei confronti di quegli individui provenienti da territori a cultura prevalentemente islamica ma insediatisi negli Stati UE da più di una generazione. La condizione di tendenziale emarginazione in cui versa una buona parte delle comunità

BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., pp. 37-38 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; più recentemente, G. TAFFINI, *Organizzazione per cellule del terrorismo Jihadista*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., pp. 62 ss.; L. STAFFLER, *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015*, in *Arch. Pen.*, n. 3/2016, 20 dicembre, pp. 1 ss.; L. PICOTTI, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Relazione di sintesi del VII Corso di diritto e procedura penale “Giuliano Vassalli” per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 250 ss.; C. LAMBERTI, *Gli strumenti di contrasto al terrorismo e al cyber-terrorismo nel contesto europeo*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, Vol. VIII, n. 2/2014, pp. 143 ss.; F. GALLI, *The Law on terrorism: The UK, France and Italy compared*, Bruxelles, 2015, p. 20.

⁵⁰ V. R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, in *Dir. pen. cont.*, 30 marzo 2017, p. 2.

⁵¹ M. FIOCCA, *Modernità ed effetti collaterali: il brodo di coltura del terrorismo islamico*, in *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali*, a cura di R. Wenin, G. Fornasari, Trento, 2017, p. 229.

⁵² Il riferimento corre, in particolare, all’operato dei «foreign fighters» (e cioè di «quegli estremisti islamici residenti nei Paesi Occidentali, che dimostrano interesse per la causa jihadista e che vengono talvolta condotti all’estero per essere addestrati o comunque instradati al terrorismo»: F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 95; cfr. altresì SOSSAI M., *Foreign terrorist fighters: una nozione ai confini del diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, 25 settembre 2015; nonché, diffusamente, *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, a cura di A. de Guttry, F. Capone, C. Paulussen, Springer, 2016) e dei «lupi solitari» (ossia «di soggetti (spesso immigrati di seconda o terza generazione) convertitisi a titolo individuale alla causa fondamentalista, e disposti ad immolare la propria vita nel compimento di azioni terroristiche pianificate per così dire ‘in proprio’, eventualmente avvalendosi delle informazioni sulle modalità di realizzazione di ordigni micidiali reperibili in internet, ovvero mettendo a frutto l’addestramento ricevuto o l’esperienza di combattimento maturata nel corso di viaggi in zone interessate da conflitti armati»: F. VIGANÒ, *Minaccia dei ‘lupi solitari’ e risposta dell’ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, in *Il nuovo ‘pacchetto’ antiterrorismo*, a cura di R. E. Kostoris, F. Viganò, Torino, 2015, p. IX). Parte della dottrina fa inoltre riferimento alla figura degli «zombie», ovvero «quei soggetti pronti alla morte, sufficientemente competenti nell’uso delle armi e magari (ma non necessariamente) addestrati in campi mediorientali, che si muovono in reti flessibili e poco (o per nulla) strutturate, spesso impostate su legami affettivi e/o familiari»: F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 96. A fronte delle sue assai varieguate note modali, il terrorismo di matrice fondamentalista è stato poi definito dalla dottrina stessa come fenomeno pluridimensionale, «camaleontico» e in diffusione a macchia d’olio: anche per ulteriori approfondimenti, si rinvia per tutti a F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 93 ss.; e a C. LAMBERTI, *Gli strumenti di contrasto al terrorismo e al cyber-terrorismo nel contesto europeo*, cit., pp. 145-146.

⁵³ Sul tema, cfr. M. PIETH, *Criminalizing the Financing of Terrorism*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, pp. 1074 ss.; O. SALVINI, *Il contrasto all’abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: la IV direttiva (EU) 2015/849, tra coordinamento e cooperazione*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2016, pp. 147 ss.; G. ROMA, *Follow the money: sviluppi recenti del contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., pp. 223 ss.; V. ARAGONA, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 96 ss.; M. BUSTOS RUBIO, *Prevención y control de los medios de financiación del terrorismo como estrategia político-criminal*, in *Rev. Pen.*, n. 41/2018, pp. 33 ss.; E.M. MASTROPAOLO, *Il contributo del settore finanziario alla lotta contro il finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Arch. Pen.*, n. 1/2018.

⁵⁴ Per ulteriori approfondimenti, v. per tutti F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 45 ss.; nonché, da ultimo, L. MARINI, *Foreign terrorist fighters: verso la revisione della risoluzione 2178 (2014)*, in *Dir. pen. cont.*, 20 dicembre 2017, pp. 3-4.

islamiche in diversi Paesi UE⁵⁵ e la conseguente maggiore inclinazione di alcuni soggetti a cercare una via di fuga – tanto persuasiva quanto illusoria⁵⁶ – dalle ingiustizie perpetrate nei loro confronti dalla società occidentale spianano la strada alle attività fisiche o virtuali di proselitismo, indottrinamento e reclutamento da parte degli affiliati allo Stato Islamico fedeli alla *jihad*⁵⁷.

Queste ultime attività rappresentano una parte cruciale del processo multifattoriale di radicalizzazione⁵⁸ – spesso consumatasi in luoghi considerati ad alto rischio come il carcere⁵⁹ – e raggiungono con sorprendente successo soggetti di ogni età e di diversa estrazione⁶⁰. Esse fanno spesso leva altresì sulla «rudimentale e frammentaria conoscenza dell’Islam da parte degli (aspiranti) terroristi jihadisti»⁶¹, la quale rende questi ultimi «vulnerabili all’influenza e alla manipolazione da coloro che utilizzano i testi religiosi selettivamente per instillare un’ideologia violenta»⁶² dietro alla falsa promessa di «un ambiente culturalmente coinvolgente dove la redenzione è possibile»⁶³.

Inoltre, i potenti canali della globalizzazione⁶⁴ hanno favorito il successo della «*jihād elettronica*»⁶⁵, che garantisce sia agli affiliati al livello centrale dell’organizzazione terroristica sia ai lupi solitari la disponibilità di strumenti nuovi, efficaci e a diffusione universale a costo assai ridotto: dai semplici *social networks* di uso quotidiano alle risorse offerte – anche in termini di anonimato – dal *deep web*⁶⁶. I terroristi sfruttano la rete *internet*⁶⁷ come cassa di risonanza per diffondere terrore nella popolazione attraverso

⁵⁵ V. M. FIOCCA, *Modernità ed effetti collaterali: il brodo di coltura del terrorismo islamico*, cit., p. 217.

⁵⁶ In relazione al fenomeno del terrorismo minorile (cfr., *infra*, sub PARTE V, par. 2), v. G.M. NANNA, *Minori, radicalizzazione e terrorismo*, Bari, 2018, p. 55: «[L]’estremismo religioso con connotazioni anche violente [...] può trovare il suo fondamento anche nell’ambiente sociale ed amicale, [...] con lo sviluppo di uno spirito emulativo di modelli, visti come eroici o considerati particolarmente carismatici e, quindi, capaci di affermare la propria personalità, nella difficile società che caratterizza il nostro tempo, in cui il giovane si sente schiacciato, emarginato, percependo il futuro in modo incerto e privo di prospettive».

⁵⁷ Al riguardo, si veda altresì l’indagine di K. YUSOUFZAI, F. EMMERLING, *How identity crisis, relative deprivation, personal characteristics, and empathy contribute to the engagement of Western individuals in Islamist terrorist behavior*, in *Contemporary Voices*, Vol. 8, Iss. 1, 2017, pp. 68 ss.

⁵⁸ Per approfondimenti sul punto, si rinvia diffusamente e per tutti a O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., pp. 10 ss.

⁵⁹ Tra i contributi più recenti, v. O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., pp. 19-20 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; G. DÍAZ MATEY, P. RODRÍGUEZ BLANCO, *La Unión Europea y el terrorismo islamista*, in *Revista UNISCI*, n. 39/2015, p. 180; C. APPLETON, C. WALKER, *The penology of terrorism*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 455-456 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁶⁰ Cfr. *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016*, cit., pp. 23 ss. Così, tali attività colpiscono in misura crescente persino cittadini europei di giovane o giovanissima età. A titolo meramente esemplificativo, si sospetta che tra i soggetti coinvolti nella cellula terroristica che avrebbe pianificato ed eseguito il recente attentato a Cambrils – cittadina distante circa un centinaio di chilometri da Barcellona – figurasse addirittura un ragazzo minorene di soli 17 anni, peraltro ucciso in seguito dalle forze dell’ordine intervenute: v. http://www.repubblica.it/esteri/2017/08/17/news/attentato_a_barcellona_quello_che_sappiamo_finora-173269007/. In merito alla problematica del terrorismo jihadista minorile, cfr. *infra*, sub PARTE V, par. 2.

⁶¹ *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, cit., p. 6.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ivi*, p. 32.

⁶⁴ *Amplius*, con riferimento anche a una parallela, graduale emersione di componenti localizzanti come sorta di reazione di rigetto a una cultura globalizzata sempre più fagocitante, v. F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 59-60, ove l’A. sviluppa la linea di pensiero elaborata da R. COOLSAET, T. STRUYE DE SWIELANDE, *Epilogue: Zeitgeist and (De-)Radicalisation*, in *Jihadi Terrorism and the Radicalization Challenge in Europe: European and American experiences*, a cura di R. Coolsaet, Aldershot, 2008, p. 158. Cfr. altresì R. GUOLO, *Jihad e “violenza sacra”*, cit., pp. 10-11; nonché, per ulteriori approfondimenti, O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., pp. 13 ss.

⁶⁵ M. FIOCCA, *Modernità ed effetti collaterali: il brodo di coltura del terrorismo islamico*, cit., p. 223.

⁶⁶ Sul tema, v. per tutti L. PICOTTI, *Quale diritto penale nella dimensione globale del cyberspace?*, in *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali*, cit., pp. 309 ss.; R. FLOR, *Cyber-terrorismo e diritto penale in Italia*, *ivi*, pp. 325 ss.; I. SALVADORI, *Il diritto penale dei software a duplice uso*, *ivi*, pp. 361 ss.; C. LAMBERTI, *Gli strumenti di contrasto al terrorismo e al cyber-terrorismo nel contesto europeo*, cit., pp. 142 ss.; S. MORÁN BLANCO, *La ciberseguridad y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por el terrorismo*, in *Revista española de derecho internacional*, n. 2/2017, pp. 195 ss.

⁶⁷ Per ulteriori approfondimenti, si rinvia per tutti a M. CONWAY, C. WALKER, *Countering terrorism via the internet*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 416 ss.

messaggi che scuotono la serena convivenza della popolazione europea⁶⁸. A titolo esemplificativo, questi ultimi rivendicano con fierezza attentati commessi da un estremo all'altro del pianeta⁶⁹ o istigano, direttamente o indirettamente, a perpetrare nuovi attacchi alle popolazioni occidentali. I terroristi dispongono dei medesimi strumenti come armi utili a scopi di proselitismo, reclutamento, fornitura di istruzioni spendibili in fase di preparazione di attentati e così via⁷⁰, svincolando lo svolgimento del succitato processo di radicalizzazione da un rapporto personale diretto tra vertici e reclute ma estendendo, al tempo stesso, ad amplissimo raggio la diffusione del messaggio jihadista.

In un contesto spazio-temporale «dove tutti si sentono potenziali bersagli»⁷¹ di azioni criminali comuni che sono però dotate di un disvalore maggiore – in termini simbolico-politici – rispetto a queste ultime⁷², garantire la sicurezza⁷³ diviene inevitabilmente compito

⁶⁸ Per ulteriori approfondimenti, v. L. PICOTTI, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Relazione di sintesi del VII Corso di diritto e procedura penale “Giuliano Vassalli” per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, cit., pp. 260-261; V. NARDI, *La punibilità dell'istigazione nel contrasto al terrorismo internazionale. Il difficile bilanciamento tra esigenze di sicurezza e libertà di espressione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 115 ss.; M.A. CANO PAÑOS, *Odio e incitación a la violencia en el contexto del terrorismo islamista. Internet como elemento ambiental*, in *Revista para el Análisis del Derecho*, n. 4/2016, <http://www.indret.com/pdf/1248.pdf>; diffusamente, Z. BAUMAN, *Paura liquida*, Bari, 2010, in particolare p. 133.

⁶⁹ V. A. COCCIA, *L'Isis sta facendo web marketing*, in *Linkiesta*, 16 luglio 2016, <http://www.linkiesta.it/it/article/2016/07/16/lisis-sta-facendo-web-marketing/31204/>. Il risultato prodotto è quello di un'Europa «allo stesso momento obiettivo e roccaforte, dove i terroristi si auto-reclutano (soprattutto tramite il *dark/deep web*)»: M. FIOCCA, *Modernità ed effetti collaterali: il brodo di coltura del terrorismo islamico*, cit., p. 207.

⁷⁰ Cfr. *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016*, cit., 16 ss. Al riguardo, emblematiche del ricorso alla «mediatizzazione del terrore» sono le frequenti registrazioni di video effettuate durante gli episodi di decapitazione degli ostaggi catturati nei territori dell'Iraq. Esse «non hanno solo la funzione di terrorizzare il Nemico, o mettere le opinioni pubbliche contro i governanti che non accolgono le richieste dei gruppi che hanno sequestrato gli ostaggi ma anche di egemonizzare il campo islamista. Cercando di alimentare il diffuso risentimento antioccidentale», tale mediatizzazione «vuole mostrare ai “veri musulmani” come vanno trattati i “cani infedeli” o gli “apostati” che per varie ragioni hanno scelto, intenzionalmente o meno, il campo sbagliato» (divenendo appunto «strumenti di propaganda, funzionali a incrementare l'arruolamento tra le fila radicali»): R. GUOLO, *Jihad e “violenza sacra”*, cit., p. 25. Per tutti, v. anche F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., *passim* (in particolare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, p. 94); F. GALLI, *The Law on terrorism: The UK, France and Italy compared*, cit., pp. 18-19; da ultimo, J.M. PERCEVAL, *El terror y el terrorismo. Cómo ha gestionado, la humanidad sus miedos*, Madrid, 2017, pp. 314 ss.

⁷¹ M. FIOCCA, *Modernità ed effetti collaterali: il brodo di coltura del terrorismo islamico*, cit., p. 206.

⁷² Il *surplus* di disvalore dei reati terroristici rispetto ai corrispondenti reati comuni privi di tale qualifica è argomentato, diffusamente e per tutti, da M. CANCIO MELIÀ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., *passim*; e da M. LLOBET ANGLI, *Terrorismo o terrorismos? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, in *RJUAM* n. 31, 2015-I, pp. 227 ss.

⁷³ Sulle diverse accezioni del concetto «sfuggente e financo anfibologico» di sicurezza, sulle diverse implicazioni ad esse connesse e sulla sua derivazione dal diverso, più generico e altrettanto anfibologico concetto di “ordine pubblico”, v. A. BERNARDI, *Il proteiforme concetto di sicurezza: riflessi in ambito penale*, in *Per il 70. compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di facoltà*, a cura di L. Desanti, P. Ferretti, A.D. Manfredini, Milano 2009, pp. 1 ss.; ID., *Sicurezza e diritto penale in Italia e nella Unione europea*, in *Annali dell'Università di Ferrara – Scienze Giuridiche*, Nuova Serie, Vol. XXII, 2008, pp. 17 ss. Sul tema, cfr. inoltre D. PULITANO, *Sicurezza e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, pp. 547 ss.; D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del “penale” nella giurisprudenza della Cassazione*, in *Dir. pen. cont.*, 21 luglio 2011, p. 22 (ove l'A. definisce la sicurezza «[u]n vero *blob* concettuale e normativo»); E. MEZZETTI, *I reati contro l'ordine pubblico*, in *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, a cura di A. Fiorella, seconda edizione, Torino, 2016, pp. 475 ss e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; da una diversa angolatura, F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, cit., pp. 3 ss. Attorno al dibattito sulla qualificazione della sicurezza come diritto o come funzione di rango costituzionale e sui pericoli per il costituzionalismo democratico creati dall'emergenza securitaria, cfr. inoltre, con varietà di accenti: T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/440.pdf; F. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Quest. giust.*, n. 4/2006, pp. 672 ss.; A. MASFERRER, *The fragility of fundamental rights in the origins of modern constitutionalism: its negative impact in protecting human rights in the ‘war on terror’ era*, in *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, cit., p. 39; *amplius* e con specifico riferimento al fenomeno terroristico, P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006; A. PACE, *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 1/2015, 6 febbraio 2015. Sul tema, diffusamente e per tutti, cfr. anche R. ULLMANN, *Redefining Security*, in *International Security*, 8, 1, 1983; D. BALDWIN, *The Concept of Security*, in *Review of International Studies*, 23, 1, 1997, pp. 6 ss.; *Prevention and Security Policies in Europe*, a cura di P. Hebberecht, D. Duprez, Bruxelles, 2002; O. WAEVER, *Concepts of Security*, Copenhagen, 1997; P. HOUGH, *Understanding Global Security*, New York, 2004; *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*, a cura di T. Balzacq, S. Carrera, Aldershot, 2006; *Security and Human Rights*, a cura di B. Goold, L. Lazarus, Oxford, 2007; V.E. PARSI, *Sicurezza*, in F. ANDREATTA, M. CLEMENTI, A. COLOMBO, M. KOENIG-ARCHIBUGI, V.E. PARSI, *Relazioni internazionali*, Bologna, 2007, pp. 101 ss.; T.F. GIUPPONI, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*, in *Sicurezza collettiva e*

e problema centrale per il legislatore e per le autorità di *law enforcement*. La gravità e la complessità dell'emergenza terroristica e il senso di forte insicurezza che aleggia nella società occidentale richiedono infatti di individuare risposte effettive ed efficaci nel campo della prevenzione e repressione dei reati terroristici. Risposte, queste, che innanzitutto possiedono inevitabilmente anche natura penale, data la componente violenta (presente, come si è detto, quantomeno sotto forma di minaccia o comunque sempre sullo sfondo della strategia comunicativa simbolico-politica adottata)⁷⁴ caratteristica del terrorismo comunemente riconosciuta da «tutti i paesi, i loro operatori giuridici e politici e le diverse discipline sociali»⁷⁵.

Per queste ragioni, gli attori della scena politica globale – dagli Stati alle organizzazioni sovranazionali-regionali e alle Nazioni Unite – hanno risposto alla crescente domanda di sicurezza⁷⁶ avviando un nuovo, incisivo movimento di riforma dei testi penali antiterrorismo allo scopo di «contrastare la paura e restituire la serenità ai [...] cittadini»⁷⁷. La fisionomia di tale moto riformistico è influenzata dalla dimensione transnazionale del terrorismo contemporaneo, la quale ha stimolato un processo di internazionalizzazione delle relative strategie di contrasto⁷⁸. Questo processo si snoda essenzialmente nell'incremento della cooperazione giudiziaria e di polizia tra le autorità dei diversi Stati⁷⁹ e nel ravvicinamento delle legislazioni penali di questi ultimi mediante l'adozione di testi nazionali e sovranazionali in rapporto – come si vedrà in seguito – di mutua influenza⁸⁰.

Da una prospettiva generale e astratta, la presente Parte si prefigge di ricostruire i diversi paradigmi penali che possono essere utilizzati nel settore del contrasto al terrorismo e le loro caratteristiche principali. Questa prima tappa appare indispensabile per fornire le coordinate attraverso cui osservare le fonti penali di settore varate ai diversi livelli ordinamentali e discernere, in particolare, quanto ciascuna di esse sia assimilabile all'uno piuttosto che all'altro paradigma e in quale misura esse stridano con i principi e diritti fondamentali protetti dalle Carte costituzionali nazionali e sovranazionali.

diritti fondamentali in tempo di terrorismo, cit., pp. 57 ss.; A. CAVALIERE, *Può la 'sicurezza' costituire un bene giuridico o una funzione del diritto penale?*, in *In dubio pro libertate. Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag*, a cura di W. Hassemer, E. Kempf, S. Moccia, Monaco, 2009, pp. 111 ss.; nonché i Volumi *Sicurezza e diritto penale*, a cura di M. Donini, M. Pavarini, Bologna, 2011, e *Post 9/11 and the State of Permanent Legal Emergency: Security and Human Rights in Countering Terrorism*, a cura di A. Masferrer, Berlino, 2012. In particolare, v. M. DONINI, *Sicurezza e diritto penale. La sicurezza come orizzonte totalizzante del discorso penale*, in *Sicurezza e diritto penale*, cit., pp. 14 ss. Sempre con accento critico, v. anche E. DENNINGER, *Dallo "Stato di diritto" allo "Stato di prevenzione"*, in *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, a cura di V. Baldini, Cassino, 2005.

⁷⁴ Cfr., *supra*, sub par. II.

⁷⁵ M. LLOBET ANGLÍ, *Terrorismo o terrorismos? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, cit., pp. 229-230.

⁷⁶ Per tutti, l'incremento della domanda di sicurezza è evidenziato da A. BERNARDI, *Il proteiforme concetto di sicurezza: riflessi in ambito penale*, cit., p. 15; M. CANCIO MELIÀ, *Terrorismo y Derecho penal: sueño de prevención, pesadilla del Estado de Derecho*, cit., p. 308; nonché, più recentemente, da F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, cit., pp. 26-27. Nello stesso senso, M. LLOBET ANGLÍ, *Terrorismo o terrorismos? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, cit., p. 229, sottolinea l'incremento della percezione di insicurezza correlato alla qualificazione di un fatto come terroristico.

⁷⁷ G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, p. 61. Prima ancora, v. C. PRITZWITZ, *Strafrecht und Risiko. Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft*, Francoforte, 1993, p. 73.

⁷⁸ Cfr., *infra*, sub PARTE II.

⁷⁹ Sul tema, v. R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, Torino, 2008, pp. 200 ss.; A. CLUNY, *Politiche della sicurezza e stato di diritto. Quali regole per cooperazione giudiziaria internazionale?*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., pp. 263 ss.; S. CANEPPELE, *The terrorist threat before and after 9/11. What has changed in Europe*, in *The Routledge Handbook of European Criminology*, a cura di S. Body-Gendrot, M. Hough, K. Kerezi, R. Lévy, S. Snacken, Londra-New York, 2014, pp. 487 ss.; V. SPINOSA, *La cooperazione giudiziaria in materia di terrorismo in ambito UE e la giurisprudenza delle corti europee*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 162 ss., e B. GORNATI, *Limiti all'estradizione per reati di terrorismo davanti agli obblighi di tutela dei diritti umani*, *ivi*, pp. 239 ss.

⁸⁰ Come si è accennato *supra*, sub par. I, in questa sede il termine "sovranazionale" viene utilizzato in senso lato e generico, così da includere ogni organizzazione «che trascende considerazioni e fini puramente nazionali, che supera le divisioni di carattere nazionale», nonché le normative varate dalle medesime organizzazioni: voce *Sovrannazionale (o sovranazionale; anche soprannazionale o sopranazionale)*, in www.treccani.it. La presente accezione del termine "sovranazionale" è mutuata da A. BERNARDI, *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, in *La crisi della legalità. Il "sistema vivente" delle fonti penali*, a cura di C. E. Paliero, S. Moccia, G. De Francesco, G. Insolera, M. Pelissero, R. Rampioni, L. Risicato, Napoli, 2016, p. 10, nt. 1.

2. I principali connotati del diritto penale antiterrorismo e le sue categorizzazioni dottrinali

Il movimento di riforma delle legislazioni penali antiterrorismo si sviluppa attraverso il varo di fonti tra loro assai eterogenee quanto agli *ordinamenti* da cui promanano (di volta in volta nazionali, europei o internazionali), agli *scopi* che perseguono⁸¹, alle *caratteristiche strutturali* che le connotano⁸² e alla *vincolatività* che esse possiedono⁸³. Epperò, al di là di questi diversi profili di eterogeneità, le fonti in questione condividono la medesima *ratio* e hanno prodotto un effetto aggregato comune. La prima è ravvisabile nel potenziale «impatto sui comportamenti degli estremisti violenti e sull'estremismo»⁸⁴ che esse mirano a generare; il secondo consiste invece nella profonda mutazione del volto dei sistemi penali domestici indotta dai loro contenuti normativi⁸⁵. Analogamente a quanto accaduto in seguito al ciclo di attentati di matrice fondamentalista commessi tra il 2001 e il 2005, l'evoluzione del terrorismo jihadista sopra succintamente abbozzata, la sue recente fenomenologia anche violenta e la conseguente riemersione della questione securitaria hanno rimesso sul tavolo di *policy makers* e legislatori le questioni relative, essenzialmente, all'individuazione della soglia minima di punibilità di fronte al nuovo «statuto» delle organizzazioni jihadiste e alle attività periferiche – non violente – di *foreign fighters* e lupi solitari.

La trasformazione del diritto penale nel settore del contrasto al terrorismo si estrinseca in varie forme, ciascuna delle quali è stata oggetto di analisi da parte della dottrina penalistica. Quest'ultima ha elaborato diversi paradigmi astratti che mettono in risalto i connotati eccezionali dello *ius criminale* antiterrorismo rispetto ai canoni tradizionali del diritto penale e la problematica convivenza dei primi con i principi e diritti fondamentali.

2.1. Lineamenti politico-criminali, sostanziali e processuali del diritto ante factum terroristico: una introduzione

⁸¹ Risultano infatti ben diversi gli obiettivi perseguiti da fonti penali destinate a un numero viepiù esteso di Stati-nazione (gli Stati firmatari nel caso delle Convenzioni delle Nazioni Unite; 15 o 47 Stati parte in relazione, rispettivamente, alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU e alle Convenzioni del Consiglio d'Europa, eventualmente corredate di eventuali protocolli aggiuntivi; il minor numero di Stati membri dell'Unione europea vincolati dalle decisioni quadro vigenti e dalle direttive di armonizzazione penale) oppure ai cittadini di un singolo Paese (le leggi nazionali e gli atti aventi forza di legge).

⁸² Cfr., *infra*, sub PARTE II, par. 4.4.3.

⁸³ La vincolatività di ciascuna tipologia di fonti sovranazionali è supportata da meccanismi di giustiziabilità differenti ed è soggetta a limiti variabili a seconda della sua origine internazionale oppure europea. In via di estrema approssimazione, *per quanto riguarda la loro giustiziabilità* le fonti *internazionali* – quali, su tutte, le Convenzioni delle Nazioni Unite – non sono sorrette da un apparato giurisdizionale competente a vagliare l'eventuale inadempimento degli Stati parte rispetto a quanto firmato e successivamente ratificato. Di conseguenza, gli Stati stessi dispongono di un margine di discrezionalità sostanzialmente insindacabile anche nella fase di implementazione degli strumenti di diritto internazionale nell'ordinamento giuridico interno. Si deve tuttavia precisare che nel sistema delle Nazioni Unite è stato istituito il *Counter-Terrorism Committee*, organismo preposto al monitoraggio del corretto adempimento delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza a livello nazionale (v. J. A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, in *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali*, cit., p. 252; A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006, p. 1047; K. NUOTIO, *Terrorism as a catalyst for the emergence, harmonisation and reform of the criminal law*, cit., p. 1006). Se da un punto di vista prettamente applicativo la primazia delle fonti internazionali risulta di fatto condizionata alla volontà politica contingente dello Stato ratificante, il primato delle *fonti europee* – comprese, successivamente alla scadenza del c.d. periodo transitorio, quelle varate nell'ambito dell'ex terzo pilastro dell'Unione – è invece garantito dalla Corte di giustizia in diverse sedi: dai sindacati pregiudiziali di interpretazione e di validità alle procedure d'infrazione attivate contro i Paesi membri per quanto riguarda il diritto UE, e dalla Corte di Strasburgo (d'ora in avanti Corte EDU) attraverso il sindacato sul rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti, CEDU) da parte delle normative nazionali. *Per quanto riguarda i limiti apposti alla primazia delle fonti sovranazionali su quelle nazionali*, cfr. invece *infra*, sub par. 4.1.1.

⁸⁴ T. LEGRAND, S. BRONITT, M. STEWART, *Evidence of the impact of counter-terrorism legislation*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., p. 310.

⁸⁵ V. R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., p. XVI.

In particolare, in forte rottura rispetto ai canoni tipici del diritto penale post-fatto, la risposta punitiva al terrorismo jihadista è stata focalizzata sul trinomio emergenza-sicurezza-prevenzione⁸⁶. Ciò ha generato come risultato «una *policy* funzionalmente precauzionale, tesa a evitare che il cittadino si senta solo al cospetto del terrore»⁸⁷. In un contesto di incertezza predittiva relativa sia al verificarsi di attentati terroristici sia, qualora essi vengano realizzati, alla loro concreta carica offensiva caso per caso, la relativa minaccia «deve essere fermata al suo stadio iniziale, quando ancora non si è trasformata in un danno all'incolumità delle persone e all'integrità dell'assetto costituzionale»⁸⁸.

Tale programma di intervento a carattere spiccatamente precauzionale riecheggia la diffusa tendenza a reagire a eventi tragici di vasta portata – o comunque capaci di scuotere emotivamente i cittadini e di far scemare la loro percezione del livello di sicurezza garantito dallo Stato – con riforme legislative di rottura e dall'elevata carica simbolica. Come la dottrina sottolinea, simili riforme sono spesso votate alla ricerca di un più ampio consenso politico a ogni costo, a discapito della razionalità, della reale effettività e talora persino della legittimità costituzionale delle norme che tali riforme introducono nell'ordinamento⁸⁹.

Le riforme in questione si dimostrano poi capaci di incidere altresì sull'attività degli operatori giuridici del settore. Gli effetti sono particolarmente evidenti, in particolare, nell'attività delle Corti: trascinate nel vortice securitario, i loro orientamenti giurisprudenziali finiscono per assorbire – come si avrà modo di verificare in seguito – una vocazione spiccatamente punitivo-repressiva sempre più spesso dimentica delle fondamentali garanzie dell'individuo in ambito penale⁹⁰.

Nell'ambito di questa nuova ondata di «*law of fear*»⁹¹, gli interventi normativi spaziano dal versante sostanziale a quello processuale. Essi «possono includere guerra, incapacitazione, deterrenza, rassicurazione simbolica, protezione, minimizzazione del danno, e concessioni»⁹², e combinano – in linea di tendenza, e con possibili variazioni nel tempo e da Stato a Stato – alcune o tutte queste componenti⁹³. In particolare, per quanto

⁸⁶ Per approfondimenti in merito alle ragioni giustificative dell'adozione di discipline emergenziali da parte degli esecutivi nazionali, si rinvia per tutti a C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 16 ss. Per un *focus* sull'approccio preventivo del diritto penale antiterrorismo, si rinvia invece a M. CANCIO MELIÀ, *Terrorismo y Derecho penal: sueño de prevención, pesadilla del Estado de Derecho*, cit., pp. 311 ss.

⁸⁷ G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., p. 61. V. altresì T. LEGRAND, S. BRONITT, M. STEWART, *Evidence of the impact of counter-terrorism legislation*, cit., p. 309.

⁸⁸ G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., p. 61.

⁸⁹ Per tutti, all'interno di una bibliografia sterminata, cfr. S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1997; *La legislazione penale compulsiva*, a cura di G. Insolera, Padova, 2006; A. CARDONE, *La normalizzazione dell'emergenza*, Torino, 2011; A. BERNARDI, *Il proteiforme concetto di sicurezza: riflessi in ambito penale*, cit., pp. 8 ss.; D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del "penale" nella giurisprudenza della Cassazione*, cit., p. 22; A. SESSA, *La fisiologica sistematicità dell'emergenza: tendenze autoritarie nel diritto penale giurisprudenziale compulsivo*, in *Indice Penale*, n. 3/2016, pp. 785 ss.; E. MUSCO, *Consensus e legislazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, p. 88; C.E. PALIERO, *La maschera e il volto (percezione sociale del crimine ed effetti sociali dei media)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 2/2006, p. 489; A. DINO, *I media e i «nemici» della democrazia*, in *Quest. giust.*, n. 4/2006, pp. 824 ss.; G. BALBI, *Società paranoiche e diritto penale*, in *Crit. dir.*, 2013, pp. 435 ss.; L. RISICATO, *Verso un diritto penale illiberale? La crisi di senso dell'intervento penale tra derive securitarie e paternalistiche*, in *Studi in onore di Mario Romano*, a cura di M. Bertolino, L. Eusebi, G. Forti, Napoli, 2011, pp. 525 ss.; A.M. MAUGERI, *Il principio di proporzionalità nelle scelte punitive del legislatore europeo: l'alternativa delle sanzioni amministrative comunitarie*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011, pp. 92-93 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁹⁰ Cfr., *infra*, sub PARTE III e IV.

⁹¹ C.R. SUNSTEIN, *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge, 2005 (disponibile altresì nella versione in lingua italiana: *Il diritto della paura: oltre il principio di precauzione*, Bologna, 2010). Per un quadro di sintesi delle caratteristiche salienti di questo settore della legislazione, v. per tutti M.J. BORGERS, E.V. SLIEDREGT, *The Meaning of the Precautionary Principle for the Assessment of Criminal Measures in the fight against terrorism*, in *Erasmus Law Review*, Vol. 2, Iss. 2, 2009, pp. 181-182.

⁹² R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., p. 34.

⁹³ Anche se, come si vedrà *infra*, sub PARTE III e IV, le divergenze tra le legislazioni antiterrorismo nazionali in Europa – e in particolar modo tra i quattro Stati selezionati in questa sede a fini comparatistici – appaiono in costante diminuzione e mostrano tuttora significativi segnali che tendono addirittura a una parziale omogeneizzazione di alcune soluzioni normative.

attiene al versante sostanziale del diritto penale, i legislatori nazionali e sovranazionali hanno recentemente introdotto nuovi reati terroristici e ampliato l'area di operatività di quelli già vigenti nei rispettivi ordinamenti⁹⁴, prevedendo altresì circostanze aggravanti. A livello domestico, inoltre, la fase di esecuzione della pena è spesso caratterizzata da regimi di carcere duro inaspriti rispetto a quelli ordinari previsti dalle normative penitenziarie⁹⁵. Soltanto in alcuni Paesi UE, la minaccia legislativa del carcere duro è parzialmente compensata dalla parallela promessa di rinuncia alla pena o di una sua attenuazione in chiave premiale qualora l'indagato, imputato o condannato – a seconda delle peculiarità delle singole legislazioni nazionali – abbia collaborato attivamente e proficuamente con l'autorità giudiziaria o di polizia⁹⁶.

⁹⁴ In una prospettiva più ampia, in merito alla «tendenza, chiaramente dominante nella legislazione, all'introduzione di nuovi tipi penali ed all'aggravamento di quelli già esistenti», J.-M. SILVA SÁNCHEZ, *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, cit., p. 5.

⁹⁵ Diffusamente e per tutti, in relazione al sistema penale italiano, cfr. A. DELLA BELLA, *Il "carcere duro" tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali. Presente e futuro del regime detentivo speciale ex art. 41 bis o.p.*, Milano, 2016.

⁹⁶ Sul tema, da ultimo e per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. E. COTTU, *Altre "soavi inquisizioni". Le tecniche premiali di rinuncia alla pena nella lotta al terrorismo contemporaneo*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 191. Le tecniche in questione includono anche il possibile uso dei permessi di soggiorno: al riguardo, v. R.A. RUGGIERO, *Uso premiale dei permessi di soggiorno in funzione di impulso alla collaborazione giudiziaria*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, a cura di R.E. Kostoris, R. Orlandi, Torino, 2006, pp. 235 ss. Sempre in linea tendenziale, in alcuni sistemi giuridici domestici gli interventi legislativi nel settore del contrasto al terrorismo hanno abbracciato anche le misure amministrative di prevenzione, i cui presupposti applicativi sono stati estesi. Con specifico riferimento all'ordinamento giuridico italiano, sulle modifiche apportate alla disciplina delle misure di prevenzione in relazione alla criminalità terroristica, sull'importanza pratica che esse assumono nell'ambito della prevenzione del terrorismo e sui loro profili problematici, v. per tutti T.F. GIUPPONI, *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence*, cit., pp. 68 ss.; A. BALSAMO, *Nuove norme sul procedimento di prevenzione*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., pp. 171 ss.; ID., *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2 marzo 2015; diffusamente, T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa, 2014; L. PASCULLI, *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminali internazionali*, Padova, 2012; F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 248 ss.; A. DE LIA, *Le misure di prevenzione: dalla sentenza "de Tommaso c. Italia" alle modifiche operate dalla legge n. 161 del 17 ottobre 2017*, in *Forum Quad. cost.*, 1 dicembre 2017. In relazione invece al diritto amministrativo dell'immigrazione e a come esso venga fatto intersecare con il diritto penale antiterrorismo, v. A. BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, in *Il nuovo "pacchetto" antiterrorismo*, cit., pp. 21 ss.; L. MASERA, *Il terrorismo e le politiche migratorie: sulle espulsioni dello straniero sospettato di terrorismo*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., pp. 76 ss.; D. BOZA MARTÍNEZ, *La expulsión de personas extranjeritas condenadas penalmente: el nuevo artículo 89 CP*, numero monografico della *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, n. 31, 2016, pp. 210 ss.; E. MAZZANTI, *L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell'immigrazione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 26 ss.; P. SCEVI, *Diritto penale e terrorismo. Il difficile equilibrio tra sicurezza nazionale e diritti fondamentali*, in *Arch. Pen.*, n. 1/2018, <http://www.archiviopenale.it/diritto-penale-e-terrorismo-il-difficile-equilibrio-tra-sicurezza-nazionale-e-diritti-fondamentali/articoli/15341>, pp. 15 ss.; diffusamente, F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018. Sui sistemi di misure amministrative predisposti nel settore del contrasto al terrorismo in Francia e nel Regno Unito, si rinvia per tutti a F. GALLI, *The Law on terrorism: The UK, France and Italy compared*, cit., pp. 187 ss. Nel campo del diritto amministrativo, sono stati altresì introdotti altri divieti sensibilmente restrittivi di fondamentali libertà dell'individuo costituzionalmente protette (si pensi, emblematicamente, al divieto di indossare il burkini recentemente introdotto in Francia). Sul tema, v. C. NARDOCCI, *Perché il divieto di indossare il burkini costituisce un attentato grave ai diritti fondamentali dell'individuo. La Francia fa un passo indietro: verso una "nuova" concezione del vivere insieme?*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2017, 9 gennaio; nelle testate giornalistiche, inoltre, v. con accento critico M. NAVA, *Il burqa, il burkini e le contraddizioni della Francia*, in *Corriere della Sera*, 20 agosto 2016, http://www.corriere.it/cultura/16_agosto_21/burqa-burkini-contraddizioni-null-47c188d4-6709-11e6-a871-4e65f9c31faf.shtml. Prima ancora, in relazione al divieto di indossare il burqa in pubblico, si rinvia inoltre a D. BARTON, *Is the French Burqa Ban Compatible with International Human Rights Law Standards?*, in *Essex Human Rights Review*, Vol. 9, n. 1, 2012, <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/vol9no1.html>. Divieti di tale portata producono una notevole incidenza sulla delicatissima questione dell'integrazione socio-culturale delle minoranze presenti nel territorio degli Stati occidentali. Dal punto di vista del diritto penale, tale questione interseca alcune problematiche quali quelle relative alla punizione – o, all'opposto, alla giustificazione – dei reati "culturalmente orientati" e al necessario bilanciamento tra le esigenze di garantire la sicurezza collettiva e di tutelare i diritti fondamentali dell'individuo (nella specie, la libertà religiosa) nell'ambito dell'odierna società globalizzata. Al riguardo, di recente, un passo indietro nel panorama italiano è stato compiuto dalla sentenza 31 marzo-15 maggio 2017 della Prima Sezione penale della Corte di cassazione, la quale ha risolto un caso di detenzione di un kirpan (oggetto indossato come noto dagli appartenenti alla comunità sikh, per i quali esso rappresenta un "pugnale di pace" evocativo del rispetto per sé e della propria libertà di spirito, nonché dell'impegno di proteggere sé stessi, i deboli e i bisognosi) a favore dell'imputato, confermandone la condanna per porto di arma impropria già pronunciata dai giudici di merito, negando la sussistenza di un «giustificato motivo» ex art. 4, co. 2 della legge sul

Sempre per quanto attiene al versante sostanziale del diritto penale, talora gli interventi normativi di contrasto al terrorismo hanno persino ampliato – direttamente o indirettamente, per il tramite dell’operato della magistratura interna – il perimetro di applicazione di istituti di parte generale o addirittura riscritto le funzioni perseguite dall’inflizione della pena. Come si vedrà in seguito, ciò è avvenuto ad esempio in Francia, dove il legislatore ha inserito un riferimento espresso a beni o interessi di natura collettiva quali la sicurezza pubblica e all’ancor più ambiguo e strumentalizzabile concetto di equilibrio sociale⁹⁷.

Per quanto attiene invece al versante processuale del diritto penale, in via di estrema sintesi i legislatori di diversi Paesi del Vecchio Continente⁹⁸ hanno introdotto nuovi strumenti di ricerca della prova, ridisciplinato i raccordi tra le attività di *intelligence* e di indagine penale⁹⁹ e spianato la strada al ricorso massiccio a misure cautelari rafforzate nel corso di procedimenti instaurati per l’accertamento di reati terroristici. In alcuni casi estremi, gli interventi legislativi hanno persino istituito Tribunali specializzati e previsto regole giurisdizionali derogatorie¹⁰⁰ o addirittura ribaltato le logiche di garantiste di svolgimento del processo penale per quanto riguarda, ad esempio, l’assolvimento dell’onere della prova rispetto ai fatti dedotti nel capo di imputazione¹⁰¹.

Come si vedrà, anche sul piano del procedimento penale gli effetti di trascinarsi delle recenti riforme legislative sull’operato dei giudici nazionali appaiono vistosi. Tra di essi, pare opportuno menzionare soprattutto il tendenziale appiattimento dell’accertamento della responsabilità individuale su *standards* probatori affievoliti via via più distanti dal canone dell’“oltre ogni ragionevole dubbio”¹⁰² e valutati, tra l’altro, alla luce di elementi attinenti più al tipo d’autore che al fatto commesso.

2.2. *Il mantra del diritto penale antiterrorismo: le anticipazioni di tutela*

Come si è accennato, siffatte linee d’intervento particolarmente rigide a protezione della sicurezza pubblica di fronte all’emergenza terroristica hanno determinato una espansione dell’area di operatività del diritto penale; espansione, questa, a cui si combina altresì quella

controllo e sul porto di armi, munizioni ed esplosivi (l. n. 110/1975) e sostituendo il giudizio di bilanciamento tra le suddette esigenze con un’argomentazione del tutto sbilanciata a favore della sicurezza pubblica e di presunti, inafferrabili «valori [comuni] del mondo occidentale». Per un commento critico alla sentenza in questione e per un quadro della mutevole giurisprudenza di merito e di legittimità sul porto del *kirpan*, nonché per la proposta di alcune possibili soluzioni *de iure condendo* alle questioni in gioco, v. per tutti A. BERNARDI, *Populismo giudiziario? L’evoluzione della giurisprudenza penale sul kirpan*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 1/2017, pp. 671 ss. Sul tema del “fattore culturale” nel sistema penale, si rinvia inoltre a ID., *Il “fattore culturale” nel sistema penale*, Torino, 2010; F. BASILE, *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali*, Milano, 2010; C. DE MAGLIE, *I reati culturalmente motivati. Ideologie e modelli penali*, Pisa, 2010; *Il multiculturalismo e le Corti*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2017, Obiettivo 2, pp. 118 ss.; da ultimo, M. HELFER, *I reati culturalmente motivati nel sistema penale italiano*, in *Studi in onore di Mauro Ronco*, a cura di E.M. Ambrosetti, Torino, 2017, pp. 382 ss. Per un quadro di sintesi, v. invece C. GRANDI, *A proposito di reati culturalmente motivati*, in *Dir. pen. cont.*, 3 ottobre 2011.

⁹⁷ Cfr., *infra*, sub PARTE IV, par. 3.1.2.

⁹⁸ Con specifico riferimento all’ordinamento giuridico italiano, per un’analisi delle recenti riforme della legge processuale penale orientate al contrasto del terrorismo internazionale cfr., con varietà d’accenti: R. E. KOSTORIS, *Il nuovo ‘pacchetto’ antiterrorismo, tra prevenzione, contrasto in rete e centralizzazione delle indagini*, in *Il nuovo ‘pacchetto’ antiterrorismo*, cit., pp. XV ss. (nonché, per ulteriori approfondimenti, i contributi nella Parte II del relativo Volume); D. NEGRI, *La regressione della procedura penale ad arnese poliziesco (sia pure tecnologico)*, in *Arch. Pen.*, n.1/2016, pp. 44 ss.; per un quadro sintetico, L. PICOTTI, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Relazione di sintesi del VII Corso di diritto e procedura penale “Giuliano Vassalli” per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, cit., pp. 261 ss.

⁹⁹ Al riguardo, v. per tutti: G. MELILLO, *Il ruolo dei servizi di informazione. Il coordinamento investigativo*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., pp. 141 ss.;

¹⁰⁰ Come avvenuto, ad esempio, in Francia.

¹⁰¹ Cfr., *infra*, sub PARTE III, Capitolo IV, par. 4.4.

¹⁰² V. per tutti F. GALLI, *Freedom of thought or ‘thought-crimes’? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 123; nonché C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, in *Post 9/11 and the State of Permanent Legal Emergency. Security and Human Rights in Countering Terrorism*, cit., p. 145: «[i]l fondamentale paradosso della prova al di là di ogni ragionevole dubbio in un clima di logiche precauzionali rimane problematico e favorisce una deriva verso standard minimi del giusto processo»; e ID., *Terrorism and the Law*, cit., pp. 15 e 253 ss.

del diritto amministrativo di prevenzione¹⁰³, a sua volta capace di generare di nuovo un effetto ulteriormente “moltiplicatore del penale” quantomeno in quegli ordinamenti giuridici (come quello italiano)¹⁰⁴ nei quali l’esercizio dell’azione penale è obbligatoria¹⁰⁵.

L’espansione del penale nel settore del contrasto al terrorismo risulta poi ulteriormente accentuata dalla soglia a partire dalla quale i legislatori¹⁰⁶ fanno scattare la risposta del diritto penale stesso. Detta soglia viene individuata nel compimento di atti preparatori – quando non addirittura di atti preparatori di altri atti preparatori – di possibili attentati terroristici o persino di condotte di per sé neutre rispetto ai beni giuridici protetti (la vita, l’incolumità individuale, il patrimonio dello Stato e dei privati e così via), con conseguente anticipazione estrema della tutela penale rispetto all’offesa – in termini di danno o anche solo di pericolo concreto – dei beni giuridici stessi¹⁰⁷.

Le anticipazioni di tutela penale possono essere realizzate attraverso tecniche normative differenti. Nell’ambito delle recenti riforme di contrasto al terrorismo, la più risalente di esse – la categoria dei delitti di attentato – pare aver perso l’*appeal* dei decenni scorsi in seguito alla rilettura maggiormente informata ai principi fondamentali della materia penale (offensività *in primis*) datane dalla giurisprudenza e alla conseguente contrazione del loro ambito di applicazione¹⁰⁸. Le altre tecniche di costruzione del precetto penale a tutela anticipata possono essere classificate, ad esempio, come anticipazioni di tipo «‘esterno’» e «oggettivo», laddove il legislatore incrimini determinate condotte pericolose per il bene giuridico coinvolto; oppure di tipo «‘interno’» e «soggettivo», laddove invece il legislatore stesso incentri il disvalore penale non tanto sull’atto quanto piuttosto sul fine per cui il medesimo è stato commesso¹⁰⁹.

Oppure ancora, adottando un diverso criterio di classificazione, l’anticipazione della tutela penale può punire «atti di “preparazione” in senso stretto», e cioè quei fatti autonomamente incriminati e tipizzati, cronologicamente anteriori alla produzione dell’evento finale offensivo, «pur se privi di “potenzialità causale”» rispetto a quest’ultimo¹¹⁰; o «atti di “partecipazione” ad attività di terzi o con terzi», anch’essi elevati ad autonomi delitti ma connotati «dal rapporto (se vogliamo: orizzontale) con altre condotte, cui tipicamente si affiancano o che convergono verso il medesimo scopo»¹¹¹.

Infine, secondo un’ulteriore sfumatura sistematica, l’anticipazione di tutela «‘classica’» punisce gli atti antecedenti rispetto all’evento di danno al bene giuridico di riferimento (nella

¹⁰³ Per tutti, J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 253.

¹⁰⁴ V. art. 112 Cost.

¹⁰⁵ A.R. CASTALDO, *In ordine sparso. Il diritto penale, oggi*, Torino, 2016, p. 21.

¹⁰⁶ Nonché, in alcuni casi e in seconda battuta, i giudici, attraverso alcune interpretazioni eccessivamente estensive di fattispecie incriminatrici a tutela esasperatamente anticipata combinate all’applicazione di norme di parte generale già di per sé anticipative dell’intervento penale rispetto al verificarsi di eventi dannosi per il bene giuridico protetto: cfr., *infra*, sub PARTE III.

¹⁰⁷ La produzione letteraria della dottrina italiana sulle anticipazioni di tutela configurata nella legislazione penale antiterrorismo è sterminata. Senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia ora alle riflessioni di V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Napoli, 2013, in particolare pp. 203 ss. (in un’ottica comparata prettamente verticale, comprensiva delle normative internazionale, europea e italiana); F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 129 ss. (con metodo comparato anche a livello orizzontale, mettendo a confronto legislazioni e prassi applicative in materia di terrorismo di Italia e Spagna); per una trattazione sintetica, E. MEZZETTI, *I reati contro l’ordine pubblico*, cit., pp. 482 ss.; G. MARINO, *Lo “statuto” del terrorista: tra simbolo ed anticipazione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 47 ss.; L. PICOTTI, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Relazione di sintesi del VII Corso di diritto e procedura penale “Giuliano Vassalli” per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, cit., pp. 254 ss.

¹⁰⁸ Sul tema, per tutti e per gli ulteriori riferimenti bibliografici ivi riportati, si rinvia a M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., pp. 101 ss.

¹⁰⁹ M.J. BORGERS, E.V. SLIEDREGT, *The Meaning of the Precautionary Principle for the Assessment of Criminal Measures in the fight against terrorism*, cit., pp. 182-183.

¹¹⁰ L. PICOTTI, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Relazione di sintesi del VII Corso di diritto e procedura penale “Giuliano Vassalli” per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, cit., pp. 257-258.

¹¹¹ Al centro degli «atti di “partecipazione” ad attività di terzi o con terzi» si colloca, banalmente, la fattispecie di associazione con finalità di terrorismo prevista, nel sistema penale italiano, dall’art. 270 bis: v. *ibidem*.

forma, a titolo meramente esemplificativo, dei reati di pericolo astratto)¹¹². Invece, l'anticipazione «estrema» esaspera i tratti di quella classica incriminando «condotte “minuziosamente” generiche» tipizzate per «trovare applicazione (anche) laddove non si riesca, in sede processuale, a provare l'esistenza del vincolo associativo»¹¹³ (di fronte al quale, come si vedrà, le nuove disposizioni a tutela anticipata cedono sempre il passo alle fattispecie incriminatrici a dimensione collettiva).

In ogni caso, a prescindere dalle categorie sopra soltanto tratteggiate in cui le varie forme di anticipazione della tutela penale possono essere raggruppate, lo smodato ricorso a queste ultime sembra ormai rendere il delitto di attentato una mera figura «di appoggio»¹¹⁴ rispetto al novero sempre più vasto di fattispecie a tutela spiccatamente anticipata che costituiscono, oggi, lo zoccolo duro delle strategie di contrasto al terrorismo fondamentalista attraverso il diritto penale sostanziale.

2.2.1. *Le logiche d'autore e di lotta nel dibattito dottrinale...*

In via di estrema approssimazione, sempre per quanto riguarda la costruzione dei precetti penali, un grado di anticipazione della tutela così accentuato produce altre due conseguenze.

La prima consiste nell'ulteriore sbilanciamento tra la rilevanza dell'elemento oggettivo e della componente finalistica nella struttura dei nuovi reati terroristici¹¹⁵. La scelta di incriminare atti tendenzialmente neutri così distanti dall'offesa ai beni giuridici protetti costringe infatti i legislatori a incentrare il disvalore altrove: e cioè, per l'appunto, sulla componente psichica del soggetto agente, rappresentata in questo caso dallo scopo di terrorismo.

La seconda consiste invece nell'ancor maggiore indeterminatezza dei reati terroristici di nuovo conio rispetto a quelli introdotti in seguito agli attentati di New York, Madrid e Londra. La valorizzazione della sicurezza pubblica come un bene giuridico strumentale a qualsiasi altro¹¹⁶ tende di fatto a fagocitare tutti gli altri beni e interessi rilevanti e a vanificare ogni possibile operazione di bilanciamento tra la sicurezza stessa e questi ultimi. In questo modo, la tutela anticipata di interessi finali dissolve la pregnanza e la capacità selettiva propria del bene giuridico¹¹⁷ e la stretta relazione che deve intercorrere, alla luce del principio di offensività, tra le condotte punite e il danno o pericolo rilevante a tale bene.

Pertanto, la strategia securitaria «divora tipicità»¹¹⁸. Più il legislatore ricorre allo strumento penale per fare terra bruciata attorno a ogni possibile comportamento che possa preconizzare – in maniera anche soltanto remota – la commissione di un attentato o di un qualsivoglia reato terroristico, più il medesimo dovrà ricorrere a formule sensibilmente vaghe e aperte a ogni tipo di contributo ermeneutico da parte degli interpreti.

Epperò, le istituzioni di *law enforcement* dispongono altresì di un arsenale completo e pronto all'uso in ogni momento avverso i soggetti sospettati di aver commesso reati terroristici. Come una parte della dottrina ha sottolineato, le nuove figure di reato in materia

¹¹² G. MARINO, *Lo “statuto” del terrorista: tra simbolo ed anticipazione*, cit., p. 47.

¹¹³ *Ivi*, p. 49.

¹¹⁴ M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, cit., p. 106.

¹¹⁵ L. BRIZI, *L'illecito penale costruito ex latere subjecti: la “finalità di terrorismo” alla prova del diritto penale del fatto*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 14 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹¹⁶ Per tutti, sulla qualifica della sicurezza pubblica come bene giuridico strumentale oppure finale, v. anche A. BERNARDI, *Il proteiforme concetto di sicurezza: riflessi in ambito penale*, cit., pp. 9-10.

¹¹⁷ Nella sua funzione selettivo-delimitativa del penalmente rilevante, per vero, la categoria del bene giuridico è soggetta da lungo tempo a critiche di vario segno e viene “attaccata” da suggestioni di percorsi alternativi di legittimazione del diritto penale (in questo senso, tra i contributi più recenti, v. diffusamente e per tutti G. FRANCOLINI, *Abbandonare il bene giuridico? Una prospettiva procedurale per la legittimazione del diritto penale*, Torino, 2014). Per un quadro ricostruttivo di questo dibattito, anche per i riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. da ultimo e per tutti F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 202 ss.

¹¹⁸ M. DONINI, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 126.

di terrorismo sono state «scritte *per il codice delle indagini preliminari*»¹¹⁹: e cioè, per consentire alle pubbliche autorità di sfruttare sin dalle primissime fasi del procedimento penale – con presupposti spesso attenuati rispetto alla loro disciplina ordinaria – misure quali le intercettazioni preventive¹²⁰, la custodia cautelare in carcere¹²¹, il sequestro finalizzato alla confisca, l’arresto in flagranza, il fermo di indiziati¹²² e le perquisizioni¹²³. Una volta irrogate altresì le severe pene previste dal legislatore per i nuovi reati terroristici, alla finalità generalpreventiva di questi ultimi si combina poi un effetto di neutralizzazione dei soggetti in qualunque modo legati con l’ambiente terroristico.

Sempre in via di estrema approssimazione, tale fenomeno di procedimentalizzazione del diritto penale antiterrorismo e lo scostamento del medesimo dai canoni del diritto penale oggettivo – del fatto e *post facto* – a favore di un diritto penale sensibilmente preventivo¹²⁴ e soggettivizzato genera anche altre ripercussioni di notevole rilevanza.

a) *La lotta contro il terrorista come focus del procedimento penale*

In primo luogo, il corpo di norme penali iper-preventive, anticipatorie e soggettivizzate di contrasto al terrorismo plasma quello che è stato definito dalla dottrina un «diritto penale d’autore» (o quantomeno «orientato al tipo d’autore»)¹²⁵. Allo spostamento del baricentro

¹¹⁹ *Ivi*, p. 129, ove l’A. descrive i reati in questione come «[n]orme pre-processuali».

¹²⁰ *Ivi*, p. 130. Riguardo allo strumento derogatorio delle intercettazioni preventive rispetto al prototipo normativo delle intercettazioni, tanto utile nella fase preliminare del procedimento quanto invasivo dei diritti fondamentali dell’indagato, v. per tutti A. SACCUCCI, *Lotta al terrorismo e rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., pp. 373 ss.; L. VIOLA BERRUTI, *Una nuova formulazione delle intercettazioni preventive al servizio della lotta contro il terrorismo*, in *LP*, http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2016/01/studi_legge4315_art.2-co.-1-quater-berruti.pdf; B. AGOSTINI, *La disciplina delle intercettazioni preventive nel sistema antiterrorismo*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 141 ss. Inoltre, l’incessante evoluzione tecnologica ha introdotto nuovi strumenti di «formidabile invadenza» (citando le parole usate dalla Corte di Cassazione nell’ord. 10 marzo 2016, dep. 6 aprile 2016, n. 13884 della sez. VI, pubblicata in *Dir. pen. cont.*, 8 aprile 2016) nei diritti fondamentali dell’individuo – uno su tutti, quello alla riservatezza – per eseguire operazioni di intercettazione tra presenti su supporti informatici altrui quali i captatori informatici (altresi detti *trojan* o *spyware*). Nell’ordinamento giuridico italiano, questi strumenti non solo sono stati oggetto di pronunce (su tutte, la sent. 28 aprile 2016, dep. 1 luglio 2016, n. 26889, resa dalle Sezioni Unite della Suprema Corte e commentata da G. LASAGNI, *L’uso di captatori informatici (trojans) nelle intercettazioni “fra presenti”*, in *Dir. pen. cont.*, 7 ottobre 2016) parse notevolmente orientate a favore dell’esigenza di garantire la sicurezza pubblica a discapito dei diritti in questione, ma addirittura sono stati impiegati in assenza di una disciplina legislativa *ad hoc* fino al 29 dicembre 2017, giorno in cui è intervenuto un apposito decreto legislativo delegato del governo le cui disposizioni, peraltro, non sono bastate a calmierare una parte della dottrina processualpenalistica (v. per tutti M. GRIFFO, *Una proposta costituzionalmente orientata per arginare lo strapotere del captatore*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 2/2018, 6 febbraio, pp. 23 ss., in particolare pp. 41 ss.). Per ulteriori approfondimenti anche in chiave comparata e per i relativi riferimenti bibliografici, cfr. C. PELOSO, *La tutela della riservatezza nell’era delle nuove tecnologie: la vicenda dei captatori informatici per le intercettazioni tra presenti nei reati di terrorismo. L’utilizzo dei virus trojans nelle operazioni di intercettazione tra presenti, a seguito della sentenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione (n. 26889/2016), riaccende il dibattito sulla necessità di un intervento del legislatore*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 149 ss.; M. DANIELE, *Contrasto al terrorismo e captatori informatici*, in *Riv. dir. proc.*, n. 2/2017, pp. 393 ss.

¹²¹ Sempre in funzione di contrasto alla criminalità terroristica, la disciplina della custodia carceraria era già stata sensibilmente ritoccata durante gli “anni di piombo” con la previsione di termini di detenzione cautelare più lunghi: per approfondimenti da un’angolatura costituzionale, v. R. BIN, *Democrazia e terrorismo*, cit., p. 52.

¹²² Sul tema, v. per tutti T. RAFARACI, *Nuove disposizioni in tema di fermo e di arresto*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., pp. 347 ss.

¹²³ Per approfondimenti, v. P.P. PAULESU, *Perquisizioni “sul posto”*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., pp. 285 ss. Per un quadro generale, cfr. invece E. MEZZETTI, *I reati contro l’ordine pubblico*, cit., p. 483. Insomma, lo *ius criminale* viene asservito «alle indagini, per smascherare terroristi potenziali o in pectore»: M. DONINI, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., p. 128.

¹²⁴ *Rectius*, come si è detto in precedenza, addirittura precauzionale: in merito alla componente del rischio all’interno del diritto penale securitario, si veda per tutti M. DONINI, *Sicurezza e diritto penale. La sicurezza come orizzonte totalizzante del discorso penale*, cit., pp. 22 ss.

¹²⁵ Per tutti, da diverse angolature e con varietà di accenti, cfr.: R. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino, 2008; G. FLORA, *Verso un diritto penale del tipo d’autore?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, pp. 559 ss.; G. MARINUCCI, *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale. Uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, in *Studi in onore di Franco Coppi*, Torino, 2012, pp. 1131 ss.; M. DONINI, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., *passim* (in particolare p. 140); F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 109 ss.; F. GALLI, *The War on Terror and Crusading Judges: Re-establishing the Primacy of the Criminal Justice System*, in *Post 9/11 and the State of*

del diritto penale dal fatto materiale, offensivo e colpevole a fatti dotati di una consistenza esteriore estremamente affievolita, di una carica offensiva spesso evanescente e ricondotti alla sfera psichica dell'individuo sulla scorta di valutazioni di pericolosità soggettiva influenzate anche da elementi ambientali di contorno al fatto stesso corrisponde infatti una metamorfosi dell'accertamento della responsabilità penale. Disorientati dalla dissoluzione dei fondamentali punti di riferimento dello *ius criminale* del fatto, costretti ad adoperare fattispecie incriminatrici dallo scopo dichiaratamente preventivo se non neutralizzante e in parte condizionati da elementi extra-normativi quali la gravità del fenomeno terroristico e la contingente intensità della relativa emergenza, i giudici si trovano sempre più esposti al rischio di pronunciare sentenze fondate più su valutazioni relative alla categoria di imputato che hanno di fronte piuttosto che a fatti che possiedano le suddette caratteristiche oggettive.

Nel paradigma del diritto penale d'autore la risposta sanzionatoria finisce così per assumere un significato di lotta estesa all'intero fenomeno terroristico¹²⁶. In nome di «una promessa che non potrà mantenere a sufficienza»¹²⁷ – quella di arginare detto fenomeno attraverso la risposta, tipicamente individuale, della giurisdizione –, la sinergia tra diritto penale (sostanziale e processuale) e “quasi penale” fa sì che «più della trasgressione commessa, conta *chi* la commette»¹²⁸. La giurisdizione stessa tende a essere sovraesposta e a perdere (volente o nolente) una parte della propria fondamentale posizione di terzietà rispetto al fenomeno terroristico e all'obiettivo, istituzionalmente promosso, di sconfiggerlo ad ogni costo¹²⁹.

Nell'ambito del diritto penale d'autore e del diritto penale di lotta si annida insomma «l'idea del processo quale strumento per attuare la sanzione»¹³⁰. La suddetta procedimentalizzazione dei reati terroristici va di pari passo con una sostanzializzazione del processo penale, realizzata attraverso il suo eccessivo appiattimento a istanze di applicazione effettiva della legge penale sbilanciate in senso combattivo e proattivo e alla mera pericolosità soggettiva come «metro di lettura anche del corredo probatorio»¹³¹ a sostegno, talora, di «unfocused prosecutions»¹³².

Permanent Legal Emergency. Security and Human Rights in Countering Terrorism, cit., p. 167; G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., pp. 172 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; V. MILITELLO, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Presentazione VII Corso di diritto e procedura penale “Giuliano Vassalli” per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, cit., p. 6; G. MARINO, *Lo “statuto” del terrorista: tra simbolo ed anticipazione*, cit., pp. 44 ss.

¹²⁶ Per un inquadramento e una valutazione – sul duplice piano della legittimità e dell'efficacia – della categoria del «diritto penale di lotta» alla luce dell'emergenza terroristica, v. per tutti M. DONINI, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., pp. 19 ss.; ID., *Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non può limitarsi a esorcizzare*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 2/2007, pp. 55 ss.; ID., *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., pp. 119 ss.; W. HASSEMER, *Stiamo andando verso un diritto penale del nemico?*, in *Democrazia e autoritarismo nel diritto penale*, a cura di A.M. Stile, Napoli, 2000, pp. 83 ss.

¹²⁷ E. DENNINGER, *Dallo “Stato di diritto” allo “Stato di prevenzione”*, cit., p. 54.

¹²⁸ F. BATTISTELLI, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, cit., p. 26.

¹²⁹ Per ulteriori approfondimenti, v. M. DONINI, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., pp. 124 ss. L'A. sottolinea tra l'altro come il paradigma del diritto penale d'autore sia stata espressamente fatta propria anche dal legislatore *costituente* europeo, il quale «ha codificato addirittura nei *Trattati dell'Unione* la funzione di “lotta” del diritto e di quello penale» contro la criminalità grave a dimensione transnazionale (p. 119). Ancor più recentemente, v. inoltre D. PULITANO, *Il giudice e la legge penale*, in *Quest. Giust.*, n. 2/2017, p. 157: «[t]endenze espansive e rigoriste nella giurisprudenza possono essere lette come un farsi carico di esigenze di responsabilizzazione, da punti di vista etico-sociali che vengono assunti (con maggiore o minore consapevolezza, con maggiore o minore correttezza) come criteri di interpretazione teleologica, orientati alla tutela penale del bene giuridico»; e M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, in *Politica criminale e cultura giuspenalistica. Scritti in onore di Sergio Moccia*, cit., p. 251.

¹³⁰ D. NEGRI, *Circolazione del “curriculum criminale” tra i procedimenti penali*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., p. 321.

¹³¹ M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, cit., p. 111.

¹³² Directorate-General for Internal Policies, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, cit., p. 166.

b) *Il vero interesse giuridico protetto: il mantenimento di un ordine pubblico calmierato dall'allarme sociale*

In secondo luogo, oltre a dare vita a un diritto penale d'autore ideologicamente non troppo distante da quella che vedremo essere la sua versione radicale – il diritto penale del nemico¹³³ –, il tono iper-preventivo, soggettivizzato e procedimentalizzato dello *ius criminale* antiterrorismo tende a traslare il giudizio attorno al fatto di reato dal piano del danno cagionato o del pericolo scaturito a quello dell'allarme sociale. Quest'ultimo diviene il vero nucleo dell'offesa: «si tende a proteggere l'interesse che possa sorgere allarme sociale, o, utilizzando una formula positiva, si vuole proteggere la tranquillità e la sicurezza pubblica»¹³⁴. Ciò non fa che aggravare la frattura creata dalle anticipazioni di tutela nel settore del contrasto al terrorismo con il principio di offensività e, di riflesso, con quello di proporzione.

2.2.2. ... e nelle statistiche aggregate a livello europeo

Alcuni dati pubblicati da Eurojust¹³⁵ inerenti alle pronunce all'esito di procedimenti instaurati per l'accertamento di reati terroristici e segnalate all'istituzione europea dagli Stati membri su base volontaria sembrano fornire un'inesorabile prova statistica delle tendenze involutive sopra descritte. Essi riportano infatti che nel periodo tra il 2011 e dicembre 2013¹³⁶ la percentuale di sentenze di assoluzione è scesa dal 31%¹³⁷ al 23%, mentre quella relativa ai verdetti di condanna ha conosciuto incrementi costanti culminati addirittura in un davvero eloquente 99% nell'arco di tempo intercorso tra settembre e dicembre 2013¹³⁸.

Inoltre, il documento “*TE-SAT 2016 (European Union Terrorism Situation and Trend Report)*” – frutto della cooperazione tra Europol e gli Stati membri dell'Unione – segnala che nel 2015 le persone detenute e giudicate in relazione a reati terroristici ammontavano, rispettivamente, a 1077 (ben 303 in più rispetto all'anno precedente) e 514¹³⁹. Il documento in questione consente poi di suffragare i dati provenienti da Eurojust: la percentuale di pronunce di condanna per reati terroristici di matrice fondamentalista permane infatti elevatissima (94%), mentre le sentenze di assoluzione restano in costante decremento (addirittura dal 31% nel 2011 al 21% nel 2015)¹⁴⁰.

L'analogo report reso noto da Europol l'anno successivo (“*TE-SAT 2017 (European Union Terrorism Situation and Trend Report)*”) non fa che fornire un'ulteriore prova statistica dei fenomeni paralleli di procedimentalizzazione del diritto e di sostanzializzazione del processo penale. Sebbene il numero complessivo di persone detenute in esito a procedimenti per reati terroristici¹⁴¹ sia diminuito da 1077 nel 2015 a 1002 nel 2016, le misure privative della libertà personale irrogate in relazione ai reati terroristici di matrice jihadista sono nuovamente aumentate da 687 a 718 rispetto al 2015¹⁴². Inoltre, i dati percentuali riguardo ai procedimenti per i medesimi reati conclusi con sentenze nell'arco del 2016 restano emblematici: le pronunce di condanna ammontavano all'89% – che sale al 92% se si considera il solo terrorismo fondamentalista – calcolato, su scala aggregata, tra gli Stati

¹³³ Cfr., *infra*, sub par. 2.2.3.

¹³⁴ E. MEZZETTI, *I reati contro l'ordine pubblico*, cit., p. 483 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹³⁵ Eurojust, *Terrorism Convictions Monitor*, Issue 18, febbraio 2014.

¹³⁶ E cioè, tra l'altro, prima che il movimento di riforma esaminato in questa sede entrasse nel vivo.

¹³⁷ La stessa percentuale era stata calcolata, prima ancora, nel 2007: v. Europol, *Terrorism Situation and Trend Report 2008*, TE-SAT 2008, p. 15.

¹³⁸ Eurojust, *Terrorism Convictions Monitor*, cit., p. 22.

¹³⁹ *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016*, cit., p. 10. Al riguardo, in dottrina, v. S. MENDOZA CALDERÓN, *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Estrategias de actuación penal conforme al Tratado de Lisboa y respuestas legislativas*, in *Rev. Pen.*, n. 41/2018, pp. 137-138.

¹⁴⁰ *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016*, cit., p. 20.

¹⁴¹ In questo caso, di matrice sia fondamentalista sia politico-soversiva.

¹⁴² *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017*, cit., p. 11.

UE che hanno fornito informazioni utili al calcolo. I provvedimenti assolutori, invece, sono stati quantificati solamente nell'11 % rispetto al 21% registrato nel 2015¹⁴³.

Infine, l'ultimo report ad oggi reso disponibile da Europol ("*TE-SAT 2018, European Union Terrorism Situation and Trend Report*") relativo all'anno 2017 pone in rilievo l'«ampia maggioranza di procedimenti proficui conclusi in condanne per reati terroristici»¹⁴⁴ in tre dei quattro Stati-modello esaminati in questa sede (Italia, Francia e Spagna). A livello aggregato, inoltre, il dato di pronunce di condanna pari all'89% registrato nel 2016 è stato confermato, senza variazione alcuna, anche nel 2017¹⁴⁵. Il calcolo percentuale dei provvedimenti di assoluzione da accuse relative alla categoria di reati in questione ammonta al 4% in Italia (1 su 23 procedimenti) e in Francia (5 su 122) e al 15% in Spagna (11 su 71)¹⁴⁶.

2.2.3. *Le derive autoritarie del diritto penale del nemico*

Già di per sé soli considerati, i *trends* emersi dai documenti istituzionali di Eurojust ed Europol mantengono attuale la riflessione attorno a un ulteriore paradigma normativo di contrasto al terrorismo. Come noto, il diritto penale di lotta si presta a una potenziale «forma degenerativa»¹⁴⁷: quella del diritto penale del nemico, teorizzata dal giurista tedesco Günther Jakobs¹⁴⁸ e criticata alquanto duramente dalla dottrina di pressoché ogni parte del mondo¹⁴⁹.

¹⁴³ *Ivi*, p. 19.

¹⁴⁴ *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, cit., p. 19.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ivi*, p. 59. Come il documento citato rende noto, il medesimo calcolo avente ad oggetto il Regno Unito non è stato possibile per l'assenza di dati trasmessi in ordine alle pronunce di assoluzione da capi di imputazione relativi a reati terroristici.

¹⁴⁷ M. DONINI, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., p. 113, nt. 1.

¹⁴⁸ Tra i vari contributi, v. G. JAKOBS, *Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht*, in *HRRS*, n. 3/2004, pp. 88 ss., e, in lingua italiana, ID., *In quale misura i terroristi meritano di essere trattati come persone titolari di diritti?*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., pp. 3 ss.; ID., *Aux limites de l'orientation par le droit : le droit penal de l'ennemi*, in *RSCDC*, n. 1/2009, pp. 7 ss. Da una prospettiva più ampia, per una ricostruzione delle linee di pensiero della teoria del reato e della pena neo-normativista elaborata da Jakobs, si rinvia per tutti a E.J. PÉREZ ALONSO, *Las revoluciones científicas del Derecho Penal: Evolución y estado actual de la dogmática jurídico-penal*, in *ADPCP*, Vol. L, 1997, pp. 199 ss.

¹⁴⁹ Risulta impossibile passare esaustivamente in rassegna le innumerevoli riflessioni svolte attorno al modello del diritto penale del nemico. In questa sede si rinvia, per tutti, a M. DONINI, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, cit., pp. 19 ss.; ID., *Il diritto penale di fronte al «nemico»*, in *Cass. pen.*, n. 2/2006, pp. 735 ss. e in *Scritti per Federico Stella*, vol. I, Napoli, 2007, pp. 79 ss.; ID., *Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non deve limitarsi a esorcizzare*, cit., pp. 55 ss.; ID., *Lo status di terrorista: tra il nemico e il criminale. I diritti fondamentali e la giurisdizione penale come garanzia contro, o come giustificazione per l'uso del diritto come arma?*, in *I diritti fondamentali alla prova dell'emergenza*, a cura di S. Moccia, Napoli, 2009, pp. 85 ss.; ID., *Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., pp. 113 ss.; L. GRACIA MARTÍN, *Consideraciones críticas sobre el actualmente denominado «derecho penal del enemigo»*, in *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 07-02, 11 gennaio 2005; M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., pp. 24 ss.; *Derecho penal del enemigo : el discurso penal de la exclusión*, a cura di M. Cancio Meliá, C. Gómez-Jara Díez, Boadilla del Monte, 2006; ID., *Terrorismo y Derecho penal: sueño de prevención, pesadilla del Estado de Derecho*, cit., pp. 309 ss.; *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, a cura di M. Donini, M. Papa, Milano, 2007; *Delitto politico e diritto penale del nemico*, a cura di A. Gamberini, R. Orlandi, Bologna, 2007; M. PAPA, *Droit pénal de l'ennemi et de l'inhumain : un débat international*, in *RSCDC*, 2009, pp. 3 ss.; *I diritti dei nemici*, tomo I dei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 38/2009; F. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, cit., pp. 666 ss.; P. MOROSINI, *Continuità e novità della giurisprudenza in tema di terrorismo*, in *Quest. giust.*, n. 4/2006, pp. 687 ss.; F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, pp. 669 ss.; ID., *Sul contrasto al terrorismo di matrice islamica tramite il sistema penale, 'tra diritto penale del nemico' e legittimi bilanciamenti*, in *Studi Urbinati, A – Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, n. 4/2007, pp. 329 ss.; ID., *Diritto penale del nemico e diritti fondamentali, in Legalità penale e crisi del diritto, oggi: un percorso interdisciplinare*, a cura di A. Bernardi, B. Pastore, A. Pugiotto, Milano, 2008, pp. 107 ss.; L. FERRAJOLI, *Il "diritto penale del nemico": un'abdicazione della ragione, ivi*, pp. 161 ss.; ID., *Il "diritto penale del nemico" e la dissoluzione del diritto penale*, in www.panoptica.org, 2008; G. FLORA, *Profili penali del terrorismo internazionale: tra delirio di onnipotenza e sindrome di autocastrazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, pp. 62 ss.; G. GIUDICELLI-DELAGE, *Droit pénal de la dangerosité – Droit pénal de l'ennemi*, in *RSCDC*, 2010, pp. 69 ss.; A. PAGLIARO, *«Diritto penale del nemico»: una costruzione illogica e pericolosa*, in *Studi in onore di Mario Romano*, cit., vol. I, pp. 435 ss.; F. ZUMPANI, *Critica del diritto penale del nemico e tutela dei diritti umani*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2011, pp. 525 ss.; S. BRAUM, *Are we heading towards a European form of 'enemy criminal law'? On the compatibility of Jakobs's conception of 'an enemy criminal law' and European*

Una precisazione preliminare pare opportuna. Una parte della dottrina ha effettuato una ricostruzione dogmatica diversa del rapporto tra diritto penale d'autore e diritto penale del nemico. In particolare, Manuel Cancio Meliá non ravvisa nel secondo una involuzione del primo: la logica orientata al tipo d'autore sarebbe invece una caratteristica tipica esclusivamente del diritto penale del nemico, non potendosi dunque ravvisare in forma mitigata all'interno di un diritto penale sì eccezionale ma non ancora di caratura jakobsiana¹⁵⁰.

In questa sede pare invece preferibile aderire alla succitata tesi sostenuta da Massimo Donini. Infatti, da un lato l'orientamento (estremizzato) a una data tipologia di autore rappresenta indubbiamente una caratteristica tipica del diritto penale del nemico. Inoltre, come si vedrà, sembra vero che questa e altre componenti – il riferimento corre, in particolare, al valore simbolico di cui è caricata la risposta penale antiterrorismo – sono oggi ben visibili all'interno di un numero sempre maggiore di Stati membri dell'Unione europea. Dall'altro lato, tuttavia, sembra altresì possibile sia configurare in astratto, sia creare e implementare in concreto un corpo normativo eccezionale modellato prevalentemente – se non pressoché esclusivamente – attorno alle caratteristiche soggettive dell'autore stesso che non sfoci, però, in risposte nemicali che implicano una totale disumanizzazione del diritto penale (quali l'ampio ricorso all'ergastolo pur di fronte a pericoli concreti o soltanto presunti, il ricorso alla tortura o a trattamenti inumani o degradanti, lo svilimento del procedimento penale a strumento di condanna privo di garanzie per l'imputato dalle indagini fino alle fasi di *judicial review* e di esecuzione della pena e così via). In via di estrema sintesi, uno dei possibili profili distintivi del diritto penale dell'autore dal diritto penale del nemico può essere dunque ravvisato nel peso – ben maggiore nell'ambito del secondo, fino a raggiungere l'estremo più alto – che la neutralizzazione anche fisica dei soggetti appartenenti alla categoria presa di mira assume sul duplice piano politico-criminale e normativo.

Questo paradigma si fonda essenzialmente sugli assunti:

- a) dell'orientamento teleologico dello Stato di diritto «ottimale (pragmaticamente orientato)»¹⁵¹ all'«effettività del sistema normativo»¹⁵²;
- b) della concezione della risposta penale come mero rimedio alla disobbedienza del soggetto alla norma;

criminal law, in *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case-law?*, a cura di F. Galli, A. Weyembergh, Bruxelles, 2012, pp. 237 ss.; G. CIAMPA, *Non è un paese per vecchi (garantisti): nuove esigenze di difesa sociale e lotta al nemico nel diritto penale contemporaneo*, in *Studi in onore di Franco Coppi*, cit., pp. pp. 781 ss.; T. PADOVANI, *Giustizia criminale. Radici, sentieri, dintorni, periferie di un sistema assente*, 4. *Diritto penale del nemico*, Pisa, 2014; U. SIEBER, *Blurring the Categories of Criminal Law and the Law of War: Efforts and Effects in the Pursuit of Internal and External Security*, in *The Rule of Law and Terrorism*, a cura di P. Bárd, HVG-ORAC, 2015, pp. 26 ss.; R. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, cit., *passim* (in particolare pp. 10 ss.); V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., pp. 281 ss.; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 109 ss.; M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite*, cit., pp. 99 ss.; E. DEMETRIO CRESPO, *Derecho penal del enemigo y teoría del derecho*, in *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, cit., pp. 35 ss.; G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di "diritto penale del nemico"?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, pp. 1389 ss.; ID., *Lo "statuto" del terrorista: tra simbolo ed anticipazione*, cit., pp. 45 ss.; A. HANNACHI, *La théorie du "droit pénal de l'ennemi"*, in <https://www.village-justice.com/articles/theorie-droit-penal-ennemi,22567.html>; M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, in *Politica criminale e cultura giuspenalistica. Scritti in onore di Sergio Moccia*, a cura di A. Cavaliere, C. Longobardo, V. Masarone, F. Schiaffo, A. Sessa, Napoli, 2017, pp. 249 ss.

¹⁵⁰ M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., pp. 21 ss. In senso che pare adesivo, v. altresì M. LLOBET ANGLI, *Terrorismo o terroristos? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, cit., p. 240: «[d]iritto penale del nemico, diritto penale simbolico e diritto penale d'autore sono concetti inseparabili nella attuale regolamentazione in materia di terrorismo».

¹⁵¹ Orientamento, questo, ritenuto necessario per «non soccombere agli attacchi dei propri nemici»: G. JAKOBS, *In quale misura i terroristi meritano di essere trattati come persone titolari di diritti?*, cit., p. 17.

¹⁵² *Ivi*, pp. 5-6. Secondo l'A., l'«effettiva vigenza della norma (*wirkliche Rechtsgeltung*) [...] altro non è che un diverso nome per indicare» il «diritto alla sicurezza» (p. 12).

- c) della dissoluzione di ogni funzione critico-delimitativa del bene giuridico¹⁵³, con una conseguente anticipazione della tutela penale tale da orientarla al fatto (*rectius*, al rischio) futuro anziché a quello passato¹⁵⁴;
- d) della distinzione tra cittadini, i quali aderiscono al patto sociale e sono quindi motivabili e rieducabili dalla sanzione penale laddove commettano fatti di reato, e – appunto – nemici, i quali al contrario rinnegano a monte i valori posti a fondamento della pacifica convivenza¹⁵⁵ e non potrebbero dunque essere in alcun modo risocializzati attraverso l’inflizione di pene “ordinarie”;
- e) della conseguente, parallela distinzione – per quanto attiene al paradigma soggettivo di ascrizione della responsabilità penale – tra colpevoli (i cittadini) e peccatori (i nemici) demonizzati come gruppo e biasimati, dunque, in misura maggiore rispetto a quanto implichi l’essere semplicemente colpevole¹⁵⁶;
- f) della vittimizzazione estremizzata – «in forma organizzata» – dei consociati di fronte al terrorismo¹⁵⁷ sempre come corollario dell’assunto *sub d)*.

Da queste premesse, Jakobs conclude che il diritto penale costruito per il nemico (*Feindstrafrecht*) e per il cittadino (*Bürgerstrafrecht*) non possono coincidere. La gravissima minaccia che il primo rappresenta per la società democratica, la sua demonizzazione e l’assunta, assoluta inefficacia preventiva – sia generale sia speciale – della sanzione penale nei confronti del nemico fa sì che lo *ius criminale* “comune” debba essere sostituito da una reazione punitiva capace di neutralizzarne radicalmente la presunta pericolosità¹⁵⁸ «politico-sociale (più ancora che criminologica in senso stretto)»¹⁵⁹.

A tale scopo, nel paradigma di diritto penale del nemico elaborato da Jakobs le attività di prevenzione e di accertamento dei reati terroristici sono sovrapposte in maniera ancora più evidente rispetto a quanto si verifica nel contesto del diritto penale di lotta. Così, ad esempio, mentre sotto il profilo sostanziale le pene previste sono sproporzionate per eccesso, sotto il profilo procedimentale «determinate garanzie [...] sono relativizzate o soppresse»¹⁶⁰. Quanto asserito sopra consentirebbe infatti di legittimare persino l’imposizione di un dovere di collaborazione e di denuncia in capo al terrorista¹⁶¹, oppure – sempre a titolo esemplificativo – interrogatori *hardcore* svolti *contra legem*¹⁶² nell’ambito di una sorta di procedimento penale eccezionale dal sapore inquisitorio, extra-legalistico e autoritario¹⁶³.

¹⁵³ G. JAKOBS, *Qué protege el derecho penal: bienes jurídicos o la vigencia de la norma?*, in *El funcionalismo en el derecho penal. Libro homenaje al profesor Günther Jakobs*, coord. da E. Montealegre Lynett, Bogotá, 2003, pp. 41 ss.

¹⁵⁴ M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 25.

¹⁵⁵ G. JAKOBS, *In quale misura i terroristi meritano di essere trattati come persone titolari di diritti?*, cit., p. 9, ove l’A. definisce i terroristi «soggetti antagonisti (*Gegner*) per scelta e per principio».

¹⁵⁶ M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 49.

¹⁵⁷ *Ivi*, p. 25.

¹⁵⁸ G. JAKOBS, *In quale misura i terroristi meritano di essere trattati come persone titolari di diritti?*, cit., pp. 9-10. Così, nel pensiero di G. JAKOBS, la massima «giuridicamente ogni uomo ha il diritto di essere trattato come persona», espressiva del valore centralissimo assunto dalla dignità umana nel diritto penale, viene sostituita da quella «chiunque presti in qualche modo *fedeltà alla norma* ha diritto di essere trattato come persona [...], e chi non dà questa garanzia è destinato ad essere *eterodiretto*»: *ivi*, p. 8 (corsivo aggiunto). Tra l’altro, la neutralizzazione prospettata dall’A. sarebbe appunto auto-indotta: scegliendo di diventare terrorista, il soggetto si sarebbe autoescluso dal patto sociale, rendendo indispensabile l’intervento «eterodiretto» dello Stato «nella misura necessaria a renderlo innocuo» (*ivi*, p. 15).

¹⁵⁹ Con accento critico, M. DONINI, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, cit., p. 58.

¹⁶⁰ M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 25 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹⁶¹ G. JAKOBS, *In quale misura i terroristi meritano di essere trattati come persone titolari di diritti?*, cit., pp. 14-15.

¹⁶² Cfr. *ivi*, p. 13. Al riguardo, l’A. precisa che ciò non implica inevitabilmente il ricorso a pratiche definibili come tortura (*ivi*, p. 15); tortura che, in ogni caso, proprio sulla scorta di concezioni strutturalmente analoghe o estremamente affini del contrasto al terrorismo sembra essere riemersa (o che forse, peggio ancora, non è mai davvero scomparsa) in scenari drammatici quali, su tutti, quello assai noto di Guantánamo Bay. Per approfondimenti al riguardo, v. per tutti M. DONINI, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, cit., in particolare pp. 51 ss.; J.A.E. VERVAELE, *La legislazione anti-terrorismo negli Stati Uniti: inter arma silent leges?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005, pp. 777 ss.; R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., pp. XVIII ss. e 127 ss.; R. SOFIA, *Osservazioni sulla guerra in Iraq e su Guantanamo*, in *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, cit., pp. 328 ss.

¹⁶³ Come argomento *per relationem* e dal tono provocatorio addotto a sostegno della propria tesi, G. JAKOBS adduce la disposizione del § 14, co. 3 della legge tedesca sulla sicurezza aerea dell’11 gennaio 2005 (peraltro dichiarata

2.2.4. (Segue.) *Il sistema di counter-terrorism statunitense (cenni)*

Sebbene risulti «difficile ipotizzare un intero ordinamento così orientato»¹⁶⁴, il prototipo di diritto penale del nemico viene individuato da una parte della dottrina nel sistema di contrasto al terrorismo statunitense¹⁶⁵, dove gli interventi di contrasto al terrorismo assumono i tratti di una vera e propria guerra talora del tutto dimentica degli schemi inviolabili della legalità e della dignità umana. Come noto, al di là delle pressoché standardizzate anticipazioni di tutela¹⁶⁶, tale sistema si caratterizza per una vieppiù accentuata amministrativizzazione della risposta penale, realizzata attraverso l'attribuzione di poteri straordinari – caratteristici degli eccezionali contesti di guerra e connotati di una potenzialità afflittiva sostanzialmente penale – al Presidente, agli organi del potere esecutivo, ai servizi di *intelligence* e ai corpi di polizia.

Un simile accentramento di poteri in mano alle autorità amministrative ha comportato un notevole affievolimento dello *standard* complessivo di garanzie all'interno del sistema giuridico statunitense. Amministrativizzare la lotta al terrorismo equivale infatti a de-giurisdizionalizzarla, e cioè a privare gli individui soggetti a restrizioni di varia natura per mano dello Stato di un'adeguata tutela avverso gli arbitrii perpetrati in nome dell'obiettivo di contrastare il terrorismo. Negli Stati Uniti quest'ultima è stata affidata ad apposite autorità funzionanti secondo regole speciali fortemente derogatorie rispetto alle procedure seguite dalle Corti penali ordinarie¹⁶⁷. Inoltre, sempre sulla scia della forte compressione delle garanzie individuali orientata a una maggiore snellezza, effettività ed efficacia delle misure antiterrorismo, le autorità statunitensi fanno un ricorso massiccio al discusso meccanismo di congelamento dei beni riconducibili ai soggetti e gruppi inseriti nelle cc.dd. *black lists*¹⁶⁸.

Negli Stati Uniti le misure amministrative a vocazione preventiva vengono utilizzate poi anche per far fronte al fenomeno migratorio, giustificando la commistione tra le discipline antiterrorismo e di governo dei flussi transnazionali di popolazioni sulla supposta esistenza

costituzionalmente illegittima dal *Bundesverfassungsgericht* per violazione del diritto alla vita di cui all'art. 2, II, 1 della Legge Fondamentale nazionale letto in combinato disposto con il valore assoluto della dignità umana protetta dall'art. 1 della L.F. stessa: v. A. DE PETRIS, *Tra libertà e sicurezza prevale la dignità umana, dice il Bundesverfassungsgericht*, in *Riv. AIC*, 20 marzo 2006), ai sensi della quale – per ragioni di sicurezza – un velivolo «utilizzato contro la vita di esseri umani» poteva essere abbattuto dagli aerei militari. Secondo l'A., «[s]e [...] in caso di emergenza estrema, lo Stato non conosce tabù nemmeno davanti a cittadini innocenti, sì da permettere che si faccia quanto necessario per salvar la vita di altri cittadini, a maggior ragione ciò potrà accadere quando si tratti di scongiurare l'emergenza estrema, con misure necessarie a neutralizzare la pericolosità proprio di coloro che quella situazione d'emergenza hanno provocato» (G. JAKOBS, *In quale misura i terroristi meritano di essere trattati come persone titolari di diritti?*, cit., p. 14).

¹⁶⁴ M. DONINI, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, cit., p. 57.

¹⁶⁵ Cfr., *infra*, sub par. 1.2. Per un'analisi di tale legislazione e della politica di guerra al terrorismo adottata dagli Stati Uniti sul duplice piano del diritto interno e delle relazioni esterne, v. per tutti J.A.E. VERVAELE, *La legislazione anti-terrorismo negli Stati Uniti: un diritto penale del nemico?*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., pp. 237 ss.; F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., pp. 655 ss.; R.M. PEREIRA, *Quinze ans de lutte contre le terrorisme aux États-Unis, une guerre qui dit son nom*, in *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, diretto da J. Alix, O. Cahn, Parigi, 2017, pp. 29 ss. Per un quadro sintetico, M.J. BORGERS, E.V. SLIEDREGT, *The Meaning of the Precautionary Principle for the Assessment of Criminal Measures in the fight against terrorism*, cit., pp. 180-181; C. LAMBERTI, *Gli strumenti di contrasto al terrorismo e al cyber-terrorismo nel contesto europeo*, cit., pp. 154 ss; da ultimo, M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, in *ReDCE*, n. 27/2017, par. 2. Inoltre, per una riflessione relativa alla mutevolezza storica della capacità del sistema giuridico statunitense di tutelare le libertà fondamentali nei diversi periodi di anche grave emergenza che la Federazione in esame si è trovata ad affrontare, cfr. per tutti W. BRENNAN, *The Quest to Develop a Jurisprudence of Civil Liberties in Times of Security Crisis*, in <http://www.brennancenter.org/file/27548>.

¹⁶⁶ Anticipazioni, queste, che spaziano dalla punibilità di «qualsiasi forma di aiuto alle organizzazioni» terroristiche a «una vasta gamma di condotte preparatorie – ulteriori [...] rispetto alla *conspiracy*, da sempre prevista come reato negli ordinamenti anglosassoni – quali il possesso di prodotti tossici o biologici, ovvero il ricevere addestramento militare da un'organizzazione terroristica straniera»: F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., p. 657.

¹⁶⁷ V. F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., pp. 657-658. Così come accade con il «diritto penale di lotta», anche la logica del diritto penale del nemico si avvale dunque della macchina processuale come terreno di guerra al nemico terrorista: *amplius*, per tutti, si rinvia alle riflessioni di M. DONINI, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, cit., in particolare pp. 53-54.

¹⁶⁸ Cfr., *infra*, sub PARTE IV, par. 5.2.1.

di una relazione stretta e diretta tra questi due fenomeni. Così, per ragioni prettamente funzionalistico-efficientiste, nel territorio U.S.A.¹⁶⁹ si predilige il ricorso a forme di detenzione amministrativa estremamente lunghe e prive degli adeguati contrappesi garantistici che costituiscono i cardini della giustizia penale a protezione della libertà personale¹⁷⁰. Simmetricamente, infine, alla rigidità della risposta belligerante nelle politiche interne corrisponde la conduzione di operazioni belliche sul piano della politica estera: operazioni, queste, ritenute da più parti atipiche rispetto alle – se non addirittura in contrasto con le – regole imposte dal diritto internazionale¹⁷¹.

2.3. *Il diritto antiterrorismo nel pensiero di Clive Walker*

Un ulteriore contributo alla costruzione teorica dei molteplici paradigmi penali di contrasto al terrorismo è fornito dalle opere di Clive Walker. In particolare, il summenzionato lavoro monografico *Terrorism and the Law*¹⁷² e il saggio *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*¹⁷³ racchiudono le categorizzazioni generali dell'Autore dei vari modelli di diritto penale antiterrorismo che possono essere adottati dai legislatori – classificati a seconda, essenzialmente, delle strategie di contrasto adottate sul duplice piano giuridico e operativo – e delle diverse funzioni che quest'ultimo può perseguire. Nei due sottoparagrafi successivi si effettuerà una breve ricostruzione di tali modelli strategici e funzioni, evidenziandone i profili essenziali che si riveleranno utili come cartine di tornasole per verificare la composizione – come si avrà modo di argomentare, mista – delle recenti normative penali antiterrorismo in Europa.

2.3.1. *I modelli di diritto penale antiterrorismo...*

Osservando il diritto antiterrorismo attraverso le lenti delle possibili strategie giuridiche e operative che ciascun legislatore opta di prediligere, secondo Clive Walker «le risposte dello stato possono generalmente esse categorizzate in quattro modelli: *criminalization*, *executive*, *war*, ed *exit*»¹⁷⁴.

a) *Criminalization*

Il connotato tipico del primo modello (*criminalization*) è il ricorso al diritto e al sistema penale come strumenti centrali di contrasto al terrorismo (alla luce, prima di tutto, della gravità del fenomeno in questione)¹⁷⁵. Negli ultimi anni, questo modello è stato collocato (di nuovo) al centro dei testi normativi di riforma varati in Europa a livello sia nazionale sia sovranazionale nonché nelle fonti internazionali, con l'effetto – secondo larga parte della dottrina – restringere sensibilmente le libertà individuali in nome della sicurezza collettiva¹⁷⁶ e a favore delle esigenze pratiche delle autorità di *law enforcement*¹⁷⁷.

¹⁶⁹ Ma anche in diversi altri Stati nazione, tra cui – come si vedrà, *infra*, nel corso della PARTE III – la Francia e il Regno Unito.

¹⁷⁰ In termini generali e per tutti, sembra fare propria questa linea di pensiero R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., p. 8.

¹⁷¹ Cfr. F. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, cit., pp. 669 ss.; R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., p. XIII.

¹⁷² Cit., *supra*, sub par. I, nt. 2.

¹⁷³ Cit., *supra*, sub par. 2.1, nt. 102.

¹⁷⁴ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 14.

¹⁷⁵ Per ulteriori dettagli, v. *ivi*, pp. 203 ss.

¹⁷⁶ S. CANEPELE, *The terrorist threat before and after 9/11. What has changed in Europe*, cit., p. 485.

¹⁷⁷ O. CAHN, *Le dispositif antiterroriste français est-il une loi d'exception ?*, in *Humanisme et Justice. Mélanges l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, a cura di J. Alix, M. Jacquelin, S. Manacorda, R. Parizot, Parigi, 2016, p. 460.

In astratto, secondo Clive Walker, la scelta del diritto penale come strumento prioritario di contrasto al fenomeno criminale in questione racchiude in sé ed esprime un'aspirazione a una risposta legittima a quest'ultimo nel rispetto dei canoni della responsabilità personale, dell'eguaglianza, della legalità e del giusto processo e con i corrispondenti vantaggi, sul piano etico, rispetto ai modelli *executive*, *war* ed *exit*¹⁷⁸. Per questa ragione, sempre in astratto, «i terroristi non dovrebbero essere trattati quali criminali o prigionieri con motivazioni politiche che li marchino come meritevoli di uno status speciale»¹⁷⁹. In concreto, tuttavia, il diritto penale antiterrorismo ha assunto ormai da lungo tempo una lampante fisionomia eccezionale e derogatoria all'interno del sistema giuridico, apprezzabile sul piano sia politico-criminale sia normativo. Inoltre, a discapito della sua iniziale “quasi-esclusività”, il paradigma della *criminalization* risulta oggi affiancato da altri paradigmi concorrenti valorizzati sempre più nell'ambito delle strategie di contrasto al terrorismo. Il medesimo finisce così per interfacciarsi con questi ultimi, con il risultato di alterare profondamente i propri connotati tradizionali. Tale alterazione è apprezzabile soprattutto nella strettissima correlazione tra diritto penale sostanziale e processuale finalizzata all'applicazione – in un numero il più possibile elevato di casi – di pene neutralizzanti prima che venga realizzato un attentato terroristico.

b) *Executive*

Il secondo modello (*executive*) colloca il sistema amministrativo al centro delle strategie di contrasto al terrorismo e si basa essenzialmente sull'adozione di misure quali la detenzione prolungata al di fuori di un procedimento penale, l'espulsione dal territorio dello Stato e i divieti di ritorno nel medesimo¹⁸⁰. I governi svolgono un ruolo cruciale nell'implementazione di questo modello, sottraendo parte del margine di azione al sistema penale e alterando in misura considerevole gli *standards* di tutela di diritti fondamentali come quello a una difesa effettiva in sede giurisdizionale di fronte a restrizioni della libertà personale¹⁸¹.

Lo spettro delle garanzie individuali corrose dall'applicazione dell'*executive model* comprende, per vero, persino il diritto fondamentale e assoluto a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. Infatti, come si vedrà in seguito riportando alcuni casi verificatisi negli Stati-modello esaminati in questa sede, le autorità di molti Stati membri del Consiglio d'Europa emanano spesso provvedimenti di espulsione anche verso Stati terzi noti per praticare la tortura, o trattamenti inumani o degradanti, durante i periodi di privazione della libertà personale¹⁸².

Ciononostante, come si vedrà meglio nelle tappe successive di questa indagine, nel settore del contrasto al terrorismo il diritto amministrativo sta guadagnando spazio in molti Stati membri dell'Unione europea. A titolo esemplificativo, oltre allo statuto italiano del c.d. Codice antimafia in materia di misure di prevenzione¹⁸³, le autorità di *law enforcement* in Francia e nel Regno Unito fanno ampio uso di misure amministrative ai sensi,

¹⁷⁸ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 203.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ Dalla diversa prospettiva degli effetti che esse producono, le misure amministrative in questione possono in realtà essere incluse altresì nel quarto modello esaminato in questo paragrafo (*exit model*).

¹⁸¹ Per ulteriori approfondimenti, v. C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 299 ss.

¹⁸² Cfr., *infra*, sub PARTE III.

¹⁸³ D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, recentemente modificato dalla l. n. 161 del 17 ottobre 2017. Al riguardo, oltre ai riferimenti bibliografici riportati *supra*, sub par. 2.1, nt. 96, si rinvia *ex multis* ad A. DE LIA, *Le misure di prevenzione: dalla sentenza “de Tommaso c. Italia” alle modifiche operate dalla legge n. 161 del 17 ottobre 2017*, cit.

rispettivamente, del *Code de la sécurité intérieure*¹⁸⁴ e del *Prevention of Terrorism Act 2005*¹⁸⁵ e *Terrorism Prevention and Investigations Measures Act 2011*¹⁸⁶.

In ogni caso, a prescindere dal diverso equilibrio da Stato a Stato tra strumenti penali e amministrativi, il potenziamento delle misure amministrative in parallelo con l'irrobustimento del diritto penale antiterrorismo finisce in realtà per sovrapporre il loro ambito di applicazione¹⁸⁷. Di fatto, in alcuni Paesi UE (uno su tutti, la Francia) il governo viene messo a capo anche del processo di criminalizzazione, con conseguente alterazione dei canoni della giustizia penale dovuta alla pericolosa infiltrazione, al suo interno, di un margine di discrezionalità di natura più strettamente politica¹⁸⁸. Inoltre, in assenza di una chiara distinzione dei confini tra le aree di operatività del diritto penale e diritto amministrativo a causa, essenzialmente, delle summenzionate anticipazioni di tutela penale¹⁸⁹, le autorità nazionali possono optare caso per caso per l'utilizzo del primo, del secondo o addirittura di entrambi¹⁹⁰. Così, secondo una parte della dottrina, nelle ipotesi in cui sia già stato instaurato un procedimento penale in presenza dei presupposti necessari ad applicare una misura amministrativa di prevenzione, la reazione giuridica dell'ordinamento sarà individuata con maggiore probabilità soltanto all'interno del primo. Altrimenti, le autorità di *law enforcement* ricorreranno agli strumenti penali e/o amministrativi a seconda della loro efficacia stimata sulla base delle circostanze del caso concreto¹⁹¹. E ancora, i punti di intersezione tra diritto amministrativo e penale nel settore del contrasto al terrorismo sono ulteriormente intensificati dalla previsione di tutta una serie di reati accessori all'inadempimento delle misure di prevenzione¹⁹².

c) War

Il terzo modello (*war*), i cui tratti possono essere accostati al paradigma penale forgiato da Günther Jakobs¹⁹³, sposa un approccio frontalmente nemicale contro i terroristi reali e *in*

¹⁸⁴ *Ordonnance* del 12 marzo 2012, in vigore dall'1 maggio 2012. Si rinvia per tutti a V. CODACCIONI, *Au cœur de la généalogie de l'antiterrorisme, une juridiction de exception : la cour de sûreté de l'Etat*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016, pp. 52 ss.; E. DUPIC, *Droit de la sécurité intérieure*, Parigi, 2014.

¹⁸⁵ Il *Prevention of Terrorism Act 2005* introdusse i *control orders* nell'ordinamento giuridico del Regno Unito: misure, queste, che erano finalizzate a restringere la libertà personale di sospetti terroristi prima dell'instaurazione di un procedimento penale in modo da garantire la sicurezza collettiva. In dottrina, si rinvia diffusamente e per tutti a C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 301 ss. Cfr. altresì, *infra*, sub PARTE III, Capitolo IV, par. 4.3.

¹⁸⁶ Il *Terrorism Prevention and Investigations Measures Act 2011* ha fatto seguito alle pronunce *SSHD v. JJ*, 2007, UKHL 45, *SSHD v. MB*, 2007, UKHL 46, *SSHD v. E*, 2007, UKHL 47, *Secretary of State for the Home Department v. AP*, 2010, 3 WLR 51, per rimuovere i *control orders* dall'ordinamento giuridico nazionale e sostituirli con le *terrorism prevention investigation measures (T.P.I.M.s)*. Il medesimo atto ha altresì diminuito la durata massima della detenzione amministrativa precedente a un procedimento penale da 28 a 14 giorni. Le *T.P.I.M.s* sono state poi recentemente riformate dal *Counter-Terrorism and Security Act 2015*. Cfr., *infra*, sub PARTE III, Capitolo IV, par. 4.3.

¹⁸⁷ Per quanto riguarda l'ordinamento giuridico italiano, v. R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 6. Per quanto riguarda l'ordinamento giuridico francese, v. O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016, p. 95; V. MALABAT, *Les mutations du droit pénal à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, in *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, cit., p. 173; J. ARLETTAZ, *L'encadrement constitutionnelle de la « guerre contre le terrorisme »*, *ivi*, pp. 211 ss.

¹⁸⁸ V. CODACCIONI, *Au cœur de la généalogie de l'antiterrorisme, une juridiction de exception : la cour de sûreté de l'Etat*, cit., p. 53. J. ARLETTAZ, *L'encadrement constitutionnelle de la « guerre contre le terrorisme »*, cit., p. 210.

¹⁸⁹ Cfr., *supra*, sub par. 2.2.

¹⁹⁰ L'applicazione congiunta di sanzioni penali e misure amministrative risulta essere favorita altresì dall'obbligo di esercitare l'azione penale in presenza, al termine delle indagini preliminari, di elementi di prova sufficienti a sostenere l'accusa in giudizio (così come è previsto, ad esempio, dall'articolo 112 della Costituzione italiana): cfr., *supra*, sub par. 2.2.

¹⁹¹ J. ALIX, *Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ?*, in *Humanisme et Justice. Mélanges l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, cit., p. 438.

¹⁹² A titolo meramente esemplificativo, per quanto riguarda la Francia, cfr. in dottrina P. PONCELA, *Les naufragés du droit pénal*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016, p. 23; J. ALIX, *Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ?*, cit., p. 437. Per quanto riguarda invece il Regno Unito, cfr. K. ROACH, *Comparative Counter-Terrorism*, New York, 2011, p. 268. Da una prospettiva comparata, cfr. invece S. DONKIN, *Preventing Terrorism and Controlling Risk. A Comparative Analysis of Control Orders in the UK and Australia*, Springer, 2014.

¹⁹³ Cfr., *supra*, sub par. 2.2.3.

pectore che giustifica il trattamento di questi ultimi al di là di ogni limite imposto dallo Stato di diritto e dal diritto internazionale¹⁹⁴. Come si è detto, sono gli Stati Uniti ad avere introdotto il programma di *war on terror*¹⁹⁵ in reazione all'11 settembre, allo scopo appunto di difendere lo Stato contro i suoi nemici ad ogni costo: e cioè, liberando l'operato dell'esecutivo da ogni vincolo a livello sia nazionale, sia internazionale.

Per quanto concerne la dimensione interna degli interventi di contrasto al terrorismo¹⁹⁶, da un lato il modello penale ora in esame non risulta affatto incompatibile con il ricorso al diritto penale come strumento di contrasto al terrorismo. Esso ne promuove al contrario una estremizzazione, giustificata sulla base dello "stato di guerra" instaurato dalla presenza della criminalità terroristica nel territorio nazionale e finalizzata, per l'appunto, a estirpare quest'ultima in nome del bene superiore della sicurezza collettiva. Dall'altro lato, al pari di quanto detto sopra in relazione all'*executive model*¹⁹⁷, la strategia di guerra aperta al terrorismo si attua altresì, sempre sul piano interno, attraverso un'accentuata amministrativizzazione della normativa e della giustizia antiterrorismo. In questo senso, negli U.S.A. il governo e i corpi di intelligence sono dotati, come noto, di poteri straordinari fortemente derogatori rispetto alla disciplina ordinaria. Una simile concentrazione di poteri nelle mani delle autorità amministrative ha complessivamente diminuito lo *standard* di garanzie – specialmente per quanto riguarda il diritto a un giusto processo – di quegli individui che il governo stesso qualifica come nemici. Come nel caso della Francia, negli Stati Uniti sono state istituite autorità specializzate funzionanti secondo regole eccezionali e sfavorevoli all'indagato/imputato¹⁹⁸. Inoltre, è noto che nel centro di Guantánamo Bay vengono detenuti col marchio di «*forever prisoners*»¹⁹⁹ presunti terroristi in assenza di una previa condanna o addirittura, in alcuni casi, di un'accusa formulata in sede penale. Inoltre, grazie al rapporto costi/benefici ottimale da un'ottica pragmatico-funzionalista che simili strumenti sono in grado di garantire, le autorità statunitensi ricorrono ampiamente alle viepiù controverse *black lists* e ai *freezing orders*²⁰⁰, nonché a lunghi periodi di detenzione amministrativa sempre in assenza di condanna o persino di un procedimento penale.

Per quanto concerne invece la dimensione esterna degli interventi di contrasto al terrorismo, la politica statunitense ha optato spesso per una linea d'azione militarizzata – linea, questa, sfruttata per vero anche sul piano interno – che è stata criticata da più parti per la sua atipicità – se non addirittura per il suo radicale contrasto – rispetto al diritto

¹⁹⁴ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 15-16. Cfr. altresì N. ABRAMS, *Developments in US Anti-terrorism Law: Checks and Balances Undermined*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006, pp. 1117 ss.

¹⁹⁵ Senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia al riguardo sin da ora a J. MORAN, *Myths and misunderstandings about security, rights and liberty in the United Kingdom*, in *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, cit., p. 73; M. LLOBET, *Terrorism: Limits Between Crime and War. The Fallacy of the Slogan 'War on Terror'*, in *Post 9/11 and the State of Permanent Legal Emergency. Security and Human Rights in Countering Terrorism*, cit., pp. 101 ss.; M. FINNANE, *The public rhetorics of policing in times of war and violence: Countering apocalyptic visions*, in *Crime, Law and Social Change*, Vol. 50, 2008, pp. 17 ss.

¹⁹⁶ For an analysis of the U.S. legislation and its war on terror policy, see J.A.E. VERVAELE, *La legislazione anti-terrorismo negli Stati Uniti: un diritto penale del nemico?*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., pp. 237 ss.; F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., pp. 655 ss.; R.M. PEREIRA, *Quinze ans de lutte contre le terrorisme aux États-Unis, une guerre qui dit son nom*, in *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, cit., pp. 29 ss.; M.J. BORGERS, E.V. SLIEDREGT, *The Meaning of the Precautionary Principle for the Assessment of Criminal Measures in the fight against terrorism*, in *Erasmus Law Review*, Iss. 2, 2009, pp. 180-181; C. LAMBERTI, *Gli strumenti di contrasto al terrorismo e al cyber-terrorismo nel contesto europeo*, cit., pp. 154 ss.; M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, in *ReDCE*, n. 27/2017, para 2. For an investigation about the historical variability of the capacity of the U.S. legal system to protect fundamental liberties in times of emergency, see W. BRENNAN, *The Quest to Develop a Jurisprudence of Civil Liberties in Times of Security Crisis*, in <http://www.brennancenter.org/file/27548>.

¹⁹⁷ Cfr., *supra*, lett. b).

¹⁹⁸ See F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., pp. 657-658.

¹⁹⁹ *Donald Trump vs. Guantánamo's Forever Prisoners*, in *New York Times*, 16 gennaio 2018, <https://www.nytimes.com/2018/01/16/opinion/trump-guantanamo-prisoners.html>.

²⁰⁰ Riguardo alle questioni principali sollevate dalle "smart sanctions" nel campo del contrasto al terrorismo cfr., *infra*, sub PARTE IV, par. 5.2.1.

internazionale²⁰¹. Siffatta connotazione militare della linea di intervento antiterrorismo condotta dagli Stati Uniti ha esercitato un impatto notevole all'interno della comunità internazionale. In Europa, ad esempio, l'Italia²⁰² e la Francia²⁰³ ricorrono all'ausilio delle forze armate per contrastare il terrorismo sia in ambito domestico, in modo da proteggere la sicurezza pubblica dal rischio terroristico²⁰⁴, sia in ambito esterno nell'ambito di missioni internazionali dirette (almeno di facciata) a diffondere la pace e la democrazia in zone dominate dalle forze jihadiste (la c.d. «*militant democracy*»)²⁰⁵.

d) *Exit*

Infine, il quarto e ultimo modello giuridico antiterrorismo elaborato da Clive Walker (*exit*) «persegue l'allontanamento di sospetti terroristi stranieri in assenza di un provvedimento giuridico penale o amministrativo»²⁰⁶. Di per sé solo considerato, esso rappresenta dunque un'alternativa secca al *criminalization model*, ancor più radicale rispetto alle già forti restrizioni ai principi e diritti fondamentali apportate dal diritto antiterrorismo amministrativizzato²⁰⁷ ed estremamente vicino alla (se non addirittura del tutto coincidente con la) logica nemicale propria del *war model*²⁰⁸.

Epperò, nonostante gli approdi estremi, inumani e degradanti – per giunta con eventuale uso, o abuso della forza – cui conduce il ricorso a una siffatta logica di rimozione coatta in totale diniego dei canoni fondamentali della materia penale e delle garanzie fondamentali dell'individuo, l'implementazione dell'*exit model* non è circoscritta geograficamente al solo sistema giuridico statunitense. Proprio per la sua evidentissima consonanza con il paradigma jakobsiano, le tracce delle suddette operazioni di allontanamento rinvenute in Europa lanciano il segnale forse più allarmante in merito allo stato dell'arte del contrasto al terrorismo²⁰⁹.

Ad esempio, come dimostra la giurisprudenza anche recente della Corte EDU, gli Stati-modello esaminati in questa sede hanno addirittura preso parte più volte ad operazioni di *extraordinary renditions*: e cioè, di consegna di un individuo tra autorità operanti sotto la giurisdizione di Stati diversi in assenza di autorizzazione dell'autorità giudiziaria, allo scopo di detenerlo e interrogarlo in spregio delle garanzie essenziali dello Stato di diritto ed esponendolo addirittura al rischio di essere torturato o di subire abusi in violazione dell'art. 3 CEDU²¹⁰.

²⁰¹ Cfr. F. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, cit., pp. 669 ss.; R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., p. XIII.

²⁰² Il riferimento corre, in particolare, all'intervento militare italiano in Niger, considerato uno Stato cruciale all'interno della rete terroristica africana.

²⁰³ V. O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., pp. 95 e 115 ss.; V. MALABAT, *Les mutations du droit pénal à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, cit., p. 173; J. ARLETTAZ, *L'encadrement constitutionnelle de la « guerre contre le terrorisme »*, cit., pp. 211 ss. Sul piano delle relazioni esterne, la prossima mossa di contrasto al terrorismo da parte della Francia sarà invece in Siria.

²⁰⁴ V. M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, cit., pp. 249-250.

²⁰⁵ K. ROACH, *Sources and Trends in Post-9/11 Anti-terrorism Laws*, in *Security and Human Rights*, cit., p. 245; anche per ulteriori riferimenti bibliografici, C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 386; ID., *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., pp. 122-123; S. MULLINS, 'Home-Grown' Jihad. *Understanding Islamist Terrorism in the US and UK*, Londra, 2016, pp. 36 ss.; M. LLOBET, *Terrorism: Limits Between Crime and War. The Fallacy of the Slogan 'War on Terror'*, cit., pp. 101 ss. Per un'opinione critica riguardo allo scopo dei recenti interventi militari negli Stati orientali, v. *Il rapporto Chilcot dimostra che la guerra in Iraq è stata un errore*, in *Internazionale*, 6 luglio 2016, <https://www.internazionale.it/notizie/2016/07/06/iraq-rapporto-chilcot>.

²⁰⁶ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 16.

²⁰⁷ Cfr., *supra*, sub lett. b).

²⁰⁸ Cfr., *supra*, sub lett. c).

²⁰⁹ E in particolare, come si vedrà, alla sua sommersa ma sempre più netta involuzione nemicale: cfr., *infra*, sub PARTE III e IV, par. 1.

²¹⁰ M. MARIOTTI, *La condanna della Corte di Strasburgo contro l'Italia sul caso Abu Omar*, in *Diritto penale contemporaneo*, 28 febbraio 2016, par. 4. Per ulteriori approfondimenti sul tema, cfr. per tutti E. GUILD, *Aliens and counter-terrorism*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 259-260; K. AMBOS, *The European Court of Human Rights and extraordinary renditions*, in *EuCLR*, Vol. 5 (2015), Iss. 1, pp. 122 ss.; J.A.E. VERVAELE, *Politica anti-terrorista*

L'Italia, ad esempio, è stata condannata dalla Corte di Strasburgo nel caso *Abu Omar*²¹¹ per la sua cooperazione attiva con l'*intelligence* statunitense nel rapimento di un Imam a Milano e alla sua consegna alle autorità egiziane al fine di mantenerlo in stato di detenzione contrariamente a ogni normativa applicabile al caso di specie. La Corte EDU ha statuito che pratiche come quelle realizzate nel caso di specie violano radicalmente il diritto a un giusto processo protetto dall'articolo 6 CEDU e la sua *ratio* essenziale di limitare l'esercizio di pubblici poteri a danno dell'*habeas corpus*.

Lo stesso si è verificato altresì in Spagna nell'*auto de la Audiencia Nacional* 336/2014 del 17 novembre 2014, dove è stato accertato che alcuni rappresentanti del governo hanno autorizzato espressamente forme illegali di detenzione e addirittura di tortura, nonché di aver partecipato attivamente – in maniera pressoché analoga a quanto avvenuto nel caso *Abu Omar* – a operazioni di consegna alle autorità di altri Stati di individui qualificati come prigionieri di guerra ai sensi della Convenzione di Ginevra²¹².

Anche le autorità francesi hanno cooperato con Stati dediti a pratiche di tortura²¹³. Tra i casi più recenti, la Corte EDU ha però condannato la Francia non per un caso di *extraordinary rendition*, ma per aver disposto l'espulsione di un soggetto responsabile di reati terroristici in Algeria in violazione dell'art. 3 CEDU e di un provvedimento di sospensione provvisoria dell'esecutività dell'espulsione stessa che sempre la Corte EDU aveva disposto a giudizio pendente. Secondo i giudici di Strasburgo, le autorità algerine sono infatti responsabili di praticare la tortura e di perpetrare trattamenti inumani e degradanti²¹⁴.

In seguito all'11 settembre, infine, le autorità del Regno Unito hanno richiesto più volte alla Corte EDU di relativizzare il divieto di praticare la tortura e trattamenti inumani o degradanti ammettendo la legittimità di operazioni di bilanciamento tra l'esigenza di proteggere la sicurezza nazionale e quella di salvaguardare i diritti fondamentali degli autori di reati terroristici²¹⁵. Così, in particolare, nel caso *Saadi c. Italia*²¹⁶ il Regno Unito è intervenuto durante il procedimento in qualità di parte esterna per sostenere che il c.d. *Chahal test*²¹⁷ dovesse essere modificato in modo tale, per l'appunto, da consentire un contemperamento caso per caso del rischio per gli individui espulsi di essere torturati con la minaccia che gli stessi individui arrecano alla sicurezza nazionale²¹⁸.

y límites del derecho internacional: el caso de la entrega extra-ordinario, in *Terrorismo y contrterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, cit., pp. 137 ss.; F. CASSIBBA, A. COLELLA, *Art. 3*, in *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Ubertis, F. Viganò, Torino, 2016, pp. 83-84; V. ZANETTI, *Il "caso Abu Omar" come cartina di tornasole*, in *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, cit., pp. 353 ss.

²¹¹ Corte EDU, Sez. IV, sent. 23 febbraio 2016, ric. n. 44883/09, *Nasr e Ghali c. Italia*.

²¹² G. PORTILLA CONTRERAS, *La permanente suspensión del derecho: la habilitación judicial de la tortura y el auto de la Audiencia Nacional 336/2014, 17 de noviembre de 2014, sobre vuelos irregulares de la CIA en España*, in *Terrorismo y contrterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, cit., pp. 161-162.

²¹³ V. O. CAHN, *Contrôles de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la législation antiterroriste*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2016, <http://www.revuedlf.com/>; ID., « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., pp. 105 ss.; ID., *Le dispositif antiterroriste français est-il une loi d'exception ?*, cit., p. 457; C. CERDÀ GUZMÁN, *Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia*, in *ReDCE*, n. 27/2017, par. 2.2.a.

²¹⁴ Corte EDU, sent. 1 febbraio 2018, ric. n. 9373/15, *MA c. Francia*, a commento della quale si veda, in prima lettura, H. DIAZ, *Expulsion d'un ressortissant algérien : la CEDH condamne la France*, in *Dalloz actualité*, 13 febbraio 2018, <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/expulsion-d-un-ressortissant-algerien-cedh-condamne-france#.WqamdoJG21t>. Per un caso simile in cui era coinvolta l'Italia, cfr. ad esempio Corte EDU, sent. 24 febbraio 2009, *Ben Khemais c. Italia*, pubblicata in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, p. 843. Per ulteriori esempi, si rinvia ad A. SIMON, *L'encadrement de la guerre contre le terrorisme par le droit européen des droits de l'homme*, in *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, cit., pp. 238-239.

²¹⁵ R. SMITH, *The Margin of Appreciation and Human Rights Protection in the 'War on Terror': Have the Rules Changed before the European Court of Human Rights?*, in *Essex Human Rights Review*, Vol. 8, N. 1, 2011, <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/vol8no1.html>, p. 145; M. DELMAS-MARTY, *Vers une justice pénale prédictive*, in *Humanisme et Justice. Mélanges en l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, cit., p. 64.

²¹⁶ Corte EDU, sent. 28 febbraio 2018, ric. n. 37201/06.

²¹⁷ Il "*Chahal test*" mira a garantire il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva da parte di un'autorità giudiziaria terza, imparziale e indipendente che accerti scrupolosamente il suddetto rischio per l'individuo sottoposto a procedimento di essere torturato o costretto a subire trattamenti inumani o degradanti nello Stato coinvolto: Corte EDU, Grande Sezione, sent. 15 novembre 1996, ric. n. 22414/93, *Chahal c. Regno Unito*.

²¹⁸ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 199.

2.3.2. ... e le sue funzioni

Clive Walker ha sistematizzato il diritto penale antiterrorismo alla luce altresì delle diverse funzioni che esso persegue. Nei suoi contributi principali sul tema, la previsione di reati terroristici può essere diretta, essenzialmente:

- a) a intervenire anticipatamente rispetto alla commissione di attentati terroristici (*chronological pre-emption of terrorist attacks*), come si è detto in precedenza²¹⁹;
- b) ad allargare le maglie della repressione penale a individui ritenuti a vario titolo pericolosi per beni e interessi giuridici collettivi (*net widening of deviant individuals*);
- c) a ridurre quanto più possibile il livello delle garanzie fondamentali dell'individuo proprie della materia penale, in modo soprattutto da facilitare l'attività delle procure riducendo le probabilità di assoluzione all'esito del procedimento (*reduction of the traditional safeguards in the criminal law*);
- d) a mobilitare la popolazione contro il terrorismo (*mobilization of population*);
- e) in termini simili rispetto alla funzione precedente²²⁰, a denunciare e dunque condannare il terrorismo stesso (*denunciation of terrorism*);
- f) a esprimere simbolicamente una forma di solidarietà da parte dello Stato non soltanto nei confronti dei propri cittadini, ma anche degli altri Stati della comunità internazionale (*expression of symbolic solidarity on the part of the State*).

Come si vedrà, seppure in maniera non del tutto uniforme da Stato a Stato, tutte le summenzionate funzioni lasciano tracce evidenti nel diritto penale antiterrorismo, spingendo quest'ultimo lontano dalla sua conformazione e dai suoi equilibri tradizionali.

a) Chronological pre-emption

In breve, come si è visto in precedenza, l'anticipazione cronologica di attentati terroristici è forse la funzione principale e più evidente del diritto penale antiterrorismo²²¹. Quest'ultimo è oggi composto da svariate fattispecie create per produrre, nelle intenzioni, effetti sia dissuasivi (di prevenzione generale) sia neutralizzanti mediante la punizione di atti preparatori, atti preparatori "al quadrato" (e cioè, di ulteriori atti preparatori) o addirittura condotte in tutto e per tutto neutre, in sostanza, rispetto anche soltanto alla messa in pericolo dei beni giuridici coinvolti. Ciononostante, tali condotte vengono ritenute presuntivamente pericolose già dal legislatore, e la successiva verifica in sede giudiziale in merito alla natura del pericolo all'interno della struttura del reato e, di riflesso, alla responsabilità penale dell'imputato risulta influenzata da elementi di contorno al fatto commesso (quali il contesto ambientale, sociale o familiare cui il fatto stesso è connesso). Come si è visto, l'opzione di anticipare attentati terroristici (anche) attraverso un numero maggiore di reati terroristici a capacità operativa rafforzata rispetto alle previsioni penali in diversi settori criminali, che coprono ogni possibile atto preparatorio che possa eventualmente sfociare nei suddetti attentati, accentuano inevitabilmente il ruolo della *mens rea* nella struttura dei reati terroristici. La finalità di terrorismo, che accede alle fattispecie incriminatrici in questione a titolo di dolo specifico, diviene infatti la pietra angolare del giudizio attorno alla responsabilità penale dell'imputato. Inoltre, l'*actus reus* nei reati terroristici è così vagamente definito dai legislatori che le Corti nazionali si trovano spesso costrette a sforzarsi

²¹⁹ Cfr., *supra*, sub parr. 2.1 e 2.2.

²²⁰ Ragione, questa, per cui le funzioni del diritto penale antiterrorismo di cui alle lett. d) ed e) verranno descritte congiuntamente.

²²¹ Cfr., *supra*, sub parr. 2.1. e 2.2.

di ricostruire (a volte con effetti *in bonam partem*, più spesso, come si vedrà, con effetti *in malam partem* nei confronti dell'imputato) il loro incerto significato normativo²²².

b) Net-widening

Nel pensiero di Clive Walker, l'allargamento delle maglie della repressione penale a individui ritenuti a vario titolo pericolosi per beni e interessi giuridici collettivi si realizza in tre modi: «l'uso del termine terrorismo»²²³, «la responsabilità associativa, come nelle proscription offences²²⁴ [...] o nel coinvolgimento in addestramenti»²²⁵, e l'«estensione delle leggi antiterrorismo al terrorismo straniero»²²⁶ attraverso reati «basati sul diritto internazionale»²²⁷ oppure «espressivi della risoluzione nazionale a condannare il terrorismo a livello mondiale»²²⁸. Detto allargamento dell'intervento penale è una logica tipica dei summenzionati paradigmi di lotta e dell'autore (o orientati all'autore, oppure ancora al tipo di autore), entrambi basati sul concetto vago ma sempre più spesso impiegato di pericolosità individuale, sociale, concreta o presunta²²⁹; e cioè, in via di estrema approssimazione, sulla probabilità che un reato venga commesso, evitabile attraverso l'applicazione di misure di sicurezza²³⁰. Nei periodi di emergenza, il concetto di pericolosità viene allargato e spesso abusato, fino al punto di sostituire di fatto quello di colpevolezza e diventare il parametron di riferimento per valutare il compendio probatorio e indiziario a support di “*unfocused prosecutions*”²³¹. Inoltre, anche alla luce di quanto si è detto in precedenza, questa funzione di *net widening* induce sostanzialmente le Corti a giudicare più la categoria sociale a cui l'imputato appartiene alla luce della percezione comune di allarme per la sicurezza collettiva piuttosto che l'atto commesso nelle sue caratteristiche oggettive²³².

La punizione a tappeto di individui qualificati come socialmente devianti e dunque pericolosi “per categoria” avvicina il diritto penale antiterrorismo al paradigma del diritto penale del nemico. Infatti, anche quest'ultimo legittima il ricorso alla risposta penale per neutralizzare ogni forma di supposta pericolosità, sia politica sia sociale, dei sospetti terroristi²³³. Ciò risulta particolarmente pericoloso tenuto conto dell'attuale ondata di “populismo penale”²³⁴, il quale sfrutta opportunisticamente le questioni aperte in seno al sistema penale per cavalcare la paura diffusa tra i consociati e far confluire il consenso

²²² Cfr., *infra*, sub PARTE III.

²²³ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 204.

²²⁴ Diffusamente e per tutti, si rinvia *ivi*, pp. 342 ss. Cfr. altresì, *infra*, sub PARTE III.

²²⁵ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 204.

²²⁶ *Ibidem*.

²²⁷ *Ivi*, p. 205.

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ Con riferimento specifico al diritto penale antiterrorismo, v. *ivi*, p. 222. Da una prospettiva generale, v. invece A. COCHE, *Présomptions législatives de dangerosité*, in *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n. 2/2014, pp. 335 ss.; nonché, ancor più recentemente e per tutti, M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, pp. 439 ss.

²³⁰ V. per tutti T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., *passim*; M. PELISSERO, *Pericolosità sociale e doppio binario. Vecchi e nuovi modelli di incapacitazione*, Torino, 2008, *passim*; F. BASILE, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale? Spunti di riflessione, con particolare riguardo alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 2/2018, pp. 644 ss.

²³¹ M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, cit., p. 111.

²³² Anche per ulteriori riferimenti bibliografici, v. E. MEZZETTI, *I reati contro l'ordine pubblico*, cit., p. 483.

²³³ Si veda, per tutti, l'analisi critica di M. DONINI, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, cit., p. 58. In riferimento alla legislazione antiterrorismo francese, si veda invece A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2017, http://www.revuedlf.com/droit-penal/les-infractions-de-prevention-argonautes-de-la-lutte-contre-le-terrorisme/#_finref41.

²³⁴ J. PRATT, *Penal Populism*, Londra-New York, 2007; J. PRATT, M. MIAO, *Penal Populism: The End of Reason*, in *The Chinese University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper*, n. 2/2017; M. DOBRYNINA, *The Roots of “Penal Populism”: the Role of Media and Politics*, <http://dx.doi.org/10.15388/CrimLithuan.2017>; L. RISICATO, D. PULITANO, A. MANNA, C. SOTIS, A. SESSA, S. BONINI, G. INSOLERA, N. MAZZACUVA, T. GUERINI, *La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista*, in *Dir. pen. cont.*, 21 dicembre 2016; *Il populismo penale. Una prospettiva italiana*, a cura di S. Anastasia, M. Anselmi, D. Falcinelli, Padova, 2015; D. SALAS, *Il populismo penale*, in *Quest. Giust.*, 2006.

politico su di sé a discapito della razionalità del dibattito attorno alle misure da adottare a contrasto dei diversi fenomeni criminali. Inoltre, una parte della dottrina evidenzia uno dei corollary più allarmanti della funzione di *net widening* del diritto penale antiterrorismo: quest'ultimo “viene usato indistintamente dalle forze [politiche] più disparate per delegittimare o criminalizzare gli oppositori ed è manipolato ed esteso dai diversi gruppi in conflitto per favorire i propri interessi”²³⁵.

c) Reduction of safeguards to favour prosecution

La riduzione al livello più basso possibile delle garanzie individuali proprie della materia penale, diretta a facilitare la repressione del terrorismo attraverso un abbattimento delle probabilità di assoluzione all'esito del procedimento, si realizza attraverso sia riforme mirate a livello legislativo sia, di riflesso, orientamenti punitivi prevalenti a livello giurisprudenziale. Il diritto penale sostanziale e procesuale nel settore del contrasto al terrorismo restringono l'ambito di applicazione delle libertà fondamentali per il bene delle attività delle autorità di *law enforcement* e, dunque, per incrementare nelle intenzioni il livello di protezione della sicurezza pubblica attraverso gli interventi anticipate cui si è fatto sopra riferimento²³⁶.

In questo modo, l'equilibrio insito ai sistemi penali viene silenziosamente ma profondamente alterato²³⁷. L'attenzione all'ipereffettività ed efficacia del diritto penale antiterrorismo si rivela infatti di gran lunga maggiore rispetto a quella prestata ai principi e diritti costituzionali²³⁸. Come si vedrà in seguito, le recenti riforme di settore hanno determinato una riduzione notevole, di anno in anno, delle percentuali delle pronunce di assoluzione da capi di imputazione aventi oggetto reati terroristici²³⁹, mettendo seriamente in bilico la tenuta della presunzione di non colpevolezza sul piano operativo e sostituendola, di fatto, con l'obiettivo primario di neutralizzare la pericolosità potenziale o addirittura presunta del tipo d'autore sottoposto a giudizio²⁴⁰.

Osservata da una prospettiva più ampia, la suddetta neutralizzazione enfatizza altresì il significato pubblico della sanzione penale, collegato ancora una volta allo scopo di garantire la sicurezza pubblica mediante (sempre nelle intenzioni) una maggiore prevenzione generale e, di riflesso, un migliore “equilibrio sociale”²⁴¹. In questa chiave possono interpretarsi la spiccata tendenza all'incapacitazione di sospetti terroristi a uno stadio estremamente anticipato della preparazione di eventuali attentati, il rafforzamento dei poteri delle autorità di polizia²⁴² e la riduzione dei tempi procesuali necessari ad addivenire all'esito punitivo perseguito dalle pubbliche autorità²⁴³. Pertanto, come ripercussione della funzione riduttiva

²³⁵ M. LLOBET ANGLÍ, *Terrorismo o terrorismos? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, in *RJUAM* n. 31, 2015-I, p. 228. Il rischio in questione è sottolineato altresì da A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., p. 1051.

²³⁶ Cfr., *supra*, sub par. 2.1, 2.2 e, in questo par., sub lett. a). In dottrina, v. per tutti S. CANEPPELE, *The terrorist threat before and after 9/11. What has changed in Europe*, cit., p. 485; O. CAHN, *Le dispositif antiterroriste français est-il une loi d'exception ?*, cit., p. 460; M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, cit., para 5; F. GALLI, *The War on Terror and Crusading Judges: Re-establishing the Primacy of the Criminal Justice System*, cit., p. 153.

²³⁷ V. J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., pp. 259-260, F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 123.

²³⁸ V. J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 257; M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, cit., p. 251.

²³⁹ V. C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., p. 136.

²⁴⁰ V. J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 258; O. CAHN, *Le dispositif antiterroriste français est-il une loi d'exception ?*, cit., p. 456; A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., in particolare pp. 322 ss.

²⁴¹ Emblematico, in questo senso, l'esempio francese: cfr., *infra*, sub PARTE IV, par. 3.1.2.

²⁴² F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., pp. 121-122.

²⁴³ D. BIGO, *Liberty, Whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom*, in *Security Versus Freedom? A Europe's Future*, cit., p. 41.

delle garanzie fondamentali dell'individuo perseguita (con successo) dal diritto penale antiterrorismo, la funzione rieducativa che la pena deve svolgere alla luce delle tradizioni costituzionali comuni delle democrazie occidentali rischia di risultare sostanzialmente annichilita²⁴⁴.

d) Mobilization of population and denunciation of terrorism

Seppure con sfaccettature diverse l'una dall'altra, sia la mobilitazione della popolazione sia la denuncia (e condanna, secondo un meccanismo di «demonizzazione»)²⁴⁵ del terrorismo hanno a che fare con altre finalità della pena: e cioè, la prevenzione generale e, soprattutto, la retribuzione nelle sue due varianti «morale» e «giuridica»²⁴⁶. La prima può essere accostata a un pagamento di una sorta di debito nei confronti della società²⁴⁷ vittimizzata dal reato commesso²⁴⁸, oppure, in altre parole, nell'espiazione di una colpa derivata dalla negazione dell'umanità altrui²⁴⁹. La seconda si traduce invece nel ristabilire l'autorità statale compromessa dal reato²⁵⁰.

Secondo una parte della dottrina, entrambe queste varianti della retribuzione ripristinerebbero «una fondamentale equità e uguaglianza»²⁵¹ o, in altri termini, «l'equilibrio della società politica»²⁵² entro una data comunità mediante l'inflizione di sanzioni penali anche piuttosto elevate²⁵³. La società civile punisce insomma «nel proprio nome per il proprio bene poiché, in verità, la società civile è la vittima di ogni reato»²⁵⁴. Un'altra parte della dottrina ritiene che una così accentuata componente simbolica – combinata con una punizione inasprita sia in astratto sia in concreto – instillata all'interno del diritto penale antiterrorismo allo scopo di «*creare* identità sociale»²⁵⁵ attorno a un fenomeno criminale, per l'appunto, demonizzato con un'ampia approvazione dei consociati impauriti rappresenti l'essenza del diritto penale del nemico.

Alcune previsioni vigenti nelle legislazioni di settore di diversi Paesi del Vecchio Continente possono essere addotte come esempi emblematici di questo pericoloso scivolamento verso il simbolismo proprio del paradigma penale jakobsiano. Nel Regno Unito, il governo ha giustificato l'introduzione dei *proscription powers*²⁵⁶ sulla base – oltre che della necessità di perseguire condotte di «supporto alle organizzazioni terroristiche a livello inferiore»²⁵⁷ – della loro supposta efficacia deterrente e del segnale di «ripudio [...] da parte della società nel suo insieme della rivendicazione di legittimità da parte delle organizzazioni»²⁵⁸ stesse che l'utilizzo di tali strumenti lancia. Nel Regno Unito e in Germania, inoltre, la mera mancata rivelazione di informazioni relative ad attività

²⁴⁴ M. DELMAS-MARTY, *Vers une justice pénale prédictive*, cit., p. 61.

²⁴⁵ M. CANCIO MELIÀ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., in particolare p. 49.

²⁴⁶ Anche per ulteriori riferimenti bibliografici, si rinvia ad A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., pp. 304 ss.

²⁴⁷ «By punishing the defendant, the judge would set things right between him and the community»: G.V. BRADLEY, *Retribution: the Central Aim of Punishment*, in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2003, Vol. 27, p. 20.

²⁴⁸ *Ivi*, p. 23. Nella dottrina italiana, si rinvia per tutti a F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, undicesima ed., aggiornata e integrata da L. CONTI, Milano, 1989, p. 598. In merito alla relazione tra la teoria della retribuzione e le vittime di reato, v. diffusamente M. VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?*, Napoli, 2015, pp. 72-73.

²⁴⁹ F. PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Turin, 2016, p. 22. Per ulteriori approfondimenti e riferimenti bibliografici, si veda C. GRANDI, *Neuroscienze e responsabilità penale. Nuove soluzioni per problem antichi?*, Torino, 2016, pp. 92 ss.

²⁵⁰ A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., pp. 306-307.

²⁵¹ G.V. BRADLEY, *Retribution: the Central Aim of Punishment*, cit., p. 23.

²⁵² *Ivi*, p. 29.

²⁵³ Al riguardo, cfr. l'analisi di J. ALIX, *Terrorisme et droit penal. Étude critique des incriminations terroristes*, Thèse doctorale, 2008 (Parigi, 2010), pp. 327 ss.

²⁵⁴ G.V. BRADLEY, *Retribution: the Central Aim of Punishment*, cit., p. 25.

²⁵⁵ M. CANCIO MELIÀ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 32.

²⁵⁶ Cfr., *infra*, sub PARTE III, Capitolo IV, par. 4.1.

²⁵⁷ C. CLARKE, *Hansard HC Standing Committee D*, col. 56, 18 gennaio 2000.

²⁵⁸ *Ibidem*.

terroristiche è sanzionata penalmente. Sempre in Germania, nel gennaio 2017 si è verificato proprio che «un uomo di 20 anni che era a conoscenza di un viaggio altrui verso Istanbul e di un piano di uccidere un membro della polizia, ma ha mancato di informare le autorità, è stato condannato alla pena detentiva di due anni e mezzo»²⁵⁹.

Alcuni Autori sostengono che la retribuzione includa dentro di sé elementi di deterrenza²⁶⁰, incapacitazione e persino di riabilitazione²⁶¹. Sostanzialmente, tuttavia, parrebbe possibile affermare che la retribuzione possa vivere anche autonomamente in assenza di apporti significative dalle teorie della prevenzione: infatti, laddove quest'ultima dovesse fallire o non essere suffragabile empiricamente, l'allarme sociale finisce per spingere la coscienza umana a invocare la punizione soltanto perché «punire è giusto»²⁶². Inoltre, come si è accennato, nel settore del contrasto al terrorismo la finalità rieducativa della pena si dissolve per essere rimpiazzata dalla protezione di beni e interessi di natura collettiva quali la sicurezza pubblica e l'ordine sociale²⁶³.

Dalla prospettiva delle funzioni della pena, la valorizzazione della denuncia del terrorismo e della mobilitazione della popolazione contro quest'ultimo su un piano strettamente morale rafforza dunque la dimensione collettiva e utilitaria della repressione. Ciò comporta non soltanto che la sanzione penale venga concepita come uno strumento che sovrapponga terroristi e nemici dello Stato per ristabilire un indefinito (o addirittura indefinibile) equilibrio sociale: obiettivo, questo, perseguito essenzialmente attraverso l'iper-criminalizzazione di atti preparatori a danno dei principi e diritti fondamentali²⁶⁴ e all'approvazione, da parte dei consociati, di punizioni anche esemplari e sproporzionate rispetto al reale disvalore del fatto²⁶⁵. Specialmente in tempo di emergenza, il rischio è altresì di celare un uso falsato della pena per reprimere il dissenso politico e stabilizzare le forze di governo in carica²⁶⁶.

e) Expression of symbolic solidarity to the international community

Infine, l'espressione di solidarietà simbolica da parte dello Stato agli altri Paesi della comunità internazionale lancia un messaggio di natura più propriamente politica riguardo alla volontà di collocare il contrasto al terrorismo in primo piano nell'agenda istituzionale. Per quanto riguarda gli Stati europei selezionati in questa sede, in particolare, la partecipazione attiva di Italia, Francia, Spagna e Regno Unito alle strategie antiterrorismo non soltanto ne ha rafforzato simbolicamente l'immagine di Stati-modello nel settore in questione²⁶⁷, ma ha altresì lasciato il segno nella politica criminale e nella produzione normativa sia delle organizzazioni sovranazionali, sia degli altri Paesi europei²⁶⁸.

²⁵⁹ Eurojust, *Terrorism Convictions Monitor*, Iss. 28, maggio 2017, p. 10.

²⁶⁰ G. DE FRANCESCO, *Diritto penale. I fondamenti*, Torino, 2008, pp. 7 ss. Anche per ulteriori riferimenti bibliografici, si veda di nuovo C. GRANDI, *Neuroscienze e responsabilità penale. Nuove soluzioni per problem antichi?*, cit., pp. 101-102.

²⁶¹ G.V. BRADLEY, *Retribution: the Central Aim of Punishment*, cit., p. 31.

²⁶² C. GRANDI, *Neuroscienze e responsabilità penale. Nuove soluzioni per problem antichi?*, cit., p. 101.

²⁶³ Cfr., *supra*, lett. c).

²⁶⁴ V. A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., pp. 296-297.

²⁶⁵ Tale risultato sembra contraddire la possibile lettura della retribuzione come teoria orientata all'individuazione di pene proporzionate al disvalore del fatto per impedire la strumentalizzazione dell'individuo per scopi di politica criminale: si veda al riguardo C. GRANDI, *Neuroscienze e responsabilità penale. Nuove soluzioni per problem antichi?*, cit., pp. 97 ss.

²⁶⁶ La preoccupazione è avvertita con particolare forza, in Europa, all'interno del sistema penale spagnolo: cfr., *infra*, sub PARTE III, *Capitolo III*, par. 3.4.

²⁶⁷ Con riferimento al modello antiterrorismo italiano, v. F. ROBERTI, *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., pp. 58 ss. Con riferimento al modello francese, si veda invece soprattutto l'analisi critica di J. ALIX, *Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ?*, cit., pp. 424 ss. Con riferimento al modello UK, v. infine D. ANDERSON, *The Independent Review of UK Terrorism Law*, in *NJECL*, Vol. 5, Iss. 4, 2014, p. 434.

²⁶⁸ Cfr., *infra*, sub PARTE III.

Così, al di là della sola espressione di solidarietà simbolica e della parallela «stigmatizzazione»²⁶⁹ del fenomeno criminale in questione, la suddetta partecipazione attiva finisce per instaurare una relazione intricata tra le fonti penali internazionali, regionali e nazionali antiterrorismo. Queste ultime spaziano per esempio dalla trasposizione diretta di uno o più atti sovranazionali all'anticipazione delle soluzioni adottate da tali atti – considerabile come forma di attuazione implicita o indiretta, *ratione materiae*, delle fonti esterne di settore²⁷⁰ – o ancora alla loro implementazione per eccesso, giustificata dai legislatori attraverso il richiamo alla necessità di contrastare la rinnovata emergenza terroristica e di conformare il sistema penale agli obblighi sovranazionali. Come si vedrà, al di là di significati simbolici, proclami politici e rimpalli di responsabilità tra i protagonisti della strategia antiterrorismo in Europa²⁷¹, la ricostruzione dei rapporti tra le suddette fonti penali sembra far emergere che le riforme introdotte dagli Stati-modello abbiano fornito ai legislatori sovranazionali modelli e soluzioni normative da imitare per stimolare un'armonizzazione di settore in Europa²⁷².

In ogni caso, al beneficio in termini di immagine pubblica derivante dalla partecipazione attiva dello Stato alla politica criminale e alla produzione normativa antiterrorismo a livello sovranazionale non corrisponde alcun valore aggiunto sul piano della protezione dei principi e diritti fondamentali. Infatti, l'attenzione sbilanciata alla sicurezza pubblica e alla necessità di creare una reputazione forte ed efficiente dello Stato in questo campo spinge i legislatori a comprimere le garanzie individuali, allo scopo – come si è visto – di aumentare al massimo le probabilità di successo dell'anticipazione del rischio terroristico e dei procedimenti penali avviati nei confronti di terroristi *in pectore*²⁷³.

3. *La commistione dei paradigmi penali di contrasto al terrorismo tra dogmatica e realtà*

Come si è detto, il recente movimento di riforma delle legislazioni penali antiterrorismo ha adottato un approccio fortemente orientato alla garanzia della sicurezza pubblica, portando a più maturo compimento un processo di trasformazione della natura, degli strumenti e degli scopi del diritto penale nel settore in questione iniziato ai tempi del terrorismo politico a dimensione prevalentemente nazionale²⁷⁴. Sempre più avulsi dai canoni tradizionali dello *ius criminale*, i reati terroristici hanno transitato dalla logica della reazione a quella del controllo sociale delle potenziali fonti di pericolo o anche soltanto di rischio²⁷⁵.

Calato nella realtà, l'equilibrio dogmatico disegnato dalla dottrina tra i diversi paradigmi di diritto penale (da quello classico-illuminista a quello nemicale e a tutti gli altri modelli intermedi: d'autore, di lotta, amministrativizzato, a funzione anticipatoria, punitivo-

²⁶⁹ A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., p. 1052.

²⁷⁰ Cfr., *infra*, sub PARTE II, par. 4.1.

²⁷¹ Cfr., *infra*, sub PARTE IV, par. 4.

²⁷² Cfr., *infra*, sub PARTE IV, par. 2.

²⁷³ J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 257.

²⁷⁴ Emblematicamente, nel *case law* della Corte EDU il contrasto al terrorismo viene ora espressamente definito «una categoria speciale del diritto»: cfr. per tutti sent. 20 ottobre 2015, ric. n. 5201/11, *Sher c. Regno Unito*.

²⁷⁵ J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., pp. 252-253; R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., p. XVI; A. MASFERRER, *The fragility of fundamental rights in the origins of modern constitutionalism: its negative impact in protecting human rights in the 'war on terror' era*, cit., p. 46; L. PASCULLI, *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminali internazionali*, cit., pp. 56-57 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; M. BELLINA, *La detenzione amministrativa dello straniero nel "paradigma del nemico"*, in *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, cit., pp. 132-133. Al riguardo, anche per incursioni nella legislazione punitiva italiana diversa da quella prevista nell'ambito del contrasto al terrorismo, si rinvia diffusamente e per tutti a D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, 2012, pp. 57 ss.; nonché, ancor più recentemente, al Volume *Principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité*, diretto da L. D'Ambrosio, G. Giudicelli-Delage, S. Manacorda, Parigi, 2018.

neutralizzante, mobilitante-denunciatoria, simbolica e così via) tende a crollare²⁷⁶. Messo alla prova dall'emergenza terroristica, dalle trasformazioni del fenomeno in questione rispetto al recente passato e dalla diffusa sensazione di insicurezza di fronte a una minaccia che non sembra diminuire sensibilmente nel momento storico presente, i legislatori dei Paesi UE mischiano infatti le carte attraverso interventi che ibridano in maniera strisciante profili propri di ciascun paradigma penale e di ciascuna funzione della pena. Si rende così assai più difficile ascrivere le disposizioni introdotte in un dato sistema giuridico all'uno piuttosto che all'altro paradigma e disvelare gli strumenti di contrasto che celano, sotto mentite spoglie, violazioni anche gravi dei diritti fondamentali dell'individuo²⁷⁷.

Come una parte della dottrina ha sottolineato, le legislazioni antiterrorismo nazionali vengono spesso analizzate in riferimento a due modelli giuridici contrapposti²⁷⁸ – quello europeo e, per l'appunto, quello statunitense – per essere inquadrare schematicamente all'interno del primo o del secondo e inferirne, rispettivamente, la loro legittimità o illegittimità costituzionale²⁷⁹. In particolare, nel dibattito attorno alle risposte penali al terrorismo fondamentalista l'assunto della dicotomia USA/Europa si rispecchia nitidamente nella ancor viva contrapposizione tra due linee di pensiero. La prima stigmatizza ogni legge eccezionale capace di intaccare, in deroga ai principi e diritti costituzionali, la costruzione dello *ius criminale* come *Magna Charta* del reo, della pena come reazione finalizzata essenzialmente alla rieducazione di quest'ultimo e del processo come momento neutrale rispetto a istanze general-preventive di lotta a macro-fenomeni criminali²⁸⁰. La seconda si rivela invece disposta a legittimare deroghe pressoché indiscriminate a ogni principio e diritto fondamentale in nome della guerra al terrorismo: deroghe, queste, che finiscono così per colorare i sistemi penali con sfumature di stampo nemicale²⁸¹.

Questo equilibrio dogmatico tra correnti garantiste «*politically correct*»²⁸² e jakobsiane (o filo-jakobsiane) della radicale flessibilizzazione delle garanzie sembra appunto vedere la propria capacità di tratteggiare efficacemente la realtà affievolita dalla «durezza dei fatti»²⁸³. Se da un lato non vi è dubbio alcuno che il diritto penale del nemico sia in realtà da ritenersi «*non diritto o violenza, ovvero diritto illegittimo*»²⁸⁴, dall'altro lato è vero anche che esso

²⁷⁶ Cfr. S. BRONITT, S. DONKIN, *Australian Responses to 9/11: New World Legal Hybrids?*, in *Post 9/11 and the State of Permanent Legal Emergency. Security and Human Rights in Countering Terrorism*, cit., p. 224. Da ultimo e per tutti, sembra di questo avviso anche M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, cit., p. 255: «da confusione tra guerra e diritto penale ha portato alla nefasta conseguenza dell'«inquinamento» dell'intero sistema penale e del suo tradizionale sistema di garanzie».

²⁷⁷ V. R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., pp. 2-3.

²⁷⁸ Cfr. M. DONINI, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, cit., p. 57: «è preferibile trattare del diritto penale del nemico (in senso stretto, oppure no) soprattutto attraverso esempi paradigmatici».

²⁷⁹ Con accento critico, cfr. per tutti G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., pp. 202-203; e M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, cit., par. 1, in fine.

²⁸⁰ Cfr., *supra*, sub par. 1.1. A capo di questa linea di pensiero sembrerebbero doversi collocare i contributi di L. FERRAJOLI (*Il "diritto penale del nemico": un'abdicazione della ragione*, cit.; *Il "diritto penale del nemico" e la dissoluzione del diritto penale*, cit.; *Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., pp. 8 ss.

²⁸¹ Cfr., *supra*, sub par. 1.1. In dottrina, per un affresco del dibattito in esame e per una valutazione critica dell'approccio maggioritario in esso adottato dalla dottrina, v. *amplius* M. DONINI, *Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., pp. 113 ss.

²⁸² *Ivi*, p. 118.

²⁸³ *Ivi*, p. 119. Cfr. anche ID., *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, cit., p. 54; R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., pp. 177 ss.; C.E. PALIERO, *Riforma penale in Italia e dinamica delle fonti: una paradigmatica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, p. 434; A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 335; M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, cit., par. 1, in fine: «[c]ome sempre, la realtà fugge dalle categorizzazioni astratte, e ancor più in un ambito come quello dell'azione antiterrorista, che pretende, soprattutto, di essere efficace, anche se non sempre il cammino seguito per raggiungere tale obiettivo risulta il più appropriato».

²⁸⁴ M. DONINI, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, cit., p. 58.

«si nasconde [...] dietro l'applicazione quotidiana della legge ordinaria»²⁸⁵. Soprattutto in quegli ordinamenti giuridici nei quali non sono previste apposite clausole d'emergenza attivabili in casi straordinari²⁸⁶, i legislatori tendono infatti a reagire alle situazioni di crisi sovvertendo in silenzio il dettato della Costituzione in materia penale²⁸⁷ con effetti riflessi sul ruolo della giurisdizione all'interno dello Stato di diritto. In altre parole, detti legislatori celano sotto le vesti di provvedimenti ordinari interventi atipici che fanno scivolare pericolosamente le normative antiterrorismo verso gli allarmanti tratti peculiari del diritto penale del nemico²⁸⁸.

Tuttavia, la causa di questa occulta, consolidata e difficilmente controllabile tendenza involutiva non può certo essere ravvisata nella sola assenza di espresse clausole costituzionali d'emergenza. In parte, è appunto anche la potenzialità e la complessità del fenomeno terroristico a favorirla. Come una parte della dottrina sottolinea, anche se in astratto lo Stato di diritto «non conosce amici né nemici, ma soltanto innocenti e colpevoli»²⁸⁹, quantomeno allo stato attuale non pare comunque realisticamente possibile esigere una risposta normativa depurata *in toto* da componenti di lotta fintanto che ci si trova dietro le barricate²⁹⁰ per affrontare soggetti che, a loro volta, si proclamano “soldati di Allah” e additano la civiltà occidentale come nemica²⁹¹. Le tradizionali teorie dello *ius criminale* e della pena vengono infatti messe a durissima prova, fino a essere stravolte, dinnanzi a tipi

²⁸⁵ *Ibidem*. V. altresì F. GALLI, *The War on Terror and Crusading Judges: Re-establishing the Primacy of the Criminal Justice System*, cit., p. 165; e M. CANCIO MELIÀ, A. PETZSCHE, *Precursor crimes of terrorism*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., p. 204.

²⁸⁶ Tra cui, come noto, l'ordinamento giuridico italiano. La dottrina è divisa da tempo sull'urgenza o meno di una legge di revisione costituzionale che introduca una disposizione di tale portata: diffusamente e per tutti, cfr. B.A. ACKERMAN, *La Costituzione di emergenza: come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, trad. di A. Ferrara, Roma, 2005; P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, cit., pp. 13 ss., 121 ss. e 293 ss.; R. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, cit., pp. 179 ss.; dall'angolatura del diritto internazionale, anche per un'analisi comparata dei sistemi giuridici britannico, statunitense e italiano, V. EBOLI, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Milano, 2010; G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., pp. 31 ss. e 277 ss.; C. BOLOGNA, *Tutela dei diritti ed emergenza nell'esperienza statunitense: una political question?*, in *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, cit., pp. 101 ss. Al di là della previsione di cui all'art. 15 CEDU (in merito alla quale si rinvia alle osservazioni di A. SIMON, *L'encadrement de la guerre contre le terrorisme par le droit européen des droits de l'homme*, cit., pp. 240 ss.; M.E. VENDITTI, *Le clausole derogatorie dei diritti umani: l'art. 15 CEDU alla luce dell'invocazione dello Stato di emergenza in Francia e in Turchia*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 2/2017, pp. 483 ss.; M.E. SALERNO, *In the fight against terrorism, does Article 15 of the ECHR constitute an effective limitation to states' power to derogate from their human rights obligations?*, in *Giur. Pen.*, 5 aprile 2016, <http://www.giurisprudenzapenale.com/2016/04/05/the-fight-against-terrorism-does-article-15-of-the-echr-constitute-an-effective-limitation-to-states-power-to-derogate-from-their-human-rights-obligations/>), un esempio emblematico di un Paese membro la cui Carta fondamentale contiene le clausole in questione – attivate, da ultimo, proprio in risposta ai recenti attentati terroristici compiuti nel suo territorio – è quello della Francia: cfr., *infra*, sub PARTE III, *Capitolo II*, par. 2.

²⁸⁷ In questo senso, v. G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., *passim* (in particolare, in relazione ai nuovi reati terroristici introdotti nell'ordinamento giuridico italiano, pp. 201-202) e R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 4, ove l'A. distingue tra diritto penale dell'emergenza espresso e implicito.

²⁸⁸ Questo sembra essere il filo conduttore tra Autori (le cui riflessioni giungono, per vero, a conclusioni assai diverse tra loro) quali, per tutti: M. DONINI, *Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., pp. 113 e ss. e 122 ss.; F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., pp. 669 ss.; ID., *Sul contrasto al terrorismo di matrice islamica tramite il sistema penale, tra 'diritto penale del nemico' e legittimi bilanciamenti*, cit., pp. 329 ss.; M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, cit., pp. 109 ss.; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 109 ss.; V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., pp. 313 ss.

²⁸⁹ L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1989, p. 321.

²⁹⁰ Cfr. M. DONINI, *Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., pp. 120-121.

²⁹¹ «[I]l terrorista non si pone come un criminale che contraddice un valore mediante il fatto di reato che realizza, ma si pone come un nemico che vuole abbattere un intero sistema di valori per sostituirlo con un altro alternativo»: R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 2. Anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. inoltre A. GIL GIL, *La expansión de los delitos de terrorismo en España a través de la reinterpretación jurisprudencial del concepto «Organización Terrorista»*, in *ADPCP*, Vol. LXVII, 2014, p. 109.

d'autore che paiono sì «responsabili, ma “immotivabili dal diritto”»²⁹² e nei cui confronti non sarebbe possibile – come espressamente affermato da alcune Corti²⁹³ – «una prevenzione generale o speciale positiva»²⁹⁴, né è possibile il dialogo» attraverso le tipiche dinamiche di inflizione ed esecuzione della sanzione penale²⁹⁵.

Così, ricapitolando, «[e]lementi di un diritto penale del nemico li abbiamo più o meno senza accorgercene già nel diritto in vigore»²⁹⁶. Ecco perché la suddetta dicotomia modello *USA*-risposta *illegittima*/modello *Europa*-risposta *legittima* finisce per lasciare il posto a un diritto penale «al limite verso il confine della sua delegittimazione»²⁹⁷: limite a partire dal quale il passo verso il tanto denunciato diritto penale del nemico è davvero molto breve. La particolare gravità e complessità dell'emergenza terroristica dal punto di vista sociologico e criminologico, le conseguenze di quest'ultima sull'approccio dei cittadini, dei media e dei legislatori al diritto penale²⁹⁸, l'ansia preventiva e la generale affermazione della «società del rischio»²⁹⁹, dell'«*anti-catastrophe principle*»³⁰⁰ e della «*cultura del controllo*»³⁰¹ dei più svariati fattori di pericolo fanno della paura la padrona pressoché incontrastata del

²⁹² M. DONINI, *Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., p. 121.

²⁹³ Cfr., *infra*, sub PARTE III.

²⁹⁴ E cioè, come noto, rispettivamente l'«effetto “pedagogico” di *accreditamento sociale dei valori tutelati*» e alla sua «variante» della «prevenzione-integrazione» (F. PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, quinta edizione, Torino, 2013, pp. 18-19) e di «migliore adattamento sociale del soggetto ai valori e alle norme dell'ordinamento» (*ivi*, p. 15). Con specifico riferimento invece alla prevenzione generale negativa, v. per tutti M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, cit., p. 255: «se «funzione logica» della «pena criminale» è «prevenire» la commissione dei delitti attraverso la sua «minaccia» prima e la sua applicazione ed esecuzione dopo la realizzazione dell'illecito, ne consegue, inevitabilmente, come *essa non possa*, sia teoricamente che praticamente, *svolgere la sua funzione* laddove i suoi potenziali destinatari sono soggetti addirittura disponibili al suicidio [...] dimostrando così, *a priori*, che la minaccia della pena non può efficacemente trattenerli nella commissione di quei fatti»; nonché, da ultimo e per tutti, A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., pp. 300 ss.

²⁹⁵ M. DONINI, *Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., p. 121. V. anche J.-P. LABORDE, M. DEFEO, *Problems and Prospects of Implementing UN Action Against Terrorism*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006, pp. 1087 ss.; M. MASSÉ, *Table ronde conclusive*, in *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, cit., p. 277; E. COTTU, *Altre “soavi inquisizioni”. Le tecniche premiali di rinuncia alla pena nella lotta al terrorismo contemporaneo*, cit., p. 198 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

²⁹⁶ K. VOLK, *La normativa di contrasto al terrorismo in Germania*, in *Studi Urbinati, A – Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, vol. 58, n. 4/2007, p. 265.

²⁹⁷ M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, cit., p. 110. L'A. ritiene che questo paradigma di diritto penale sia ancora compatibile con il dettato costituzionale, che la notevole flessione delle garanzie previste da quest'ultimo siano inevitabili di fronte alla necessità di contrastare fenomeni particolarmente invasivi e pericolosi e che l'ultimo baluardo ancora esperibile a protezione del confine tra legittimità e illegittimità delle legislazioni antiterrorismo sia ravvisabile nell'interpretazione giurisprudenziale (p. 112).

²⁹⁸ Cfr., *supra*, sub parr. 1 e 1.1.

²⁹⁹ U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, trad. di W. Privitera, C. Sandrelli, G.C. Brioschi, M. Mascarino, Roma, 2013; ID., *Conditio Humana. Il rischio nell'età globale*, Bari, 2008, p. 250. Per ulteriori approfondimenti, cfr. anche C. LAMBERTI, *Gli strumenti di contrasto al terrorismo e al cyber-terrorismo nel contesto europeo*, cit., pp. 146-147; nonché L. ZEDNER, *Pre-crime and Post-criminology?*, in *Theoretical Criminology*, Vol. 11, 2007, p. 261. Sottolinea la difficoltà di tradurre il «policy concept» di rischio nel linguaggio penalistico tradizionale, incentrato sul principio di legalità e nei suoi corollari, F. GALLI, *Freedom of thought or ‘thought-crimes’? Counterterrorism and freedom of expression*, cit., p. 124.

³⁰⁰ L'«*anti-catastrophe principle*» implica che «il peggiore scenario possibile debba essere preso in considerazione, e che vengano adottate misure preventive per impedire quello stesso scenario»: M.J. BORGERS, E.V. SLIEDREGT, *The Meaning of the Precautionary Principle for the Assessment of Criminal Measures in the fight against terrorism*, cit., pp. 185-186.

³⁰¹ *Ivi*, p. 172. Diffusamente, si rinvia altresì a D. GARLAND, *The Culture of Control*, Oxford, 2001. L'ingresso del principio di precauzione, così camuffato, nel discorso penalistico rappresenta in termini generali un ulteriore fattore di espansione del diritto penale stesso: v. per tutti D. CASTRONOVO, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del “penale” nella giurisprudenza della Cassazione*, cit., nonché, diffusamente, ID., *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, cit.; J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., pp. 261-262; E. FISHER, *Precaution, Precaution Everywhere: Developing a Common Understanding of the Precautionary Principle in the European Community*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 9, 2002, pp. 7 ss.; A.I. PÉREZ CEPEDA, *La criminalización del radicalismo y extremismo en la legislación antiterrorista*, in *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, cit., pp. 22 ss.

*counter-terrorism*³⁰². Come si vedrà, quest'ultimo è divenuto ormai emblema di un diritto penale della sicurezza sempre più affine al paradigma nemicale e applicabile a chi viene individuato come fonte della paura stessa (e, in quanto tale, neutralizzato)³⁰³.

4. *Il difficile bilanciamento tra libertà e sicurezza*

In uno scenario così allarmante, le sfide che lo Stato di diritto si trova ad affrontare sono impellenti e di assai complessa soluzione. Da un lato, nonostante le svariate controindicazioni e strumentalizzazioni possibili³⁰⁴, l'importanza che i cittadini attribuiscono alla sicurezza e la loro domanda di un intervento deciso da parte dello Stato per affrontare la minaccia terroristica non possono certo essere ignorate o sottovalutate³⁰⁵. In altre parole, non tratta di affatto di sostenere teorie abolizioniste che propongano «il recesso dell'ordinamento penale dal trattamento specifico di queste infrazioni»³⁰⁶. Dall'altro lato, tuttavia, la questione securitaria favorisce la tendenza a contrapporre all'intrinseca eccezionalità del fenomeno terroristico eccezioni sempre più significative ai principi e diritti fondamentali propri degli Stati democratici con l'obiettivo di sconfiggere il terrorismo.

Quanto appena osservato fa riaffiorare il vero e proprio filo rosso che caratterizza il tema affrontato in questa sede: la «tensione perenne (ma mai così acuta) tra prevenzione e garanzie»³⁰⁷ (o, in altre parole, la ricerca di un bilanciamento appropriato tra i poli della sicurezza collettiva e dei diritti fondamentali dell'uomo)³⁰⁸. L'interrogativo generale cui la dottrina tenta da lungo tempo di dare risposta riguarda le modalità attraverso le quali i legislatori nazionali e sovranazionali in prima battuta, e gli interpreti e le autorità di *law*

³⁰² Diffusamente e da una prospettiva più ampia, per un'analisi delle ripercussioni del clima di paura sul diritto penale si rinvia da ultimo e per tutti a R. BIANCHETTI, *La paura del crimine. Un'indagine criminologica in tema di mass media e politica criminale ai tempi dell'insicurezza*, Milano, 2018.

³⁰³ J. A. E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 253. «[S]e si osserva il dibattito attorno al terrorismo, ci si accorge che esso non riguarda soltanto riguardo la prevenzione del pericolo ma anche la categorizzazione di di certi gruppi di autori e del loro contesto sociale»: M. CANCIO MELIÀ, A. PETZSCHE, *Precursor crimes of terrorism*, cit., p. 204.

³⁰⁴ Cfr., *supra*, sub par. 1.1.

³⁰⁵ Senza contare, poi, che alla luce delle Carte europee parrebbe oggi assai difficile negare alla sicurezza stessa il rango di diritto fondamentale dell'individuo. Infatti, ai sensi degli artt. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (d'ora in avanti CDFUE) e 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti CEDU) ogni persona «ha diritto alla libertà e alla sicurezza». Storicamente, inoltre, già la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 conteneva un riferimento alla sicurezza stessa nell'art. 2. In merito, v. da ultimo e per tutti M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, cit., pp. 247 ss.

³⁰⁶ M. CANCIO MELIÀ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 61.

³⁰⁷ R. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, cit., p. 4.

³⁰⁸ Per tutti e per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. A. MASFERRER, *The fragility of fundamental rights in the origins of modern constitutionalism: its negative impact in protecting human rights in the 'war on terror' era*, cit., pp. 37 ss.; nonché, diffusamente, C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 19 ss. Per tutti, sposa l'immagine del bilanciamento tra libertà e sicurezza anche F. FABBRINI, *The interaction of terrorism laws with human rights*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., *passim*. In termini generali, la dottrina risulta divisa tra «1. chi assume l'effettività nella lotta al terrorismo come il solo riferimento per misurare la performance dell'UE a prescindere dalle questioni giuridiche e normative; 2. chi ritiene che vi sia una qualche sorta di trade-off tra il garantire la sicurezza e la protezione dei cittadini *vis-à-vis* gli strumenti e le agenzie dello stato; 3. chi asserisce che le fondamenta delle democrazie verrebbero indebolite se queste ultime permettessero qualsivoglia violazione dei diritti civili e delle libertà per il bene delle misure a garanzia della sicurezza» (G. EDWARDS, C. O. MEYER, *Introduction: Charting a Contested Transformation*, in *Journal of Common Market Studies*, Iss. 46, n. 1/2008, p. 16); oppure, con leggere sfumature, tra coloro che ritengono che «la sicurezza sia la prima libertà e/o bene comune», coloro che «in qualche modo sia la sicurezza sia la libertà debbano essere i valori di principio da porsi in bilanciamento» e, infine, coloro per i quali «la libertà dell'individuo è il primo principio» (O. BURES, *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, cit., pp. 205-206). Per una riflessione attorno alle diverse linee di pensiero in tema di rapporti tra libertà e sicurezza e agli indici utilizzabili per sviscerarne la declinazione in concreto, cfr. D. BIGO, *Liberty, Whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom*, in *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*, cit., pp. 38-39; nonché, diffusamente, C. GEARTY, *Liberty and Security*, Cambridge, 2013. *Contra*, per tutti, criticano la dicotomia sicurezza vs libertà S. BRONITT, S. DONKIN, *Australian Responses to 9/11: New World Legal Hybrids?*, in *Post 9/11 and the State of Permanent Legal Emergency. Security and Human Rights in Countering Terrorism*, cit., p. 227, ove gli Autori affermano che esse «possono rafforzarsi reciprocamente».

enforcement in seconda battuta, possono reagire al terrorismo internazionale in maniera sufficientemente effettiva ed efficace e rispettosa, al tempo stesso, dei diritti in questione³⁰⁹.

Per vero, come dimostrato anche dall'intenso dibattito al riguardo, tale ricerca appare viepiù problematica³¹⁰. Solo per evocare alcune delle disparate e complesse questioni che il giurista deve districare, si pensi all'estrema difficoltà – se non addirittura, secondo una parte della dottrina, all'impossibilità – di predisporre, di fronte a un fenomeno criminale talmente mutevole e inafferrabile, un sistema preventivo realmente efficace³¹¹ senza perpetrare abusi nei confronti degli individui sospettati di essere coinvolti nel contesto terroristico. D'altronde, in linea generale, è altresì noto che le strategie preventive possono talora rivelarsi fallaci e addirittura controproducenti quando «[g]li innocenti sono acchiappati insieme ai colpevoli»³¹² e «le comunità il cui supporto è necessario nella lotta contro il terrorismo vengono estraniare»³¹³. Inoltre, il ricorrente (seppure, come si è detto, non pacifico) assunto della tendenziale contrapposizione tra libertà e sicurezza – secondo cui a maggiore libertà può corrispondere minore sicurezza, e simmetricamente per ottenere maggiore sicurezza bisognerebbe inevitabilmente restringere margini di libertà – può essere strumentalizzato proprio al fine di limitare i diritti fondamentali dell'uomo, svincolando lo Stato dalle limitazioni apposte dalle Convenzioni internazionali (CEDU *in primis*)³¹⁴ per «creare verso l'esterno [...] un'immagine di forza ed efficienza»³¹⁵ dello Stato stesso nell'ambito della lotta al terrorismo.

4.1. *Il versante costituzionale dei giudizi di bilanciamento*

Il novero delle questioni problematiche non si esaurisce tuttavia nel solo ambito della configurazione della risposta punitiva in senso fortemente preventivo/precauzionale oltre che repressivo e nelle ripercussioni negative che una simile configurazione può produrre sui principi e diritti fondamentali della materia penale. Banalmente, il dilemma del bilanciamento tra esigenze di garanzia della sicurezza collettiva e di tutela di tali principi e diritti coinvolge anche il versante più propriamente costituzionale del diritto, nel cui ambito dinamico può rivelarsi arduo individuare coordinate e soluzioni equilibrate.

Per prima cosa, effettuare operazioni di bilanciamento tra principi e diritti in collisione per individuare un punto di equilibrio implica una rinuncia al pieno sviluppo degli uni o degli altri. Soltanto in questo modo la soluzione adottata dal legislatore o dal giudice potrà risultare veramente razionale: a patto, beninteso, che la transazione necessitata tra i principi o diritti in gioco non finisca per violare il loro contenuto essenziale (*Wesengehalt*)³¹⁶. In

³⁰⁹ «La questione relativa al punto fino al quale i diritti umani possono essere legittimamente limitati dalle politiche anti-terrorismo è diventata una delle più pressanti del nostro tempo»: C. ECKES, *The legal framework of the European Union's counter-terrorist policies: full of good intentions?*, in *Globalisation, Criminal Law and Criminal Justice. Theoretical, Comparative and Transnational Perspectives*, a cura di V. Mitsilegas, P. Alldridge, L. Cheliotis, Oxford-Portland, 2015, p. 145. Diffusamente, cfr. anche K. ROUDIER, *Le contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste. Étude comparée des expériences espagnole, française et italienne*, Parigi, 2012. Per una critica all'approccio in questione, definito «ingannevole», oltre agli Autori citati nella nt. precedente, cfr. da ultimo C. CERDÁ GUZMÁN, *Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia*, cit.

³¹⁰ Cfr., *supra*, sub par. 1.2.

³¹¹ Di questo avviso L. ARROYO ZAPATERO, *Politica criminale e Stato di diritto nelle società contemporanee*, in *Europa e diritto penale*, a cura di C. E. Paliero, F. Viganò, Milano, 2013, p. 15.

³¹² B. BRANDON, *Terrorism, Human Rights and the Rule of Law: 120 years of the UK's Legal Response to Terrorism*, in *CLR*, 2004, p. 997.

³¹³ *Ibidem*. Di recente, per ulteriori approfondimenti, v. anche F. STRAZZARI, *Fra meta-terrorismo e sicurezza algoritmica*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., pp. 93 ss.

³¹⁴ V. A. PERTICI, *Terrorismo e diritti della persona*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 27.

³¹⁵ R. WENIN, *Una riflessione comparata sulle norme in materia di addestramento per finalità di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 23 gennaio 2017, p. 8.

³¹⁶ Nella manualistica, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, decima edizione, Torino, 2009, p. 499. In relazione al succitato caso del *kirpan* (cfr., *supra*, sub par. 2.1, nt. 96), v. per tutti A. RUGGERI, *La questione del kirpan quale banco*

simili ipotesi, legislatori e Corti dovrebbero operare nell'interstizio tra i contenuti essenziali dei principi e diritti da bilanciare sulla base «di criteri di ragionevolezza e di buon senso più che sulla rigorosa interpretazione della Costituzione»³¹⁷.

4.1.1. *La dimensione multilivello del bilanciamento e le relative problematiche*

Ora, al di là delle assai maggiori difficoltà di orientare i giudizi di bilanciamento tra libertà e sicurezza a sfavore di quest'ultima in fasi storiche di emergenza reale o anche soltanto percepita dai consociati, la concreta delimitazione del contenuto essenziale dei principi e diritti fondamentali risulta affetta di per sé da un notevole margine di incertezza e instabilità.

Per quanto riguarda la dimensione puramente domestica di tali principi e diritti, i bilanciamenti «risultano [...] pesantemente influenzabili dalle contingenze del momento storico, dai mutamenti riscontrabili a livello culturale e sociale nei luoghi in cui esse vengono effettuate»³¹⁸. In altre parole, i medesimi appaiono condizionati dalla «prepotente irruzione di elementi “di contesto”»³¹⁹ che nulla avrebbero a che fare, in astratto, con l'implementazione dei principi e diritti fondamentali nel loro versante storico e universale. Così, in tempo di terrorismo, gli Stati agiscono limitando tali principi e diritti in base anche (se non soprattutto) alle istanze dominanti nel tessuto sociale, adottando un approccio prettamente utilitaristico che finisce per svalutarne il nesso con il meta-valore della dignità umana³²⁰.

Per quanto riguarda invece la dimensione multilivello dei principi e diritti fondamentali, le operazioni di individuazione del loro contenuto essenziale e di bilanciamento vengono svolte non più tra sole norme costituzionali nazionali, ma anche tra queste ultime e le loro “sorelle” sovranazionali. In questo modo, il *case law* delle Corti europee si sovrappone a quello delle Corti costituzionali nazionali, innovando ma al tempo stesso intricando³²¹ il sistema delle fonti e costringendo le prime e le seconde Corti a operare in un circuito dialogico nel quale il tasso di interdipendenza degli argomenti e delle soluzioni da esse adottate sembra aumentare a dismisura³²².

di prova del possibile incontro (e non dell'inevitabile scontro) tra le culture, nella cornice del pluralismo costituzionale (a margine di Cass., I sez. pen., n. 24084 del 2017), in Consulta Online, 2017, fasc. II, p. 311.

³¹⁷ Con specifico riferimento all'attività della Corte costituzionale, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 500.

³¹⁸ A. BERNARDI, *Populismo giudiziario? L'evoluzione della giurisprudenza penale sul kirpan*, cit., p. 702.

³¹⁹ *Ibidem*. Un esempio davvero emblematico in questo senso è il caso *Fathima* recentemente giudicato dalla Corte d'Assise di Milano (GUP Milano, sent. 23 febbraio 2016, n. 59, pubblicata in *Dir. pen. cont.*, 5 luglio 2016). Detta Corte ha infatti condannato la maggior parte degli imputati per il reato di partecipazione a un'associazione con finalità di terrorismo previsto dall'art. 270 bis c.p. basando la verifica della sussistenza di tale finalità sul «contesto di totale radicalizzazione degli imputati» e sulla loro «volontà di coinvolgersi “in una scelta di vita indirizzata alla condivisione ed al perseguimento della peculiare finalità di terrorismo che connota l'attività dell'organizzazione”»: R. BERTOLESI, *Il 'caso Fathima' e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, in *Dir. pen. cont.*, 5 luglio 2016, p. 7.

³²⁰ A. MASFERRER, *The fragility of fundamental rights in the origins of modern constitutionalism: its negative impact in protecting human rights in the 'war on terror' era*, cit., p. 39. Sulla dignità della persona come meta-valore costituzionale, v. per un'analisi comparata delle sue diverse declinazioni giurisprudenziali al duplice livello nazionale e sovranazionale M.R. MORELLI, *La dignità della persona tra inviolabilità dei diritti fondamentali e dovere di solidarietà, nel quadro del pluralismo delle fonti nazionali e sovranazionali*, in *Studi Urbinati, A – Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, Vol. 67, nn. 1-2/2016, pp. 105 ss.

³²¹ Per approfondimenti sulle varie dinamiche che rendono il sistema delle fonti nazionali e sovranazionali in materia penale un vero e proprio «labirinto» in cui l'interprete deve orientarsi e trovare la via d'uscita, si rinvia diffusamente a V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012. Sul medesimo tema, v. anche per tutti A. BERNARDI, *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, cit., pp. 9 ss.

³²² La bibliografia in tema di tutela multilivello dei principi e diritti fondamentali e di dialogo tra le Corti è sterminata. Al riguardo, *amplius* e con sfumature cangianti, cfr. M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. Cartabia, Bologna, 2007, pp. 13 ss.; ID., *L'universalità dei diritti umani nell'età dei “nuovi diritti”*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2009, pp. 537 ss.; E. MOTTESE, *Tutela multilivello dei diritti fondamentali e teoria dei controlimiti. Il sistema europeo di protezione dei diritti umani nei rapporti tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e Corte europea dei diritti dell'uomo: una integrazione 'limitata'*, in http://www.lex.unict.it/crifo/foglidilavoro/12010_contributi.pdf; R. GRECO, *Dialogo tra Corti ed effetti nell'ordinamento interno. Le implicazioni della sentenza della Corte costituzionale del 7 aprile 2011, n. 113*, in *Consulta*

In questo contesto, diversi fattori rendono assai difficile individuare *a priori* gli esiti dei relativi giudizi di bilanciamento³²³. Tra essi vale la pena menzionare la natura prettamente casistica del *case law* europeo³²⁴; l'approccio funzionalista³²⁵ e sincretistico³²⁶ delle Corti europee e l'uso (alternativo o cumulativo) di diversi criteri comparatistici (*maximum standard*, orientamento prevalente, *better law*, *minimum standard*) soprattutto da parte della Corte di giustizia³²⁷; l'assenza «di una chiara bussola di riferimento»³²⁸ per orientare i giudici nazionali tra le diverse fonti europee poste a tutela dei principi e diritti fondamentali³²⁹. Quanto poi agli effetti prodotti dall'interazione tra fonti e Corti nell'ambito del sistema di protezione multilivello dei principi e diritti fondamentali, da un lato la «moltiplicazione dei centri di tutela giurisdizionale»³³⁰ e il conseguente rimodellamento del contenuto e/o dell'ambito di applicazione di tali principi e diritti – di titolarità vuoi dell'imputato, vuoi della vittima del reato³³¹ – possono determinare un incremento del loro

Online, 7 aprile 2011; M. DONINI, «Sistema» delle fonti penali e garanzie giurisdizionali in un'Europa coordinata dal potere giudiziario, in *Garantías constitucionales y Derecho penal europeo*, diretto da S. Mir Puig e M. Corcoy Bidasolo, coordinato da V. Gómez Martín, Madrid, 2012, pp. 179 ss.; D. PULITANÒ, *Il diritto penale nel circuito delle Corti*, *ivi*, pp. 195 ss.; A. TIZZANO, *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 4/2012, pp. 811 ss.; A. D'ALOIA, *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilivello*, *ivi*, n. 1/2014, pp. 2 ss.; S. GAMBINO, *Livello di protezione dei diritti fondamentali (fra diritto dell'Unione, convenzioni internazionali, costituzioni degli Stati membri) e dialogo tra le Corti. Effetti politici nel costituzionalismo interno ed europeo?*, in www.federalismi.it, 25 giugno 2014; O. POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente"*, *ovverosia l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in *Consulta Online*, 20 aprile 2015; A. BARAGGIA, *La tutela dei diritti in Europa nel dialogo tra Corti: "epifanie" di una Unione dai tratti ancora indefiniti*, in *Riv. AIC*, n. 2/2015, 3 aprile 2015; V. MANES, *I principi penalistici nel network multilivello: trapianto, palingenesi, cross-fertilization*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, pp. 839 ss.; *ID.*, *Le droit pénal sous le prisme du « dialogue entre les cours »*, in *Humanisme et Justice. Mélanges l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, *cit.*, pp. 907 ss.; A. RUGGERI, «Dialogo» tra Corti europee e giudici nazionali, *alla ricerca della tutela più intensa dei diritti fondamentali (con specifico riguardo alla materia penale e processuale)*, in www.dirittifondamentali.it, 11 novembre 2013; *ID.*, *Il futuro dei diritti fondamentali e dell'Europa*, in *Consulta Online*, III, 3 novembre 2016; L. CLARKE, *The Relationship Between National Courts and the Court of Justice of the European Union*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2015, pp. 25 ss.; R. GRECO, *Corti nazionali e Corte di giustizia dell'Unione europea*, *ivi*, 31 ss.; da ultimo, *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, a cura di A. Bernardi, C. Cupelli, Napoli, 2017.

³²³ Per tutti, v. A. TIZZANO, *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, *cit.*, pp. 826-827.

³²⁴ V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, *cit.*, p. 15; *ID.*, *I principi penalistici nel network multilivello: trapianto, palingenesi, cross-fertilization*, *cit.*, pp. 843 ss.; V. ZAGREBELSKY, *La giurisprudenza casistica della Corte europea dei diritti dell'uomo. Fatto e diritto alla luce dei precedenti*, in *L'integrazione attraverso i diritti. L'Europa dopo Lisbona*, a cura di E. Falletti, V. Piccone, Roma, 2010, pp. 185 ss.

³²⁵ In relazione al caso *Pupino* (Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 16 giugno 2005, causa C-105/03), cfr. S. ALLEGREZZA, *Il caso "Pupino": profili processuali*, in *L'interpretazione conforme al diritto comunitario in materia penale*, a cura di V. Manes, F. Sgubbi, Bologna, 2007, pp. 53 ss. e 71 ss.; in relazione al caso *Taricco* (Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 8 settembre 2015, causa C-105/14), invece, C. AMALFITANO, *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, in *Eurojus.it*, 29 gennaio 2017, p. 2.

³²⁶ Per approfondimenti, si rinvia ad A. BERNARDI, *Dogmatica penale, "giuridismo", fonti sovranazionali*, in *Cassazione e legalità penale*, a cura di A. Cadoppi, Roma, 2017, pp. 145 ss.

³²⁷ Per un'analisi dei criteri in questione, v. A. BERNARDI, *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1999, pp. 358-359, e *ID.*, *Ombre e luci nel processo di armonizzazione dei sistemi penali europei*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di S. Allegrezza, G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, Milano, 2013, pp. 254 ss.

³²⁸ A. BARAGGIA, *La tutela dei diritti in Europa nel dialogo tra Corti: "epifanie" di una Unione dai tratti ancora indefiniti*, *cit.*, p. 3.

³²⁹ Fonti tra le quali vanno annoverate – oltre alla CDFUE e la CEDU – anche le «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri», protette dalla Corte di giustizia già a partire dalle risalenti sentenze 17 dicembre 1970, causa C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* (v. punto 4) e 13 dicembre 1979, causa C-44/79, *Hauer* (v. punto 15). Sempre anteriormente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, v. anche sent. 3 maggio 2007, causa C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, punto 45. Sull'incidenza di tali tradizioni nella protezione dei principi e diritti fondamentali da parte della Corte di giustizia, v. per tutti O. POLLICINO, *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente"*, *ovverosia l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, *cit.*

³³⁰ A. GUAZZAROTTI, *La CEDU e l'Italia: sui rischi dell'ibridazione delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 3657 ss.

³³¹ Per lungo tempo neglette, anche grazie agli impulsi provenienti dal diritto sovranazionale (in particolare, da quello europeo) le esigenze di tutela della vittima del reato sono emerse prepotentemente nel recente dibattito dottrinale relativo alle riforme dei sistemi penali nazionali. Diffusamente, per un'analisi della protezione garantita alla vittima nel panorama giuridico italiano ed europeo, v. M. VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?*, *cit.*; sulla necessità di orientare maggiormente il «Diritto Penale Futuro» alla tutela della vittima del reato, v. da ultimo N. BARTONE,

standard di protezione a livello domestico³³². Dall'altro lato, come dimostrato ad esempio dai casi *Pupino*³³³, *Melloni*³³⁴ e *Taricco*³³⁵, tale rimodellamento può anche operare in verso opposto, diminuendo detto *standard* laddove ciò si riveli necessario a garantire il primato, l'unità e l'effettività del diritto eurounitario³³⁶.

Di recente, le problematiche relative alle operazioni di bilanciamento dei principi e diritti fondamentali sono state evidenziate diffusamente dalla dottrina (con sfoggio, peraltro, di un'ampissima varietà di accenti e sfumature) riguardo al tema dei controlimiti al primato del diritto UE sul diritto degli Stati membri. Individuati negli anni '60 e soprattutto '70 del secolo scorso³³⁷ dalla giurisprudenza delle Corti costituzionali italiana³³⁸ e tedesca³³⁹, in via di estrema approssimazione i controlimiti sono integrati dal nucleo essenziale dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della persona umana che contribuiscono a dare forma all'identità costituzionale nazionale³⁴⁰ e che devono essere sottratti, in quanto tali, «a

*Il diritto penale vivente Italia-Europa-Mondo, l'UE e la Giustizia Internazionale * la SOCIETÀ il REO la VITTIMA: la triade di tutela tuttora insoddisfatta*, CEDAM, 2015, *passim*, in particolare p. 455.

³³² Per tutti, v. A. TIZZANO, *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, cit., p. 840; e A. RUGGERI, *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurounitario*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010, p. 22.

³³³ Cit., *supra*, sub nt. 157.

³³⁴ Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 26 febbraio 2013, causa C-399/11.

³³⁵ Cit., *supra*, sub nt. 157. Pare opportuno precisare, sin da ora, che la stringa di provvedimenti giudiziari di segno assai diverso (senza menzionare le rispettive ordinanze di rinvio, cfr. Corte cost., ord. n. 24/2017; Conclusioni dell'AG Bot presentate il 18 luglio 2017, causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*; Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S. e M.B.*) generata dalla sentenza *Taricco* della Corte di giustizia (il primo di tali provvedimenti) ha prodotto un esito diametralmente opposto rispetto ai *dicta* iniziali di quest'ultima. Mentre infatti con la sentenza *Taricco* la Corte UE aveva imposto ai giudici italiani di disapplicare, in caso di gravi frodi I.V.A., le norme nazionali sui limiti massimi all'aumento del termine di prescrizione per intervenuta interruzione del suo decorso (art. 160, c. 3 e 161, co. 2 c.p.), con la successiva sentenza *M.A.S. e M.B.* la stessa Corte ha invece fatto un passo indietro, consentendo ai giudici italiani di non disapplicare tali norme laddove essi comporti una violazione del principio di legalità penale e dei suoi corollari ai sensi del diritto costituzionale nazionali.

³³⁶ Per maggiori dettagli, v. per tutti A. BERNARDI, Presentazione. *I controlimiti al diritto dell'Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, pp. LXXXIV ss. La medesima tensione tra mutevoli livelli di protezione garantiti ai principi e diritti fondamentali a livello nazionale e UE in relazione all'esigenza di dare la maggiore effettività possibile al diritto dell'Unione – che a livello sovranazionale assume il rango di principio di segno pragmatico, giustiziabile dalla Corte di giustizia – emerge in maniera col tempo via via più evidente anche nell'ambito del sistema di mutuo riconoscimento dei provvedimenti emessi dalle autorità giurisdizionali degli Stati membri e del mandato d'arresto europeo (tra le pronunce più recenti sul tema in questione, cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 5 aprile 2016, cause riunite C-404/15 e 659/15, *Aranyosi e Căldăraru*; sent. 30 maggio 2013, causa C-168/13, *Jeremy F.*). V. C. PERISTERIDOU, J. OUWERKERK, *A Bridge over Troubled Water: a Criminal Lawyers' Response to Taricco II*, in *VerfassungsBlog*, 12 dicembre 2017, <https://verfassungsblog.de/a-bridge-over-troubled-water-a-criminal-lawyers-response-to-taricco-ii/>; M.D. POLI, *Mir gehört die letztscheidungskompetenz! L'ennesimo dialogo-scontro tra Bundesverfassungsgericht e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. AIC*, n. 3/2016, 28 settembre 2016.

³³⁷ Anche se, per vero, parte della dottrina rileva come alcune primissime tracce embrionali di previsioni costituzionali assimilabili all'odierno concetto di controlimiti possano essere ravvisate anche in un periodo ben più risalente, addirittura prima dell'entrata in vigore della nostra Costituzione: v. diffusamente e per tutti P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Roma, 2015, p. 46.

³³⁸ V. sentt. n. 98/1965; n. 183/1973, *Frontini*, punto 9 del *Considerato in diritto*, pubblicata in *Giur. cost.*, 1973, pp. 2401 ss.; n. 170/1984, *Granital*, punto 7 del *Considerato in diritto*, pubblicata in *Giur. cost.*, 1984, pp. 1098 ss.; n. 232/1989, *Fragd*, pubblicata in *Giur. cost.*, 1989, con nota di M. CARTABIA, *Nuovi sviluppi nelle competenze comunitarie della Corte costituzionale*, pp. 1101 ss.

³³⁹ V. *Bundesverfassungsgericht*, sent. n. 271/1974, BVerfGE 37, *Solange I*, e n. 339/1985, BVerfGE 73, *Solange II*. Per un quadro del *case law* della Corte costituzionale tedesca e dei suoi più recenti sviluppi, v. per tutti P. FARAGUNA, *Solange III? Il BVfGer colpisce ancora*, in *Quad. cost.*, n. 1/2016, pp. 123 ss.; ID., *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 2/2016, pp. 431 ss.

³⁴⁰ Senza alcuna pretesa di esaustività, per una diffusa analisi di tutti gli aspetti relativi ai controlimiti al diritto eurounitario si rinvia tra i contributi più recenti a P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, cit.; ID., *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016; G. TARLI BARBIERI, *La "scommessa" dei controlimiti. Problemi e prospettive del giudizio di costituzionalità a margine della vicenda Taricco*, in *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie. I nuovi scenari della soggezione al diritto dell'Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, a cura di C. Paonessa, L. Zilletti, Pisa, 2016, pp. 171 ss.; *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit.; e *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, cit.

qualsiasi “aggressione” di origine sia interna sia esterna»³⁴¹. Col passare del tempo e con l’incedere del processo di europeizzazione del diritto penale, i controlimiti sono fuoriusciti dalla loro dimensione territoriale prettamente italo-tedesca e sono stati avallati dalla massima parte delle Supreme Corti dei Paesi membri³⁴² come argini apposti alle limitazioni di sovranità riconosciute dalle rispettive Carte fondamentali a favore dell’Unione.

Risulta impossibile illustrare in questa sede tutti i dubbi che circondano i controlimiti³⁴³ e che inducono una parte della dottrina a invocare quantomeno un ripensamento della loro *ratio* originaria³⁴⁴. Per quanto qui interessa maggiormente, parrebbe possibile affermare che laddove i principi e diritti costituzionali vengano riplasmati al ribasso da parte delle Corti europee, i giudizi di bilanciamento e il controllo identitario tendono a intersecarsi se non addirittura a sovrapporsi, con i primi che assumono tutti i connotati *lato sensu* politici dell’*Identitätskontrolle*. La nota e controversa saga *Taricco*³⁴⁵ ha messo infatti in vetrina come il concetto di nucleo essenziale di un principio o diritto fondamentale possa risultare assai duttile³⁴⁶, ben potendo essere determinato in via interpretativa con risultati diversi – se non addirittura opposti – da ordinamento a ordinamento e da Corte a Corte³⁴⁷.

³⁴¹ A. BERNARDI, Presentazione. *I controlimiti al diritto dell’Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, cit., p. 9.

³⁴² *Amplius* e per ulteriori riferimenti bibliografici, v. per tutti A. BERNARDI, *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, cit., pp. 21 ss.

³⁴³ In merito ai quali v., per tutti, A. BERNARDI, Presentazione. *I controlimiti al diritto dell’Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, cit., pp. XIX ss.

³⁴⁴ V. per tutti, *ivi*, pp. XLVIII ss.; F. PALAZZO, *Armonizzazione europea e costituzionalismo penale tra diritto e politica*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., pp. 273 ss.

³⁴⁵ Sorta dalla succitata sentenza (cfr., *supra*, sub nt. 327) con cui la Corte di giustizia ha rilevato l’incompatibilità del limite massimo di un quarto all’aumento dei termini di prescrizione *ex artt.* 160, co. 3 e 161, co. 2 c.p., ove esso impedisca di infliggere misure *efficaci e dissuasive* a presidio degli interessi finanziari dell’Unione europea «in un numero considerevole di casi» di frode grave in materia di IVA (sent. *Taricco*, cit., punto 47) ed *equivalenti* a quelle adottate dallo Stato per combattere contro la frode che lede i corrispondenti interessi nazionali (*ivi*, punto 48). Anche in questo caso, risulta impossibile citare esaustivamente gli innumerevoli commenti che questa pronuncia assai dibattuta della Corte UE ha ricevuto all’interno della dottrina non solo penalistica, ma anche costituzionalistica ed europeistica. Ci si limita pertanto a richiamare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici: tra i primi commenti, ai contributi di F. VIGANÒ, *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione nelle frodi in materia di IVA? Primato del diritto UE e nullum crimen sine lege in una importante sentenza della Corte di giustizia (sent. 8 settembre 2015 (Grande Sezione), Taricco, causa C-105/14, in Dir. pen. cont.*, 14 settembre 2015; A. VENEGONI, *La sentenza Taricco: una ulteriore lettura sotto il profilo dei riflessi sulla potestà legislativa dell’Unione in diritto penale nell’area della lotta alle frodi*, in *Dir. pen. cont.*, 29 ottobre 2015; S. MANACORDA, *Note minime a prima lettura della sentenza “Taricco”*, in *Arch. Pen.*, n. 3/2015; G. SALCUNI, *Legalità europea e prescrizione del reato*, in www.archiviopenale.it; C. AMALFITANO, *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, in *SIDIBlog* (www.sidi-isil.org/sidiblog/), 15 settembre 2015; G. CIVELLO, *La sentenza “Taricco” della Corte di giustizia UE: contraria al Trattato la disciplina italiana in tema di interruzione della prescrizione del reato*, in www.archiviopenale.it; L. EUSEBI, *Nemmeno la Corte di giustizia dell’Unione europea può erigere il giudice a legislatore. Note in merito alla sentenza Taricco*, in *Dir. pen. cont.*, 10 dicembre 2015; tra i commenti successivi, oltre alla ricca sezione “INTERVENTI” in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., pp. 296 ss., a quelli di S. MANACORDA, *Le garanzie penalistiche nei rapporti con il diritto dell’Unione e il problematico ricorso al rinvio pregiudiziale: una lettura contestualizzata del caso Taricco*, *ivi*, pp. 177 ss.; V. MANES, *La “svolta” Taricco e la potenziale “sovversione” di sistema: le ragioni dei controlimiti*, *ivi*, pp. 203 ss.; F. VIGANÒ, *Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla reale posta in gioco*, *ivi*, pp. 233 ss.; V. MAIELLO, *Prove di resilienza del nullum crimen: Taricco versus controlimiti, in Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie. I nuovi scenari della soggezione al diritto dell’Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, cit., pp. 33 ss.; L. STORTONI, *Una piccola falla può far crollare la diga*, *ivi*, pp. 43 ss.; D. MICHELETTI, *Premesse e conclusioni della sentenza Taricco*, *ivi*, pp. 57 ss.; D. NEGRI, *Il dito della irretroattività sfavorevole e la luna della garanzia giurisdizionale: la posta in gioco dopo la sentenza Taricco*, *ivi*, pp. 69 ss.; A. VALLINI, *Un’ingerenza grave in un sistema discriminatorio*, *ivi*, pp. 127 ss.

³⁴⁶ F. PALAZZO, *Armonizzazione europea e costituzionalismo penale tra diritto e politica*, cit., pp. 280 ss.

³⁴⁷ Ciò è proprio quanto è accaduto nelle prime due tappe della saga in esame, in cui i giudici di Lussemburgo e della Consulta sono pervenuti a soluzioni radicalmente opposte per quanto concerne il rapporto tra le norme sull’interruzione della prescrizione del reato e il *Wesengehalt* del principio di legalità sancito dagli artt. 25, co. 2 Cost., 49 CDFUE e 7 CEDU. Come noto, infatti, mentre la Corte di giustizia ha statuito che le suddette norme esulano dal principio di legalità penale, dovendo essere qualificate piuttosto come regole di natura processuale (Corte di giustizia, sent. *Taricco*, cit., punti 55 ss., con richiamo alla sentenza *Cöeme e a. c. Belgio* della Corte EDU del 20 giugno 2000, ricc. n. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, punti 149-150), la Corte costituzionale ha ribadito invece che l’intera disciplina della prescrizione possiede natura sostanziale (ord. n. 24/2017, punto 4 del *Considerato in diritto*; nonché, da ultimo, sent. 31 maggio 2018, n. 115) ed è dunque pienamente coperta dalle garanzie del *nullum crimen, nulla poena sine lege*, il quale rappresenta un potenziale controlimite al primato del diritto dell’Unione e, nel caso di specie, all’obbligo di disapplicazione

Pertanto, in linea con l'analogia tendenza che si riscontra nei giudizi di bilanciamento a dimensione puramente interna di cui si è detto poc'anzi, anche la delimitazione dei confini del contenuto essenziale di un principio o diritto nella sua dimensione multilivello può essere sensibilmente distorta financo dal singolo istituto preso in considerazione o dalla particolarità del momento storico, sociale e politico sullo sfondo. Ciò può riverberarsi negativamente sulle operazioni di bilanciamento tra libertà e sicurezza nell'ambito del contrasto al terrorismo, siano esse svolte dal legislatore o dalle Corti, e tra principi e diritti costituzionali o tra questi ultimi e principi e diritti UE e/o CEDU. In fondo, infatti, la minaccia ai nostri diritti, alla nostra civiltà e alle sue fondamenta non proviene soltanto dall'esterno (e cioè, dai terroristi reali, *in pectore* o presunti tali). Essa germina in realtà anche all'interno dello Stato di diritto: nella paura, nella sua strumentalizzazione e nel suo controproducente dominio sulla razionalità. In altre parole, la posta in gioco dietro le quinte dei necessari bilanciamenti tra libertà e sicurezza è addirittura lo stato di salute del pluralismo su cui le società del Vecchio Continente sono erette: pluralismo che può risultare gravemente debilitato dalle derive autoritarie che fenomeni gravissimi come il terrorismo sanno provocare, in maniera strisciante, all'interno del nostro spazio di libertà, sicurezza e giustizia³⁴⁸ e delle nostre democrazie.

5. *La complessa individuazione di soluzioni penali al problema del terrorismo internazionale*

I vari enigmi in cui ci si imbatte lungo il percorso impervio del contrasto al terrorismo internazionale attraverso il diritto penale sono ridotti *ad unum* dalle parole di Klaus Volk:

«Nella lingua tedesca esiste un proverbio giuridico: “L’eccezione conferma la regola”. Se quindi nella nostra lotta al terrorismo facciamo un’eccezione alle regole dello stato di diritto, ciò

in malam partem imposto dalla Corte UE. Al riguardo, per tutti e per ulteriori riferimenti bibliografici, v. in senso adesivo D. PULITANÒ, *La posta in gioco nella decisione della Corte costituzionale sulla sentenza Taricco*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2016, p. 230; M. BIGNAMI, *Note minime a margine dell’ordinanza Taricco*, in *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L’ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, cit., pp. 38 ss., e C. CUPELLI, *La posta è in gioco. Il caso Taricco nel dialogo tra le Corti*, *ivi*, pp. 85 ss.; in senso critico, invece, A. BERNARDI, *Note minime a margine dell’ordinanza Taricco*, *ivi*, pp. 19 ss.; ID., *L’ordinanza Taricco della Corte costituzionale alla prova della pareidolia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 1/2017, pp. 55 ss.; F. VIGANÒ, *Il caso Taricco davanti alla Corte costituzionale: qualche riflessione sul merito delle questioni, e sulla reale posta in gioco*, cit., p. 266; L. PICOTTI, *Riflessioni sul caso Taricco: dalla «virtuosa indignazione» al rilancio del diritto penale europeo, in I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., pp. 455 ss.; G. SALCUNI, *Legalità europea e prescrizione del reato*, cit., pp. 10 ss.; P. FARAGUNA, P. PERINI, *L’insostenibile imprescrittibilità del reato. La Corte d’Appello di Milano mette la giurisprudenza “Taricco” alla prova dei controlimiti*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2016, pp. 14-15; M. SERRAINO, *Dalla Corte di Giustizia UE un “provvidenziale” invito alla conversione. Prescrizione penale e ragionevole durata del processo all’indomani della sentenza “Taricco” (Prima parte)*, in *St. Iur.*, n. 6/2016, p. 703. Al di fuori della dottrina italiana e del caso *Taricco*, v. per tutti G.P. FLETCHER, *Basic Concepts of Criminal Law*, Oxford, 1998, pp. 12-13. Infatti, anche se la pronuncia della Corte di giustizia nel caso *M.A.S. e M.B.* ha finito di fatto per accontentare le richieste avanzate con l’ord. n. 24/2017, nella medesima ordinanza la Corte costituzionale aveva lasciato intendere che essa avrebbe invece azionato i controlimiti avverso la sentenza *Taricco* qualora la Corte UE non avesse rivisitato il proprio *dictum* alla luce del diritto costituzionale italiano. Per alcuni altri commenti “a caldo” all’ord. n. 24/2017, v. O. POLLICINO, M. BASSINI, *When cooperation means request for clarification, or better for “revisitation”*, in *Dir. pen. cont.*, 30 gennaio 2017; P. FARAGUNA, *The Italian Constitutional Court in re Taricco: “Gauweiler in the Roman Campagna”*, in *VerfassungsBlog*, <http://verfassungsblog.de/the-italian-constitutional-court-in-re-taricco-gauweiler-in-the-roman-campagna/>, 31 gennaio 2017; A. BERNARDI, *La Corte costituzionale sul caso Taricco: tra dialogo cooperativo e controlimiti*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017; F. PALAZZO, *La Consulta risponde alla “Taricco”: punti fermi, anzi fermissimi, e dialogo aperto*, in *Dir. pen. proc.*, n. 3/2017, p. 285 ss. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia ai vari punti di vista espressi nei contributi in *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L’ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, cit. In questo modo, la Consulta sembra però avere iper-esteso i concetti di identità costituzionale e di nucleo essenziale del principio di legalità in chiave sovranista e conservatrice: in questo senso, con specifico riferimento al caso *Taricco*, v. P. FARAGUNA, *La Corte costituzionale insegue (e supera) Gauweiler: l’ordinanza Taricco disegna un quadro perfetto per il soggetto sbagliato*, in *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L’ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, cit., pp. 151-152.

³⁴⁸ Spazio, questo, istituzionalizzato dal Trattato di Lisbona come obiettivo fondamentale perseguito dall’Unione europea (artt. 3, par. 2 TUE e 67 TFUE).

conferma la regola che viviamo in uno stato di diritto? O non è forse così che uno stato è solamente uno stato di diritto, in quanto si attiene senza eccezioni alle sue regole?»³⁴⁹.

Ponendo questo fondamentale quesito sullo sfondo, il prosieguo di questo lavoro si pone l'obiettivo di fotografare i principali contorni del movimento di riforma delle legislazioni penali antiterrorismo rifiorito in Europa nell'ultimo quinquennio e delle politiche criminali che lo plasmano. A tal fine, nelle Parti successive verranno analizzate le fonti penali varate ai diversi livelli ordinamentali nel settore oggetto di indagine (Parti II e III), le relazioni che intercorrono tra queste ultime e le ripercussioni che le nuove normative producono sui sistemi penali domestici (Parte IV). Integrando l'indagine con l'esame degli orientamenti maggiormente emblematici tratti dalla giurisprudenza delle Corti nazionali e sovranazionali e di alcuni dati statistici pubblicati dalle autorità di *law enforcement*, i testi penali antiterrorismo verranno vagliati essenzialmente:

- a) per quanto riguarda quelli di origine sovranazionale, alla luce del loro rapporto con i principi fondamentali della materia penale e con i diritti fondamentali dell'uomo, nonché del loro impatto armonizzante sul panorama giuridico del Vecchio Continente;
- b) per quanto riguarda quelli di origine nazionale, invece, sulla base – oltre che del loro grado di conflittualità con i medesimi principi e diritti – della relazione che esse instaurano con le fonti sovranazionali, della loro attitudine alla circolazione e all'ibridazione spontanea su scala continentale, nonché a essere applicate proficuamente dai giudici domestici e a vivere in armonia con l'architettura del sistema penale in cui vengono inserite.

Laddove il contenuto dei suddetti testi penali e le relazioni che intercorrono tra questi ultimi facciano emergere un eccessivo squilibrio tra le sfere di libertà dell'individuo e di sicurezza della collettività – con la conseguente erosione, se non eclissi, di tali libertà –, questo lavoro si prefigge altresì di abbozzare alcuni possibili correttivi capaci, quantomeno astrattamente, di ricomporre in parte detto squilibrio (Parte V). A parere di chi scrive, ove si intenda tracciare sentieri davvero utili per lo Stato di diritto e al tempo stesso non acriticamente serventi a concezioni eccessivamente idealizzate e parzialmente fuorvianti del medesimo³⁵⁰, i sentieri del bilanciamento tra libertà e sicurezza e dell'attitudine alla “flessibilità controllata” delle garanzie individuali in materia penale sembra infatti essere – pur ponendo, come si vedrà, alcuni limiti invalicabili – l'unica realisticamente percorribile in un'ottica al tempo stesso assiologico-garantista e pragmatico-funzionalista³⁵¹.

Dunque, tirando le prime somme al termine di questa Parte, da un lato «le garanzie e i diritti fondamentali posti in causa dall'esercizio della giurisdizione penale possono legittimamente subire limitazioni *ulteriori* rispetto a quelle che valgono d'ordinario, ove ciò sia imposto dalle specifiche esigenze di contrasto di forme di criminalità particolarmente aggressive e pericolose – tra le quali non può non iscriversi il terrorismo di matrice islamica»³⁵². Dall'altro lato, tuttavia, la maggiore flessibilità della risposta penale deve essere comunque contenuta individuando e valorizzando alcuni *limiti di tollerabilità*, capaci di arginare derive autoritarie del sistema penale altrettanto se non ancor più pericolose³⁵³ in

³⁴⁹ K. VOLK, *La normativa di contrasto al terrorismo in Germania*, cit., p. 257. Cfr. altresì l'analogo dibattito tra le contrapposte linee di pensiero tratteggiate, *supra*, sub par. 1.2.

³⁵⁰ V. F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., *passim*, in particolare pp. 695 ss.

³⁵¹ Da ultimo, cfr. R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., pp. 3 e 5, ove l'A. evidenzia come il diritto penale dell'emergenza «si muove in una prospettiva “preventivo-preventiva” e conosce una certa flessibilizzazione delle garanzie». Per tutti, cfr. altresì D. PULITANO, *Diritti umani e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 4/2013, in particolare p. 1635; e G. VASSALLI, *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, in *I diritti fondamentali alla prova dell'emergenza*, cit., p. 33.

³⁵² F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., p. 687.

³⁵³ *Ivi*, p. 695. Al riguardo, per tutti, cfr. anche M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite*, cit., p. 112; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 147 ss. (in particolare p. 166); P. SCEVI, *Diritto penale e terrorismo. Il difficile equilibrio tra sicurezza nazionale e diritti fondamentali*, cit., p. 7.

quanto già connaturate, ineliminabilmente, allo *ius criminale* stesso³⁵⁴ e celate dietro a interventi legislativi mossi, almeno in parte, da buone intenzioni³⁵⁵. Il prosieguo dell'analisi effettuerà alcune annotazioni critiche a quelle soluzioni normative ispirate alla consolidata e perversa logica dell'emergenza che diluiscono i confini tra i diversi paradigmi elaborati dalla dottrina, strizzando sempre più l'occhio al paradigma del diritto penale del nemico³⁵⁶.

³⁵⁴ Per approfondimenti, v. per tutti C.E. PALIERO, *L'agorà e il palazzo. Quale legittimazione per il diritto penale?*, in *Criminalia*, 2012, pp. 95 ss.

³⁵⁵ Come compendiato dalla Corte Suprema di Israele, gli interventi legislativi e operativi di prevenzione perseguono astrattamente l'obiettivo di «fissare un equilibrio fra esigenza di sicurezza della cittadinanza e tutela della libertà dell'individuo»: H.J.C. 5591/02, sent. 8 dicembre 2002, *Yassin v. Commander of Kziot Military Camp*.

³⁵⁶ «[S]otto norme di apparente normalità si nascondono vere rotture sistematiche»: M. CANCIO MELIÀ, *Terrorismo y Derecho penal: sueño de prevención, pesadilla del Estado de Derecho*, cit., p. 310. L'approccio adottato in questa sede è mutuatorio dell'impostazione del medesimo A. nella sua opera monografica *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit.: «sembra chiara la funzione qui si propone per la concezione del «Diritto penale» del nemico. Implica un'abbreviazione, una sintesi di un modello di finalità della pena che è incompatibile con un Diritto penale come quello che ora si identifica nel nostro sistema come proprio di uno Stato di Diritto; per quello, sarà utile [...] per identificare i segmenti della regolamentazione che stanno più in là di ciò che l'ordinamento possa ammettere sul piano della coerenza sistematica (e, con esso, anche costituzionale)» (*ivi*, p. 21).

PARTE II
IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO NELLE FONTI SOVRANAZIONALI

CAPITOLO I
LE FONTI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. L’impulso delle fonti internazionali alle riforme europee e nazionali in tema di terrorismo. – 1.1. Gli obblighi di incriminazione nelle principali Convenzioni settoriali delle Nazioni Unite. – 1.1.1. La repressione del terrorismo mediante ordigni esplosivi e del suo finanziamento. – 1.1.2. L’apporto fornito dal diritto internazionale di *soft law*. – 1.1.3. Le indicazioni sul piano sanzionatorio e le loro funzioni. – 1.2. ... e nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza. – 1.2.1. La strategia *post 11 settembre* nella risoluzione 1373 (2001). – 1.2.2. La repressione anticipata delle condotte dei *foreign fighters* nella risoluzione 2178 (2014). – 1.2.3. Il concetto di terrorismo e l’istigazione a quest’ultimo nelle risoluzioni 1566 (2004) e 1624 (2005). – 1.3. L’irradiamento delle norme antiterrorismo internazionali e le relative critiche.

1. *L’impulso delle fonti internazionali alle riforme europee e nazionali in tema di terrorismo*

Come noto, contrastare il fenomeno terroristico e proteggere, più in generale, la sicurezza e la vita umana sono oggetto di un esplicito obbligo giuridico di fonte internazionale³⁵⁷. La transnazionalità del terrorismo contemporaneo e la prepotente affermazione del fenomeno dei *foreign fighters*³⁵⁸ hanno indotto svariati organismi internazionali ad adottare documenti sia di *soft* sia di *hard law* per rispondere all’allarme attentati attraverso il diritto penale e altre misure fortemente afflittive dalla natura e legittimità tuttora controversa³⁵⁹.

La preoccupante crescita del terrorismo in termini sia quantitativi sia qualitativi ha infatti catturato inevitabilmente, *in primis*, l’attenzione della comunità internazionale. Quest’ultima ha intrapreso lo svolgimento di ambiziosi negoziati diretti, ad esempio, alla ricerca di una definizione condivisa a livello universale dei concetti di «estremismo violento» e di «terrorismo»³⁶⁰, alla revisione della “Strategia globale anti-terrorismo”³⁶¹ con l’intenzione di integrare le precedenti linee di intervento a vocazione meramente dissuasiva³⁶² e alla riorganizzazione e coordinamento degli organismi operanti nell’ambito delle Nazioni Unite³⁶³ e delle rispettive attività istituzionali³⁶⁴.

Oltre che essere state influenzate dalla situazione di rinnovata emergenza su scala globale, le iniziative di contrasto della criminalità terroristica condotte dall’ONU sono state altresì orientate dall’intento di rivisitare profondamente il concetto di sicurezza e le sue implicazioni giuridiche all’interno dell’ordinamento internazionale. In via di estrema sintesi, se in un primo momento della storia delle relazioni tra gli Stati-nazione nel secondo dopoguerra l’esigenza prioritaria avvertita dalle Nazioni Unite era quella di preservare la

³⁵⁷ Diffusamente e per tutti, si rinvia per ogni ulteriore approfondimento a M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Torino, 2012, pp. 9 ss.

³⁵⁸ Cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 1.

³⁵⁹ Per approfondimenti sul contrasto al terrorismo nel diritto internazionale si rinvia sin da ora, diffusamente e per tutti, a *Counter-Terrorism: International Law and Practice*, a cura di A.M. Salinas de Frías, K. Samuel, N. White, Oxford, 2012; nonché a *Research Handbook On International Law and Terrorism*, a cura di B. Saul, Cheltenham, 2014.

³⁶⁰ Cfr., *infra*, sub par. 1.1.

³⁶¹ Adottata con la risoluzione 60/288 del 2006 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Al riguardo, v. M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, cit., pp. 56 ss.; nonché, più recentemente, S. MENDOZA CALDERÓN, *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Estrategias de actuación penal conforme al Tratado de Lisboa y respuestas legislativas*, cit., p. 137.

³⁶² V. *ivi*, p. 139.

³⁶³ Siano essi o meno dipendenti dal Consiglio di sicurezza stesso.

³⁶⁴ Per approfondimenti, v. da ultimo L. MARINI, *L’evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, in *Quest. Giust.*, n. 2/2017, p. 113.

«*security for land*», in una seconda e più recente fase storico-politica protrattasi fino ai nostri giorni allo smaltimento delle scorie della *World War II* ha fatto seguito la nuova missione «*security for people*»³⁶⁵. A partire dai primi anni '90 del secolo scorso, le Nazioni Unite hanno infatti fatto proprie le istanze securitarie provenienti dal mutato scenario politico e sociale negli Stati-nazione rinominando il concetto di sicurezza aggiungendo la locuzione «*umana*» e finalizzandolo a schermare gli individui da «pericoli [...] quali la fame, le malattie, la povertà, gli attacchi alla sicurezza fisica e libertà, la violazione di diritti umani fondamentali, ed altre forme di oppressione degli individui»³⁶⁶.

In questo contesto, tra le più influenti risposte normative all'emergenza terroristica vanno annoverate innanzitutto quelle veicolate dall'ordinamento giuridico internazionale attraverso due tipologie di fonti³⁶⁷: le Convenzioni delle Nazioni Unite (parr. 1.1 ss.) e le risoluzioni del loro Consiglio di sicurezza varate sulla base del cap. VII della Carta ONU³⁶⁸ (parr. 1.2 ss.). Nell'ambito di un tanto ambizioso quanto lento e graduale processo di unificazione normativa su scala globale nel settore del contrasto al terrorismo, tali fonti possiedono caratteristiche strutturali e funzionali ben diverse tra loro e incidono in misura differente sugli *standards* di tutela dei principi e diritti fondamentali in materia penale. In ogni caso, come si vedrà, gli strumenti normativi internazionali rappresentano il motore della maggior parte degli interventi di riforma varati a livello sia regionale³⁶⁹ sia nazionale³⁷⁰, i quali si interfacciano tra loro in maniera sempre meno autarchica.

1.1. *Gli obblighi di incriminazione nelle principali Convenzioni settoriali delle Nazioni Unite*

Le Convenzioni adottate dalle Nazioni Unite³⁷¹ in materia di terrorismo hanno stimolato un ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati parte della comunità internazionale attraverso un approccio settoriale³⁷² finalizzato soprattutto a favorire la cooperazione tra le autorità nazionali di *law enforcement*³⁷³. Come noto, la comunità internazionale non è riuscita a portare a termine – nemmeno, in via orientativa, all'interno del recente piano d'azione per prevenire e combattere l'estremismo violento e il terrorismo³⁷⁴ – la vera e propria *mission impossible* di coniare una definizione globale del terrorismo stesso – o comunque, secondo una parte della dottrina, di individuare le eccezioni a un concetto percepito dagli Stati con lineamenti tendenzialmente convergenti³⁷⁵ – all'interno di una

³⁶⁵ Le parole sono tratte dall'*United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 1993*, New York, 1993, p. 1.

³⁶⁶ R. PISILLO MAZZESCHI, *Sicurezza umana e diritto internazionale*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Tomo I, a cura di E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo, Bari, 2017, p. 354. Per ulteriori approfondimenti, cfr. altresì N. THOMAS, W. TOW, *The Utility of Human Security. Sovereignty and Humanitarian Intervention*, in *Security Dialogue*, 33, 2, 2002, pp. 373 ss.; nonché, più recentemente, A. ZWITTER, *Human Security, Law and the Prevention of Terrorism*, Abingdon, 2010.

³⁶⁷ Per una rassegna di tutte le fonti internazionali di rilevanza penale varate in materia di terrorismo, v. L. MARINI, *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 234; nonché, da ultimo, ID., *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, cit., p. 113, nt. 3.

³⁶⁸ Per approfondimenti si rinvia sin da ora, diffusamente e per tutti, a E. DE WET, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, 2004; nonché ad A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, in *Journal of International Criminal Justice*, cit., pp. 1044 ss.

³⁶⁹ Cfr., *infra*, sub part. 2 ss.

³⁷⁰ Cfr., *infra*, sub PARTE III.

³⁷¹ Vuoi in prima persona, vuoi attraverso alcuni dei propri Istituti specializzati.

³⁷² V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., pp. 99 ss.; F. GALLI, *The Law on terrorism: The UK, France and Italy compared*, cit., p. 41; M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, cit., pp. 207 ss.

³⁷³ V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., pp. 99-100.

³⁷⁴ A/70/675, presentato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite il 15 gennaio 2016. Sul tema, v. per tutti L. MARINI, *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, cit., pp. 240 ss.

³⁷⁵ Si veda diffusamente e per tutti A. CASSESE, *The International Community's "Legal" Response to Terrorism*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2005, p. 465.

Convenzione di portata generale³⁷⁶. Durante la fase progettuale, i lavori attorno a tale Convenzione si sono dovuti arrestare di fronte a complicazioni di matrice *lato sensu* politica assai difficilmente superabili: una su tutte, l'inclusione o meno nella nozione di terrorismo dei cc.dd. *freedom fighters* (e cioè, tradotto letteralmente, di coloro che combattono per la libertà)³⁷⁷. L'opzione relativa all'opportunità o meno di punire – e, in caso di risposta positiva, alla tipologia di norma incriminatrice da impiegare per punire³⁷⁸ – tali soggetti è stata lasciata in sospeso a causa appunto di esigenze interne ai singoli Paesi o di «interessi geopolitici che condizionano la volontà di giungere a un punto accettabile di accordo»³⁷⁹.

Di conseguenza, nonostante una parte della dottrina intraveda nella “Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo”³⁸⁰ una definizione indiretta di quest'ultimo valida a livello universale³⁸¹, «attorno ad un nucleo centrale di indiscussa e pressoché unanime condanna degli atti di terrorismo si articolano posizioni che muovono da sensibilità diverse, interessi nazionali, equilibri regionali o locali»³⁸² che allontanano notevolmente il suddetto disegno di unificazione normativa dalla meta della sua realizzazione. Sussiste così il rischio che a livello nazionale l'etichetta di terrorista e il

³⁷⁶ V. L. MARINI, *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, cit., p. 114. Sul tema, cfr. anche le variegate riflessioni di N. CHOMSKI, *Terrorism*, in *Almanac of Modern Terrorism*, a cura di J.M. Shafritz, E.F. Gibbons, G.E.J. Scott, New York, 1991, p. 264; K. NUOTIO, *Terrorism as a catalyst for the emergence, harmonisation and reform of the criminal law*, cit., pp. 1002 ss.; R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., pp. VIII ss. e 3 ss.; M. CANCIO MELIÁ, A. PETZSCHE, *Terrorism as a criminal offence*, in *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, cit., p. 104; M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 143 e ulteriori riferimenti bibliografici ivi riportati; B. SAUL, *Civilising the Exception: Universally Defining Terrorism*, in *Post 9/11 and the State of Permanent Legal Emergency: Security and Human Rights in Countering Terrorism*, cit., pp. 79 ss.; ID., *Defining Terrorism in International Law*, Oxford, 2006, *passim*; A. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006, pp. 933 ss.; T. WEIGEND, *The Universal Terrorist: The International Community Grappling with a Definition*, *ivi*, pp. 912 ss.; V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., in particolare pp. 12 ss.; V. FOCARELLI, *Brevi note sul problema della definizione del terrorismo internazionale*, in *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, a cura di M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis, Macerata, 2011, pp. 317 e 319, ove l'A. ritiene «fuorviante impostare il problema del terrorismo internazionale in termini definitivi e astratti»; e che «la comunità internazionale può convergere su ipotesi specifiche e concrete di «terrorismo» e a certi specifici fini, ma non su una definizione astratta valida sempre e ovunque ed a qualsiasi fine»; M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, cit., pp. 168 ss.; R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., pp. 46 ss.; C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., in particolare pp. 40 ss.; K. AMBOS, *Our terrorists, your terrorists? The United Nations Security Council urges states to combat 'foreign terrorist fighters', but does not define 'terrorism'*, in *EJIL: Talk!*, 2 ottobre 2014; B. SAUL, *Terrorism as a legal concept*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 19 ss.; G.P. FLETCHER, *El indefinible concepto de terrorismo*, in *Universidad Externado de Colombia – Cuadernos de conferencias y artículos*, n. 52/2016, pp. 9 ss.; A. GREENE, *Pouvoirs anti-terroristes permanents au Royaume-Uni : quelles leçons pour la France ?*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016, p. 172; O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., pp. 7 ss.

³⁷⁷ Sul tema, per tutti e per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr.: A. VALSECCHI, *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, pp. 1127 ss.; R. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, cit., pp. 199 ss.; V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., pp. 86 ss. e 104 ss.; R. WENIN, *L'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali. Una riflessione comparata sulle strategie di contrasto muovendo dalle norme in materia di condotte con finalità di terrorismo*, in *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta*, a cura di R. Wenin, G. Fornasari, E. Fronza, Trento, 2015, pp. 198-199; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 232 ss.; F. GALLI, *The Law on terrorism: The UK, France and Italy compared*, cit., p. 42; R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., pp. X ss., ove l'A. evidenzia anche la problematica irrisolta del «terrorismo di stato» e delle «condotte [...] degli stati canaglia, cioè sostenitori e fomentatori del terrorismo» (p. X). Al riguardo, si rinvia altresì diffusamente a M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., pp. 187 ss.

³⁷⁸ Ad esempio, secondo l'opinione di M. CANCIO MELIÁ, A. PETZSCHE, *Terrorism as a criminal offence*, cit., p. 104, tale questione dovrebbe essere risolta escludendo la riconduzione della responsabilità penale dei *freedom fighters* «all'interno di un concetto di terrorismo (come reato) in senso stretto».

³⁷⁹ L. MARINI, *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, cit., pp. 232.

³⁸⁰ Conclusa a New York il 9 dicembre 1999 ed entrata in vigore il 10 aprile 2002. In merito a tale convenzione, si rinvia per tutti a C. KING, C. WALKER, *Counter Terrorism Financing. Redundant Fragmentation?*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015, pp. 372 ss.

³⁸¹ V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., p. 111.

³⁸² L. MARINI, *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, cit., pp. 237-238.

relativismo storico della relativa nozione possano essere strumentalizzati da quegli Stati al cui interno tensioni e scontri sono particolarmente acuti per screditare e processare come criminali gli oppositori politici dei regimi a capo del governo³⁸³.

1.1.1. *I precetti penali nelle convenzioni per la repressione del terrorismo mediante ordigni esplosivi e del suo finanziamento*

Pertanto, in tema di terrorismo le Nazioni Unite sono intervenute in maniera frammentata attraverso accordi internazionali a carattere, se si vuole, tendenzialmente disorganico. Epperò, talora l'approccio ONU al medesimo tema si è rivelato piuttosto analitico per quanto riguarda i precetti formulati all'interno delle Convenzioni³⁸⁴. Il riferimento corre in particolare alla "Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo"³⁸⁵ e alla già menzionata "Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo"³⁸⁶. Tali strumenti sanciscono all'interno degli strumenti normativi dotati della più ampia risonanza politica obblighi di incriminazione relativi a una molteplicità di comportamenti spesso anticipativi o comunque estensivi della tradizionale soglia di intervento della tutela penale.

A titolo esemplificativo e in via di estrema sintesi, la "Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo" obbliga gli Stati parte ad incriminare non soltanto la realizzazione in forma perfetta di fatti dannosi o pericolosi attraverso l'impiego di materiali o sostanze detonanti (art. 2.1), ma altresì la loro commissione in forma tentata (art. 2.2) e plurisoggettiva (art. 2.3, lett. a). La Convenzione in questione copre inoltre le condotte di organizzazione e di comando di altre persone per commettere atti terroristici (art. 2.3, lett. b), nonché quella di contribuire in qualsiasi altro modo alla realizzazione – completa o anche incompleta, sotto forma di tentativo – dei reati previsti dalla Convenzione «da parte di un gruppo di persone che agiscono di comune accordo», agevolandone deliberatamente l'attività. Infine, ai sensi della "Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo" non rileva, ai fini della punibilità, che la suddetta attività sia volta a «favorire l'attività criminosa generale» oppure, specificamente e con «piena cognizione», a commettere i reati terroristici puniti dalla Convenzione in esame (art. 2.3, lett. c).

Sempre a mo' di esempio sintetico, oltre che sulla cooperazione internazionale in fase sia investigativa sia processuale³⁸⁷, la "Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo" interviene su uno dei fronti cruciali nella lotta a quest'ultimo: l'interruzione dei flussi di ricchezza che alimentano o che vengono destinati ad alimentare le attività terroristiche dalla fase preparatoria a quella esecutiva. Sul fronte in questione si è mostrato particolarmente attivo anche il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite³⁸⁸. Quest'ultimo ha varato infatti diverse risoluzioni contenenti in alcuni casi generiche dichiarazioni di intenti dal valore più che altro politico, simbolico³⁸⁹ o comunque meramente

³⁸³ Per tutti, v. M. LLOBET ANGLÍ, *What does 'terrorism' mean?*, in *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, cit., pp. 18 ss.

³⁸⁴ In questo senso, v. V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., pp. 99 ss.; e R. WENIN, *L'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali. Una riflessione comparata sulle strategie di contrasto muovendo dalle norme in materia di condotte con finalità di terrorismo*, cit., pp. 194-195 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

³⁸⁵ Conclusa a New York il 15 dicembre 1997 ed entrata in vigore il 23 maggio 2001.

³⁸⁶ Cit., *supra*, sub nt. 213.

³⁸⁷ L. MARINI, *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, cit., p. 114.

³⁸⁸ Senza contare, inoltre, l'ulteriore intervento del legislatore UE attraverso la direttiva 2015/849/UE "relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione".

³⁸⁹ E cioè, di trasmissione «alla società di certi messaggi o contenuti valoriali» senza capacità «di modificare la realtà sociale attraverso la prevenzione della realizzazione di comportamenti indesiderati»: M. LLOBET ANGLÍ, *Terrorismo o terroristismo? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, cit., p. 238 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

riaffermativo di precedenti proclami³⁹⁰, in altri casi obblighi indirizzati agli Stati parte del Consiglio di sicurezza di adottare misure dall'alto tasso preventivo e afflittivo (tra cui, in particolare, il congelamento dei beni nella disponibilità di individui e gruppi sospettati di terrorismo)³⁹¹.

Per quanto riguarda il suo contenuto precettivo, la “Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo” obbliga gli Stati parte a prevedere come reato l'atto di fornire o raccogliere fondi «con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, illecitamente e deliberatamente [...] nell'intento di vederli utilizzati, o sapendo che saranno utilizzati, in tutto o in parte», allo scopo di commettere atti terroristici (art. 2.1), a prescindere dall'effettivo utilizzo dei fondi stessi in un secondo momento (art. 2.3). Anche la Convenzione in esame esige dagli Stati parte interventi di dilatazione del penalmente rilevante attraverso il richiamo ad alcuni concetti di parte generale noti a una parte significativa della tradizione penale del Vecchio Continente quali il tentativo (art. 2.4); la complicità e il concorso di persone nel reato a vario titolo, nonché l'«organizzazione» della sua commissione o la determinazione a delinquere (art. 2.5, lett. a e b); il concorso nella realizzazione «di uno o più dei reati di cui ai paragrafi 1 o 4 del presente articolo, ad opera di un gruppo che agisce di comune accordo» (art. 2.5, lett. c)³⁹².

1.1.2. L'apporto fornito dal diritto internazionale di soft law

Nonostante l'apparente staticità del dettato normativo racchiuso all'interno delle convenzioni internazionali, esso va in realtà letto e interpretato alla luce anche del diritto internazionale sopravvenuto, sia esso di *hard* o di *soft law*. In particolare, rilevanti indicazioni ermeneutiche nel settore del contrasto al finanziamento del terrorismo possono essere rinvenute nelle raccomandazioni del *Financial Action Task Force's* (*F.A.T.F.*, altresì denominato “Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale, G.A.F.I.), l'«organismo intergovernativo che ha per scopo l'elaborazione e lo sviluppo di strategie di lotta al riciclaggio dei capitali di origine illecita e, dal 2001, anche di prevenzione al finanziamento del terrorismo»³⁹³. *Mutatis mutandis*, le linee guida e le *best practices* che il G.A.F.I. stesso raccoglie, filtra e pubblica a favore delle autorità di *law enforcement*³⁹⁴ possiedono la medesima rilevanza sul piano ermeneutico per effettuare una completa ricostruzione del quadro normativo di settore.

In realtà, parrebbe possibile riconoscere alle raccomandazioni *F.A.T.F./G.A.F.I.* un'efficacia e un ruolo talora ancora più pregnanti rispetto a quello di mera guida per

³⁹⁰ V. ad esempio le risoluzioni 2133 (2014) del 27 gennaio e 2170 (2014) del 15 agosto.

³⁹¹ V. ad esempio le risoluzioni 1333 (2000), 1390 (2002) e 1989 (2011). Per maggiori approfondimenti, cfr. S. REITANO, *Le misure di contrasto al terrorismo internazionale tra Unione europea e normativa italiana di adattamento*, in *Ind. Pen.*, 2004, pp. 1219 ss.; L. D'AMBROSIO, *Terrorismo internazionale, congelamento dei beni e tutela dei diritti fondamentali: l'impossibile quadratura del cerchio?*, in *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, cit., pp. 287 ss.; J. VESTERGAARD, *Terror Financing – Asset Freezing, Human Rights and the European Legal Order*, in *NJEC*, Vol. 2, Iss. 2, 2011, pp. 175 ss.; C. KING, C. WALKER, *Counter Terrorism Financing: A Redundant Fragmentation?*, cit., pp. 372 ss.; P. SPROAT, *The global system of counter-terrorist finance. What has it achieved; what can it achieve?*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 237 ss.; G. ROMA, *Follow the money: sviluppi recenti del contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale*, cit., pp. 223 ss.; V. ARAGONA, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*, cit., pp. 96 ss. Cfr. inoltre *infra*, sub par. 1.2.

³⁹² A causa anche del recente riacutizzarsi dell'emergenza terroristica (cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 1), le previsioni internazionali in tema di prevenzione e repressione del finanziamento al terrorismo si sono visibilmente irradiate in buona parte dei sistemi giuridici degli Stati parte della comunità internazionale. Per una rassegna comparata delle fattispecie incriminatrici previste da diversi Paesi UE ed extra-UE in ambito di finanziamento del terrorismo, cfr. la sezione *Financiación del terrorismo (terrorism financing)*, in *Rev. Pen.*, n. 38/2016, pp. 346 ss.

³⁹³ Homepage del Gruppo d'Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), http://www.dt.tesoro.it/it/attivita_istituzionali/rapporti_finanziari_internazionali/fatf_gafi.html. Sul tema, v. L. MARINI, *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, cit., pp. 119-120, ove l'A. richiama le raccomandazioni 5 e 6 GAFI concernenti «gli aspetti relativi alle misure e alle sanzioni finanziarie che devono essere adottate dagli Stati» (racc. 6) e sulle condotte di finanziamento al terrorismo penalmente rilevanti (racc. 5).

³⁹⁴ www.fatf-gafi.org/documents/guidance/.

l'interprete in sede applicativa. Il rinvio a tali raccomandazioni effettuato da talune risoluzioni del Consiglio di sicurezza ne determina infatti un sostanziale assorbimento all'interno di una fonte di *hard law*, capace di imprimere loro una sorta di vincolatività giuridica sopravvenuta e un conseguente grado di giustiziabilità maggiore rispetto al mero vincolo – assai più malleabile e tendenzialmente aperto agli esiti più disparati – di interpretazione conforme al loro contenuto³⁹⁵. Così, le indicazioni contenute nel documento “*International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The FATF Recommendations*”³⁹⁶ – si pensi, ad esempio, alla racc. 5³⁹⁷ riaccordata al contenuto delle Convenzioni di New York³⁹⁸ – potrebbero integrare i precetti costruiti dalle risoluzioni e rappresentare veri e propri parametri di valutazione della corretta implementazione delle previsioni del Consiglio di sicurezza in tema di prevenzione e repressione del finanziamento del terrorismo³⁹⁹. Come avvenuto in Finlandia, inoltre, le raccomandazioni *F.A.T.F.* possono addirittura «fornire il quadro generale per sviluppare la legislazione nazionale»⁴⁰⁰ di settore.

1.1.3. *Le indicazioni delle convenzioni internazionali sul piano sanzionatorio e il loro orientamento teleologico*

Per quanto riguarda invece il profilo sanzionatorio, entrambe le convenzioni passate brevemente in rassegna si limitano a richiedere agli Stati parte di «punire tali reati mediante pene appropriate, in considerazione della loro gravità» (art. 4, lett. b). Inoltre, la “Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo” impone agli Stati stessi di «adottare le misure necessarie affinché sia coinvolta la responsabilità di una persona giuridica ubicata nel suo territorio o istituita sotto il dominio della sua legislazione, quando una persona responsabile della direzione o del controllo di tale persona giuridica ha, in tale qualità, commesso un reato di cui all'articolo 2» (art. 5). In questo modo, attraverso la domanda di incriminazione rivolta agli Stati parte il legislatore internazionale sembra valorizzare soltanto un generico e unidirezionale bisogno di punire i reati terroristici in misura adeguata da un'ottica proporzionalistico-retributiva, la quale non appare in alcun modo bilanciata dalle altre istanze sottese al ricorso alla sanzione penale.

1.2. ... e nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza

A partire soprattutto dall'attentato dell'11 settembre, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite hanno acquisito un ruolo centrale d'impulso nella strategia di

³⁹⁵ Diffusamente, sul tema della rilevanza delle fonti normative di *soft law* in ambito penale, v. A. BERNARDI, *Sui rapporti tra diritto penale e soft law*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, pp. 536 ss. Per approfondimenti sull'obbligo di interpretazione conforme, sulle sue varie sfaccettature e sui profili problematici di tale “canone ermeneutico”, si rinvia invece, per tutti, a ID., Presentazione. *Nei meandri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, in *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2015, pp. VII ss.

³⁹⁶ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>.

³⁹⁷ “Terrorist financing offence”: «Countries should criminalise terrorist financing on the basis of the Terrorist Financing Convention, and should criminalise not only the financing of terrorist acts but also the financing of terrorist organisations and individual terrorists even in the absence of a link to a specific terrorist act or acts. Countries should ensure that such offences are designated as money laundering predicate offences».

³⁹⁸ Al riguardo, cfr. le osservazioni di L. MARINI, *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, cit., p. 120.

³⁹⁹ In questi termini, la *hard-izzazione* di fonti di *soft law* quali le raccomandazioni GAFI creerebbe forti momenti di tensione con la maggior parte dei corollari del principio di legalità in materia penale: persino con la riserva di legge e il suo scopo essenziale di garanzia dell'ineliminabile democraticità del procedimento di formazione della legge penale, laddove il richiamo alle raccomandazioni in questione non si limiti a integrare il precetto di una risoluzione del Consiglio di sicurezza ma si spinga addirittura fino al punto di modificarlo rispetto alla sua portata originaria.

⁴⁰⁰ K. NUOTIO, *Terrorism as a catalyst for the emergence, harmonisation and reform of the criminal law*, cit., p. 1007.

contrasto al terrorismo attraverso il diritto penale⁴⁰¹. Al pari delle Convenzioni, ma con tutti i vantaggi pratici connessi a una maggiore snellezza procedimentale rispetto alle Convenzioni stesse, tali risoluzioni possono infatti sancire obblighi di incriminazione dotati di precetti particolarmente dettagliati in capo ai Paesi membri dell'organizzazione in questione a tutela della pace e della sicurezza internazionale minacciate dal terrorismo⁴⁰².

Come noto, i legislatori di detti Paesi sono chiamati a trasporre detti obblighi nei rispettivi ordinamenti giuridici, in ossequio al rango di supremazia delle fonti da cui essi promanano rispetto al diritto nazionale⁴⁰³. Analogamente, le autorità domestiche sono poi vincolate a implementare correttamente i medesimi obblighi⁴⁰⁴ rispettando altresì le indicazioni normative scaturenti dal panorama giuridico sovranazionale complessivo (diritti fondamentali dell'individuo *in primis*)⁴⁰⁵. Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza sono inoltre corredate da meccanismi sanzionatori attivabili da organi ausiliari: meccanismi, questi, che contribuiscono a rendere tali risoluzioni il vero baricentro delle politiche antiterrorismo dei nostri giorni⁴⁰⁶.

1.2.1. *La strategia post 11 settembre nella risoluzione 1373 (2001)*

Le fonti in questione contengono due diversi tipi di norme. Il primo fissa appunto obblighi di incriminazione in capo agli Stati membri del Consiglio di sicurezza⁴⁰⁷, facendo di quest'ultimo un organo a funzione (per vero, criticata)⁴⁰⁸ "legislativo-regolamentare"⁴⁰⁹ che si prefigge l'obiettivo di eliminare ogni possibile zona di impunità attorno al terrorismo⁴¹⁰. Il secondo irroga invece misure a carico di soggetti ed enti sospettati di essere coinvolti nella rete terroristica di *Al-Qaida*. In questa sede ci si soffermerà sulle previsioni riconducibili al primo tipo di norme⁴¹¹. Tra queste pare opportuno menzionare innanzitutto

⁴⁰¹ M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, cit., pp. 21 ss.; A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., p. 1045.

⁴⁰² Nelle fonti in questione, il terrorismo è altresì descritto come un atto criminale ingiustificabile: Dichiarazione del Consiglio di Sicurezza allegata alla risoluzione 1456 (2003) del Consiglio stesso, "contenente la dichiarazione relativa alle azioni da intraprendere per combattere il terrorismo".

⁴⁰³ Fatti salvi, in casi almeno tendenzialmente estremi di contrasto insanabile in via interpretativa con il nocciolo duro di principi o diritti fondamentali protetti dal sistema costituzionale domestico, gli eventuali controlimiti a tale supremazia: cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 4.1.1.

⁴⁰⁴ Cfr. l'art. 25 della Carta ONU: «[t]he Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter».

⁴⁰⁵ Cfr. però la situazione di tenue e oscillante protezione di tali diritti in sede giudiziale tratteggiata *infra*, sub PARTE IV, par. 5 ss.

⁴⁰⁶ L. MARINI, *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, cit., p. 238 e, per una descrizione delle missioni istituzionali dei suddetti organi ausiliari (quali il Comitato anti-terrorismo e i Comitati sanzione), pp. 252 ss.

⁴⁰⁷ Tanto che parte della dottrina evidenzia la natura sostanzialmente legislativa della tipologia di fonti in questione: N. KRISCH, *The Rise and Fall of Collective Security: Terrorism, US Hegemony, and the Plight of the Security Council*, in *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security vs Liberty?*, a cura di C. Walter, S. Vöneky, V. Roeben, F. Schorkopf, Berlino-Heidelberg, 2004, p. 126. Cfr. altresì C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., p. 143, ove l'A. associa al diritto nazionale varato in attuazione dei suddetti obblighi di incriminazione una funzione di «solidarietà simbolica» nei confronti dello Stato e di responsabilizzazione del singolo Stato come membro della comunità internazionale.

⁴⁰⁸ Cfr., *infra*, sub par. 1.3.

⁴⁰⁹ F. JIMÉNEZ GARCÍA, *Derecho internacional penal y terrorismo. Historia de una relación incapaz de materializarse estatutariamente*, cit., pp. 27 ss.

⁴¹⁰ *Ivi*, p. 28.

⁴¹¹ Per alcuni studi sulle previsioni riconducibili al secondo tipo di norme (afferenti essenzialmente a ipotesi di divieti di viaggio, misure economiche e congelamento di fondi) e alle fonti varate dall'Unione europea in loro trasposizione, si rinvia senza alcuna pretesa di esaustività a A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., pp. 1056 ss.; F. GIUMELLI, *How EU sanctions work: a new narrative*, in *Chaillot Paper* 129, maggio 2013; E. NALIN, *Misure europee anti-terrorismo e diritti umani*, in *Com. int.*, n. 2/2004, pp. 281 ss.; V. SANTORI, *Le misure del Consiglio di Sicurezza contro il terrorismo internazionale*, editrice Il Sirente, 2007; L. MÄLKSOO, *Great Powers then and now: Security Council reform and responses to threats to peace and security*, in *United Nations Reform and the New Collective Security*, a cura di P. G. Danchin, H. Fischer, Cambridge, 2010, pp. 94 ss.; C. BATTAGLINI, *Le misure patrimoniali antiterrorismo alla prova dei principi dello Stato di diritto*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 53 ss.; L. MARINI, *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, cit., pp. 119 ss.; F. GALLI, *Terrorism Blacklisting in the EU—The Way Forward. Quid of the New Legal*

la risoluzione 1373 (2001) del 28 settembre 2001, la quale ha sostanzialmente inaugurato la stagione del contrasto al terrorismo attraverso tale tipologia di fonte normativa – sancendo l’obbligo di portare gli autori di tali reati di fronte alla giustizia⁴¹² – e delineato alcuni tratti caratteristici della relativa strategia d’intervento. In primo luogo, essa ribadisce l’obbligo degli Stati parte di sanzionare il finanziamento al terrorismo⁴¹³ – e cioè «*the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts*»⁴¹⁴ – con pene che, sempre sulla scia della suddetta ottica prettamente proporzionalistico-retributiva⁴¹⁵, «riflettano debitamente la gravità di tali atti terroristici» (par. 2, lett. e). In secondo luogo, oltre a consacrare le suddette misure di congelamento nel panorama internazionale (par. 1, lett. c), essa dispone – in termini, questa volta, più strettamente programmatici – che ciascuno Stato parte deve garantire il più alto grado di cooperazione in ogni fase del procedimento penale per l’accertamento di reati terroristici. Secondo una parte della dottrina, la risoluzione 1373 (2001) avrebbe inoltre ispirato l’intera disciplina varata passo dopo passo dal legislatore internazionale attraverso le successive risoluzioni del Consiglio di sicurezza, fondandola essenzialmente sul duplice imperativo di eliminare ogni «*safe heaven*» a favore dei terroristi⁴¹⁶ e di vietare ogni tipo di contributo per il compimento di atti terroristici da parte dei cittadini dello Stato e di ogni altro soggetto presente nel territorio di quest’ultimo⁴¹⁷.

1.2.2. *La repressione anticipata delle condotte dei foreign fighters nella risoluzione 2178 (2014)*

Ai fini dell’indagine svolta in questa sede assume particolare rilievo la successiva risoluzione 2178 (2014) del 24 settembre 2014 che il Consiglio di sicurezza ha emanato in seguito all’attentato realizzato a Bruxelles il 24 maggio dello stesso anno⁴¹⁸. La principale preoccupazione del Consiglio era quella di lanciare un segnale rapido e deciso di fronte alla minaccia dei summenzionati *foreign fighters*⁴¹⁹, definiti dalla risoluzione in questione come «*individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts*

Bases in the TFEU?, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015, pp. 324 ss.; C. ECKES, *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*, Oxford, 2009; *Sanzioni “individuali” del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, a cura di F. Salerno, Padova, 2010; M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, cit., pp. 249 ss.; *EU Sanctions: Law and Policy Issues concerning Restrictive Measures*, a cura di I. Cameron, Antwerp, 2013; A. GARRIDO-MUÑOZ, *Garantías judiciales y sanciones anti-terroristas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De la técnica jurídica a los valores*, Valencia, 2013; C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l’Unione européenne*, Bruxelles, 2014; A. MOISEIENKO, S. HUFNAGEL, *Targeted Sanctions, Crimes and State Sovereignty*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015, pp. 351 ss.; M.F. ORZAN, *Il contributo della Corte di giustizia nella definizione dei diritti procedurali dei destinatari di misure restrittive*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Tomo I, cit., pp. 329 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati. Cfr. altresì *infra*, sub PARTE IV, par. 5.2.1.

⁴¹² Per ulteriori approfondimenti sulla natura, sui limiti e sulla corretta interpretazione di tale obbligo, si rinvia per tutti a S. BETTI, *The Duty to Bring Terrorists to Justice and Discretionary Prosecution*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006, pp. 1104 ss.

⁴¹³ Cfr., *supra*, sub par. 1.1.

⁴¹⁴ Par. 1, lett. c.

⁴¹⁵ Cfr. *supra*, sub par. 1.1.

⁴¹⁶ Sanzionando, ad esempio, ogni condotta di «*(intentionally) a) concealing; b) hiding; c) hindering or preventing the apprehension of the person*»: condotte, queste, «rientranti nel concetto italiano di favoreggiamento personale [...] come nascondere una persona, favorirne l’anonimato, sottrarle alla cattura» (L. MARINI, *L’evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, cit., p. 122).

⁴¹⁷ *Ibidem*.

⁴¹⁸ Per un’analisi di tale risoluzione, v. tra i contributi più recenti: I. MARRERO ROCHA, *Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, in *Rev. Der. Com. Eur.*, n. 54/2016, pp. 555 ss.; L. MARINI, *L’evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, cit., pp. 122 ss.; da ultimo, A. SÁNCHEZ FRÍAS, *The EU Directive on Combating Terrorism and the Criminalisation of Travelling*, in *ECLR*, Vol. 8, Iss. 2, 2018, pp. 205 ss.

⁴¹⁹ Cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 1.

or the providing or receiving of terrorist training, including in connection with armed conflict»⁴²⁰.

In particolare, il Consiglio di sicurezza ha fatto leva su «tre pilastri: il contrasto alla radicalizzazione e all'estremismo violento, mediante iniziative che coinvolgano la società civile degli Stati membri; le misure di prevenzione in senso stretto, soprattutto rispetto ai controlli sul movimento dei sospetti terroristi; la risposta giudiziaria, nel senso dell'anticipo della tutela penale, erigendo a reati atti c.d. preparatori, ossia che precedono la commissione di un atto terroristico»⁴²¹. Per quanto riguarda proprio l'anticipazione della tutela penale, il Consiglio di sicurezza ha obbligato gli Stati parte a prevenire e reprimere le attività di reclutamento, organizzazione, trasporto o supporto a favore di individui che intendano viaggiare verso uno Stato diverso da quello in cui risiedono o da quello di origine per finalità di terrorismo⁴²², nonché le condotte di finanziamento dei viaggi stessi e delle attività di detti individui sorrette dalla medesima finalità⁴²³. A tal fine, i legislatori nazionali devono garantire che i rispettivi ordinamenti giuridici prevedano «*serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense*» gli autori di simili condotte⁴²⁴. La risoluzione 2178 (2014) obbliga poi gli Stati parte a incriminare l'addestramento per finalità di terrorismo commesso in forma sia attiva sia passiva (e cioè, il fatto sia di addestrare sia di essere addestrati)⁴²⁵.

1.2.3. *Il concetto di terrorismo e l'istigazione a quest'ultimo nelle risoluzioni 1566 (2004) e 1624 (2005)*

In realtà, l'interventismo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in situazioni di emergenza terroristica si manifestava in maniera evidente già nei primi anni 2000. A titolo esemplificativo, in aggiunta ad alcune risoluzioni relative alle succitate misure individuali a carico di soggetti ed enti di cui si sospetta il coinvolgimento nell'ambiente terroristico, con la risoluzione 1624 (2005) del 14 settembre – caldeggiata, in prima linea, dal Regno Unito⁴²⁶ – l'organismo in questione ha imposto ai propri Stati membri di adottare misure idonee a prevenire e reprimere condotte di *incitement to commit terrorist acts*⁴²⁷, «qualunque sia la ragione o giustificazione di tale condotta»⁴²⁸.

Ancor prima, inoltre, la risoluzione 1566 (2004) dell'8 ottobre 2004 aveva rilanciato nello scenario internazionale il tema della definizione del concetto di terrorismo. Il punto 3 della sua parte regolatrice ha infatti ribadito che «*criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the*

⁴²⁰ Par. 8 del preambolo.

⁴²¹ M. SOSSAI, *Foreign terrorist fighters: una nozione ai confini del diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, 25 settembre 2015, p. 3.

⁴²² E cioè, stando al par. 5 della risoluzione in esame, «*for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist trainings*».

⁴²³ Parr. 5 e 6.

⁴²⁴ Par. 6. Anche in questo caso, inoltre, le previsioni sanzionatorie della fonte in esame promuovono istanze di mera proporzione tra l'entità della pena irroganda e la gravità dei reati terroristici di cui si chiede l'introduzione a livello nazionale.

⁴²⁵ Par. 5. V. L. MARINI, *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, cit., p. 124.

⁴²⁶ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 41.

⁴²⁷ Par. 1, lett. a e b. V. per tutti I. MARRERO ROCHA, *Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, cit., p. 575, nt. 43; e L. MARINI, *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, cit., pp. 115-116.

⁴²⁸ *Ivi*, p. 116. In merito alle caratteristiche peculiari di questo strumento normativo quanto, essenzialmente, alla base giuridica e al linguaggio impiegati per la sua adozione, si veda A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., pp. 1047-1048.

scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature».

Sul versante sanzionatorio, invece, la rigida impostazione anche in questo caso *lato sensu* proporzionalistica⁴²⁹ viene parzialmente mitigata solamente da sporadici richiami a «misure appropriate al singolo individuo individuate secondo l'approccio di "risk assessment" e una logica "case by case"», considerando anche «i bisogni di specifiche categorie di ex combattenti (minorenni, giovani, donne)»⁴³⁰, e a «misure "riabilitative" che vadano oltre alle sanzioni penali» e che siano calibrate «su criteri di proporzionalità e "due diligence"»⁴³¹.

1.3. *L'irradiamento delle norme antiterrorismo internazionali su scala globale e le relative critiche*

Con il passare del tempo, entrambe le tipologie di fonte dell'ordinamento giuridico internazionale esaminate finora hanno dispiegato un'efficacia vieppiù evidente su scala globale. Fattori quali l'autorevolezza dell'istituzione e dell'ordinamento da cui promanano, la rapidità di azione-reazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in situazioni d'emergenza e la almeno tendenziale convergenza politica dei singoli Stati sugli indirizzi promossi e sulle soluzioni adottate da quest'ultimo garantiscono agli obblighi internazionali di tutela penale nel settore del contrasto al terrorismo una penetrazione capillare all'interno dei sistemi giuridici sia regionali sia nazionali.

Questa penetrazione, che nel caso delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza si estende anche agli Stati membri della comunità internazionale che non hanno aderito al diritto penale antiterrorismo adottato dalle convenzioni delle Nazioni Unite⁴³², si rivela capace di condizionare significativamente il contenuto delle rispettive fonti di settore. La fortuna delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza sul piano della produzione normativa antiterrorismo è evidente altresì sul fronte dei provvedimenti di *listing* e delle parallele misure individuali volte a contrastare soggetti ed enti sospettati di intrattenere legami con la rete jihadista. Su questo fronte le risoluzioni si propagano infatti innescando una «procedura normativa a cascata»⁴³³: esse vengono assai spesso recepite prima nell'ordinamento giuridico dell'Unione tramite il varo di posizioni comuni o regolamenti, per essere poi attuate a livello nazionale con meccanismi e logiche che possono variare a seconda, ad esempio, della tipologia di fonte UE che eventualmente si interpone tra il provvedimento internazionale e quello domestico.

Ciononostante, le norme antiterrorismo internazionali sono oggetto di critiche talora anche particolarmente forti provenienti da parte della dottrina. Innanzitutto, sotto il profilo contenutistico tali norme vengono spesso tacciate di essere la prima e più influente fonte delle anticipazioni di tutela penale nei testi normativi regionali e nazionali varati in tema di contrasto al terrorismo e, di riflesso, della compressione dei diritti fondamentali dell'individuo. Inoltre, per quanto riguarda l'implementazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, quest'ultimo deve fare affidamento interamente «alla volontà e alla concreta capacità degli stati di incorporare gli standards internazionali nei loro sistemi

⁴²⁹ Cfr., *supra*, sub par. 1.1.

⁴³⁰ L. MARINI, *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, cit., p. 126.

⁴³¹ *Ibidem*.

⁴³² Cfr. J.-P. LABORDE, M. DEFEO, *Problems and Prospects of Implementing UN Action Against Terrorism*, cit., p. 1092.

⁴³³ V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., pp. 133 ss.

giuridici e di assoggettarli alle loro procedure di giudizio e di esecuzione»⁴³⁴. E ancora, sotto il profilo della loro genesi, le risoluzioni stesse vengono ritenute il frutto di procedure di formazione dall'insufficiente tasso di democraticità e trasparenza⁴³⁵, nonché viziate persino dall'assenza «di quella che potrebbe essere definita una cultura giuridica»⁴³⁶. Al riguardo, una parte dei commentatori ha criticato la linea d'azione dell'organo in questione, il quale «si starebbe arrogando il potere di elaborare una autentica «legislazione», non limitando le proprie decisioni a uno Stato e ad alcune circostanze concrete, ma, al contrario, con la ambizione di generalità propria dei trattati normativi e dei principi e delle norme generali (...) aggirando la volontà della generalità degli Stati»⁴³⁷. Infine, l'assai controverso meccanismo di *listing* e «l'imposizione di importanti misure sanzionatorie da parte di un organo politico può porre alcuni dubbi sulla legalità internazionale dei diritti umani, come sta accadendo nel quadro dell'UE rispetto alla normativa antiterrorista adottata»⁴³⁸.

⁴³⁴ A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., p. 1045.

⁴³⁵ Cfr. per tutti M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, cit., pp. 43 ss.; R. WENIN, *L'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali. Una riflessione comparata sulle strategie di contrasto muovendo dalle norme in materia di condotte con finalità di terrorismo*, cit., p. 196, nt. 7 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; e ID., *Una riflessione comparata sulle norme in materia di addestramento per finalità di terrorismo*, cit., p. 9. La stessa critica viene mossa, *mutatis mutandis*, nei confronti dei provvedimenti restrittivi adottati dal Consiglio dell'Unione europea: v. F. GALLI, *Terrorism Blacklisting in the EU—The Way Forward. Quid of the New Legal Bases in the TFEU?*, cit., pp. 324 ss.

⁴³⁶ A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., p. 1071.

⁴³⁷ F. JIMÉNEZ GARCÍA, *Derecho internacional penal y terrorismo. Historia de una relación incapaz de materializarse estatutariamente*, cit., p. 28 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati. V. altresì M. SOSSAI, *Foreign terrorist fighters: una nozione ai confini del diritto internazionale*, cit., p. 4; P. SZASZ, *The Security Council Starts Legislating*, in *American Journal of International Law*, n. 96/2002, pp. 901 ss.

⁴³⁸ F. JIMÉNEZ GARCÍA, *Derecho internacional penal y terrorismo. Historia de una relación incapaz de materializarse estatutariamente*, cit., p. 30.

CAPITOLO II
LE FONTI EUROPEE

SOMMARIO: 1. L'armonizzazione del diritto penale antiterrorismo nella Grande e nella Piccola Europa. – 1.1. Gli obblighi di tutela penale nelle convenzioni del Consiglio d'Europa... – 1.2. ...e nelle fonti dell'Unione europea. – 1.2.1. Le previsioni di parte speciale e di parte generale nella decisione quadro 2002/475 GAI. – 1.2.2. Le modifiche apportate dalla decisione quadro 2008/919/GAI. – 1.2.3. Le novità introdotte dalla direttiva 2017/541/UE. – 2. Le analogie tra le fonti antiterrorismo sovranazionali.

1. *L'armonizzazione del diritto penale antiterrorismo nella Grande e nella Piccola Europa*

Anche il Consiglio d'Europa e l'Unione europea rivestono un ruolo da protagonisti nel contrasto al terrorismo internazionale attraverso lo *ius criminale*. Sin dal risalente piano d'azione del 21 settembre 2001⁴³⁹, adottato nei giorni immediatamente successivi all'attentato alle *Twin Towers*, il terrorismo rappresenta uno dei settori normativi in più rapida e costante evoluzione nell'ambito degli ordinamenti giuridici della Grande e della Piccola Europa⁴⁴⁰.

Terminata la breve analisi dell'orizzonte normativo internazionale lo sguardo verrà dunque posto su quello regionale, passando in rassegna le principali fonti di *hard law* – le convenzioni del Consiglio d'Europa, i loro protocolli aggiuntivi, le decisioni quadro e le direttive di armonizzazione penale – varate nei suddetti ordinamenti nell'ambito della recente corrente riformistica delle normative penali antiterrorismo. Successivamente, la trattazione di questa seconda Parte verrà conclusa abbozzando alcuni lineamenti politico-criminali comuni alle fonti sovranazionali di contrasto al terrorismo ed effettuando una prima verifica dell'impatto che tali fonti hanno esercitato sui sistemi giuridici dei Paesi membri del Vecchio Continente. Tale verifica verrà poi integrata nelle *Sezioni III e IV*, i cui paragrafi verranno dedicati alla descrizione critica dei principali profili delle legislazioni penali antiterrorismo di Italia, Francia, Spagna e Regno Unito allo scopo di individuarne:

- a) i *traits d'union* all'esito di una loro comparazione a livello sia orizzontale⁴⁴¹ sia verticale⁴⁴²;
- b) le *reciproche relazioni*;
- c) alcuni *profili di distorsione* del sistema di norme nazionali anche di parte generale generati dalle recenti riforme legislative nel settore del contrasto al terrorismo.

1.1. *Gli obblighi di tutela penale nelle convenzioni del Consiglio d'Europa...*

Sul fronte del Consiglio d'Europa i maggiori sforzi armonizzanti sono stati compiuti nel 2005, quando è stata aperta alla firma la Convenzione “sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo”⁴⁴³ ed è entrata in vigore

⁴³⁹ Commissione delle Comunità Europee – Segretariato Generale, “Conclusioni e piano d'azione del Consiglio Europeo straordinario del 21 settembre 2001”, SI (2001) 990.

⁴⁴⁰ C. ECKES, *The legal framework of the European Union's counter-terrorist policies: full of good intentions?*, cit., pp. 127-128.

⁴⁴¹ V. *supra*, sub par. II.

⁴⁴² V. *ibidem*.

⁴⁴³ Aperta alla firma a Varsavia il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1 maggio 2008.

– pressoché in concomitanza con la summenzionata risoluzione 1624 (2005) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁴⁴⁴ – la Convenzione “per la prevenzione del terrorismo”⁴⁴⁵.

Oltre ad adottare un approccio qualificatorio basato sul «rinvio a un catalogo di reati specifici comunemente coinvolti nel terrorismo»⁴⁴⁶, quest’ultima Convenzione ha in buona parte anticipato, sotto il profilo contenutistico, le previsioni della decisione quadro varata dall’Unione europea il 28 novembre 2008⁴⁴⁷. Relativamente alle previsioni di parte speciale, essa obbliga in particolare gli Stati parte a corredare di sanzione penale i fatti di:

- a) «*distribution, or otherwise making available, of a message to the public, with the intent to incite the commission of a terrorist offence, where such conduct, whether or not directly advocating terrorist offences, causes a danger that one or more such offences may be committed*» (*public provocation to commit a terrorist offence*: art. 5);
- b) di «*solicit another person to commit or participate in the commission of a terrorist offence, or to join an association or group, for the purpose of contributing to the commission of one or more terrorist offences by the association or group*» (*recruitment for terrorism*: art. 6);
- c) di «*provide instruction in the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or in other specific methods or techniques, for the purpose of carrying out or contributing to the commission of a terrorist offence, knowing that the skills provided are intended to be used for this purpose*» (*training for terrorism*: art. 7), indipendentemente dalla circostanza che a tale condotta faccia seguito o meno l’effettiva commissione di un reato terroristico.

Al di là della differente tecnica di redazione dei precetti, dovuta essenzialmente al fatto che la decisione quadro del 2008 è intervenuta sulla disciplina dell’omologo strumento varato dall’Unione il 13 giugno 2002⁴⁴⁸, i fatti previsti come reato dalle fonti della Grande e della Piccola Europa non sembrano presentare alcuna significativa differenza. Al pari di ogni altra fonte normativa europea, gli stessi precetti devono essere poi interpretati per quanto possibile⁴⁴⁹ alla luce della lettera e dello scopo della risoluzione 1624 (2005)⁴⁵⁰, nonché degli atti di *soft law* varati a mo’ di sua “interpretazione autentica”⁴⁵¹ e, più in generale, di tutte le norme di diritto internazionale rilevanti in materia di terrorismo, siano esse pregresse o sopravvenute all’entrata in vigore della Convenzione in esame (nel limite del rispetto, oltre che del dato testuale, dei principi e diritti fondamentali protetti dal diritto europeo).

Relativamente alle previsioni di parte generale, invece, al pari delle convenzioni settoriali delle Nazioni Unite⁴⁵² l’art. 9 della Convenzione sulla prevenzione del terrorismo obbliga gli Stati parte del Consiglio d’Europa a punire sotto l’etichetta di *ancillary offences* anche la partecipazione a titolo di complicità (lett. a), l’organizzazione o direzione di altri individui allo scopo di commettere i reati di cui sopra (lett. b) e il supporto di un gruppo

⁴⁴⁴ Cfr., *supra*, sub par. 1.2.

⁴⁴⁵ Aperta alla firma sempre il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1 giugno 2007. L’attività di produzione penale del Consiglio d’Europa in materia di terrorismo è iniziata, per vero, nel 1977, quando il 27 gennaio è stata aperta alla firma la “Convenzione europea per la repressione del terrorismo” (entrata poi in vigore il 4 agosto 1978). Quest’ultima, tuttavia, è stata concepita più come strumento atto a favorire l’extradizione dei soggetti coinvolti in procedimenti penali per la commissione di alcune particolari tipologie di reati che come fonte di ravvicinamento delle medesime tipologie di reati e delle relative pene tra i vari Stati parte. Per ulteriori approfondimenti, cfr. inoltre S. MENDOZA CALDERÓN, *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Estrategias de actuación penal conforme al Tratado de Lisboa y respuestas legislativas*, cit., p. 141.

⁴⁴⁶ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 43-44.

⁴⁴⁷ Decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio “che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo”: cfr., *infra*, sub par. 2.2.2.

⁴⁴⁸ Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio “sulla lotta al terrorismo”: cfr., *infra*, sub par. 2.2.1.

⁴⁴⁹ Essenzialmente, cioè, nei limiti semantici costituiti dal testo normativo.

⁴⁵⁰ Cfr., *supra*, sub par. 1.2.

⁴⁵¹ Si pensi, ad esempio, alla relazione del Segretario generale delle Nazioni Unite del 27 aprile 2006 “Uniti contro il terrorismo: raccomandazioni per una strategia antiterrorismo globale”. Sul tema, si rinvia per approfondimenti da una prospettiva più ampia ad A. BERNARDI, *Sui rapporti tra diritto penale e soft law*, cit., pp. 536 ss.

⁴⁵² Cfr., *supra*, sub par. 1.1.

nella commissione di questi ultimi (lett. c)⁴⁵³. Al par. 2, lo stesso articolo vincola i medesimi Stati ad adottare le misure necessarie a incriminare in forma tentata – alle condizioni in cui tale forma di manifestazione del reato è punibile ai sensi del diritto nazionale – i reati di reclutamento e di addestramento con finalità di terrorismo. Il legislatore del Consiglio d'Europa non ha invece incluso nel novero degli obblighi di tutela penale sanciti dalla Convenzione sulla prevenzione del terrorismo l'ipotesi – particolarmente problematica – di tentativo di pubblica provocazione a commettere reati terroristici.

Di pari interesse risulta infine il Protocollo addizionale del 2015 alla Convenzione sulla prevenzione del terrorismo⁴⁵⁴. Influenzate, sempre dal punto di vista contenutistico, dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 24 settembre 2014⁴⁵⁵, essa obbliga gli Stati parte a incriminare la partecipazione alle attività di un'associazione o gruppo allo scopo di commettere o di contribuire alla commissione di uno o più reati terroristici (art. 2), il ricevere addestramento a scopo di terrorismo (addestramento passivo: art. 3) e le condotte di chi intraprende, organizza, finanzia o comunque agevola viaggi all'estero per il medesimo scopo (artt. 4-6). Il Protocollo in questione ha formato l'oggetto di una recentissima decisione del Consiglio dell'Unione europea⁴⁵⁶ che ne ha formalizzato il raccordo con la disciplina eurounitaria contenuta nella direttiva 2017/541/UE⁴⁵⁷ (art. 1).

1.2. ...e nelle fonti dell'Unione europea

Sempre sul piano delle fonti penali regionali, e sempre allo scopo di garantire una risposta effettiva su scala continentale al fenomeno del terrorismo internazionale e di favorire la cooperazione giudiziaria e di polizia tra le autorità di *law enforcement* nazionali, in seguito all'attentato alle Torri Gemelle⁴⁵⁸ l'Unione europea ha innescato un processo di armonizzazione via via più penetrante delle legislazioni antiterrorismo dei suoi Stati membri. Superato gradualmente l'approccio esclusivamente intergovernativo che ha caratterizzato l'attività europea in tale ambito a partire dalla prima metà degli anni '70 del secolo scorso⁴⁵⁹, attraverso le decisioni quadro del 2002 e del 2008⁴⁶⁰ prima e la direttiva 2017/541⁴⁶¹ poi l'Unione ha assunto un ruolo di primaria importanza nell'ambito del processo di riforma delle legislazioni penali antiterrorismo in Europa, formulando numerosi obblighi di incriminazione in vista dell'introduzione di nuovi reati e/o del loro ampliamento da parte dei legislatori nazionali.

Seguendo un'agenda guidata dagli eventi terroristici⁴⁶² e dalla spiccata attenzione nei confronti della garanzia della sicurezza nel Vecchio Continente contro quella che costituisce

⁴⁵³ Previsione, quest'ultima, che ricalca la soluzione adottata dalla Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo all'art. 2.5, lett. c: cfr. *ibidem*.

⁴⁵⁴ Aperto alla firma a Riga il 22 ottobre 2015.

⁴⁵⁵ Cfr., *supra*, sub par. 1.2.

⁴⁵⁶ Decisione (UE) 2018/890 del Consiglio del 4 giugno 2018 “relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo addizionale della convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo”.

⁴⁵⁷ Direttiva 2017/541/UE del 15 marzo 2017 “sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio”: cfr., *infra*, sub par. 2.2.3.

⁴⁵⁸ In merito alla politica antiterrorismo UE antecedente all'attentato in questione, si rinvia per tutti a O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., pp. 59 ss.

⁴⁵⁹ Per approfondimenti, cfr. V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., pp. 117 ss.; e R. COOLSAET, *EU counterterrorism strategy: value added or chimera?*, in *International Affairs*, 86(4), 2010, <https://biblio.ugent.be/publication/1008449/file/6742276.pdf>, pp. 857 ss.

⁴⁶⁰ Tali decisioni quadro sono state varate in esercizio della competenza penale sancita dal Trattato di Maastricht, successivamente modificato dal Trattato di Amsterdam (artt. 29 ss. TUE). Già allora, infatti, il legislatore UE disponeva di una competenza penale esercitabile per varare «norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti» (art. 31, par. 1, lett. e) TUE nella versione previgente).

⁴⁶¹ Per l'analisi della quale si rinvia da ultimo a S. MENDOZA CALDERÓN, *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Estrategias de actuación penal conforme al Tratado de Lisboa y respuestas legislativas*, cit., pp. 145 ss.

⁴⁶² V. Directorate-General for Internal Policies, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, cit., pp. 30-31. In dottrina, si rinvia ad A. GIANNAKOULA, *The European Agenda on Security – A Comment*, in *EuCLR*, Vol. 6 (2016), Iss. 1, pp. 99 ss.

«una minaccia alla democrazia, al libero esercizio dei diritti dell'uomo e allo sviluppo economico e sociale»⁴⁶³, il legislatore UE ha infatti cavalcato il clima emergenziale successivo ai vari attacchi realizzati nel primo decennio del 2000 per portare a termine progetti legislativi che si erano in precedenza arenati in assenza del necessario consenso all'adozione⁴⁶⁴. Messa la parola “fine” all'approccio prevalentemente autarchico di contrasto al terrorismo adottato fino ad allora dagli Stati membri, nel campo del contrasto al terrorismo è stato favorito un livello di cooperazione⁴⁶⁵ e di integrazione politica e giuridica forse sconosciuto ad altri settori della competenza penale eurounitaria⁴⁶⁶. Alla luce delle indicazioni programmatiche contenute in svariati documenti quali la Strategia Europea di Sicurezza del 2003⁴⁶⁷, la Strategia antiterrorismo dell'Unione europea⁴⁶⁸, il Programma di Stoccolma⁴⁶⁹, la Strategia di sicurezza interna per il quadriennio 2010-2014⁴⁷⁰ e la Strategia Globale per la Politica Estera e di Sicurezza UE del 2016⁴⁷¹, le istituzioni UE si sono assunte l'impegno di combattere il terrorismo nel rispetto dei diritti dell'uomo su scala non solo europea ma addirittura mondiale⁴⁷², per rendere l'Europa più sicura e consentire ai suoi cittadini di vivere all'interno di un'effettiva area di libertà, sicurezza e giustizia⁴⁷³.

1.2.1. *Le previsioni di parte speciale e di parte generale nella decisione quadro 2002/475 GAI*

Le novità di parte speciale introdotte dalla decisione quadro del 2002 – oggi sostituita, si ricorda, dalla succitata direttiva 2017/541 – erano rappresentate dalle definizioni della finalità di terrorismo (art. 1) e di organizzazione terroristica (art. 2, par. 1)⁴⁷⁴, dall'obbligo di incriminazione delle condotte di direzione di (art. 2, par. 2, lett. a) e di partecipazione a tali organizzazioni (art. 2, par. 2, lett. b) e dall'obbligo di configurare come reati connessi ad attività terroristiche i reati di furto aggravato, di estorsione e di formazione di documenti amministrativi falsi commessi con finalità di terrorismo (art. 3)⁴⁷⁵.

La finalità di terrorismo descritta dal legislatore dell'Unione è frutto della combinazione di due componenti, una oggettiva e una soggettiva. La prima consiste nel compimento di

⁴⁶³ Decisione Quadro 2002/475/GAI, cit., considerando (2).

⁴⁶⁴ R. COOLSAET, *EU counterterrorism strategy: value added or chimera?*, cit., p. 858; Directorate-General for Internal Policies, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, cit., p. 66.

⁴⁶⁵ Il cui apice è rappresentato dall'adozione della decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002 “relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri”.

⁴⁶⁶ V. R. COOLSAET, *EU counterterrorism strategy: value added or chimera?*, cit., p. 858.

⁴⁶⁷ Per approfondimenti, si rinvia ad A. ALONSO, *Terrorismo, Yihadismo y Crimen Organizado en la Strategia Global de Seguridad de la UE*, cit., p. 18.

⁴⁶⁸ Varata in seguito agli attentati di Madrid e Londra e rimasta fino a oggi invariata: Consiglio dell'Unione europea, doc. 14469/4/05, Rev. 4, 30 novembre 2005.

⁴⁶⁹ “Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini”, pubblicato in Gazzetta ufficiale C 115 del 4 maggio 2010.

⁴⁷⁰ Adottata il 22 novembre 2010 dalla Commissione europea nella comunicazione “La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: cinque tappe verso un'Europa più sicura”, COM(2010)673, in seguito al succitato Programma di Stoccolma e secondo le linee guida deliberate dal Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010. La strategia in questione individua cinque obiettivi prioritari dell'Unione europea: smantellare le reti criminali internazionali, prevenire il terrorismo e contrastare la radicalizzazione e il reclutamento, aumentare i livelli di sicurezza per i cittadini e le imprese nel ciber spazio, rafforzare la sicurezza attraverso la gestione delle frontiere e aumentare la resilienza alle calamità naturali e provocate dall'uomo. <http://leg16.camera.it/561?appro=839#paragrafo3879>.

⁴⁷¹ Bruxelles, 28 giugno 2016 (Or. En), 10715/16.

⁴⁷² Attraverso i canali della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale e delle relazioni esterne dell'Unione europea.

⁴⁷³ Consiglio dell'Unione europea, doc. 14469/4/05, cit., p. 2. Per approfondimenti, si rinvia per tutti a S. MENDOZA CALDERÓN, *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Estrategias de actuación penal conforme al Tratado de Lisboa y respuestas legislativas*, cit., pp. 141 ss.; e ad A. ALONSO, *Terrorismo, Yihadismo y Crimen Organizado en la Strategia Global de Seguridad de la UE*, cit., pp. 18 ss.

⁴⁷⁴ Come noto, la definizione in questione è stata coniata successivamente a una prima esperienza maturata con l'azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998 “relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea”.

⁴⁷⁵ Per ulteriori approfondimenti, si rinvia per tutti a V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., pp. 140 ss.

tutta una serie di atti intenzionali – espressamente elencati dalla lettera a) alla lettera i) dell'art. 1 – che, «per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale» (par. 1). La seconda viene invece identificata dal medesimo articolo nel fine di «intimidire gravemente la popolazione, o costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale» (par. 1). Essa è applicabile a tutti i reati terroristici definiti dalle fonti dell'Unione europea, nonché – di riflesso – alla medesima categoria di reati all'interno di ciascun ordinamento giuridico nazionale: vuoi in forza di un'apposita trasposizione della definizione in esame da parte del legislatore, vuoi, in assenza di siffatta trasposizione, attraverso il ricorso all'interpretazione conforme al diritto UE⁴⁷⁶. Invece, i requisiti (cumulativi) dell'associazione o gruppo terroristico venivano individuati nella presenza di più di due soggetti, nella costituzione non fortuita per la commissione estemporanea di un reato, nella stabilità nel tempo e, infine, nell'azione concertata che detta organizzazione svolge allo scopo di commettere reati terroristici.

Le principali previsioni di parte generale della decisione quadro 2002/475 obbligavano i Paesi membri a estendere l'ambito di applicazione delle fattispecie incriminatrici sopra richiamate anche ai casi di istigazione, ai fatti commessi da più persone in concorso (art. 4, par. 1) e alle ipotesi di tentativo (eccezion fatta per la tentata detenzione di armi a scopo di terrorismo e per la tentata minaccia di commettere atti terroristici, non punibili ai sensi dell'art. 4, par. 2). Inoltre, la decisione quadro in questione obbligava gli Stati membri a prevedere e applicare sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive più severe di quelle previste per i corrispondenti reati comuni dal diritto interno, nonché tali da consentire alle autorità nazionali di emanare provvedimenti di estradizione nei confronti dei loro autori (art. 5, par. 1 e 2).

Sempre sul piano della pena, la decisione quadro del 2002 imponeva ai Paesi UE di sanzionare le condotte di direzione di un'associazione o gruppo terroristico con la reclusione non inferiore nel massimo a 15 anni e non inferiore a 8 anni nei casi di partecipazione, fatte salve le ipotesi di direzione finalizzate alla commissione di atti di mera minaccia di realizzare ulteriori atti terroristici (da punirsi invece con la reclusione non inferiore nel massimo a 8 anni: art. 5, par. 3). Inoltre, allo scopo di favorire una migliore modulazione delle pene irrogabili per reati terroristici nei diversi casi di specie, la decisione quadro attribuiva ai Paesi membri la facoltà di introdurre circostanze attenuanti applicabili in caso di rinuncia dell'autore all'attività terroristica o di collaborazione attiva del medesimo con le autorità amministrative o giudiziarie attraverso «informazioni che esse non avrebbero potuto ottenere con altri mezzi e che sono loro utili per: i) prevenire o attenuare gli effetti del reato; ii)

⁴⁷⁶ In argomento, all'interno di una bibliografia vastissima e di segno spesso critico rispetto essenzialmente al suo livello di dereterminatezza e alla sovrapposizione tra finalità di terrorismo e quella di eversione realizzata dalla decisione quadro in esame, cfr. per tutti E. SYMEONIDOU-KASTANIDOU, *Defining Terrorism*, in *Eur. Jour. Cr., Cr. Law and Cr. Just.*, Vol. 12, Iss. 1, 2014, pp. 14 ss.; C. FOCARELLI, *Brevi note sul problema della definizione del terrorismo internazionale*, cit., pp. 313 ss.; M.J. BORGERS, *Framework Decision on Combating Terrorism: Two Questions on the Definition of Terrorist Offences*, in *NJECL*, Vol. 3, Iss. 1, 2012, pp. 68 ss.; V. MASARONE, *Le «condotte con finalità di terrorismo» (art. 270-sexies c.p.): un'emergenza indeterminata*, in *I diritti fondamentali alla prova dell'emergenza*, cit., pp. 137 ss.; ID., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., pp. 140 ss.; S. GLESS, *The two Framework Decisions. A critical approach*, in *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case-law?*, cit., pp. 36 ss.; C.C. MURPHY, *EU Counter-Terrorism Law. Pre-Emption and the Rule of Law*, Oxford, 2012, pp. 55 ss.; T. PADOVANI, *Giustizia criminale. Radici, sentieri, dintorni, periferie di un sistema assente*, 4. *Diritto penale del nemico*, cit., pp. 262 ss.; I. MARRERO ROCHA, *Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, cit., p. 577; da ultimo, S. CRISPINO, *Finalità di terrorismo, snodi ermeneutici e ruolo dell'interpretazione conforme*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 226 ss. Cfr. altresì, *infra*, sub par. 4.

individuare o consegnare alla giustizia i complici nel reato; iii) acquisire elementi di prova; o iv) prevenire la commissione di altri reati» terroristici (art. 6)⁴⁷⁷.

Ancora sul piano sanzionatorio, la decisione quadro 2002/475 disciplinava infine la responsabilità delle persone giuridiche per la commissione di detti reati nei casi in cui questi ultimi venissero «commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto, che agisca a titolo individuale o in quanto membro di un organo della persona giuridica, che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, basata: a) sul potere di rappresentanza di detta persona giuridica; b) sul potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; c) sull'esercizio del controllo in seno a tale persona giuridica» (art. 7, par. 1). Il vincolo di fonte UE di sanzionare le persone giuridiche copriva anche le ipotesi di mancata sorveglianza o mancato controllo da parte di uno dei soggetti elencati al par. 1, laddove l'omissione abbia reso possibile la commissione di uno dei reati terroristici disciplinati dalla decisione quadro stessa (art. 7, par. 2). In casi siffatti, i legislatori degli Stati membri erano liberi di introdurre sanzioni «amministrative, civili o penali» (art. 8)⁴⁷⁸.

1.2.2. *Le modifiche apportate dalla decisione quadro 2008/919/GAI*

Nel 2008, in un rinnovato clima emergenziale *post* attentati, il legislatore UE è nuovamente intervenuto in tema di terrorismo per modificare e integrare la disciplina configurata dalla decisione quadro del 2002 seguendo i quattro imperativi «‘prevenire’, ‘proteggere’, ‘perseguire’ e ‘reagire’» promossi dal Regno Unito durante il proprio periodo di presidenza del Consiglio⁴⁷⁹.

Per quanto concerne le previsioni di parte speciale, sulla scia della Convenzione sulla prevenzione del terrorismo⁴⁸⁰ questa nuova fonte penale di *ex terzo* pilastro ha introdotto nell'ordinamento giuridico UE alcune fattispecie incriminatrici a tutela anticipata: la pubblica provocazione, il reclutamento e l'addestramento per finalità di terrorismo. Il primo (pubblica provocazione) punisce «la diffusione, o qualunque altra forma di pubblica divulgazione, di un messaggio con l'intento di istigare» la realizzazione degli atti terroristici espressamente elencati dall'art. 1, par. 1 della decisione quadro del 2002, «qualora tale comportamento, che preconizzi direttamente o indirettamente reati di terrorismo, dia luogo al rischio che possano essere commessi uno o più reati» (art. 1, par. 1, lett. a)⁴⁸¹. Il secondo (reclutamento) sanziona «l'induzione a commettere» uno dei suddetti atti, oppure a dirigere associazioni o gruppi terroristici, oppure ancora a parteciparvi (art. 1, par. 1, lett. b). Il terzo (addestramento) riguarda infine «l'atto di fornire 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 uno o più atti terroristici «nella consapevolezza che le istruzioni impartite sono intese per conseguire tale obiettivo» (art. 1, par. 1, lett. c)⁴⁸².

Per quanto concerne invece le modifiche di parte generale, la decisione quadro in esame rimette invece ai Paesi membri la scelta discrezionale in ordine alla punibilità del tentativo dei reati di addestramento e di reclutamento con finalità di terrorismo (art. 1, par. 2). Al riguardo, una parte della dottrina e della giurisprudenza di alcuni sistemi penali – come quello italiano – si adoperava tradizionalmente per arginare il più possibile l'applicabilità del

⁴⁷⁷ Al riguardo, v. E. COTTU, *Altre "soavi inquisizioni". Le tecniche premiali di rinuncia alla pena nella lotta al terrorismo contemporaneo*, cit., pp. 191 ss.

⁴⁷⁸ Per approfondimenti sul tema da un angolo visivo focalizzato sul sistema giuridico italiano, cfr. R. SABIA, *Delitti di terrorismo e responsabilità degli enti tra legalità ed esigenze di effettività*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 208 ss.

⁴⁷⁹ R. COOLSAET, *EU counterterrorism strategy: value added or chimera?*, cit., p. 860.

⁴⁸⁰ Cfr., *supra*, sub par. 2.1.

⁴⁸¹ Sul punto, con accento critico, cfr. L. MELLINGER, *Illusion of Security: Why the Amended EU Framework Decision Criminalizing 'Incitement to Terrorism' on the Internet Fails to Defend Europe from Terrorism*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2010, pp. 339 ss.

⁴⁸² Da ultimo, v. I. MARRERO ROCHA, *Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, cit., p. 578.

tentativo rispetto ai reati di pericolo⁴⁸³. Tuttavia, di fatto quest'ultima forma di anticipazione della tutela penale non può essere radicalmente esclusa dal variegato panorama giuridico del Vecchio Continente, i cui singoli ordinamenti nazionali differiscono ancora l'uno dall'altro per quanto riguarda le possibili concezioni – oggettiva, soggettiva o mista⁴⁸⁴ – del tentativo e della relativa disciplina⁴⁸⁵.

Del resto, parrebbe possibile affermare che, paradossalmente, la soluzione di punire tutti i fatti di terrorismo a titolo di delitto tentato in forza dell'applicazione delle regole nazionali di parte generale non possa che essere accolta con favore quantomeno dalla Commissione europea. Nella propria Relazione indirizzata al Parlamento europeo e al Consiglio “sull'attuazione della decisione quadro 2008/919/GAI, che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo”⁴⁸⁶, la Commissione ha infatti elogiato a più riprese gli Stati le cui norme domestiche di parte generale consentono di estendere ulteriormente il già ampio ambito di operatività dei reati terroristici nazionali di derivazione eurolunitaria.

1.2.3. *Le novità introdotte dalla direttiva 2017/541/UE*

Nel marzo 2017 il legislatore eurolunitario ha varato un nuovo testo di armonizzazione delle legislazioni penali dei Paesi membri in tema di contrasto al terrorismo. Allo scopo di stare al passo con il mutamento del fenomeno criminale in questione⁴⁸⁷, di adeguare la normativa UE al dettato della risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁴⁸⁸ e di colmare i «gaps nella repressione dei foreign terrorist fighters»⁴⁸⁹ rendendo le discipline penali antiterrorismo più coerenti, globali e allineate su scala

⁴⁸³ Sforzi, questi, che per vero vengono talora contraddetti da decisioni giudiziarie di segno opposto: cfr., *infra*, sub PARTE III. Peraltro, anche la dottrina italiana è da tempo divisa sulla questione della configurabilità del tentativo in relazione ai reati di pericolo (sull'argomento, di recente, v. G. DE FRANCESCO, *Il tentativo nei reati di pericolo. Prospettive di un dialogo ermeneutico*, in *Cass. pen.*, 2013, pp. 1731 ss; da ultimo, inoltre, F. DE MARINIS, *Considerazioni minime intorno al tentativo di arruolamento, tra legislazione e prassi giurisprudenziale*, in *Dir. pen. cont.*, 11 luglio 2017, p. 3, nt. 5 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; nella manualistica, inoltre, cfr. per tutti F. PALAZZO, *Corso di diritto penale*, cit., pp. 484-485 e G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, settima edizione, Torino, 2014, pp. 495-496) e a quelli che puniscono la commissione di meri atti preparatori. In realtà, nell'ambito delle molteplici anticipazioni di tutela predisposte per contrastare il terrorismo fondamentalista, la distinzione dogmatica tra reati di pericolo – suscettibili di sfociare nella lesione di beni giuridici senza l'intervento di ulteriori condotte – e reati preparatori – che si collocano in una fase precedente a quella punibile a titolo di tentativo e che dunque, al contrario, non sono suscettibili di ledere beni giuridici in assenza di ulteriori condotte – e la conseguente individuazione dei rispettivi limiti di tenore costituzionale tendono a sfumare. Così, nel tentativo disperato di recuperare un contenuto minimo di garanzia con l'intento di salvare fattispecie incriminatrici *hardcore* ritenute utili a scopi preventivi, soprattutto in giurisprudenza le due categorie tendono a confondersi e mescolarsi tra loro. Al riguardo, v. per tutti BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., pp. 8 ss.

⁴⁸⁴ Per approfondimenti all'interno della dottrina italiana, si rinvia per tutti a S. SEMINARA, *Il delitto tentato*, Milano, 2012, *passim*; e a D. GUIDI, *Il tentativo punibile: modelli di tipizzazione e nodi interpretativi*, in *Criminalia*, 2009, pp. 533 ss.

⁴⁸⁵ Per tutti, v. M. CANCIO MELIÁ, *Consideraciones sobre una regulación común europea de la tentativa*, in *Eurodelitos: el derecho penal económico en la Unión Europea*, coord. da A. Nieto Martín, K. Tiedemann, Castilla-La Mancha, 2005, p. 58, ove l'A. adduce come esempio la notevole distanza rinvenibile tra gli atti idonei e diretti in modo non equivoco alla commissione del delitto richiesti dal legislatore italiano «al *Straffelov* danese, per il quale il tentativo è costituito da qualunque azione diretta alla causazione o all'agevolazione del delitto» (*ivi*, pp. 58-59). In generale, per le tuttora ampie divergenze rinvenibili tra le parti generali dei diversi sistemi penali nazionali all'interno dell'Unione europea, cfr. per tutti J. BLOMSMA, C. PERISTERIDOU, *The way forward: a general part of European Criminal Law*, in *Approximation of substantive criminal law in the EU: the way forward*, a cura di A. Weyembergh, F. Galli, Bruxelles, 2013, pp. 17 e 19; A. WEYEMBERGH, *The Functions of Approximation of Penal Legislation Within the European Union*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 12/2005, p. 154; F. VIGANÒ, *Verso una “parte generale europea”?*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., p. 128; G. FIANDACA, *Diritto penale europeo: spunti di riflessione intorno a possibili modelli di disciplina*, *ivi*, p. 142; S. MANACORDA, *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, n. 5/2017, p. 669; V. MILITELLO, *L'identità della scienza giuridica penale nell'ordinamento multilivello*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, p. 128.

⁴⁸⁶ COM(2014) 554 final.

⁴⁸⁷ Cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 1.

⁴⁸⁸ Cfr., *supra*, sub par. 1.2. V. ad esempio E. LÓPEZ JACOISTE, *La Unión Europea ante los combatientes terroristas extranjeros*, in *Revista de estudios europeos*, n. 67/2016, p. 63.

⁴⁸⁹ A. SÁNCHEZ FRÍAS, *The EU Directive on Combating Terrorism and the Criminalisation of Travelling*, cit., p. 215.

europea⁴⁹⁰, la direttiva 2017/541 sostituisce integralmente la decisione quadro del 2002 con l'intento di potenziare il grado di ravvicinamento delle suddette legislazioni attraverso previsioni normative di parte sia speciale sia generale⁴⁹¹.

In particolare, come i primi commentatori hanno evidenziato, la nuova direttiva si snoda essenzialmente lungo tre direttrici⁴⁹². Attraverso la prima il legislatore dell'Unione fornisce una propria, altrettanto decisa risposta penale ai fenomeni dei *foreign fighters*⁴⁹³, del finanziamento al terrorismo e dell'uso massiccio di *internet* per alimentare il terrorismo stesso⁴⁹⁴, allineandosi appunto alle fonti del Consiglio di sicurezza ONU e imponendo agli Stati membri di conformare le rispettive legislazioni entro l'8 settembre 2018. Attraverso la seconda, al pari di tutte le altre fonti esaminate finora il legislatore UE intende garantire il più intenso grado di cooperazione possibile tra le autorità nazionali coinvolte nel contrasto al terrorismo. Attraverso la terza, il legislatore UE ha introdotto infine un corpo di disposizioni a tutela delle vittime di reati terroristici in integrazione delle previsioni della direttiva 2012/29/UE⁴⁹⁵.

Per quanto riguarda i profili di parte speciale, le principali novità introdotte dalla direttiva 2017/541 sono rappresentate dalle fattispecie a tutela ancor più anticipata rispetto alle decisioni quadro del 2002 e del 2008 che incriminano:

- a) i viaggi all'estero commessi con finalità di terrorismo (art. 9);
- b) l'organizzazione o agevolazione di tali viaggi (art. 10);
- c) l'addestramento passivo (art. 8) con la medesima finalità⁴⁹⁶;
- d) il finanziamento del terrorismo (art. 11).

Il reato di cui all'art. 9 punisce l'atto di recarsi all'estero – o, in caso di viaggio non consumato, i relativi atti preparatori (par. 2, lett. b) – «al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo [...] o di partecipare alle attività di un gruppo terroristico», con la consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività di quest'ultimo o allo svolgimento di un addestramento con finalità terroristiche (par. 1). La fattispecie di organizzazione o agevolazione di viaggi con la medesima finalità incrimina «tutti gli atti connessi all'organizzazione o agevolazione del viaggio di una persona a fini terroristici, [...] e nella consapevolezza che l'assistenza è prestata a tal fine» (art. 10). Come si è accennato in precedenza in relazione alle fonti del Consiglio d'Europa⁴⁹⁷, l'addestramento passivo consiste nel «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 reati terroristici (art. 8). Infine, in linea con la Convenzione internazionale per la repressione del

⁴⁹⁰ I. MARRERO ROCHA, *Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, cit., pp. 581-582.

⁴⁹¹ Per alcuni primi commenti alla direttiva in questione, v. M. FERNÁNDEZ PÉREZ, *The time has come to complain about the Terrorism Directive*, in *EDRi*, 15 febbraio 2017; S. SANTINI, *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, in *Dir. pen. cont.*, 4 luglio 2017; G. DUCOLI, *La lotta dell'Unione europea al terrorismo. Un primo sguardo alla direttiva UE/2017/541*, in *LP*, 27 luglio 2017; S. DE LUCA, *La direttiva 2017/541/UE e il difficile bilanciamento tra esigenze di pubblica sicurezza e rispetto dei diritti umani*, in *Eurojus.it*, 3 luglio 2017. In riferimento alla fase negoziale della direttiva, si rinvia invece ad A. GARRIDO MUÑOZ, *The Proposal for a New Directive on Countering Terrorism: Two Steps Forward, How Many Steps Back?*, in *European Papers*, Vol. 1, N. 2, 2016, pp. 759 ss.

⁴⁹² S. SANTINI, *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, cit., p. 2; G. DUCOLI, *La lotta dell'Unione europea al terrorismo. Un primo sguardo alla direttiva UE/2017/541*, cit., pp. 2-3.

⁴⁹³ Cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 1.

⁴⁹⁴ Cfr. *ibidem*.

⁴⁹⁵ Del 25 ottobre 2012, «che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI». Diffusamente, per un'analisi della direttiva in questione si rinvia per tutti a S. ALLEGREZZA, *Il ruolo della vittima nella direttiva 2012/29/UE*, in *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, a cura di L. Luparia, Padova, 2015, pp. 3 ss.; e M. VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?*, cit., pp. 96 ss.

⁴⁹⁶ La finalità di terrorismo ai sensi del diritto UE è ora collocata nell'art. 3 della direttiva in esame, le cui previsioni ricalcano quelle della decisione quadro del 2002 (cfr., *supra*, sub par. 2.2.1).

⁴⁹⁷ Cfr., *supra*, sub par. 2.1.

finanziamento del terrorismo⁴⁹⁸, il legislatore eurounitario ha imposto agli Stati membri di punire la fornitura o raccolta – intenzionale, diretta o indiretta, e in qualsiasi modo effettuata – di capitali con l'intenzione che essi «siano utilizzati, o sapendo che saranno destinati ad essere utilizzati, in tutto o in parte», per commettere reati terroristici (art. 11)⁴⁹⁹.

Per quanto riguarda invece i profili di parte generale, il *quid novi* più significativo della direttiva 2017/541 è rappresentato dalla disposizione che svincola la punibilità dei reati riconducibili a un gruppo terroristico (art. 4) o connessi ad attività terroristiche (artt. 5-12) dall'effettiva commissione di – o dal collegamento specifico con – uno dei reati terroristici previsti dalla direttiva stessa (art. 13). Come una parte dei primi commentatori ha evidenziato, questa disposizione «implica, ad esempio, che ai fini dell'integrazione della fattispecie di fornitura di addestramento, *non è necessario* che l'addestratore *istruisca una persona al fine di commettere uno specifico reato di terrorismo*; né [...] sarà necessario provare in giudizio tale circostanza»⁵⁰⁰.

Alla disposizione sulla connessione di cui all'art. 13 la direttiva 2017/541 aggiunge l'obbligo di punire il concorso di persone nel compimento di atti preparatori quali l'atto di ricevere un addestramento, l'aiutare una persona a ottenere istruzioni e il finanziamento del terrorismo (art. 16, par. 1). Inoltre, la punibilità dell'istigazione dovrà essere estesa a livello nazionale a tutti i reati terroristici disciplinati dalla normativa UE (art. 16, par. 2). Infine, il tentativo è stato esteso persino ai reati di viaggio all'estero e di addestramento con finalità di terrorismo (art. 16, par. 3), potendosi configurare a prima vista anche un'ipotesi davvero paradigmatica (e problematica) di tentativo di un atto preparatorio di un ulteriore atto preparatorio in relazione, ad esempio, alla fattispecie di viaggio all'estero con la medesima finalità *ex art. 9, par. 2, lett. b* della direttiva.

Oltre alle succitate previsioni destinate alla protezione delle vittime di reati terroristici, il legislatore eurounitario ha imposto infine ai Paesi membri di adottare misure di congelamento o confisca di «proventi derivati dall'atto di commettere o di contribuire alla commissione di uno dei reati di cui alla presente direttiva» e dei «beni strumentali utilizzati o destinati a essere utilizzati a tal fine» (art. 20, par. 2)⁵⁰¹. Le misure di confisca applicate a livello nazionale in relazione ai reati terroristici di derivazione UE dovranno inoltre essere allineate con le previsioni generali in materia della direttiva 2014/42/UE⁵⁰².

2. *Le analogie tra le fonti antiterrorismo sovranazionali*

Sotto il profilo contenutistico, le fonti sovranazionali di contrasto al terrorismo si contraddistinguono per una notevole dilatazione del penalmente rilevante e per il loro tenore spiccatamente preventivo e repressivo⁵⁰³. Le figure di reato sopra descritte dispongono infatti l'incriminazione di atti meramente preparatori⁵⁰⁴, attribuiscono un ruolo centrale alla

⁴⁹⁸ Cfr., *supra*, *sub par. 1.1*. In dottrina, in riferimento alla proposta di direttiva allora in fase di negoziato, v. G. ROMA, *Follow the money: sviluppi recenti del contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale*, cit., p. 226.

⁴⁹⁹ S. SANTINI, *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, cit., pp. 13-14; G. DUCOLI, *La lotta dell'Unione europea al terrorismo. Un primo sguardo alla direttiva UE/2017/541*, cit., p. 7.

⁵⁰⁰ S. SANTINI, *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, cit., p. 7.

⁵⁰¹ *Ivi*, p. 18; G. DUCOLI, *La lotta dell'Unione europea al terrorismo. Un primo sguardo alla direttiva UE/2017/541*, cit., p. 10.

⁵⁰² Del 3 aprile 2014, "relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea".

⁵⁰³ Tra i contributi più recenti, cfr. J. TÓTH, *Counter-Terrorism or Anti-Terrorism in the Area of Freedom, Security and Justice without Liberty*, in *The Rule of Law and Terrorism*, cit., p. 208.

⁵⁰⁴ In relazione alla decisione quadro UE del 2008, v. da ultimo Directorate-General for Internal Policies, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, cit., p. 33.

componente finalistica a discapito di quella fattuale⁵⁰⁵ e obbligano, come si è detto, a irrogare sanzioni penali maggiori rispetto a quelle previste nei singoli ordinamenti nazionali per i reati comuni corrispondenti⁵⁰⁶.

Per quanto riguarda in particolare quest'ultimo aspetto, in alcuni casi i minimi del massimo edittale imposti dal legislatore UE possono persino stridere con consolidate regole generali dei sistemi giuridici domestici relative alla sanzione penale e, di riflesso, con l'equilibrio tra le varie funzioni che quest'ultima persegue. Si pensi ad esempio all'obbligo di incriminare le condotte di direzione di un gruppo terroristico sancito oggi dalla direttiva 2017/541⁵⁰⁷ e, prima ancora, dalla decisione quadro 2002/475⁵⁰⁸, le quali devono essere sanzionate a livello nazionale con «la reclusione di durata massima non inferiore a 15 anni»⁵⁰⁹. Come una parte della dottrina ha evidenziato, ben vi possono essere ordinamenti – come quello tedesco – nei quali la soglia minima individuata dal legislatore eurounitario per le ipotesi di direzione di un gruppo terroristico coincidono addirittura con il massimo di pena detentiva previsto dalla parte generale dello *ius criminale* nazionale⁵¹⁰.

Tale esempio mette a nudo la fisiologica difficoltà – tanto più in assenza di una pur minima parte generale condivisa a livello UE – di effettuare scelte sanzionatorie pienamente coerenti con quelle effettuate dai sistemi penali di tutti i Paesi membri e capaci dunque di convivere in piena armonia con essi⁵¹¹. Inoltre, di per sé sole considerate simili pene sembrano disvelare opzioni di politica criminale orientate alla produzione di effetti general-preventivi di mera dissuasione⁵¹² che possono risultare di dubbia efficacia rispetto alle

⁵⁰⁵ Anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici ivi riportati, v. I.J. PATRONE, *La legislazione dell'Unione europea tra esigenze di armonizzazione e logiche emergenziali*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 288. In riferimento alla proposta di direttiva COM(2015) final, v. G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., 209 ss. Successivamente all'adozione della direttiva 2017/541, v. S. SANTINI, *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, cit., p. 31 e gli Autori citati *ivi*.

⁵⁰⁶ Per tutti e per ulteriori riferimenti, cfr. U. SIEBER, *Blurring the Categories of Criminal Law and the Law of War: Efforts and Effects in the Pursuit of Internal and External Security*, cit., pp. 31 ss.; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 140 ss.

⁵⁰⁷ Art. 4, lett. A.

⁵⁰⁸ Cfr., *supra*, sub par. 2.2.1.

⁵⁰⁹ Art. 15, par. 3 della direttiva 2017/541, cit.

⁵¹⁰ La critica, in riferimento alla summenzionata decisione quadro del 2002, è di S. MOCCIA, *Funzione della pena ed implicazioni sistematiche: tra fonti europee e Costituzione italiana*, in *Dir. pen. proc.*, 2012, p. 924. Per ulteriori approfondimenti sulle ripercussioni delle recenti riforme penali di contrasto al terrorismo sulle parti generali dei sistemi penali nazionali, cfr. *infra*, sub PARTE IV, par. 3.1.1-3.1.3.

⁵¹¹ Infatti, le scelte di politica criminale adottate sul piano sanzionatorio a ciascun livello ordinamentale assumono un peso decisivo nella configurazione del rispettivo sistema penale, bilanciando le varie istanze sottese al ricorso alla sanzione penale e valorizzando, in misura maggiore o minore, la loro funzione rieducativa. In dottrina, l'opportunità – se non addirittura la necessità – di concentrare gli sforzi di indagine della scienza penale europea sulla comparazione delle parti generali dei sistemi penali degli Stati UE ed extra-UE allo scopo di elaborare una concezione generale UE del reato e della pena, una «grammatica penale comune» e «categorie dogmatiche condivise» è evidenziata per tutti da G.P. FLETCHER, *The Grammar of Criminal Law. American, Comparative, and International*, Volume One: Foundations, Oxford, 2007. Con specifico riferimento alla suddetta necessità a livello UE, nel quale sembrano già in atto «processi di convergenza d'ordine culturale, sociale, politico e financo giuridico favoriti dall'incremento della circolazione di persone e idee, dalla osmosi dei modelli, [e] dalla acquisita consapevolezza di offrire risposte a problemi comuni» (A. BERNARDI, *Sull'opportunità di una armonizzazione europea delle scelte sanzionatorie nazionali*, in *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, a cura di L. Foffani, Milano, 2006, pp. 123 ss.), cfr. per tutti e per i relativi approfondimenti ID., *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa: linee ricostruttive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, pp. 76 ss.; R. SICURELLA, *Some reflections on the need for a general theory of the competence of the European Union in criminal law*, in *Substantive Criminal Law of the European Union*, a cura di A. Klip, Antwerpen, 2011, pp. 233 ss.; J. VOGEL, *Política criminal y dogmática penal europeas*, in *Rev. Pen.*, n. 11/2003, pp. 138 ss.

⁵¹² Sempre in riferimento alla decisione quadro del 2002, v. S. MOCCIA, *Funzione della pena ed implicazioni sistematiche: tra fonti europee e Costituzione italiana*, cit., 924. In questo senso, cfr. anche V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., p. 145; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 140 ss.; nonché, da ultimo, M.A. CANO PAÑOS, *La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre*, in *ReDCE*, n. 27/2017, par. 1.

caratteristiche tipiche degli autori di reati terroristici e, più in generale, di ogni tipologia di delinquente radicalizzato⁵¹³.

Per vero, le suddette opzioni sanzionatorie riflettono in larga misura una tendenza particolarmente consolidata, anche sul piano giurisprudenziale, nei Paesi del nord Europa. Questi ultimi sembrano infatti valorizzare notevolmente gli indici della gravità del reato e della necessità di pene severe proporzionate a detta gravità a scopi sia di deterrenza⁵¹⁴, sia di radicale neutralizzazione dei terroristi. Recentemente, in parziale controtendenza, l'Unione europea sembra aver prestato maggiore attenzione – seppure, allo stato attuale, soltanto all'interno di testi di *soft law* – all'esigenza di individualizzare le pene inflitte per la commissione di reati terroristici in chiave di de-radicalizzazione e risocializzazione dei loro autori⁵¹⁵. Su tutti, il documento “*Conclusions of the Council of the European Union and of the Member States meeting within the Council on enhancing the criminal justice response to radicalisation leading to terrorism and violent extremism*”⁵¹⁶ ravvisa alcune possibili migliorie in direzione special-preventiva nel miglioramento dell'ambiente carcerario e delle condizioni di detenzione⁵¹⁷, nonché nel ricorso a misure alternative o cumulative alla detenzione scelte e applicate a seconda delle peculiarità del caso concreto⁵¹⁸. Misure simili vengono applicate con maggiore frequenza, ad esempio, in Paesi membri quali il Belgio, l'Olanda e l'Ungheria⁵¹⁹, nei quali esse vengono talora accompagnate a specifici programmi di reinserimento e si tiene proficuamente conto anche del comportamento *post factum* tenuto dal condannato⁵²⁰.

Sempre nell'orizzonte regionale, con l'adozione della direttiva 2017/541 la disciplina penale in tema di contrasto al terrorismo imposta dall'Unione appare aver assunto un tenore addirittura «pre-preventivo»⁵²¹. Le novità introdotte⁵²² rispetto alla disciplina configurata dalle decisioni quadro del 2002⁵²³ e del 2008⁵²⁴ esasperano ulteriormente le già sperimentate tecniche di anticipazione della tutela attraverso la dura repressione di atti non soltanto meramente preparatori, ma che per di più intersecano spesso fondamentali sfere di libertà

⁵¹³ Per approfondimenti, cfr. *infra*, sub PARTE IV, par. 1. In dottrina, si veda da ultimo e per tutti A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., *passim*.

⁵¹⁴ In questo senso, si veda sent. *R v Mansha*, [2006] EWCA Crim 2051, punto 11: «una persona condannata per un reato terroristico deve aspettarsi una condanna sostanziosa [...] che serva da deterrente ad altri».

⁵¹⁵ V. A. VAHLAS, *Le droit de l'Union européenne et la « guerre contre le terrorisme »*, in *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, cit., p. 258.

⁵¹⁶ Del 20 novembre 2015, in [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/?utm_source=dsm-
auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20European%20Union%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20enhancing%20the%20criminal%20justice%20response%20to%20radicalisation%20leading%20to%20terrorism%20and%20violent%20extremism](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/?utm_source=dsm-
auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20European%20Union%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20enhancing%20the%20criminal%20justice%20response%20to%20radicalisation%20leading%20to%20terrorism%20and%20violent%20extremism).

⁵¹⁷ *Conclusions of the Council of the European Union and of the Member States meeting within the Council on enhancing the criminal justice response to radicalisation leading to terrorism and violent extremism*, cit., par. 1.

⁵¹⁸ Sulla base, in particolare, di adeguate valutazioni periodiche e a base individuale del rischio capaci di tenere in debito conto il concreto grado di pericolo esistente per la sicurezza pubblica (*ivi*, par. 2).

⁵¹⁹ Recentemente, in Ungheria è infatti entrato in vigore un codice per l'esecuzione delle sanzioni penali costruito in larga parte sulla disciplina di misure e canali differenziati – tra cui la scarcerazione con obbligo di soggiorno, sotto il controllo delle autorità, in appartamenti appositamente designati – volti alla rieducazione e alla progressive reintegrazione del condannato nel tessuto sociale (v. per tutti *Section 113, Act LXXII*): v. Eurojust, *Foreign Terrorist Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response. Fourth Eurojust Report*, novembre 2016, p. 40.

⁵²⁰ Per ulteriori approfondimenti sul tema, anche in relazione a quei Paesi membri in cui il ricorso alle misure in questione è meno frequente o affinato (se non addirittura non previsto dalla legge), v. *ivi*, pp. 17 ss. Diffusamente, inoltre, si rinvia per alcune aggiornate ricerche sul tema ad A. BERNARDI, *L'evoluzione in Europa delle alternative alla pena detentiva tra comparazione e impulsi sovranazionali*, cit., pp. 51 ss.; e alle indagini comparate racchiuse in *Prison Overcrowding and Alternatives to Detention. European Sources and National Legal Systems*, a cura di A. Bernardi, coordinato da A. Martufi, Napoli, 2016; e in *La lotta al sovraffollamento carcerario in Europa. Modelli di pena e di esecuzione nell'esperienza giuridica comparata*, a cura di A. Bernardi, M. Venturoli, 2018.

⁵²¹ M. KAIIFA-GBANDI, *Prevention of terrorism and the criminal law of pre-preventive repression. New punishable acts for combating terrorism in the EU*, in *Poinika Chronika Law Review*, 2009, pp. 385 ss.

⁵²² Cfr., *supra*, sub par. 2.2.3.

⁵²³ Cfr., *supra*, sub par. 2.2.1.

⁵²⁴ Cfr., *supra*, sub par. 2.2.2.

dell'individuo⁵²⁵. La punizione viene così dilatata a fasi ancor più distanti dalla concreta messa in pericolo di un bene giuridico rispetto allo scenario anteriore alle riforme normative a livello sovranazionale⁵²⁶.

In questo senso, particolarmente criticata dalla dottrina è la fattispecie di pubblica provocazione a commettere un reato terroristico di cui all'art. 5 della direttiva 2017/541. Come si è detto in relazione alla analoga previsione della decisione quadro del 2008⁵²⁷, essa punisce la diffusione o qualunque altra forma di pubblica divulgazione di un messaggio – con qualsiasi mezzo, sia online che offline – con l'intento di istigare alla commissione dei reati previsti dall'art. 3, par. 1 della direttiva stessa⁵²⁸. Quest'ultima precisa che per la punibilità delle condotte di pubblica provocazione è necessario che esse, «direttamente o indirettamente, ad esempio mediante l'apologia di atti terroristici», promuovano il compimento di questi ultimi creando così il pericolo che essi possano essere successivamente commessi⁵²⁹. Oltre alla suddetta irrilevanza dell'eventuale mancanza di connessione tra la condotta di diffusione o pubblica divulgazione e la commissione di un reato terroristico specifico⁵³⁰, l'ambito di applicazione della fattispecie in esame risulta dunque estremamente ampio se si tiene conto anche dell'espressa inclusione nel precetto delle ipotesi di istigazione indiretta.

Per queste ragioni, la dottrina ha criticato innanzitutto il rischio di dissoluzione di quell'«inscindibile nesso che invece dovrebbe legare la provocazione a commettere un reato alla spinta attivizzante a compierlo generata nei destinatari»⁵³¹. Tra l'altro, per descrivere il contenuto del reato di pubblica provocazione a commettere reati terroristici il legislatore UE ha fatto ricorso a una clausola generale⁵³² («qualunque altra forma di pubblica divulgazione»⁵³³) che acuisce sensibilmente il coefficiente di indeterminatezza della norma penale in questione. Tale clausola crea infatti un notevole *vulnus* alla certezza del diritto dall'ottica dell'individuo e amplia il *range* di possibili significati a disposizione dell'interprete, il quale potrebbe includervi appunto condotte espressive di sfere di libertà soggettive del tutto inidonee a creare un concreto pericolo ai beni giuridici protetti⁵³⁴.

Come la medesima dottrina ha sottolineato, questa ulteriore anticipazione della soglia sufficiente a far scattare la repressione penale sembra suggerire «che il legislatore abbia rinunciato anche alla prova del pericolo in concreto, in quanto le condotte sarebbero pericolose a prima vista, presentando sintomi incontrovertibili di una rischiosità *in re ipsa*. Rispetto a questa classe di reati, il pericolo non va accertato caso per caso e in base a una

⁵²⁵ Al riguardo, tra i contributi più recenti, cfr. per tutti: con specifico riferimento alla libertà di espressione, F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., pp. 107 ss.; H. HERLIN-KARNELL, *The EU as a Promoter of Preventive Criminal Justice and the Internal Security Context*, in *European Politics and Society*, 2016, Iss. 1, *passim*; A. SPATARO, *Politiche della sicurezza e diritti fondamentali*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 220; G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., pp. 212 ss.; Directorate-General for Internal Policies, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, cit., p. 63.

⁵²⁶ Per tutti, già in riferimento alla decisione quadro del 2008, v. V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., pp. 150 e 153. Più recentemente, v. inoltre Directorate-General for Internal Policies, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, cit., p. 63; e S. SANTINI, *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, cit., p. 31.

⁵²⁷ Cfr. *supra*, sub par. 2.2.2.

⁵²⁸ Fatta salva l'ipotesi di pubblica provocazione a commettere il reato di minaccia di realizzare reati terroristici, espressamente esclusa dall'art. 5.

⁵²⁹ Sul tema, v. per tutti F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, in *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, cit., pp. 106 ss.

⁵³⁰ Cfr., *supra*, sub par. 2.2.3.

⁵³¹ G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., p. 212.

⁵³² Sul tema, si rinvia diffusamente e per tutti a D. CASTRINUOVO, *Clausole generali e diritto penale*, in *Dir. pen. cont.*, 14 novembre 2012, e in *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, a cura di A. Castaldo, V. de Francesco, M. del Tufo, S. Manacorda, L. Monaco, Napoli, 2013, pp. 477 ss.; e, da ultimo, ID., *Tranelli del linguaggio e "nullum crimen". Il problema delle clausole generali nel diritto penale*, in *LP*, 7 giugno 2017.

⁵³³ Corsivo aggiunto.

⁵³⁴ In questo senso, v. G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., pp. 212-213.

prognosi postuma *ex ante*; il pericolo si assume essere consustanziale alla condotta e con essa coincidente, diversamente dai reati di pericolo in concreto, rispetto ai quali non si può prescindere da tale verifica»⁵³⁵. Per giunta, mentre il diritto penale continua ad allargare la propria presa alla pressoché totalità dei fatti commessi in contiguità agli ambienti fondamentalisti o a rischio di radicalizzazione, il vero punto di riferimento individuato dal legislatore per la loro punizione e dunque l'unico appiglio rimasto per legittimarne, eventualmente, la permanenza nell'ordinamento giuridico è lo scopo di terrorismo perseguito dal soggetto attivo.

Epperò, anche in relazione a tale scopo non mancano le critiche provenienti da una parte della dottrina. Da più parti si lamenta infatti l'eccessiva indeterminazione della finalità di terrorismo ai sensi del diritto UE⁵³⁶. Per vero, una parte dei commentatori ricorda che la finalità di terrorismo tratteggiata dalle fonti eurounitarie non poteva che stabilire quali elementi minimi gli Stati membri dovessero inserire nelle rispettive disposizioni nazionali di trasposizione. A questi ultimi sarebbe stata dunque rimessa ogni precisazione ritenuta necessaria a guidare l'attività degli operatori senza intaccare, al tempo stesso, il nucleo duro della definizione fornita a livello UE, onde arginare il rischio di interpretazioni notevolmente differenziate cioè da Stato a Stato⁵³⁷. Al riguardo, senza contare la difficoltà generale di definire compiutamente un fenomeno così complesso nei suoi connotati politici, sociologici e criminologici all'interno di una sola norma⁵³⁸, pare opportuno precisare che a differenza di alcune disposizioni nazionali di trasposizione (tra cui quelle previste nell'ordinamento giuridico italiano dall'art. 270 *sexies* c.p.)⁵³⁹, l'art. 3 della direttiva 2017/541⁵⁴⁰ arricchisce la componente oggettiva della finalità di terrorismo⁵⁴¹ enumerando una serie di reati (par. 1) suscettibili di essere qualificati come terroristici in presenza del relativo dolo specifico (par. 2). Così, a destare maggiore preoccupazione sotto il profilo del principio di sufficiente determinatezza della norma penale dovrebbero essere in realtà proprio quelle previsioni nazionali che spianano la strada – a causa dell'imperfetta trasposizione dei suddetti atti UE – a un'incerta interpretazione della finalità di terrorismo in modo conforme alle fonti sovranazionali. Tale interpretazione può finire infatti per estendere i contorni dei requisiti oggettivi di detta finalità e per produrre dunque imprevedibili effetti *in malam partem* a carico dell'individuo⁵⁴².

Inoltre, come si è visto nella Parte precedente, la spiccata soggettivizzazione dell'illecito tende a scardinare pilastri e garanzie fondamentali del sistema penale, inclinando quest'ultimo al perseguimento di tipi d'autore anziché di fatti sufficientemente materiali, offensivi e colpevoli⁵⁴³ ed esponendolo al rischio di ancor più gravi allineamenti alle logiche del diritto penale del nemico. Detto rischio pare poi ancora più elevato se si tiene conto del fatto che l'irrelevanza della connessione degli atti preparatori oggetto di punizione nelle fattispecie UE con un reato terroristico specifico non può che estendere a dismisura il campo di applicazione delle fattispecie stesse, svincolare parzialmente il giudizio relativo alla

⁵³⁵ *Ivi*, pp. 211-212.

⁵³⁶ Ora contenuta nell'art. 3, par. 1 e 2 della direttiva 2017/541. In merito alle due componenti – una oggettiva e una soggettiva – che caratterizzano la finalità di terrorismo normativizzata a livello UE, cfr. anche per i riferimenti bibliografici *ivi* riportati *supra*, sub par. 2.2.1.

⁵³⁷ V. R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., pp. 183 ss.

⁵³⁸ Per approfondimenti, v. C. LAMBERTI, *Gli strumenti di contrasto al terrorismo e al cyber-terrorismo nel contesto europeo*, cit., p. 139.

⁵³⁹ Cfr., *infra*, sub PARTE III, *Capitolo I*, par. 1.3 ss.

⁵⁴⁰ Al pari dell'art. 1, par. 1 della decisione quadro del 2002: cfr., *supra*, sub par. 2.2.1.

⁵⁴¹ Cfr. *ibidem*.

⁵⁴² Cfr. S. CRISPINO, *Finalità di terrorismo, snodi ermeneutici e ruolo dell'interpretazione conforme*, cit., pp. 230 ss. In ogni caso, da una prospettiva più ampia, la questione generale relativa all'ammissibilità di interpretazioni di disposizioni penali nazionali sfavorevoli all'imputato ma conformi al dettato delle fonti sovranazionali che disciplinano una data materia, cfr. per tutti e per gli ulteriori riferimenti bibliografici V. MANES, *Metodo e limiti dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, in *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, cit., pp. 409 ss.

⁵⁴³ Sempre in riferimento alla proposta successivamente sfociata nell'adozione della direttiva 2017/541, v. G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., pp. 210-211.

responsabilità penale dal grado di offensività del caso concreto e spianare la strada a presunzioni probatorie scarsamente compatibili con il dettato costituzionale. Infatti, la dissoluzione del fatto nella struttura dell'illecito e l'irrelevanza della suddetta connessione possono aprire una breccia a congetture processuali basate essenzialmente sul solo contesto in cui il soggetto è inserito o da altri elementi di contorno attinenti al fenomeno che si sta combattendo e a chi si ha di fronte, piuttosto che a ciò che quest'ultimo ha commesso⁵⁴⁴.

Con la nuova direttiva, il legislatore eurounitario cavalca insomma con rinnovato vigore l'ondata politico-criminale inaugurata dopo l'attentato dell'11 settembre 2001 a New York rivendicando il proprio ruolo di «security actor»⁵⁴⁵ e avvicinando la normativa del Vecchio Continente ad alcuni dei tratti tipici della corrente della *law of fear*. Anche l'«escalation securitaria»⁵⁴⁶ a livello UE sembra trarre origine dalla generale tendenza della società ad adottare precauzioni su vasta scala in presenza della percezione dominante di un'ingente minaccia⁵⁴⁷ – per quanto interessa in questa sede, la minaccia terroristica – a costo di sacrificare i principi fondamentali della materia penale e i diritti inviolabili dell'individuo.

⁵⁴⁴ Riecheggiando così antichi insegnamenti della Scuola Postiva incentrati su istanze di mera difesa sociale: v. M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, cit., p. 253.

⁵⁴⁵ C. ECKES, *The legal framework of the European Union's counter-terrorist policies: full of good intentions?*, cit., p. 132.

⁵⁴⁶ G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., p. 216.

⁵⁴⁷ M.J. BORGERS, E.V. SLIEDREGT, *The Meaning of the Precautionary Principle for the Assessment of Criminal Measures in the fight against terrorism*, cit., p. 186.

CAPITOLO III
L'ARMONIZZAZIONE DELLE LEGISLAZIONI PENALI ANTITERRORISMO: UN
PRIMO BILANCIO

SOMMARIO: 1. I principali fattori alla base dell'incidenza delle fonti penali antiterrorismo sovranazionali nei sistemi giuridici nazionali. – 2. (Segue.) Le possibili forme di attrazione del diritto antiterrorismo nazionale nella competenza della Corte di giustizia. – 3. (Segue.) La crescente convergenza delle legislazioni penali antiterrorismo in Europa. – 4. I fattori di resistenza al ravvicinamento normativo. – 4.1. Il potenziale ambivalente delle tradizioni penali nazionali e la loro influenza sulla prassi applicativa. – 4.2. Il margine di discrezionalità degli Stati membri e i diversi approcci dei legislatori nazionali rispetto agli obblighi di incriminazione UE. – 4.3. Le differenze strutturali e funzionali tra le norme penali UE e nazionali. – 4.4. La mancanza di una parte generale del diritto penale UE.

1. I principali fattori alla base dell'incidenza delle fonti penali antiterrorismo sovranazionali nei sistemi giuridici nazionali

Sotto il profilo del loro impatto armonizzante, invece, le fonti penali sovranazionali svolgono un ruolo d'impulso determinante nell'ambito del movimento di riforma delle legislazioni antiterrorismo nazionali⁵⁴⁸. Oltre alla trasposizione sempre più capillare delle Convenzioni ONU da parte dei legislatori domestici, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si rivelano – per provenienza e struttura – le più pratiche e veloci da adottare in situazioni di emergenza, nonché le più influenti sul contenuto delle fonti penali “concorrenti” a livello sia regionale, sia nazionale. Anche le Convenzioni del Consiglio d'Europa in tema di contrasto al terrorismo sembrano aver acquisito col tempo un'incidenza via via maggiore sulle legislazioni penali dei relativi Stati parte, intervenendo il più delle volte come una sorta di “fonti interposte” – da un punto di vista cronologico – tra le risoluzioni suddette e gli atti normativi eurounitari di armonizzazione. Infine, seppure spesso arrivino per ultime rispetto agli strumenti ora richiamati recependone i contenuti salienti, le fonti UE risultano dotate di una forza armonizzante particolarmente accentuata. Il Trattato di Lisbona ha infatti posto rimedio – oltre, almeno in parte, al noto *deficit* di democraticità della procedura legislativa per l'adozione di tali fonti⁵⁴⁹ – alle limitazioni apposte alla

⁵⁴⁸ Per alcuni esempi relativi alla profonda incidenza del diritto penale antiterrorismo UE sul diritto penale tedesco di settore, v. per tutti A. PETZSCHE, *The European Influence on Anti-Terrorism Law*, in *German Law Journal*, Vol. 13, N. 9, 2012, pp. 1056 ss.

⁵⁴⁹ In ambito penale, infatti, i Trattati di Maastricht e Amsterdam non collocavano il Parlamento europeo in una posizione né di preminenza né di parità rispetto al Consiglio: il suo fondamentale ruolo di garanzia di democraticità del procedimento di formazione legislativa e delle scelte di incriminazione effettuate a livello UE veniva anzi sostanzialmente annichilito dalla disciplina del terzo pilastro dell'Unione allora vigente. Come noto, invece, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha abolito la suddivisione della costruzione europea in pilastri e generalizzato, con poche eccezioni, l'applicabilità della procedura legislativa ordinaria ex artt. 289 e 294 TFUE, la quale ricalca il meccanismo di co-decisione tra Parlamento europeo e Consiglio sulle proposte avanzate dalla Commissione già prevista nell'ex primo pilastro a tutti i settori di competenza legislativa dell'Unione. Il medesimo Trattato ha poi mutato – e, secondo una parte della dottrina, potenziato – il ruolo dei Parlamenti nazionali nelle tre fasi – ascendente, centralizzata e discendente – che scandiscono il procedimento legislativo UE. Sul tema in questione e sul dibattito relativo all'avvenuto o meno superamento (totale o soltanto parziale) del *deficit* democratico delle fonti eurounitarie, cfr. per tutti e con varietà di angolature e accenti: A. BERNARDI, *All'indomani di Lisbona: note sul principio europeo di legalità penale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2009, pp. 37 ss.; ID., *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, cit., pp. 11-12 e 28 e ulteriori riferimenti bibliografici ivi riportati; per un'indagine delle possibili eccezioni al ricorso alla procedura legislativa ordinaria in caso di esercizio della competenza penale c.d. accessoria di cui all'art. 83, par. 2 TFUE, ID., *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2012, pp. 59-60; C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010, *passim* (in particolare pp. 107 ss.); ID., *Il ruolo del Parlamento europeo nell'approvazione delle direttive di armonizzazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 2/2015, pp. 678 ss.; R. SICURELLA, « Prove tecniche » per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione europea in materia penale, in *L'evoluzione*

giustiziabilità⁵⁵⁰ delle decisioni quadro sotto l'egida dei Trattati di Maastricht e Amsterdam, generalizzando l'applicabilità della disciplina relativa alle procedure pregiudiziali (art. 267 TFUE) o di infrazione (artt. 258 ss. TFUE) dinnanzi alla Corte di giustizia⁵⁵¹. Così, se da un lato l'abolizione del terzo pilastro è stata accompagnata dall'indicazione programmatica al legislatore eurounitario di sostituire o quantomeno emendare le decisioni quadro varate *ante* Lisbona, dall'altro lato, fintantoché resteranno in vigore, queste ultime saranno soggette *in toto* ai poteri interpretativi o di annullamento della Corte UE⁵⁵².

2. (Segue.) Le possibili forme di attrazione del diritto antiterrorismo nazionale nella competenza della Corte di giustizia

Inoltre, l'attribuzione all'Unione europea di una competenza penale concorrente con quella dei suoi Stati membri in materia di contrasto al terrorismo e il successivo esercizio di

del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona, cit., pp. 11 ss.; ID., *La costruzione della dimensione penale dell'Unione europea: deriva simbolico-repressiva o occasione di approfondimento dei presidi garantistici?*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, n. 3/2013, pp. 456 ss.; A.M. MAUGERI, *Fundamental Rights in the European Legal Order, Both as a Limit on Punitive Power and as a Source of Positive Obligations to Criminalise*, in *NJECL*, Vol. 4, Iss. 4, 2013, pp. 384-385; P. SIMON, *The Criminalisation Power of the European Union after Lisbon and the Principle of Democratic Legitimacy*, in *NJECL*, Vol. 3, Iss. 3-4, 2012, pp. 242 ss.; F. RASPADORI, *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1/2009, pp. 121 ss.; ID., *Il deficit democratico della Unione europea visto attraverso le lenti statocentriche*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Tomo I, cit., pp. 651 ss.; C. CUPELLI, *La legalità delegata*, Napoli, 2012, pp. 279 ss.; ID., *Il Parlamento europeo e i limiti di una codecisione in materia penale tra modelli di democrazia e crisi della riserva di legge*, in *Criminalia*, 2012, *passim*; ID., *Hobbes europeista? Diritto penale europeo, auctoritas e controlimiti*, in *Criminalia*, 2013, pp. 341-342; ID., *Il problema della legalità penale. Segnali in controtendenza sulla crisi della riserva di legge*, in *Giur. cost.*, n. 1/2015, pp. 196 ss.; ID., *Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale*, in *Riv. AIC*, n. 3/2016, 18 luglio 2016, p. 19 e in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., pp. 331 ss.; G. CERRINA FERONI, *Organismi sovranazionali e legittimazione democratica. Spunti per una riflessione*, in *federalismi.it*, 19 ottobre 2016, in particolare pp. 10 ss.; C. FASONE, D. FROMAGE, *From Veto Players to Agenda-Setters – National Parliaments and Their Green Card to the European Commission*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Iss. 2, 2016, pp. 294 ss.

⁵⁵⁰ Ancora espressione di un modello prevalentemente intergovernativo di cooperazione nel settore Giustizia e Affari Interni (GAI), da un lato le decisioni quadro vincolavano formalmente i Paesi membri in forza del principio del primato del diritto UE e dell'art. 34, par. 2, lett. b TUE nella versione vigente in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam; dall'altro lato, l'inadempimento statale ai relativi obblighi di incriminazione potevano costituire oggetto di procedimenti instaurati in via pregiudiziale dinnanzi alla Corte di giustizia soltanto nei confronti di quei Paesi che avessero espressamente accettato l'apposita competenza di quest'ultima (art. 35 TUE). Inoltre, eventuali procedure d'infrazione potevano essere attivate dalla Commissione nei confronti di uno Stato membro solo per mancata o scorretta attuazione di una convenzione nel rispettivo ordinamento giuridico; e anche laddove detta procedura avesse coinvolto due Stati (in caso cioè di ricorso presentato da uno di essi), diversamente da quanto previsto in situazioni analoghe nell'ambito dell'ex primo pilastro (art. 228, par. 2 TCE) lo Stato inadempiente non sarebbe stato sottoposto al meccanismo della doppia condanna tipico dell'inadempimento di regolamenti o direttive. Senza contare infine che le decisioni quadro venivano adottate all'unanimità dei membri del Consiglio (art. 34, par. 2 TUE) e non erano in grado, prima della nota sentenza *Pupino* della Corte di giustizia (cit., *supra*, sub PARTE I, par. 4.1.1, nt. 325), di incidere sul diritto nazionale attraverso il canale dell'interpretazione conforme al diritto UE. V. per tutti A. BERNARDI, *Politiche di armonizzazione e sistema sanzionatorio penale*, in *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, a cura di T. Rafaraci, Milano, 2007, pp. 269 ss.; T. RAFARACI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel crogiuolo della costruzione europea*, *ivi*, p. 12; F. VIGANÒ, *Norme comunitarie e riserva di legge statale in materia penale: i termini di una relazione (sempre più) problematica*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006, p. 367. Con specifico riferimento al caso *Pupino*, cfr. inoltre V. MANES, *L'incidenza delle «decisioni-quadro» sull'interpretazione in materia penale: profili di diritto sostanziale*, in *Cass. pen.*, 2006, pp. 1150 ss.; ID., *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, cit., pp. 45 ss.; ID., *Metodo e limiti dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, cit., pp. 401-402; A. BERNARDI, *Presentazione. Nei meandri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, in *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, cit., p. XXII; K. LACHMAYER, *The Role of the ECJ in the EU's Counter-Terrorism Activities: Developing Access to Constitutional Justice*, in *The Rule of Law and Terrorism*, cit., p. 240.

⁵⁵¹ Anche se, com'è noto, la prima fase della procedura d'infrazione si svolge in assenza della Corte di giustizia, la quale interviene soltanto in seconda battuta, qualora la Commissione ritenga che uno Stato membro non abbia ancora adempiuto un'obbligazione scaturente dai Trattati nonostante una previa diffida.

⁵⁵² Al riguardo, v. per tutti H. SATZGER, *Legal effects of directives amending or repealing pre-Lisbon framework decisions*, in *New Jour. Eur. Crim. Law*, Vol. 6, Iss. 4, 2015, pp. 528 ss. Sottolinea la crescente complessità del quadro istituzionale e normativo UE in materia penale, controproducente «dal punto di vista sia dell'effettività operativa sia della protezione delle libertà civiche», C.C. MURPHY, *The draft EU Directive on Combating Terrorism: Much Ado About What?*, cit.

detta competenza potenziano ulteriormente il ruolo che la Corte di giustizia può giocare nell'armonizzazione delle legislazioni nazionali di settore. Infatti, tutte le norme nazionali che regolano la medesima materia possono finire per essere attratte nell'orbita del diritto interno attuativo del diritto UE indipendentemente dal fatto che esse siano state varate prima o dopo le fonti eurounitarie, oppure in trasposizione di testi giuridici internazionali o del Consiglio d'Europa, oppure ancora in piena o parziale autonomia rispetto a qualsivoglia atto normativo sovranazionale. Nel tempo, la Corte di giustizia ha infatti accentrato sempre più presso di sé il sindacato sulla compatibilità delle norme domestiche con il diritto dell'Unione⁵⁵³ facendo un uso dinamico di alcuni concetti chiave nella configurazione del sistema delle competenze dell'Unione e del loro esercizio. Se da un lato il principio di attribuzione⁵⁵⁴ rappresenta l'asse portante di tale sistema, dall'altro lato la sua rigidità divisoria risulta parzialmente attenuata⁵⁵⁵ da fattori quali il principio di autonomia del diritto UE; l'esistenza di poteri impliciti⁵⁵⁶; l'interpretazione estensiva del perimetro del diritto nazionale da considerarsi attuativo del diritto UE⁵⁵⁷; il potenziale espansivo insito al principio di sussidiarietà⁵⁵⁸; la valorizzazione dei vari criteri di collegamento («strumentale», «sequenziale», «sostanziale» o «intrinseco»)⁵⁵⁹ tra il diritto espressivo di competenze puramente nazionali e il diritto UE⁵⁶⁰.

⁵⁵³ Come parte della dottrina ha evidenziato, nei giudizi in via pregiudiziale la Corte di giustizia tende spesso a oltrepassare le proprie naturali prerogative: mentre essa dovrebbe limitarsi a fornire la corretta esegesi delle fonti UE rilevanti nel caso di specie, in realtà per prassi più che consolidata la stessa Corte si pronuncia più o meno velatamente anche sulla compatibilità o meno della normativa interna rispetto a tali fonti (giudizio, questo, che dovrebbe spettare esclusivamente al giudice nazionale). Per tutti, v. A. BERNARDI, *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa: linee ricostruttive*, cit., p. 112, in particolare *sub* nt. 41; e R.E. KOSTORIS, *Processo penale, diritto europeo e nuovi paradigmi del pluralismo giuridico postmoderno*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3/2015, p. 1186, *sub* nt. 19.

⁵⁵⁴ Il principio di attribuzione è previsto dagli artt. 4, par. 1 e 5, par. 1 TUE. Il primo prevede in particolare che «[i]n conformità dell'art. 5, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri».

⁵⁵⁵ Nella manualistica, v. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014, pp. 429-430.

⁵⁵⁶ I poteri impliciti sono oggi sanciti dall'art. 352, par. 1 TFUE, il quale dispone che «[s]e un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo». Prima ancora, in realtà, i poteri impliciti possono essere invocati in sede giurisdizionale – e dunque al di fuori dalla procedura regolata dall'art. 352, par. 1 TUE – dalla Corte di giustizia: per alcune declinazioni paradigmatiche dei poteri impliciti nel *case law* dei giudici di Lussemburgo, si rinvia per tutte a sent. 9 luglio 1987, cause C-281/85, 283/85-285/85, 287/85, *Germania e a. c. Commissione*, punto 28; nonché, in materia penale, alla nota sent. 13 settembre 2005, causa C-176/03 della Grande Sezione. Quest'ultima pronuncia ha annullato la decisione quadro del Consiglio 27 gennaio 2003, 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, e sancito l'esistenza di una competenza penale all'interno dell'ex primo pilastro dell'Unione europea esercitabile «allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi» (punto 48).

⁵⁵⁷ Secondo la Corte di giustizia, in particolare, si deve ritenere che rientrino nel campo di applicazione del diritto dell'Unione non solo le norme interne espressamente deputate a trasporre o, comunque, ad implementare le fonti UE, ma anche tutte quelle varate in un momento precedente a tali fonti ma ugualmente riconducibili a materie devolute alla competenza concorrente tra gli Stati membri e l'Unione stessa: per tutte, v. sentt. 29 maggio 1997, causa C-299/95, *Kremzov*; e Grande Sezione, sent. 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Fransson*. In dottrina, v. A. BERNARDI, *Presentazione. Nei meandri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, cit., p. XX; nonché, per ulteriori precisazioni, M.E. BARTOLONI, *Competenze puramente statali e diritto dell'Unione europea*, in *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, cit., pp. 125 ss.

⁵⁵⁸ In forza del principio di sussidiarietà, «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello dell'Unione» (art. 5, par. 3, primo capoverso TUE). La potenziale forza espansiva insita nel principio in questione è sottolineata per tutti da A. BERNARDI, *Verso una codificazione penale europea? Ostacoli e prospettive*, in *Annali dell'Università di Ferrara – Scienze Giuridiche*, Sezione Saggi, 1996, pp. 12 ss.; e ID., *I principi di sussidiarietà e di legalità nel diritto penale europeo*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, n. 1/2012, pp. 20 ss.

⁵⁵⁹ Per approfondimenti, si rinvia per tutti a M.E. BARTOLONI, *Competenze puramente statali e interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, cit., *passim*, in particolare pp. 128 ss.

⁵⁶⁰ Fatto salvo l'eventuale controllo *ultra vires* da parte delle Corti costituzionali nazionali, volto a verificare che una norma UE rientri nell'ambito delle attribuzioni legittimamente devolute all'UE – nel rispetto cioè del sistema costituzionale dei principi fondamentali dell'ordinamento domestico – e non usurpi settori da ritenersi riservati alla competenza nazionale. Nel caso in cui venga accertata una violazione della ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri, ciascuna Corte costituzionale potrebbe dichiarare l'illegittimità della norma UE sindacata per violazione dei parametri della Carta

In particolare, le norme domestiche di contrasto al terrorismo entrate in vigore prima di quelle eurounitarie devono ritenersi parte del diritto attuativo di quello dell'Unione, data l'identità della materia disciplinata e dello scopo da esse perseguito⁵⁶¹. Inoltre, sempre *ratione materiae*, anche le norme nazionali formalmente adottate in trasposizione di fonti penali antiterrorismo delle Nazioni Unite o del Consiglio d'Europa finiscono per essere incluse nelle aree del suddetto diritto attuativo e, di riflesso, del controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione svolto dalla Corte di giustizia. Infine, per le stesse ragioni nemmeno le fattispecie interne in tutto o in parte autonome rispetto alle fonti antiterrorismo esterne perché prive di corrispondenza contenutistica o dotate di precetti ultronei rispetto agli obblighi di incriminazione sovranazionali⁵⁶² possono sfuggire alla presa della Corte UE.

3. (Segue.) La crescente convergenza delle legislazioni penali antiterrorismo in Europa

Nel panorama continentale, le fonti UE stanno dunque inducendo un ravvicinamento delle legislazioni penali antiterrorismo per certi versi graduale ma nel complesso assai incisivo⁵⁶³. Con il simultaneo incremento della vincolatività di tali fonti e dell'allarme sociale percepito in relazione al fenomeno terroristico, la normativa eurounitaria di contrasto al terrorismo è stata recepita o comunque implementata dalla maggioranza dei Paesi del Vecchio Continente⁵⁶⁴, e le divergenze più evidenti tra le discipline domestiche di settore sembrano essere state in buona parte limiate⁵⁶⁵.

Nella congerie dei recenti interventi legislativi a livello nazionale, l'armonizzazione normativa sembra destinata poi a intensificarsi ulteriormente ora che la direttiva 2017/541 è entrata in vigore. Senza contare, inoltre, che alcuni Stati membri avevano addirittura

nazionale che consentono e delimitano il trasferimento di poteri sovrani a favore dell'Unione. Sul tema, v. per tutti B. DE WITTE, *Community Law and National Constitutional Values*, in *Legal Issues of European Integration*, n. 1/1991, p. 3; G. TESAURO, *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, p. 487; A. BERNARDI, *Ombre e luci nel processo di armonizzazione dei sistemi penali europei*, cit., p. 287; per una rassegna di alcune pronunce del Tribunale costituzionale tedesco e di alcuni Paesi dell'Est Europa, nonché per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, ID., *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, cit., p. 86, ntt. 245-246; ID., *Presentazione. I controlimiti al diritto dell'Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, cit., *passim*, in particolare pp. XXXV ss., XLII-XLIII, LIX e LXXIII; J. LUTHER, *Costituzionalizzare l'integrationsgewalt: non solo querelle de l'Allemagne*, in *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, cit., pp. 153 ss.; P. FARAGUNA, *Il caso Taricco: i controlimiti in tre dimensioni*, *ivi*, pp. 367 ss.

⁵⁶¹ E cioè, riprendendo la terminologia sopra riportata, in forza (non solo di un vincolo *ratione materiae*, ma anche) di un nesso «sostanziale» tra il diritto nazionale antiterrorismo e quello dell'Unione: cfr. M.E. BARTOLONI, *Competenze puramente statali e interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, cit., pp. 139 ss.

⁵⁶² Cfr., *infra*, sub PARTE III.

⁵⁶³ Per un'ampia analisi delle decisioni quadro UE sulla lotta al terrorismo e del loro impatto sul funzionamento della cooperazione giudiziaria in tale settore dalla prospettiva dei sistemi penali francese, tedesco, italiano, spagnolo, inglese, austriaco, belga, danese e ungherese, si rinvia a *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case-law?*, cit.

⁵⁶⁴ Al riguardo, cfr. la “Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della decisione quadro 2008/919/GAI, che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo”, cit., p. 5; nonché, per maggiori dettagli, il “*Commission Staff Working Document*” allegato alla medesima relazione. Cfr. altresì il report di Eurojust, *Foreign Terrorist Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response. Fourth Eurojust Report*, cit., pp. 36 ss., secondo il quale nel 2016 almeno undici Stati membri avevano già adottato – o comunque si stavano adoperando per adottare – leggi penali in linea con gli obblighi sovranazionali di incriminazione vigenti in materia. Parte della dottrina lamenta per vero l'incompletezza e, talora, addirittura l'assenza dei dati che dovrebbero essere forniti dagli Stati membri alla Commissione al fine di redigere i report sullo stato dell'arte dell'implementazione del diritto UE su scala continentale, nonché gli equivoci interpretativi alimentati sul reale significato dei dati stessi: con specifico riferimento al “*Report from the Commission based on Article 11 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism*” (COM(2004) 409 e COM(2007) 681), v. I.J. PATRONE, *La legislazione dell'Unione europea tra esigenze di armonizzazione e logiche emergenziali*, cit., p. 287.

⁵⁶⁵ Tra i contributi più recenti, v. I. MARRERO ROCHA, *Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, cit., pp. 579 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati. Per opinioni di segno diverso, cfr. invece, con varietà di accenti: M. DONINI, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., p. 144; I.J. PATRONE, *La legislazione dell'Unione europea tra esigenze di armonizzazione e logiche emergenziali*, cit., pp. 287 ss.; C.C. MURPHY, *The draft EU Directive on Combating Terrorism: Much Ado About What?*, cit.

anticipato la recente riforma a livello UE, introducendo le stesse figure di reato che rappresentano il *quid novi* di tale direttiva rispetto alle decisioni quadro del 2002 e del 2008⁵⁶⁶: tant'è che una parte della dottrina ha espresso alcune perplessità in ordine alla reale necessità che l'Unione intervenisse nuovamente nel settore del contrasto al terrorismo attraverso il diritto penale⁵⁶⁷.

4. I fattori di resistenza al ravvicinamento normativo

Tuttavia, se è vero quanto detto finora riguardo all'impatto armonizzante delle fonti sovranazionali – e in particolare dell'Unione europea – negli ordinamenti giuridici del Vecchio Continente, è vero anche che esistono tuttora diversi fattori – alcuni imputabili agli Stati, altri invece all'ancora incompiuta architettura istituzionale delle organizzazioni regionali⁵⁶⁸ – che incidono negativamente sull'obiettivo di ravvicinare maggiormente le legislazioni nazionali antiterrorismo in Europa⁵⁶⁹.

4.1. Il potenziale ambivalente delle tradizioni penali nazionali e la loro influenza sulla prassi applicativa

Solo per menzionare alcuni dei fattori di ostacolo all'armonizzazione penale presenti all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali, resta ad esempio ancora spiccata la varietà delle tradizioni penali che vi si sono lentamente sviluppate e consolidate⁵⁷⁰. Anche se, da un lato, queste ultime sono state collocate dal Trattato di Lisbona alla base del processo di integrazione europea⁵⁷¹ per garantire il pluralismo nell'ordinamento giuridico UE⁵⁷², dall'altro lato la suddetta varietà può alterare, in alcuni casi, la tendenziale uniformità delle soluzioni penali adottate da Stato membro a Stato membro. Al riguardo, ciò che interessa maggiormente in questa sede è la possibilità di rinvenire prassi interpretativo-applicative disomogenee a causa della varietà delle tradizioni penali nazionali. In primo luogo e in termini generali, a seconda della diversa concezione statico-difensiva o dinamico-progressista del concetto generale di tradizione giuridica⁵⁷³ adottata caso per caso in sede ermeneutica, le tradizioni penali nazionali possono essere sfruttate rispettivamente per rallentare – se non addirittura paralizzare – oppure avallare – o comunque stimolare – modifiche dei sistemi giuridici domestici in vista del loro ravvicinamento alla luce del diritto europeo e degli altri sistemi penali domestici. In secondo luogo, il livello di coerenza sia orizzontale⁵⁷⁴ sia verticale⁵⁷⁵ degli arresti della Corte di giustizia da un lato e delle Corti

⁵⁶⁶ Cfr., *infra*, sub par. 2.2.3. Da ultimo, cfr. Directorate-General for Internal Policies, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, cit., p. 63.

⁵⁶⁷ V. S. PEERS, *Does the EU need more anti-terrorist legislation?*, in *EU Law Analysis*, 8 gennaio 2015; Directorate-General for Internal Policies, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, cit., p. 83.

⁵⁶⁸ In parte, infatti, anche «le peculiarità dell'ordinamento giuridico europeo creano ostacoli addizionali all'adozione di una politica antiterrorismo coerente»: C. ECKES, *The legal framework of the European Union's counter-terrorist policies: full of good intentions?*, cit., p. 127.

⁵⁶⁹ Al riguardo, cfr. l'analisi di K. NUOTIO, *Terrorism as a catalyst for the emergence, harmonisation and reform of the criminal law*, cit., pp. 1012 ss.

⁵⁷⁰ Per approfondimenti sul concetto di *legal tradition* e sulle sue manifestazioni nel diritto contemporaneo, si rinvia per tutti a H.P. GLENN, *Legal Traditions of the World*, terza ed., Oxford, 2007.

⁵⁷¹ V. art. 6, par. 3 TUE.

⁵⁷² In questo senso, cfr. L. GRÖNING, *A Criminal Justice System or a System Deficit? Notes on the System Structure of the EU Criminal Law*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 18, 2010, p. 116.

⁵⁷³ In merito al quale si rinvia per tutti a H.P. GLENN, *A Concept of Legal Tradition*, in *Queen's Law Journal*, 2008-2009, pp. 427 ss.

⁵⁷⁴ E cioè, la coerenza interna delle fonti penali UE: v. art. 6 del *Manifesto on European Criminal Policy 2011* (<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201112/20111207ATT33475/20111207ATT33475EN.pdf>).

⁵⁷⁵ E cioè, «the coherence of the national criminal law systems, which constitute part of the identities of the Member states, and which are protected under Article 4 (2) of the Treaty of the European Union»: *ibidem*.

nazionali in attuazione del diritto UE dall'altro lato risultano inversamente proporzionali al tasso di diversità delle tradizioni penali domestiche. A maggiori divergenze tra tali tradizioni da Paese membro a Paese membro corrisponderanno infatti prassi applicative condizionate, in misura più o meno tangibile, da fattori giuridici ma altresì culturali contingenti, mutevoli e difficilmente prevedibili e controllabili dall'alto.

4.2. *Il margine di discrezionalità degli Stati membri e i diversi approcci dei legislatori nazionali rispetto agli obblighi di incriminazione UE*

D'altra parte, a causa di fattori sì concettualmente distinti ma comunque strettamente connessi a quelli appena descritti, non pare nemmeno possibile esigere che le fonti eurounitarie di *hard law* vengano implementate in maniera del tutto uniforme su scala continentale. Ciò pare in larga parte fisiologico, innanzitutto, nell'ambito di un processo non già di unificazione⁵⁷⁶ bensì di armonizzazione penale, sviluppato – per quanto concerne il suo lato indotto⁵⁷⁷ – attraverso l'adozione di decisioni quadro e, oggi, di direttive dirette al ravvicinamento delle legislazioni dei Paesi membri (art. 83 TFUE). Come noto, entrambe le tipologie di atti normativi ora richiamati impongono agli Stati UE di raggiungere un determinato risultato normativo, lasciandoli in linea di principio liberi di scegliere i mezzi più opportuni a tal fine⁵⁷⁸.

Nel settore del contrasto al terrorismo, il margine di discrezionalità a disposizione dei legislatori domestici è stato esercitato utilizzando approcci diversi nell'implementazione delle decisioni quadro del 2002 e del 2008. Al di là dei diversi meccanismi che possono essere sfruttati dai Parlamenti nazionali nel corso della fase discendente del *law making process* europeo⁵⁷⁹, pare possibile operare una distinzione⁵⁸⁰ sommaria tra quei Paesi membri per i quali il modello di contrasto al terrorismo attraverso un apposito apparato di norme penali rappresentava una novità da quegli altri Paesi che al contrario disponevano già di siffatti apparati⁵⁸⁰ addirittura prima che entrasse in vigore la decisione quadro del 2002. Di fatto, la discrezionalità dei primi Paesi quanto alla scelta dei mezzi da utilizzare per implementare le fonti UE si riduce fortemente, in quanto la Commissione potrebbe anche segnalare alla Corte di giustizia come inadempienti gli Stati membri che non muniscano il

⁵⁷⁶ Come noto, la creazione di un diritto penale settoriale unificato su scala europea sarebbe oggi possibile soltanto nel settore della protezione degli interessi finanziari dell'Unione, laddove si ritenga che l'art. 325, co. 1 e 4 TFUE – il quale ricorre ai termini «misure» e «misure necessarie» – legittimi il legislatore UE ad adottare (non soltanto direttive, ma anche) regolamenti in materia penale. Tuttavia, il dibattito sulle potenziali implicazioni dell'articolo in questione anima ancora il panorama dottrinale, che resta ancora fortemente diviso sul punto: per tutti, cfr. tra i contributi più recenti A. BERNARDI, *L'ordinanza Taricco della Corte costituzionale alla prova della pareidolia*, cit., p. 67 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici ivi riportati; A. VENEGONI, *La sentenza Taricco: una ulteriore lettura sotto il profilo dei riflessi sulla potestà legislativa dell'Unione in diritto penale nell'area della lotta alle frodi*, cit., pp. 2 ss.; ID., *Il difficile cammino della direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale (c.d. direttiva PIF): il problema della base legale*, in *Cass. pen.*, n. 6/2015, pp. 2442 ss.; L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., pp. 77 ss.

⁵⁷⁷ Per quanto riguarda invece il lato spontaneo dell'armonizzazione penale nel settore del contrasto al terrorismo, cfr. *infra*, sub PARTE IV, par. 2 e 4.

⁵⁷⁸ Cfr. l'art. 34, par. 2 TUE nella versione previgente al Trattato di Lisbona e, oggi, l'art. 288 TFUE. Sul tema, tra i contributi più recenti, v. R. KRÁL, *On the Choice of Methods of Transposition of EU Directives*, in *Eur. Law Rev.*, n. 2/2016, pp. 220 ss. Se questo è vero, è vero anche tuttavia che, come era desumibile già dalla risalente sentenza *Commissione c. Repubblica ellenica* della Corte di giustizia (21 settembre 1989, C-68/88), di fronte a violazioni di previsioni UE connotate da una particolare gravità e capaci di generare un particolare allarme sociale solo sanzioni a carattere formalmente penale potrebbero essere poi riconosciute davvero adeguate alla gravità del fatto e sufficientemente dissuasive: v. per tutti A. BERNARDI, *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa: linee ricostruttive*, cit., p. 115.

⁵⁷⁹ Quella in cui si provvede appunto all'implementazione delle disposizioni UE a livello nazionale. Al riguardo, v. per tutti A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, cit., p. 58; C. GRANDI, *Processo decisionale europeo e democrazia penale. Osservazioni a margine della "legge quadro" n. 234 del 2012*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 2/2013, pp. 43 ss.; ID., *Il ruolo del Parlamento europeo nell'approvazione delle direttive di armonizzazione penale*, cit., *passim*.

⁵⁸⁰ Seppure composti da un corpo di norme maggiormente embrionali, sotto il duplice profilo quantitativo e qualitativo, rispetto al presente.

proprio sistema giuridico di un corpo organico di disposizioni penali antiterrorismo attraverso uno o più atti di trasposizione espressa. Diversamente, la libertà di valutazione dei secondi Paesi resta sostanzialmente intatta, potendo essi addurre la mancanza di necessità di intervenire su un quadro normativo di per sé sufficiente ad attuare correttamente le suddette fonti per scoraggiare la Commissione ad attivare una procedura di infrazione *ex art. 258 TFUE* nei loro confronti. Le stesse considerazioni possono essere svolte oggi in relazione alla direttiva 2017/541, alle cui previsioni i Paesi membri dovranno conformarsi – si ripete – entro l'8 settembre 2018 (art. 28) e alla quale potrebbero appunto far seguito, con ogni probabilità, modalità di implementazione ben diverse tra le due summenzionate categorie di Paesi.

4.3. *Le differenze strutturali e funzionali tra le norme penali UE e nazionali*

Oltre a fattori a dimensione prettamente nazionale quali la diversità tra le tradizioni penali domestiche e tra i metodi di implementazione delle fonti derivate UE adottati dai legislatori dei Paesi membri, anche fattori interni all'ordinamento giuridico eurounitario possono in realtà modificare la geometria del ravvicinamento delle legislazioni penali antiterrorismo su scala continentale. I principali sembrano rappresentati dalle imperfezioni strutturali insite nello schema delle norme minime (art. 83 TFUE), dalla differente funzione svolta dalle norme penali UE rispetto a quella svolta dalle norme interne varate in loro attuazione e dalla mancanza di un'adeguata armonizzazione delle più importanti regole di parte generale su scala continentale.

Una parte della dottrina critica in particolare la strutturale indeterminatezza delle norme minime eurounitarie e adduce spesso come esempio proprio la disciplina varata dal legislatore dell'Unione in materia di terrorismo. Secondo questa dottrina, l'insufficiente precisione a monte delle norme minime UE (anche) nella materia in questione si ripercuote inevitabilmente a valle, e cioè sul tasso di determinatezza delle fattispecie predisposte dai legislatori interni per adempiere agli obblighi eurounitari di incriminazione. Alla cattiva qualità delle legislazioni penali domestiche di derivazione UE conseguirebbe poi un *deficit* di armonizzazione reale su scala continentale, dato che queste ultime resterebbero aperte alle più disparate interpretazioni da parte delle Corti nazionali.

A ben vedere, parrebbe possibile affermare che le eventuali diverse gradazioni qualitative tra le fattispecie incriminatrici interne e quelle eurounitarie parrebbero correlate alla diversità degli ordinamenti da cui esse promanano e delle funzioni che esse svolgono. Sembra infatti impossibile esigere lo stesso grado di precisione da norme che si rivolgono direttamente agli individui per minacciare l'infrazione di una pena nei casi di una loro violazione (quelle nazionali) e norme che vengono invece costruite in modo tale da fornire agli Stati membri una disciplina minima comune sulla cui base i rispettivi legislatori devono calibrare il proprio intervento (quelle eurounitarie).

Sotto il profilo della sufficiente determinatezza, pertanto, la convivenza di fattispecie di diversa origine nei settori attribuiti alla competenza legislativa concorrente tra l'Unione e gli Stati membri richiede ai rispettivi legislatori di individuare un difficile equilibrio tra le esigenze di garantire un'armonizzazione penale quanto più lineare possibile su scala continentale – senza però azzerare il margine di discrezionalità residuo ai Parlamenti nazionali nella fase discendente del *law making process* europeo⁵⁸¹ – e il rispetto dei canoni garantistici propri dello *ius criminale*. Da un lato, infatti, all'aumento del livello di dettaglio delle norme UE e al parallelo duplice beneficio per l'Unione in termini di ravvicinamento

⁵⁸¹ Si esprimono in questo senso, per tutti: A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, cit., p. 67; R. SICURELLA, « Prove tecniche » per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione europea in materia penale, cit., in particolare pp. 24 ss.; ID., *La tutela "mediata" degli interessi della costruzione europea: l'armonizzazione dei sistemi penali nazionali tra diritto comunitario e diritto dell'Unione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, cit., pp. 377 ss.

normativo e per l'individuo in termini di maggiore conoscibilità del precetto e prevedibilità del comportamento vietato corrisponde una significativa compressione della garanzia di democraticità delle scelte incriminatrici che connota la riserva di legge statale in materia penale⁵⁸². Dall'altro lato, un minor livello di dettaglio delle norme eurounitarie imprimerebbe una maggiore dignità alla fase discendente della procedura legislativa e dunque alla riserva di legge stessa, affidando però di fatto il traguardo di un'effettiva armonizzazione su scala europea all'opera di istituzioni (i Parlamenti nazionali) la cui missione è in realtà assai diversa⁵⁸³ e rimettendo la garanzia delle prerogative fondamentali dell'individuo alla assai mutevole diligenza dei Parlamenti stessi nell'attività di legiferazione in ambito penale durante i periodi di emergenza⁵⁸⁴.

4.4. *La mancanza di una parte generale del diritto penale UE*

Diverso, invece, è il discorso relativo alla perdurante assenza di una parte generale del diritto penale dell'Unione europea⁵⁸⁵. Al riguardo, le fondamentali questioni preliminari relative all'esistenza o meno di una competenza implicita dell'Unione stessa ad adottare regole generali che non si limitino a rinviare ai diversi concetti e istituti così come declinati diversamente da Paese membro a Paese membro ma che ne forniscano un nucleo contenutistico comune su scala continentale, e allo stato dei rapporti tra la parte generale, la dogmatica e l'uropeizzazione del diritto penale rimangono tuttora irrisolte. Nessuna delle due principali⁵⁸⁶ basi giuridiche per la produzione di diritto penale sostanziale a livello UE vigenti nel Trattato di Lisbona – e cioè i summenzionati artt. 83 e 325 TFUE – contiene alcuna esplicita previsione riguardo alla potestà del legislatore eurounitario di varare norme rispettivamente minime o addirittura dettagliate di parte generale⁵⁸⁷. Quest'ultimo ha finora utilizzato i suddetti concetti e istituti per precisare il *range* di condotte che devono essere sanzionate penalmente a livello nazionale settore per settore, rinunciando però all'individuazione di nozioni almeno tendenzialmente uniformi su scala continentale e rimettendo dunque la loro implementazione alle diverse regole e ai mutevoli orientamenti interpretativo-applicativi rinvenibili in ciascuno Stato membro⁵⁸⁸.

Ora, da un lato è vero che alcuni reati introdotti dal legislatore UE ben potrebbero essere ritenuti giustiziabili negli ordinamenti giuridici dei Paesi membri attraverso il combinato disposto di fattispecie incriminatrici e di previsioni di parte generale nazionali, sollevando

⁵⁸² La distinzione tra riserva di legge in senso forte o in senso debole rievoca il dibattito, rispettivamente, tra la parte della dottrina che vede di malgrado ogni compressione del corollario del principio di legalità in questione ed eleva addirittura quest'ultima a controlimite contro pressoché ogni norma di derivazione eurounitaria (cfr. per tutti C. CUPELLI, *Hobbes europeista? Diritto penale europeo, auctoritas e controlimiti*, cit., pp. 343 ss.; ID., *Il problema della legalità penale. Segnali in controtendenza sulla crisi della riserva di legge*, cit., pp. 201 ss.; ID., *Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale*, cit., *passim*; ID., *La posta è in gioco. Il caso Taricco nel dialogo tra le Corti*, cit., pp. 83 ss.), e la parte della dottrina che al contrario giustifica detta compressione ritenendola fisiologica all'attribuzione di una competenza concorrente all'Unione europea in ambito penale e comunque compensata, almeno parzialmente, dalla progredita democraticità in seno alle istituzioni UE e alla procedura legislativa ordinaria (cfr. per tutti C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., *passim*).

⁵⁸³ Al riguardo, per vero, parte della dottrina rileva che sul versante sanzionatorio la maggiore flessibilità degli obblighi eurounitari di tutela penale finirebbe per giovare all'armonizzazione in questione. Infatti, in assenza di una politica criminale dell'Unione nell'ambito dei meccanismi *lato sensu* indulgenziali applicabili nelle diverse fasi del procedimento penale, l'imposizione da parte del legislatore UE di vincoli più duttili su tale versante consente ai legislatori nazionali «di tener conto delle reciproche differenze in merito al livello di effettività delle rispettive comminatorie edittali» e di implementare i suddetti obblighi tenendo conto del funzionamento del processo di irrogazione e di applicazione della pena in concreto, garantendo proprio su questo piano un sufficiente livello di omogeneità sanzionatoria complessiva: A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, cit., p. 67.

⁵⁸⁴ Sul tema, da ultimo e per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. per tutti A. BERNARDI, *Il difficile rapporto tra fonti penali interne e fonti sovranazionali*, cit., pp. 9 ss. (in particolare pp. 39 ss.).

⁵⁸⁵ Per tutti, cfr. A. KLIP, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, terza edizione, Cambridge, 2016, p. 196.

⁵⁸⁶ ... ma non le uniche, secondo una parte della dottrina: cfr. per tutti S. MIETTINEN, *Criminal competence and the choice of legal basis: space in the margins?*, in *EuCLR*, Vol. 5, Iss. 2, 2015, pp. 222 ss.

⁵⁸⁷ L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto di competenza della Procura europea*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2013, p. 30.

⁵⁸⁸ *Ivi*, p. 14.

così il dubbio relativo alla reale necessità di un ravvicinamento di tali previsioni alla luce quantomeno del principio di sussidiarietà europea⁵⁸⁹. Si pensi ad esempio alle condotte di chi facilita un viaggio con finalità di terrorismo, in linea di tendenza già punibili mediante l'applicazione delle norme sul concorso di persone nel reato⁵⁹⁰. Dall'altro lato sembra però vero anche che, in alcuni casi, il mantenimento di significative discrepanze da Stato membro a Stato membro in ordine a regole generali che presiedono alla determinazione dell'*an* e del *quantum* della sanzione penale possa determinare disparità di trattamento giudiziario dei cittadini e delle persone giuridiche su scala continentale, pregiudicando l'obiettivo di garantire loro uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia davvero effettivo e uniforme rispetto ai più gravi fenomeni criminali a dimensione transnazionale. Inoltre, per lo stesso ordine di ragioni ma anche per fondamentali esigenze di garanzia, pare ormai sempre più complicato procedere in direzione di un'armonizzazione legislativa in ambito sia sostanziale sia processuale e di una cooperazione giudiziaria in materia penale sempre più intense ed efficaci senza sviluppare parallelamente un apparato di norme generali che contribuiscano a consolidare le fondamenta costituzionali del potere punitivo e della politica criminale dell'Unione⁵⁹¹.

⁵⁸⁹ Art. 5, par. 3, primo capoverso TUE.

⁵⁹⁰ V. Directorate-General for Internal Policies, *The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, cit., p. 164.

⁵⁹¹ In merito al nesso tra lo sviluppo del diritto penale dell'Unione europea e l'avanzamento del processo di costituzionalizzazione dell'Unione stessa, cfr. per tutti I. WIEZCUREK, N. VAVOULA, *The Constitutional Significance of EU Criminal Law*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 1, 2015, pp. 5 ss.; nonché, diffusamente, E. HERLIN-KARNELL, *The Constitutional Dimension of European Criminal Law*, Oxford, 2012. Riguardo a tale processo di costituzionalizzazione, cfr. inoltre, senza alcuna pretesa di esaustività: I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited*, in *Common Market Law Review*, Vol. 36, Issue 4, 1999, pp. 703 ss.; J.H.H. WEILER, *The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on european integration*, Cambridge, 2005; S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, Roma, 2008; G. MARTINICO, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, 2008; ID., *Lo spirito polemico del diritto europeo*, Pisa, 2011; ID., *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process. The frustrating knot of Europe*, Londra-New York, 2013; S. DELLAVALLE, *Lost in transition? From domestic integration through national constitutions to supranational integration through European constitutionalism*, in *The Constitutional Integrity of the European Union*, a cura di F. Amtenbrink, P.A.J. Van den Berg, The Hague, 2010, pp. 89 ss.; A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, 2011; M. CARTABIA, M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2011, in particolare pp. 29 ss.; F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Torino, 2012, in particolare pp. 71 ss.; P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014; A. MORRONE, *Una Costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo*, in *federalismi.it*, 10 dicembre 2014; P. BERTHELET, *De la « Rechtsgemeinschaft » européenne à la « Wertgemeinschaft » cosmopolitique, la constitutionnalisation du droit de l'Union sous le signe des valeurs*, in *Rev. Dr. Un. Eur.*, n. 2/2016, pp. 315 ss. Diffusamente e per tutti, da un'angolatura penalistica, v. A. BERNARDI, *Cinque tappe nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Note di un penalista*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2013, pp. 551 ss.; V. MITSILEGAS, *EU Criminal Law after Lisbon. Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Oxford-Portland, 2016, pp. 4 ss.

PARTE III
IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO IN ITALIA, FRANCIA, SPAGNA E
REGNO UNITO

I. *Le riforme delle “legislazioni-modello” di Italia, Francia, Spagna e Regno Unito nel settore del contrasto al terrorismo e il loro rapporto anfibiologico con le fonti sovranazionali*

Alcuni indizi della spiccata prossimità delle linee di politica criminale in tema di contrasto al terrorismo e della sempre più avanzata armonizzazione delle legislazioni nazionali di settore in Europa possono essere rinvenuti nei sistemi penali di Italia, Francia Spagna e Regno Unito. Nonostante le fisiologiche discrepanze quanto non solo alle radici e alla fenomenologia, ma altresì alle «percezioni sia della natura sia del rilievo delle minacce poste dal terrorismo contemporaneo»⁵⁹², tutti questi quattro Paesi membri dell’Unione europea⁵⁹³ hanno dovuto affrontare nell’arco della propria storia il terrorismo e l’emergenza attentati sorta nei rispettivi territori⁵⁹⁴. Inoltre, come si vedrà nel prosieguo di questa Parte non soltanto le recenti riforme legislative di contrasto al terrorismo stesso, ma talora anche quelle pre-11 settembre hanno esercitato una notevole influenza sugli interventi di settore realizzati all’interno di svariati ordinamenti giuridici⁵⁹⁵.

Per queste ragioni, i suddetti Paesi vengono assunti nel presente lavoro come modelli di riferimento per una minimale indagine comparata volta a individuare alcune tendenze evolutive nel diritto penale antiterrorismo in Europa⁵⁹⁶. Inoltre, dato che ormai «la maggior parte degli Stati Membri non solo partecipa alle politiche antiterrorismo europee ma ha anche adottato politiche anti-terrorismo nazionali»⁵⁹⁷, la scelta dei quattro Stati in questione è dovuta altresì al fatto che, per ragioni di ordine sia cronologico sia politico-criminale, le soluzioni da essi adottate sembrano avere orientato in misura significativa la normazione sia internazionale sia europea in materia di contrasto al terrorismo.

I rapporti instaurati tra le fonti internazionali, regionali e nazionali sono dunque multiformi. Innanzitutto, come si è detto, mentre alcune di esse sono state espressamente adottate in trasposizione di obblighi di incriminazione di origine esterna, altre addirittura li precedono dal punto di vista cronologico: circostanza, questa, che non ne esclude però la qualificabilità come implicitamente attuative – *ratione materiae* e per affinità contenutistica – dei medesimi obblighi tutela penale⁵⁹⁸. Inoltre, a prescindere dal rapporto di trasposizione o di implicita attuazione instaurato tra ciascuna norma domestica e quelle sovranazionali, talune disposizioni nazionali vengono comunque costruite in via sostanzialmente autonoma, laddove il loro contenuto si colloca – come si vedrà – al di fuori del già ampio perimetro delineato dai suddetti obblighi di incriminazione.

Al riguardo, le relazioni tra le fonti nazionali e quelle sovranazionali non sembrano esaurirsi – come spesso si afferma – nel condizionamento “verticale discendente” del contenuto delle prime ad opera delle seconde (le quali ultime si collocano come noto al vertice della gerarchia delle fonti). Le legislazioni domestiche selezionate in questa sede

⁵⁹² O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., p. 31.

⁵⁹³ Nonostante il noto esito del *referendum* sulla “Brexit”, alla data in cui si scrive il Regno Unito prende ancora parte all’Unione europea. In ogni caso, la sua intensa (e problematica) produzione legislativa di contrasto al terrorismo prima interno e poi internazionale fornisce diversi spunti utili rispetto all’indagine svolta in questa sede.

⁵⁹⁴ Per approfondimenti al riguardo, si rinvia per tutti a S. REICHARDT, *Nuove prospettive sul terrorismo europeo degli anni Settanta e Ottanta*, in *Ricerche di storia politica*, n. 3/2010, pp. 343 ss.

⁵⁹⁵ V. per tutti G. LENNON, C. WALKER, *Conclusion*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., p. 464.

⁵⁹⁶ Tra i contributi più recenti, per una diffusa indagine comparata delle legislazioni penali (sia sostanziali sia processuali) di Italia, Francia e Regno Unito si rinvia per tutti, sin da ora, a F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit.

⁵⁹⁷ C. ECKES, *The legal framework of the European Union’s counter-terrorist policies: full of good intentions?*, cit., p. 129. Si veda altresì K. NUOTIO, *Terrorism as a catalyst for the emergence, harmonisation and reform of the criminal law*, cit., pp. 1006-1007: «quegli stati con una previa esperienza con il terrorismo così come quegli stati che partecipano attivamente nella cooperazione legislativa internazionale sono generalmente meglio equipaggiati degli altri stati per affrontare il terrorismo».

⁵⁹⁸ Cfr., *supra*, sub PARTE II, par. 4.2.

suscitano anzi un particolare interesse per le relazioni ambivalenti instaurate con la normativa antiterrorismo eurounitaria e, più in generale, sovranazionale. Da un lato, infatti, durante la fase preparatoria delle fonti dell'Unione europea i sistemi penali assunti come punti di riferimento nella presente indagine paiono aver fornito al legislatore UE *modelli e soluzioni* sulla cui base costruire le norme penali minime di armonizzazione in materia di contrasto al terrorismo. Alcuni Stati sembrano aver giocato infatti un ruolo particolarmente attivo nelle sedi in cui il movimento di riforma delle legislazioni penali antiterrorismo ha preso forma. Dall'altro lato, tuttavia, i legislatori nazionali manifestano una tendenza sempre più marcata a conformare i rispettivi ordinamenti penali – o, in ogni caso, a disciplinare autonomamente alcuni aspetti di una materia comunque di competenza non esclusivamente domestica – *peccando per eccesso* rispetto al dettato delle fonti sovranazionali di contrasto al terrorismo. Come si vedrà, i *law makers* nazionali esercitano spesso il proprio margine di discrezionalità per incriminare fatti ulteriori rispetto a quelli selezionati – per vero, con maglie già particolarmente larghe – dai legislatori esterni e ancor più lontani dal momento dell'offesa attuale o potenziale al bene giuridico tutelato.

Attraverso un'analisi critica dei lineamenti principali del recente movimento di riforma delle legislazioni antiterrorismo che ha visto come attori principali Italia, Francia, Spagna e Regno Unito, questa terza Parte si prefigge appunto di interpretare le relazioni instaurate tra le fonti multilivello di contrasto al terrorismo. Attraverso una «*comparazione strutturale*»⁵⁹⁹, «*funzionale*»⁶⁰⁰ e laddove possibile «*numerica*»⁶⁰¹ che ponga altresì lo sguardo all'applicazione concreta delle disposizioni esaminate⁶⁰², lo scopo perseguito è quello di rinvenire «*inaspettate somiglianze*»⁶⁰³ tra le suddette fonti multilivello e i relativi vizi di legittimità e/o efficacia (Parte IV). A partire dai rilievi emersi, nella Parte V si tenterà poi di individuare alcune possibili soluzioni per «*modificare*» e «*ottimizzare*»⁶⁰⁴ i lineamenti di politica criminale prevalenti nel campo del contrasto al terrorismo all'interno della Piccola Europa.

⁵⁹⁹ Attenta cioè alla «*identificazione [...] delle differenze tra gli ordinamenti giuridici specifici*» attraverso l'indagine sulla «*connessione specifica dei regimi normativi e dell'applicazione pratica del diritto*» nei diversi ordinamenti» sotto il profilo sia sostanziale sia processuale e penitenziario: K. AMBOS, *Estado y futuro del Derecho Penal Comparado*, in *Rev. Pen.*, n. 41/2018, p. 19 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁶⁰⁰ E cioè, «*che enfatizzi la funzione che le previsioni prese in considerazione si prefiggono di svolgere entro ciascun contesto giuridico allo scopo di comprendere se, come – e possibilmente anche perché – le [...] giurisdizioni convergono o divergono nel loro approccio di contrasto al terrorismo*»: F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 265 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁶⁰¹ «*Il diritto comparato numerico in senso lato può fare riferimento a ogni ricerca quantitativa correlata al diritto comparato*»: M. SIEMS, *Comparative Law*, Cambridge, 2014, p. 146.

⁶⁰² Per approfondimenti relativi a questa tipologia di approccio alla comparazione giuridica in ambito penale, si rinvia per tutti a W. PERRON, § 2 *Ziel und Methode der Untersuchung*, in *Strukturvergleich strafrechtlicher Verantwortlichkeit und Sanktionierung in Europa*, a cura di A. Eser, W. Perron, Berlino, 2015, pp. 27 ss.

⁶⁰³ D. NELKEN, *Comparative Criminal Justice: Making Sense of Difference*, Los Angeles, 2010, p. 32.

⁶⁰⁴ In relazione alla «*[o]ptimizing and modifying function*» del diritto penale comparato, A. ESER, *Comparative Criminal Law*, Monaco, 2017, p. 80.

CAPITOLO I
IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO IN ITALIA

SOMMARIO: 1. La normativa italiana dopo le leggi 17 aprile 2015, n. 43 e 28 luglio 2016, n. 153. – 2. I mutevoli orientamenti giurisprudenziali in tema di associazione con finalità di terrorismo... – 2.1. ... e le diverse posizioni assunte dalla dottrina. – 3. La finalità di terrorismo nel codice penale, in dottrina e in giurisprudenza. – 3.1. Lo scostamento tra le definizioni di terrorismo italiana e UE. – 3.2. La oggettivizzazione della finalità di terrorismo. – 4. La recente casistica sui principali reati terroristici “satellite”. – 4.1. L’arruolamento con finalità di terrorismo. – 4.1.1. La serietà dell’accordo tra arruolante e arruolato sul programma terroristico e la punizione della mera adesione ideologica. – 4.1.2. L’interferenza dell’arruolamento con la partecipazione all’associazione, l’istigazione e la cospirazione a commettere reati terroristici. – 4.1.3. La problematica punibilità del tentativo. – 4.2. L’addestramento con finalità di terrorismo. – 4.3. L’organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo. – 5. L’influenza della legislazione italiana sulle riforme penali UE di contrasto al terrorismo... – 5.1. ... e i suoi tratti problematici. – 5.1.1. La sovrapposizione dei precetti penali antiterrorismo e il disorientamento dell’interprete. – 5.1.2. La sproporzione per eccesso della reazione punitiva e la sua finalità neutralizzante.

1. *La normativa italiana dopo le leggi 17 aprile 2015, n. 43 e 28 luglio 2016, n. 153*

Nel 2015⁶⁰⁵, la normativa antiterrorismo italiana è stata ritoccata dalla legge 17 aprile, n. 43⁶⁰⁶ per introdurre il reato di organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo (art. 270 *quater*.1 c.p.) ed estendere l’ambito di applicazione delle fattispecie di arruolamento (art. 270 *quater* c.p.)⁶⁰⁷ e di addestramento con la medesima finalità (art. 270 *quinquies* c.p.)⁶⁰⁸. In particolare, l’organizzazione di trasferimenti si integra in caso di organizzazione, finanziamento o propaganda di viaggi in territorio estero finalizzati al compimento di condotte sorrette da una finalità di terrorismo ed è punita da un minimo di cinque a un massimo di otto anni. Invece, l’arruolamento e l’addestramento assoggettano ora a pena particolarmente severa, rispettivamente, anche i fatti di chi si arruola (art. 270 *quater*, co. 2 c.p., il quale prevede la stessa pena per le ipotesi dell’arruolante e dell’organizzatore di

⁶⁰⁵ Per una ricognizione dell’evoluzione legislativa nel settore del contrasto al terrorismo in Italia a partire dagli anni ’60 del secolo scorso, si rinvia per tutti a F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 11 ss.

⁶⁰⁶ Per alcuni commenti a caldo sulla l. 17 aprile 2015, n. 43 e sul decreto legge che ha preceduto la sua entrata in vigore, v. per tutti A. CAVALIERE, *Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo, n. 7 del 18 febbraio 2015*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 2/2015, pp. 226 ss.; S. COLAIOCO, *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n. 7 del 2015*, in *Arch. Pen.*, 18 febbraio 2015; ID., *Le nuove norme antiterrorismo e le libertà della persona: quale equilibrio?*, *ivi*, 20 aprile 2015; F. FASANI, *Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in *Dir. pen. proc.*, n. 8/2015, pp. 926 ss.; A. PECCIOLI, *Punibilità di atti preparatori alla realizzazione di condotte terroristiche: commento alle disposizioni di diritto penale sostanziale del D.L. 18 febbraio 2015 n. 7, conv. dalla L. 17 aprile 2015, n. 43*, in *St. Iur.*, nn. 7-8/2015, pp. 770 ss.; A. VARVARESSOS, *Nuove misure sanzionatorie di contrasto al terrorismo di matrice internazionale*, in *LP*, 15 gennaio 2016; diffusamente, *Il nuovo ‘pacchetto’ antiterrorismo*, cit. Più recentemente, inoltre, v. L. STAFFLER, *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015*, cit.; R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit.

⁶⁰⁷ Introdotta dall’art. 15 della l. n. 155/2005, la fattispecie in questione si integra laddove un soggetto arruoli una o più persone 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’organizzazione internazionale. Al pari del reato di organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo, il compasso edittale va da un minimo di 5 anni a un massimo di 8 anni di reclusione.

⁶⁰⁸ Creato sempre dall’art. 15 della l. n. 155/2005, il reato in esame è dunque punito oggi a titolo di: 1. *addestramento attivo*, con la reclusione da cinque a dieci anni aumentata in caso di utilizzo di strumenti informatici o telematici; 2. *addestramento passivo* (*id est* ricevere addestramento), con la stessa pena di quello attivo; 3. *auto-addestramento*, anch’esso con la reclusione da cinque a dieci anni.

trasferimenti) e di chi si auto-addestra (art. 270 *quinquies*, co. 1 c.p.)⁶⁰⁹. Quest'ultimo fatto consiste nell'acquisire anche autonomamente le istruzioni per il compimento di atti terroristici⁶¹⁰ e porre in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte sorrette da una finalità di terrorismo. Per tutte e tre le figure di reato in esame sono espressamente previste clausole di sussidiarietà a favore del reato di associazione con finalità terroristica (art. 270 *bis* c.p.) e, nel caso dell'arruolamento, anche della fattispecie di addestramento con la medesima finalità. Nel 2016, invece, il legislatore italiano è nuovamente intervenuto con la legge n. 153⁶¹¹ per introdurre le fattispecie di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (art. 270 *quinquies*.1 c.p.)⁶¹², di sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con la medesima finalità (art. 270 *quinquies*.2 c.p.)⁶¹³ e di terrorismo nucleare (art. 280 *ter* c.p.)⁶¹⁴, nonché la confisca obbligatoria – diretta o per equivalente – in caso di sentenza di condanna o di applicazione di pena su richiesta delle parti per reati terroristici (art. 270 *septies* c.p.).

Al pari di altri Stati membri dell'Unione europea (Francia e Spagna su tutti), le vere assi portanti della normativa penale italiana nel settore del contrasto al terrorismo sono però rappresentate da due previsioni anteriori alle riforme legislative del 2015 e del 2016: quella relativa alla fattispecie di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270 *bis* c.p.)⁶¹⁵ e quella definitoria della medesima finalità (art. 270 *sexies* c.p.)⁶¹⁶. Inoltre, sempre per quanto riguarda gli interventi più rilevanti precedenti al 2015 e 2016, l'art. 1 della l. n. 15/1980 ha previsto un aumento della pena – pari alla metà – per i reati comuni

⁶⁰⁹ Come si vedrà nel prosieguo di questa PARTE, la figura dell'auto-addestramento assume un rilievo centrale nelle recenti riforme penali antiterrorismo a livello sia nazionale sia sovranazionale: una parte degli studi criminologici di settore ha messo in risalto la circostanza che la maggior parte dei soggetti si è unita alla *jihād* in seguito a un processo di radicalizzazione caratterizzato da un'interferenza dall'esterno molto limitata se non addirittura assente.

⁶¹⁰ Più precisamente, la fattispecie in questione fa riferimento alla preparazione o all'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza o di sabotaggio.

⁶¹¹ Per una prima lettura della riforma antiterrorismo del 2016, v. R. BERTOLESI, *Ancora nuove norme in materia di terrorismo. Legge 28 luglio 2016, n. 153: una primissima lettura*, in *Dir. pen. cont.*, 19 ottobre 2016. Da ultimo, v. inoltre M. PELLEGRINO, *La repressione del terrorismo nucleare nella l. 28 luglio 2016, n. 153*, in *St. Jur.*, n. 5/2017, pp. 544 ss.

⁶¹² In via sussidiaria rispetto ai reati di associazione e di organizzazione di trasferimenti con finalità terroristica (art. 270 *bis* e 270 *quater*.1 c.p.), la fattispecie di finanziamento del terrorismo punisce con la reclusione da sette a quindici anni chiunque raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati e a prescindere dall'effettivo utilizzo, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento di condotte con finalità di terrorismo *ex art. 270 sexies*.

⁶¹³ «Chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro, sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'art. 270 *sexies*, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 3000 a euro 15000».

⁶¹⁴ Il delitto di terrorismo nucleare sanziona chiunque, con finalità di terrorismo, procuri a sé o ad altri materia radioattiva oppure crei un ordigno nucleare o ne venga altrimenti in possesso (con la reclusione minima di quindici anni), nonché chiunque utilizzi tale materia o ordigno oppure utilizzi o danneggi un impianto nucleare rilasciando la stessa o creando il pericolo che quest'ultima venga rilasciata (con la reclusione minima di vent'anni). Esso si aggiunge alla fattispecie di atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi punito dall'art. 280 *bis* c.p., in merito alla quale si rinvia per tutti a V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., pp. 253 ss.

⁶¹⁵ Il quale dispone che «[c]hiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni. Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da cinque a dieci anni». Il reato in questione è stato introdotto come noto nel 1979 – durante i cc.dd. anni di piombo – per far fronte al terrorismo italiano eversivo a dimensione prettamente nazionale e riformato nel 2001 per inserire la condotta di finanziamento dell'associazione ed estendere il campo di applicazione della fattispecie ai fatti commessi «contro uno Stato estero, un'istituzione e un'istituzione internazionale» (art. 270 *bis*, co. 3 c.p.): per tutti, v. A. VALSECCHI, *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, in *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, cit., pp. 3-4; V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., pp. 224-225; A. SERENI, *I reati contro la personalità dello Stato. L'evoluzione incompiuta dei 'delitti politici'*, cit., pp. 583 ss.

⁶¹⁶ «Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i pubblici poteri 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, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia».

commessi con finalità di terrorismo⁶¹⁷. Questa disposizione si rispecchia a pieno nell'analogo aumento imposto dal legislatore dell'Unione europea sin dall'entrata in vigore della decisione quadro del 2002⁶¹⁸.

Quasi a mo' di contrappeso, nel periodo degli Anni di Piombo a tale aumento di pena è stata affiancata un'articolata normativa premiale che ammette forti diminuzioni o addirittura l'esclusione della pena per coloro che recedono dall'attività terroristica e collaborano attivamente con le autorità procedenti, fornendo loro informazioni utili a raccogliere elementi di prova e a prevenire la commissione di ulteriori reati⁶¹⁹. Infine, l'architettura del sistema penale italiano nel settore del contrasto al terrorismo è completata dalle previsioni che puniscono l'attentato con finalità di terrorismo (art. 280 c.p.), l'atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi (art. 280 *bis* c.p.), l'istigazione (art. 302 c.p.) e l'accordo a commettere reati terroristici (art. 304 c.p.), l'apologia di questi ultimi (art. 414 c.p.) e l'assistenza agli associati (art. 270 *ter* c.p.)⁶²⁰. Affiancandosi alle suddette assi portanti, tutte queste fattispecie satellite compongono un ricco mosaico normativo mirato a fare terra bruciata attorno a ogni comportamento prodromico al possibile compimento di atti terroristici.

2. I mutevoli orientamenti giurisprudenziali in tema di associazione con finalità di terrorismo...

Col passare degli anni, le Corti hanno fornito diversi spunti ermeneutici degni di riflessione in merito alla normativa penale italiana di contrasto al terrorismo.

Innanzitutto, per quanto concerne il reato di associazione con finalità di terrorismo *ex* art. 270 *bis* c.p., la recente evoluzione del fenomeno terroristico⁶²¹ ha indotto una parte della giurisprudenza a rivisitare l'interpretazione dei suoi elementi costitutivi, acuendo ulteriormente il dibattito in dottrina relativo alla corretta esegesi di questa fattispecie. La casistica in questione muove dal presupposto che le categorie dogmatiche classiche del reato associativo risultino arretrate rispetto alle attuali strutture cellulari dell'odierno *network* jihadista⁶²².

Schematizzando all'estremo, nel *case law* delle Corti italiane sembra possibile rinvenire due opposti filoni ermeneutici in tema di associazione con finalità di terrorismo⁶²³.

A) Il primo filone giurisprudenziale, definito da una parte della dottrina «lineare e garantista»⁶²⁴ e votato a ricondurre il reato di associazione con finalità di terrorismo al

⁶¹⁷ Oppure a scopo di eversione dell'ordine democratico; scopo, questo, ritenuto distinto dallo scopo di terrorismo da una parte consistente della dottrina. Per tutti, v. F. VIGANÒ, *La nozione di terrorismo ai sensi del diritto penale*, in *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, cit., pp. 193 ss. Da ultimo, anche per i relativi riferimenti giurisprudenziali, v. altresì R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., pp. 11-12.

⁶¹⁸ Cfr., *supra*, sub PARTE II, par. 2.2.1.

⁶¹⁹ Al riguardo, tra i contributi più recenti e per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, cfr. A. SERENI, *I reati contro la personalità dello Stato. L'evoluzione incompiuta dei 'delitti politici'*, in *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, cit., pp. 556-557; E. COTTU, *Altre "soavi inquisizioni": le tecniche premiali di rinuncia alla pena nella lotta al terrorismo internazionale*, cit., pp. 191 ss.; da ultimo, in merito anche alle origini ottocentesche di tali misure, D. CASTRONUOVO, *Quale lezione dagli Anni di Piombo? La legislazione dell'emergenza e sui pentiti in prospettiva storico-comparata*, in corso di pubblicazione, pp. 7 ss. del dattiloscritto.

⁶²⁰ Per un quadro di sintesi, si rinvia a C.D. LEOTTA, *La repressione penale del terrorismo a un anno dalla riforma del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. con modif. dalla l. 17 aprile 2015, n. 43*, in *Arch. Pen.*, 17 aprile 2015.

⁶²¹ Cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 1.

⁶²² F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 238. V. anche D. ALBANESE, *Partecipazione all'associazione con finalità di terrorismo 'Stato islamico': una pronuncia di condanna della Corte d'Assise di Milano*, in *Dir. pen. cont.*, 21 ottobre 2016, par. 5.

⁶²³ Si rinvia sin da ora a F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 68 ss.

⁶²⁴ F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 239.

modello delle fattispecie associative a struttura mista⁶²⁵ e forte⁶²⁶, richiede essenzialmente la compresenza di tre elementi al fine della punibilità *ex art. 270 bis* del codice penale.

A.1) Il primo consiste – secondo le parole di una recente pronuncia della Cassazione – nella «creazione di una struttura criminale idonea a mettere in opera gli atti terroristici»⁶²⁷.

A.2) Il secondo è rappresentato dalla stabile e organica penetrazione del soggetto con il tessuto del sodalizio. Il filone in questione si ispira così alla sentenza *Mannino* delle Sezioni Unite della Suprema Corte⁶²⁸, laddove esige «un minimo di bilateralità fra organizzazione e associato nel senso che quel rapporto di inserimento organico e funzionale [...] non può in alcun modo ritenersi sussistente qualora il presunto associato non abbia la minima conoscenza di alcuno dei membri della fantomatica associazione mondiale e qualora la associazione stessa ignori completamente se un soggetto abbia o meno iniziato la sua partecipazione»⁶²⁹.

A.3) Il terzo è dato dalla prova di una condotta materiale diretta alla commissione di uno o più reati terroristici-scopo ed espressiva di un certo grado di concretizzazione del programma criminale perseguito dal sodalizio⁶³⁰. Così, alla luce del filone ora in esame non può ad esempio ritenersi penalmente rilevante ai sensi dell'art. 270 *bis* c.p. un'attività di mero proselitismo e indottrinamento seppure finalizzata ad inculcare una visione positiva del martirio per la causa dello Stato islamico e ad acquisire una disponibilità ancora del tutto generica ad unirsi ai combattenti in suo nome⁶³¹.

Nonostante appaia di per sé in larghissima parte condivisibile, soprattutto in quanto capace di anticipare la tutela in un settore delinquenziale particolarmente grave senza violare al tempo stesso i fondamentali canoni costituzionali che informano la materia penale, il filone ora esaminato parrebbe stridere con la definizione di gruppo terroristico fornita dall'art. 2, n. 3) della direttiva 2017/541. L'intento del legislatore dell'Unione pare quello munire gli operatori nazionali di un modello associativo tendenzialmente aperto, in grado di includere in sede di implementazione della direttiva stessa pressoché ogni tipo di contributo fornito in un contesto collettivo prossimo alla causa terroristica. Infatti, tale definizione contiene sì i requisiti negativi dell'assenza sia di casualità sia di estemporaneità della finalità criminale perseguita dal gruppo e il requisito positivo della stabilità nel tempo del sodalizio, ma ne sminuisce al tempo stesso la prerogativa strutturale laddove prevede che esso «non

⁶²⁵ Fattispecie, queste, «per la cui sussistenza la legge richiede non solo l'esistenza di una struttura associativa nei suoi elementi tradizionali (soggetti, organizzazione, scopo), ma anche un'ulteriore attività degli affiliati, concreta e verificabile, che costituisca un inizio di realizzazione del programma criminoso dell'associazione»: G. SPAGNOLO, *Reati associativi*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXIX, 2006, p. 2.

⁶²⁶ Come noto, il paradigma delle fattispecie associative a struttura forte è ravvisabile nel sodalizio di stampo mafioso. Esse rispecchiano il carattere di tendenziale organicità e stabilità dei gruppi criminali e la chiara ripartizione di ruoli, vincoli e regole tra i loro componenti, esigendo la prova di una componente organizzativa pregnante «dotata di una sua precisa 'corposità sociale' preesistente e indipendente rispetto alla sua considerazione da parte del diritto penale» per poter riconoscere la responsabilità penale dei soggetti in essi coinvolti: F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., p. 131.

⁶²⁷ R. BERIOLESI, *Indottrinare al martirio non è reato di associazione con finalità di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 23 gennaio 2017, par. 1. Al riguardo, diffusamente e per tutti, v. anche F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 208 ss.

⁶²⁸ Cass., Sez. Un., sent. 12 luglio 2005, n. 33748.

⁶²⁹ F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 242. Cfr. anche R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., pp. 16-17.

⁶³⁰ Sull'associazione con finalità di terrorismo come tecnica di tutela penale anticipata costruita attorno a un determinato programma di reati concretamente offensivo – *rectius*, da una componente soggettiva integrata da una doppia finalità, una «strumentale» (la realizzazione del programma criminoso) e una «finale» (l'obiettivo *lato sensu* politico dell'azione) – e incentrata sul maggior disvalore rappresentato dalla componente oggettiva dell'organizzazione strutturalmente capace di realizzare detto programma, v. di recente e per tutti *ivi*, pp. 7 e 10; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 207 ss., in particolare 243 ss., e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; P. SCEVI, *Diritto penale e terrorismo. Il difficile equilibrio tra sicurezza nazionale e diritti fondamentali*, cit., pp. 9-10. Commentando in senso adesivo le sentt. 6 luglio, n. 1/2010, 24 maggio 2007 e 26 giugno 2007, n. 3, pronunciate rispettivamente dalla Corti d'Assise di Monza, Milano e Firenze, quest'ultimo A. evidenzia che la serietà d'intenti del soggetto non seguita da una «benché minima idoneità operativa» (*ivi*, p. 244) non può ritenersi sufficiente ad addebitare a quest'ultimo la responsabilità penale a titolo di associazione con finalità di terrorismo.

⁶³¹ V. Cass., sez. V, sent. 14 luglio 2016, n. 48001, *Hosni e a.*

deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata»⁶³².

B) Pare invece più vicino alla nozione eurounitaria di gruppo terroristico – nonché maggioritario nel panorama delle Corti nazionali, quantomeno tra le pronunce più recenti sul tema⁶³³ – il secondo filone della giurisprudenza penale italiana, definito dalla medesima parte della dottrina «*distorsivo*» e «*plasmante*»⁶³⁴ e tendenzialmente affine al diverso modello delle fattispecie associative pure⁶³⁵ e a scheletro debole⁶³⁶. Nell'ambito di tale filone la componente organizzativa dell'associazione con finalità di terrorismo viene destrutturata per adeguarla maggiormente ai nuovi tratti reticolari dei gruppi jihadisti. Per la condanna ex art. 270 bis c.p. è dunque ritenuta sufficiente l'adesione ideologica del soggetto al suddetto programma criminale⁶³⁷.

In particolare, nell'esegesi del reato di associazione con finalità di terrorismo le Corti tendono in primo luogo a indebolire la carica garantista del requisito organizzativo⁶³⁸. Detta tendenza si manifesta essenzialmente:

b.1) nell'anticipazione dell'operatività di tale reato dinnanzi al mero raggiungimento di un accordo⁶³⁹ sul programma jihadistico dell'associazione⁶⁴⁰;

b.2) nell'abbandono dei requisiti della necessaria offensività delle condotte poste in essere e dell'idoneità operativa del sodalizio a favore di una qualificazione della fattispecie come reato di pericolo presunto pressoché privo di contrappesi garantisti⁶⁴¹;

⁶³² Cosicché il concetto UE di gruppo terroristico finisce per «tendere verso il mero accordo non eseguito, volto a commettere più di un reato in concorso di persone»: A. CAVALIERE, *L'influenza sull'ordinamento italiano del diritto penale europeo delle organizzazioni criminali*, in *Garantías constitucionales y Derecho penal europeo*, cit., p. 254.

⁶³³ Tra le ultime, alla data di chi scrive, si rinvia sin da ora a Cass., Sez. V, sent. 13 luglio 2017, n. 50189, e Sez. VI, sent. 19 dicembre 2017, n. 14503, pubblicate in *Dir. pen. cont.*, 11 ottobre 2018, con commento di M. RAIMONDI, *Due sentenze della Cassazione in tema di condotta partecipativa a un'associazione terroristica di matrice jihadista e mera adesione ideologica*.

⁶³⁴ F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 247.

⁶³⁵ E cioè, di quelle fattispecie associative capaci «di configurarsi con la sola costituzione dell'associazione, a prescindere da qualsiasi attività esecutiva esterna, diretta alla realizzazione dei reati-fine»: con accento critico, V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., p. 235 e ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali *ivi* riportati.

⁶³⁶ È ricorrente in dottrina la distinzione tra fattispecie associative a struttura forte o debole, le quali ultime consentono di accertare la responsabilità penale dell'individuo in presenza di organizzazioni «*assai più rudimentali*: non richiedendosi necessariamente né a) che l'associazione disponga di attualmente di mezzi per lo svolgimento del proprio programma criminoso, né b) che vi siano gerarchie interne, né c) che vi sia una distribuzione di ruoli tra i soggetti. [...] Ciò che l'accusa deve provare è, in altre parole, soltanto una certa stabilità nella cooperazione tra più soggetti in vista della realizzazione di una pluralità di fatti delittuosi; il requisito della stabilità essendo, per di più, spesso enunciato in forma negativa, in termini cioè di non episodicità, o non occasionalità, di tale cooperazione» (F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., pp. 130-131, ove l'A. adduce come esempio tipico l'associazione finalizzata allo spaccio di sostanze stupefacenti ex art. 74 del relativo t.u.: d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).

⁶³⁷ Finendo così per punire mere «forme incerte ed indefinite di “comunanza”» al sodalizio stesso: F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 248 e 269 ss. Cfr. anche F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., pp. 131 ss.; R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., pp. 14-15 e le relative pronunce *ivi* citate; F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 122, ove l'A. richiama da un lato le sentt. 21 novembre 2001, 15 giugno 2006, *Tartag*, e 11 ottobre 2006 (sentenze, queste, commentate in senso adesivo da F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., p. 145) e, dall'altro lato, la sentenza sez. II, 25 maggio 2006, n. 24994, *Bouhrama*, pronunciate dalla Suprema Corte.

⁶³⁸ V. R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 7.

⁶³⁹ Sulla scorta della linea di pensiero di F. GRISPIGNI, *Diritto penale italiano*, II, Milano, 1947, p. 233.

⁶⁴⁰ Oppure, talora, di fronte a remotissimi atti preparatori.

⁶⁴¹ Con accento critico, v. F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., pp. 143-144; e A. SERENI, *I reati contro la personalità dello Stato. L'evoluzione incompiuta dei 'delitti politici'*, cit., pp. 585-586. La qualificazione dell'associazione con finalità di terrorismo come reato di pericolo presunto è stata ribadita anche dalla recente sent. *Hosni e a.* della Suprema Corte (cit., *supra*, sub nt. 474). Quest'ultima ha però attenuato l'effetto *contra reum* della presunzione *ex lege* di pericolo valorizzando il requisito dell'idoneità dell'organizzazione a realizzare effettivamente il programma criminoso concordato (pp. 3-4), lasciando comunque aperta la possibilità che comportamenti non sussumibili nella fattispecie ex art. 270 bis c.p. vengano vagliati anche alla luce dell'eventuale applicazione di una misura di prevenzione (pp. 6-7).

b.3) nell'individuazione nell'intera rete di *Al-Qaeda* del referente del giudizio di qualificazione delle condotte a titolo partecipazione *ex art. 270 bis*, co. 2 c.p.⁶⁴²;

b.4) nell'affidamento, in via residuale, sul riconoscimento della responsabilità penale dei soggetti comunque prossimi al sodalizio radicalizzato a titolo di concorso materiale, morale⁶⁴³ o anche soltanto esterno⁶⁴⁴.

In questo modo, la prassi applicativa trasforma il requisito organizzativo dell'associazione con finalità di terrorismo in una «*costruzione giudiziale*, che consente di *considerare unitariamente* le condotte di più soggetti che *cooperino non occasionalmente in vista di comuni fini criminosi*»⁶⁴⁵.

In secondo luogo, inoltre, le Corti non fondano più i giudizi di accertamento della condotta partecipativa sui criteri complementari del contributo eziologico che il soggetto offre al gruppo e dell'inserimento formale del primo all'interno del secondo. Esse focalizzano piuttosto l'accertamento sulla sussistenza di un contributo individuale pur soltanto occasionale e generico quanto al suo orientamento finalistico e al suo destinatario⁶⁴⁶.

In terzo luogo, infine, sotto il profilo del dolo specifico della finalità di terrorismo definita dall'art. 270 *sexies* c.p.⁶⁴⁷ le Corti sembrano accontentarsi della prova di una «scopo di violenza [...] *mediato*»⁶⁴⁸, diretto cioè a rendere possibile ad altri il compimento di atti di violenza a loro volta qualificati da una finalità di terrorismo⁶⁴⁹; fatta salva, in ogni caso, la possibilità di derubricare la fattispecie di cui al capo di imputazione ad associazione per

⁶⁴² Ciò pare essere avvenuto, emblematicamente, nel giudizio di primo grado della Corte d'Assise di Milano sul caso *Fathima* (cfr., *supra*, sub nt. 321): per una ricostruzione del fatto storico e delle motivazioni depositate, v. D. ALBANESE, *Le motivazioni della Corte d'Assise di Milano sul "caso Fatima": spunti di riflessione su terrorismo internazionale e organizzazione di trasferimenti ex art. 270-quater.1 c.p.*, in *Dir. pen. cont.*, 28 marzo 2017. Con accento critico, cfr. F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 249 ss.; F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., pp. 140-141, ove l'A. sottolinea la necessità che l'imputazione dell'associazione con finalità di terrorismo subisca «una riduzione di scala, limitandosi per lo più ad abbracciare la sola struttura, la "cellula", esistente ed operante nel nostro Paese» in maniera tendenzialmente autonoma rispetto sia ad altre cellule sia a corpi intermedi tra queste ultime e i vertici di *Al-Qaeda* e con compiti di supporto logistico a favore di individui e sodalizi operanti all'estero. In senso analogo, in giurisprudenza, cfr. da ultimo Corte d'Assise Milano, sent. 13 aprile 2017 (dep. 6 luglio 2017), n. 2, *El Mkhayar*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2017, con nota di R. BERTOLESI, *Una pronuncia di condanna della Corte di Assise di Milano nei confronti di un "foreign fighter"*.

⁶⁴³ In questo senso, emblematico ancora una volta è il caso *Fathima*, ove la Corte d'Assise di Milano ha statuito che impartire lezioni in cui si approvano ed esaltano gli scopi e le attività del Califfato costituirebbe un'attività «di per sé idonea a configurare il concorso morale nel reato di partecipazione ad associazione con finalità di terrorismo»: GUP Milano, sent. 23 febbraio 2016, n. 59, cit., p. 77.

⁶⁴⁴ V. R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 16, ove l'A. richiama la sentenze 11 ottobre 2006-17 gennaio 2007, *Bouyahia Maher*, e 14 marzo 2010-29 aprile 2010, *Papini*, pronunciate dalla sez. I della Suprema Corte. Riguardo ai possibili margini applicativi del concorso esterno nell'associazione con finalità di terrorismo «nei confronti di quei soggetti che, pur rimanendo esterni alla struttura organizzativa, apportino un concreto e consapevole apporto eziologicamente rilevante sulla conservazione, sul rafforzamento e sul conseguimento degli scopi dell'organizzazione criminale o di sue articolazioni settoriali, sempreché, ovviamente, sussista la consapevolezza della finalità perseguita dall'associazione a vantaggio della quale è prestato il contributo», v. F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., pp. 151-152. *Amplius* e con sguardo più generale, cfr. per tutti e tra i contributi più recenti M. DONINI, *Il concorso esterno "alla vita dell'associazione" e il principio di tipicità penale*, in *Studi in onore di Mauro Ronco*, cit., pp. 325 ss.; G. LEO, *Concorso esterno nei reati associativi. Voce per "Il libro dell'anno Treccani 2017"*, in *Dir. pen. cont.*, 9 gennaio 2017; A. CENTONZE, *Il concorso eventuale nei reati associativi tra vecchi dubbi e nuove conferme giurisprudenziali*, *ivi*, 12 dicembre 2016; G. FIANDACA, C. VISCONTI, *Il concorso esterno come persistente istituto "polemogeno"*, in *Arch. pen.*, n. 2/2012, pp. 487 ss.; T. PADOVANI, *Note sul c.d. concorso esterno*, *ivi*; da ultimo, P. SCEVI, *Il concorso eventuale nei reati associativi: questioni aperte e prospettive di riforma*, *ivi*, n. 2/2017.

⁶⁴⁵ F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., p. 131.

⁶⁴⁶ Con accento critico, cfr. F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 268 ss.; A. SERENI, *I reati contro la personalità dello Stato. L'evoluzione incompiuta dei "delitti politici"*, cit., pp. 586-587; L. D'AGOSTINO, *I margini applicativi della condotta di partecipazione all'associazione terroristica: adesione psicologica e contributo causale all'esecuzione del programma criminoso. Riflessioni sulla più recente casistica in materia di terrorismo islamico*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, pp. 81 ss. Recentemente, la responsabilità penale per il reato di partecipazione ad un'associazione terroristica a fronte di attività di proselitismo e indottrinamento svolte in maniera estemporanea e disorganica è stata riconosciuta dalla Corte d'Assise di Milano nel più volte richiamato caso *Fathima* (cfr., *supra*, sub nt. 321): v. R. BERTOLESI, *Il "caso Fathima" e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, cit., p. 9.

⁶⁴⁷ Cfr., *infra*, sub parr. 1.3 ss.

⁶⁴⁸ F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., p. 142.

⁶⁴⁹ *Ibidem*.

delinquere *ex art.* 416 c.p. in caso di accertamento della sussistenza degli elementi costitutivi comuni tra tale figura associativa e quella di cui all'art. 270 *bis* c.p. e di mancato raggiungimento della prova della finalità di terrorismo⁶⁵⁰.

Da un lato, la tesi dello scopo mediato può risultare di per sé condivisibile laddove essa consente di attribuire rilevanza penale *ex art.* 270 *bis* c.p. a condotte comunque rilevanti di mero apporto logistico al compimento di atti di violenza terroristica da altri perseguito. Dall'altro lato, tuttavia, se combinata agli affievoliti requisiti strutturali del sodalizio ed eziologici riguardo al contributo dei suoi membri, la stessa tesi rischia di acuire ulteriormente la deriva interpretativa del reato di associazione con finalità di terrorismo in sfregio dei canoni fondamentali che governano la materia penale⁶⁵¹.

Interpretata nei termini di cui al filone distorsivo e plasmante della giurisprudenza italiana, sotto il profilo della *coerenza intra-sistemica* l'associazione con finalità di terrorismo finisce per divorare altre disposizioni penali potenzialmente applicabili in suo luogo anche di fronte a fattispecie concrete di minore pericolosità e gravità complessiva rispetto a quelle per cui l'art. 270 *bis* c.p. era stato concepito. Per esempio, come una parte della dottrina ha evidenziato, la sussunzione nella figura associativa di ipotesi di mero accordo rappresenta una soluzione a-sistemica in quanto dimentica di altre valvole incriminatrici quali – a seconda dei casi – le disposizioni sulla cospirazione politica mediante accordo (punita con la reclusione da uno a sei anni, aumentata nei confronti dei promotori) o mediante associazione (punita, ancor più severamente, con la reclusione da due a otto anni nei confronti dei partecipanti e da cinque a dodici anni nei confronti degli apici) di cui agli artt. 304 e 305 del codice penale⁶⁵². Un'altra parte della dottrina rileva inoltre un simile effetto di inghiottimento in relazione alla fattispecie di associazione sovversiva di cui all'art. 270 c.p.⁶⁵³ e soprattutto alle figure satellite introdotte e modificate nel 2015 e nel 2016, a favore delle quali residuerebbe in definitiva uno spazio applicativo davvero ristretto⁶⁵⁴.

Inoltre, sotto il profilo della *compatibilità con i principi e diritti fondamentali*, il filone giurisprudenziale distorsivo e plasmante rischia di instillare nell'ordinamento giuridico un terzo modello di fattispecie associative – *a scheletro pressoché nullo* – in ancor più forte tensione con la cornice di garanzie fondamentali della materia penale. Il modello in questione finisce infatti per punire meri «atti preparatori rispetto alla stessa fattispecie di associazione, vale a dire condotte che si pongono addirittura in termini anticipati rispetto alla stessa fattispecie di associazione tentata, la quale non può considerarsi configurabile»⁶⁵⁵. Ciò pare in totale disarmonia sia con l'architettura complessiva del sistema punitivo – il quale già consentirebbe, in simili ipotesi, il ricorso a misure di prevenzione –, sia con le summenzionate garanzie penali fondamentali.

2.1. ... e le diverse posizioni assunte dalla dottrina

Al riguardo, con una sorta di *climax* ascendente, le reazioni suscitate nella dottrina dalle derive interpretativo-applicative in tema di associazione con finalità di terrorismo (ma altresì di fattispecie associative come categoria generale) sembrano poter essere raccolte schematicamente in tre gruppi.

⁶⁵⁰ V. F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., pp. 139-140.

⁶⁵¹ In questo senso, cfr. F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 272 ss.

⁶⁵² V. *ivi*, pp. 128 ss.

⁶⁵³ A. SERENI, *I reati contro la personalità dello Stato. L'evoluzione incompiuta dei 'delitti politici'*, cit., pp. 584-585. Per tutti, v. altresì A. VALSECCHI, *La Cassazione sulla nozione di "violenza terroristica", e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 bis c.p.)*, in *Dir. pen. cont.*, 8 maggio 2012.

⁶⁵⁴ Cfr., *infra*, sub parr. 1.4 ss.

⁶⁵⁵ R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 17.

A) Una parte della dottrina denuncia la frizione di siffatte esegesi con i principi sostanziali di materialità e di offensività e con il diritto procedurale di difesa, in quanto noncuranti dell'esigenza di provare concrete attività esecutive o anche solo preparatorie di specifici reati-fine da parte dell'individuo⁶⁵⁶ o del gruppo⁶⁵⁷, e repressivi dunque della «mera volontà di realizzare dei reati, espressa *in privato* da più persone che si riconoscono in una comune ideologia (per quanto aberrante)»⁶⁵⁸.

Tuttavia, la medesima parte della dottrina sottolinea anche l'indispensabilità pratica del reato associativo⁶⁵⁹, limitandosi pertanto a porre l'accento sulla necessità di ovviare a questa situazione paradossale tramite un'interpretazione dei suoi elementi costitutivi alla luce del dettato costituzionale in materia penale. Così, oltre a caldeggiare un cambio di rotta rispetto al *trend* interpretativo sopra sintetizzato – e in particolare un *revirement* verso un'interpretazione più tradizionale della fattispecie associativa in conformità agli insegnamenti della succitata teoria forte⁶⁶⁰ –, questa parte della dottrina sottolinea anche la necessità che le Procure prestino particolare attenzione alla qualità dei capi di imputazione da esse formulati. Quest'ultimi devono cioè addebitare ai soggetti accusati di aver preso parte ad associazioni terroristiche fatti specifici, concreti ed espressivi del loro ruolo all'interno di tali associazioni⁶⁶¹.

B) Con giudizio più severo, un'altra parte della dottrina evidenzia il conflitto delle figure associative a struttura debole – e talora persino dell'intera categoria dei reati associativi – con i principi fondamentali della materia penale, a partire dalla tassatività-determinatezza alla proporzionalità della pena e persino alla personalità della responsabilità penale, «soprattutto ove si ravvisi una responsabilità dei capi dell'associazione per i reati-fine commessi da altri associati»⁶⁶².

I possibili correttivi *de jure* sia *condito* sia *condendo* capaci di riportare tali figure entro i margini del costituzionalmente legittimo che questa dottrina individua risultano più incisivi rispetto a quelli suggeriti *sub A)*. Si tratterebbe, in particolare, di circoscrivere l'impiego dei reati associativi alla tutela di beni e interessi ritenuti particolarmente rilevanti così da conferire loro, di riflesso, una maggiore precisione e dimensione offensiva⁶⁶³.

C) Infine, abbandonando pressoché interamente la prospettiva funzionalistica a favore di quella iper-garantista, un'altra parte ancora della dottrina si spinge persino fino al punto di suggerire la radicale abolizione di parte di (o addirittura di tutte) le fattispecie associative di parte speciale per sostituirlle con un'ipotesi generale di «concorso qualificato dalla stabilità dell'organizzazione e del vincolo associativo»⁶⁶⁴. Per vero, pur tenendo conto dei profili di dubbia legittimità di tali fattispecie, la prospettiva della loro abolizione pare oggi assai difficile (se non addirittura impossibile) da supportare e attuare nella realtà, rivelandosi in evidente controtendenza rispetto all'allarmato clima politico e sociale del presente e in tendenziale (e forse insanabile) contrasto quantomeno con gli obblighi di incriminazione di fonte UE.

⁶⁵⁶ In linea con Cass., sent. *Tartag*, cit.

⁶⁵⁷ Conformemente invece a Cass., sent. *Bouhrama*, cit.

⁶⁵⁸ F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., p. 133.

⁶⁵⁹ Per tutti, cfr. le considerazioni di F. VIGANÒ, *Oltre l'art. 416-bis: qualche riflessione sull'associazione con finalità di terrorismo*, in *Scenari di mafia: orizzonte criminologico e innovazioni normative*, a cura di G. Fiandaca, C. Visconti, Torino, 2010, pp. 176 ss.

⁶⁶⁰ Cfr. per tutti R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., pp. 17 ss.; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., in particolare pp. 279 ss.

⁶⁶¹ F. VIGANÒ, *Il contrasto al terrorismo di matrice islamico-fondamentalista: il diritto penale sostanziale*, cit., p. 149.

⁶⁶² V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., p. 237 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁶⁶³ Per approfondimenti e per i relativi rinvii alla dottrina in materia, v. per tutti *ivi*, pp. 239 ss.

⁶⁶⁴ S. MOCCIA, *Il diritto penale tra essere e valore: funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992, p. 239. In senso adesivo, v. anche V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., pp. 237 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

3. *La finalità di terrorismo nel codice penale, in dottrina e in giurisprudenza*

Le Corti nazionali hanno fornito importanti indicazioni ermeneutiche anche in relazione alla definizione della finalità di terrorismo di cui all'art. 270 *sexies* del codice penale e al ruolo da essa svolto nella struttura dei reati terroristici. La definizione in questione è stata introdotta dall'art. 15 della legge n. 155/2005 in attuazione dell'art. 1, par. 1 della decisione quadro UE del 2002, ponendo fine a un contrasto interpretativo sorto nella giurisprudenza italiana. Il riferimento corre alle pronunce del Tribunale di Milano del 24 gennaio 2005 e di Brescia del 31 gennaio 2005⁶⁶⁵. In via di estrema sintesi, la prima pronuncia aveva statuito che «gli atti violenti o di guerriglia commessi in tempo di guerra (a condizione che essi osservino il diritto internazionale umanitario) non rientrano nella nozione di terrorismo internazionale a meno che siano diretti a terrorizzare la popolazione»⁶⁶⁶. La seconda pronuncia ha ritenuto, al contrario, che «gli atti commessi in vista di un programma di violenza, anche laddove esso prenda la forma di un bombardamento suicida di un bersaglio militare in un altro stato, debba essere considerato reato ai sensi dell'art. 270 *bis* CP e non come un'azione legittima ed 'adeguata' di guerriglia»⁶⁶⁷.

La finalità prevista dall'art. 270 *sexies* c.p. è applicabile a tutti i reati terroristici previsti dall'ordinamento giuridico italiano, ai quali la stessa accede a titolo di dolo specifico⁶⁶⁸. Il legislatore si è però discostato parzialmente dalla definizione di terrorismo elaborata a livello UE e dalla tecnica adoperata, ad esempio, dai legislatori di Francia e Regno Unito⁶⁶⁹. Dalla lettura dell'art. 270 *sexies* c.p. si evince infatti che il legislatore italiano ha utilizzato una tecnica descrittiva sintetica, imperniata sul potenziale danno grave che le condotte possono causare – per la loro natura o contesto – ad un Paese o a un'organizzazione internazionale senza contemplare alcun elenco di atti suscettibili di essere qualificati come terroristici⁶⁷⁰.

3.1. *Lo scostamento tra le definizioni di terrorismo italiana e UE*

Un primo, importante spunto interpretativo fornito dalle Corti domestiche concerne proprio il rapporto che intercorre tra le nozioni di terrorismo fornite negli ordinamenti giuridici italiano ed eurounitario. Anche se l'art. 270 *sexies* c.p. si discosta per eccesso dal contenuto delle corrispondenti previsioni UE, sul piano applicativo tale scostamento è stato talora ridotto interpretando la disciplina nazionale in maniera conforme al diritto dell'Unione. Il caso sorto in seguito a un incendio provocato intenzionalmente da un componente dell'*Animal Liberation Front*⁶⁷¹ a danno di un'azienda presa di mira a causa della sua politica di utilizzo di animali per scopi commerciali rappresenta un esempio al riguardo. Il Tribunale di Firenze ha risolto il caso riconoscendo la sussistenza della finalità di terrorismo in quanto nell'elenco di condotte di cui all'art. 1 della decisione quadro UE del

⁶⁶⁵ Pubblicate in *Giur. Mer.*, 2005, pp. 895 ss., con nota di M. MANTOVANI, *Brevi note in materia di terrorismo internazionale*, pp. 1374 ss. Sul tema, v. anche A. VALSECCHI, *Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, p. 1227.

⁶⁶⁶ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 52, ove l'A. cita come precedente conforme la sentenza del 17 gennaio 2005, n. 669, *Maamri Rachid e altri*, emessa dalla seconda Sezione della Corte di cassazione.

⁶⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁶⁸ V. per tutti M. MANTOVANI, *Le condotte con finalità di terrorismo*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., pp. 77 ss.; e A. VALSECCHI, *I requisiti oggettivi della condotta terroristica ai sensi dell'art. 270 sexies c.p. (prendendo spunto da un'azione dimostrativa dell'animal liberation front)*, in *Dir. pen. cont.*, 21 febbraio 2013, pp. 2 ss.

⁶⁶⁹ V. F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 54.

⁶⁷⁰ Secondo una parte della dottrina, l'opzione del legislatore italiano a favore di una descrizione sintetica della finalità di terrorismo è stata mossa dal «timore che un'eccessiva tipizzazione finisse per 'dimenticare' condotte meritevoli di essere qualificate come terroristiche»: A. VALSECCHI, *I requisiti oggettivi della condotta terroristica ai sensi dell'art. 270 sexies c.p. (prendendo spunto da un'azione dimostrativa dell'animal liberation front)*, cit., p. 4. V. anche S. CRISPINO, *Finalità di terrorismo, snodi ermeneutici e ruolo dell'interpretazione conforme*, cit., p. 231.

⁶⁷¹ Un'organizzazione radicale attiva nel campo della protezione degli animali, che persegue gli obiettivi della loro umanizzazione e liberazione dal vincolo di proprietà che li lega agli esseri umani e della cessazione di ogni tipo di sfruttamento.

2002 figuravano anche le «distruzioni di vasta portata [...] di proprietà private che possono [...] causare perdite economiche considerevoli» (art. 1, par. 1, lett. d)⁶⁷².

Per vero, il supporto che il diritto dell'Unione fornisce agli operatori nazionali non sembra di per sé sufficiente a dipanare ogni dubbio interpretativo. Se da un lato tale diritto fornisce parametri più precisi da impiegare nell'accertamento della responsabilità penale dell'imputato⁶⁷³, dall'altro lato senza l'ausilio di ulteriori riferimenti positivi di natura oggettiva il solo requisito dell'idoneità dell'atto a provocare un grave danno può rivelarsi privo di una reale capacità selettiva delle condotte qualificabili come terroristiche⁶⁷⁴. Detto requisito concede infatti un margine discrezionale spiccatamente ampio all'interprete, il quale deve compiere lo sforzo di implementare caso per caso il principio di offensività attraverso un giudizio prognostico sull'«idoneità dell'azione al verificarsi dell'evento, che deve essere caratterizzato dal requisito della gravità»⁶⁷⁵. Inoltre, come si è visto, il ricorso all'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea non produce sempre esiti lineari e non pare privo di controindicazioni da un punto di vista operativo⁶⁷⁶. D'altronde, il diritto UE – nonché la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo⁶⁷⁷ – fornisce alle Corti domestiche non soltanto un parametro utile a individuare le condotte qualificabili come terroristiche attraverso un giudizio di immediata corrispondenza tra fattispecie concreta e fattispecie astratta⁶⁷⁸. Esso può fissare altresì uno *standard* qualitativo e quantitativo inerente al disvalore penale e alla carica offensiva delle ipotesi tipizzate, da utilizzare a livello nazionale per attribuire o meno al fatto oggetto di giudizio la qualifica di terrorismo attraverso un diverso giudizio di sussunzione per sua natura aperto a risultati diversi da giudice a giudice⁶⁷⁹.

3.2. La oggettivizzazione della finalità di terrorismo

Inoltre, in relazione al noto episodio di protesta violenta presso il cantiere TAV in Val di Susa⁶⁸⁰, la Cassazione ha adottato un'«interpretazione in chiave oggettivistica del requisito di finalizzazione teleologica dell'azione»⁶⁸¹ disciplinato dall'art. 270 *sexies* del codice penale⁶⁸². Respingendo la tradizionale collocazione del dolo specifico nel solo ambito

⁶⁷² Ufficio G.i.p. Firenze, ord. 9 gennaio 2013, pubblicata in *Dir. pen. cont.*, 21 febbraio 2013. Con accento critico, v. il commento di A. VALSECCHI, *I requisiti oggettivi della condotta terroristica ai sensi dell'art. 270 sexies c.p. (prendendo spunto da un'azione dimostrativa dell'animal liberation front)*, cit., pp. 5 e 8.

⁶⁷³ Sul deficit di determinatezza delle disposizioni legislative nazionali e sui complessi problemi di qualificazione delle condotte, nonché di individuazione dei confini delle previsioni incriminatrici che l'interprete si trova ad affrontare, cfr. S. CRISPINO, *Finalità di terrorismo, snodi ermeneutici e ruolo dell'interpretazione conforme*, cit., pp. 227 ss.

⁶⁷⁴ V. A. VALSECCHI, *I requisiti oggettivi della condotta terroristica ai sensi dell'art. 270 sexies c.p. (prendendo spunto da un'azione dimostrativa dell'animal liberation front)*, cit., p. 8.

⁶⁷⁵ S. CRISPINO, *Finalità di terrorismo, snodi ermeneutici e ruolo dell'interpretazione conforme*, cit., p. 231.

⁶⁷⁶ Per approfondimenti in merito, si rinvia per tutti ad A. BERNARDI, *Presentazione. Nei meandri dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, cit., pp. XIX ss.

⁶⁷⁷ Cfr., *supra*, sub PARTE II, par. 1.1.

⁶⁷⁸ È evidente, ad esempio, che in presenza del relativo dolo specifico un attentato alla vita di una persona che possa causarne il decesso debba essere punito quale reato terroristico sulla scorta dell'art. 3, par. 1, lett. a della direttiva 2017/541.

⁶⁷⁹ Cfr. A. VALSECCHI, *I requisiti oggettivi della condotta terroristica ai sensi dell'art. 270 sexies c.p. (prendendo spunto da un'azione dimostrativa dell'animal liberation front)*, cit., p. 9: «gli atti qualificabili come terroristici ai sensi dell'art. 270 sexies c.p. devono essere tendenzialmente i medesimi atti descritti nella decisione quadro 2002/475/GAI e nella Convenzione ONU del 1999, salvo che l'interprete si imbatta in atti diversi da questi, ma realmente dotati della medesima potenzialità offensiva, sotto il profilo quantitativo e qualitativo». L'ambivalenza dell'interpretazione conforme, potenzialmente produttiva di esiti sia *in bonam* sia *in malam partem* a seconda del reato oggetto di accertamento e delle fonti sovranazionali che lo disciplinano, traspare anche da S. CRISPINO, *Finalità di terrorismo, snodi ermeneutici e ruolo dell'interpretazione conforme*, cit., *passim*.

⁶⁸⁰ Cantiere, questo, diretto come noto alla realizzazione di una nuova linea ferroviaria di collegamento tra Torino e Lione.

⁶⁸¹ F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 210.

⁶⁸² Cass., Sez. VI, sent. 15 maggio 2014 (dep. 27 giugno 2014), n. 28009, *Alberto e altri*, pubblicata in *Dir. pen. cont.*, 30 giugno 2014.

dell'elemento psicologico del reato⁶⁸³ e traducendo sul piano applicativo la tesi dottrinale⁶⁸⁴ che considera «quale requisito indefettibile di *tutti* i reati a dolo specifico l'idoneità della condotta a realizzare il fine perseguito»⁶⁸⁵, la Suprema Corte ha posto l'accento sull'obbligo di accertare appunto «l'idoneità dell'atto al conseguimento di uno degli scopi oggetto del dolo specifico»⁶⁸⁶ ai sensi dell'art. 270 *sexies*.

Come una parte della dottrina ha evidenziato, corollario di tale orientamento oggettivizzante è la qualificazione dei reati a dolo specifico – e dunque, per quanto interessa in questa sede, di quelli terroristici – come reati di pericolo concreto con dolo di danno⁶⁸⁷. Pericolo, questo, «da valutare secondo l'ordinario paradigma della prognosi postuma»⁶⁸⁸, tenendo conto del contesto su cui l'azione si innesta e verificando la rappresentazione di quest'ultimo da parte del soggetto agente e l'interazione causale tra l'azione e il contesto stessi e l'evento voluto⁶⁸⁹.

Nel settore dei reati terroristici, la coloritura oggettivizzata del dolo specifico si ripercuote sulla verifica giudiziale della sussistenza dello scopo intimidatorio, coercitivo o destabilizzante/distruttivo richiesto dall'art. 270 *sexies* del codice penale. Come statuito dalla Cassazione, per ragioni di ordine sia garantistico sia intra-sistematico tale verifica deve essere parametrata al requisito del grave danno: così, in relazione ad esempio alla costrizione dei pubblici poteri, l'evento cui l'azione è proiettata deve essere vagliato alla luce della portata e della diffusione su vasta scala dei suoi potenziali effetti anti-sociali⁶⁹⁰.

Valorizzando il medesimo ordine di argomenti, in un caso in cui sono state poste in essere condotte lesive di beni immobili compiute dal movimento “Fronte Rivoluzionario Internazionale” (FRI), la Suprema Corte ha derubricato i reati di associazione con finalità di terrorismo e di atti di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi *ex artt.* 270 *bis* e 280 *bis* c.p. in danneggiamento aggravato *ex art.* 635 del codice penale. La Cassazione ha ritenuto infatti che nel caso di specie non si fosse verificata la possibilità concreta – per la natura ed il contesto obiettivo dell'azione, nonché degli strumenti di aggressione in concreto utilizzati – di cagionare un grave danno allo Stato, seppure detto danno fosse stato rappresentato e voluto nella psiche del soggetto attivo⁶⁹¹.

Pertanto, l'impostazione oggettivizzante del dolo specifico sopra tratteggiata nei suoi lineamenti essenziali mira a incrementare la capacità del sistema penale di filtrare le condotte che integrano ipotesi di reato (per quanto interessa in questa sede, di tipo terroristico) sulla base del loro concreto spessore offensivo⁶⁹². Attorno a questa funzione comune, gli sviluppi

⁶⁸³ «Ritenere, infatti, che il dolo specifico sia un esclusivo elemento di carattere soggettivo, vorrebbe dire ritenere possibile, anzitutto da un punto di vista logico prima ancora che giuridico, fissare una cesura tra un momento in cui un soggetto pensa ed elabora dal momento in cui mette, poi, in atto i moti della propria psiche»: L. BRIZI, *L'illecito penale costruito ex latere subjecti: la "finalità di terrorismo" alla prova del diritto penale del fatto*, cit., p. 24, al cui contributo si rinvia per ulteriori approfondimenti e per i relativi riferimenti bibliografici (pp. 20 ss.).

⁶⁸⁴ Tesi, questa, che trova i propri esponenti principali in G. DELITALA, *La distinzione dei reati in formali e materiali e altre distinzioni in tema di tentativo*, riedito in G. DELITALA, *Diritto penale. Raccolta degli scritti*, vol. I, Milano, 1976, pp. 246 ss.; F. GRISPIGNI, *Le teorie generali del reato e della pena secondo Arturo Rocco*, in *Sc. pos.*, 1913, pp. 617 ss.; F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Nov. Dig. It.*, XIX, 1973, p. 87; G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Corso di diritto penale*, quinta edizione aggiornata da E. Dolcini e G.L. Gatta, Milano, 2015, p. 452; ID., *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale. Uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, cit., pp. 11; F. PALAZZO, *Corso di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 310. Da ultimo, per una ricostruzione del dibattito dottrinale attorno al dolo specifico, cfr. G. MARINO, *Il "filo di Arianna". Dolo specifico e pericolo nel diritto penale della sicurezza*, in *Dir. pen. cont.*, 7 giugno 2018.

⁶⁸⁵ S. ZIRULIA, *No Tav: la Cassazione fissa i parametri interpretativi in merito alle condotte di attentato ed alla finalità di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 30 giugno 2014, par. 3.

⁶⁸⁶ Le parole sono di A. VALSECCHI, *I requisiti oggettivi della condotta terroristica ai sensi dell'art. 270 sexies c.p. (prendendo spunto da un'azione dimostrativa dell'animal liberation front)*, cit., p. 9.

⁶⁸⁷ F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 210.

⁶⁸⁸ Cass., sent. *Alberto e altri*, cit., p. 23.

⁶⁸⁹ V. S. CRISPINO, *Finalità di terrorismo, snodi ermeneutici e ruolo dell'interpretazione conforme*, cit., p. 36.

⁶⁹⁰ Nonché, va da sé, del tipo di metodo (illegittimo) impiegato dal soggetto attivo: v. S. ZIRULIA, *No Tav: la Cassazione fissa i parametri interpretativi in merito alle condotte di attentato ed alla finalità di terrorismo*, cit., par. 3.

⁶⁹¹ Cass., sez. II, sent. 1 aprile 2016, n. 28753. In dottrina, v. S. CRISPINO, *Finalità di terrorismo, snodi ermeneutici e ruolo dell'interpretazione conforme*, cit., p. 237.

⁶⁹² *Ivi*, pp. 231 e 236.

dogmatici della declinazione oggettivizzante del dolo specifico non si rivelano però in tutto e per tutto convergenti all'interno del panorama dottrinale italiano⁶⁹³. Inoltre, pur condividendo appunto l'intento di recuperare un grado quantomeno minimo di offensività all'interno dei reati terroristici – soprattutto di quelli a tutela maggiormente anticipata –, una parte della dottrina ritiene che la tesi in esame sia comunque insufficiente, di per sé sola, a raggiungere il risultato che essa prende di mira. Infatti, la «sproporzione di scala»⁶⁹⁴ tra le condotte meramente preparatorie – quando non preparatorie al quadrato – punibili ai sensi dell'art. 270 *bis* c.p.⁶⁹⁵ e dei reati terroristici satellite⁶⁹⁶ e la dimensione degli eventi descritti dall'art. 270 *sexies* c.p. rendono assai difficile effettuare il suddetto giudizio di idoneità sul piano pratico⁶⁹⁷.

A partire poi da una ricostruzione parzialmente diversa nei suoi contorni dogmatici, un'altra parte della dottrina⁶⁹⁸ suggerisce un'ulteriore chiave di lettura del dolo specifico nella struttura dei reati terroristici. Distinguendo sistematicamente l'essenza della tipologia di dolo in questione da quella dei delitti di attentato e del tentativo rispetto al requisito dell'idoneità dell'azione alla realizzazione del proposito criminoso⁶⁹⁹, questa parte della dottrina trasla la giustificazione del suo significato oggettivizzante dal piano causale a un diverso terreno relazionale-teleologico⁷⁰⁰. L'idoneità dell'azione al conseguimento degli scopi previsti dall'art. 270 *sexies* c.p. andrebbe cioè indagata alla luce non della «probabilità naturalistica (secondo leggi scientifiche o statistiche di copertura) che l'evento o [...] l'ulteriore atto “accada”», bensì «delle caratteristiche specifiche di autodeterminazione e volontarietà dell'agire umano “finalistico” che si esprime nei modi e connotati concreti dell'azione, nella sua interazione con quella degli altri»⁷⁰¹. Cosicché, conclude la dottrina in esame, le problematiche in termini di legittimità costituzionale poste dalle recenti riforme penali di contrasto al terrorismo atterrebbero alla «concreta e precisa formulazione del nesso mezzo-fine, attraverso cui la [...] anticipazione del momento consumativo si concreta nelle diverse fattispecie»⁷⁰².

4. *La recente casistica sui principali reati terroristici “satellite”*

Anche alcune delle fattispecie incriminatrici oggetto della legge n. 43/2015 hanno ricevuto implementazioni significative e meritevoli di analisi da parte delle Corti nazionali sia di merito, sia di legittimità.

4.1. *L'arruolamento con finalità di terrorismo*

⁶⁹³ Per ulteriori approfondimenti sul tema, cfr. F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 216 ss.

⁶⁹⁴ R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 23.

⁶⁹⁵ Soprattutto laddove lo si interpreti nei termini vieppiù estensivi fissati dal filone giurisprudenziale «distorsivo» e «plasmante» della giurisprudenza italiana descritto in precedenza: cfr., *supra*, sub par. 1.1.

⁶⁹⁶ Cfr., *infra*, sub par. 1.4 ss.

⁶⁹⁷ Per tutti, v. R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 23 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁶⁹⁸ Si fa qui riferimento all'analisi di L. PICOTTI, *Il dolo specifico. Un'indagine sugli “elementi finalistici” delle fattispecie penali*, Milano, 1993.

⁶⁹⁹ Idoneità, questa, richiesta per i delitti di attentato e per il tentativo e che, al contrario, la tesi in questione assume non essere richiesta, a ben vedere, nell'ambito del dolo specifico.

⁷⁰⁰ *Amplius*, v. L. PICOTTI, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Relazione di sintesi del VII Corso di diritto e procedura penale “Giuliano Vassalli” per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, cit., pp. 254 ss.

⁷⁰¹ *Ivi*, p. 255.

⁷⁰² «Nesso che deve consentire di individuare con chiarezza il conflitto innescato dagli atti, o fatti-base, oggettivamente tipizzati, con gli interessi protetti, senza dare spazio alla dimensione meramente soggettiva delle intenzioni interiori, aspirazioni e finanche false rappresentazioni od “illusioni” dell'agente»: L. PICOTTI, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Relazione di sintesi del VII Corso di diritto e procedura penale “Giuliano Vassalli” per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, cit., p. 257.

Innanzitutto, per quanto riguarda il reato di arruolamento con finalità di terrorismo e, più in generale, il significato da attribuire al concetto stesso di arruolamento impiegato dal legislatore, la Corte di cassazione è stata chiamata più volte a risolvere alcuni dubbi relativi alla sua corretta interpretazione ed estensione applicativa. Al di fuori dell'art. 270 *quater* c.p., l'arruolamento è espressamente punito ai sensi dell'art. 244 c.p. a titolo di atti ostili verso un Paese estero laddove essi espongano lo Stato italiano al pericolo di guerra senza l'approvazione del Governo; oppure in forza dell'art. 288 c.p., qualora l'arruolamento stesso sia posto in essere al servizio sempre di un Paese estero in assenza di un'apposita autorizzazione. All'interno dell'art. 4 della l. 12 maggio 1995, n. 210⁷⁰³, il concetto di arruolamento si presenta altresì sotto forma di reclutamento⁷⁰⁴ di mercenari per combattere oppure partecipare ad azioni preordinate e violente dirette a mutare l'ordine costituzionale o a violare l'integrità territoriale di Paesi terzi⁷⁰⁵.

Già riguardo ai suddetti concetti di arruolamento e reclutamento si rendono necessarie alcune precisazioni preliminari. Da un lato, a prima vista, in relazione agli artt. 244 e 288 c.p. l'interpretazione del primo concetto non sembra sollevare particolari problemi. Tra le soluzioni astrattamente disponibili, la dottrina pare infatti pressoché concorde nell'optare per quella più stringente di «ingaggio di armati» che abbia per effetto di produrre un rapporto relativamente permanente di subordinazione o di servizio [...] tra l'arruolatore e l'arruolato o un terzo⁷⁰⁶. Detto ingaggio deve poi essere seguito dalla formazione di organici – e, dunque, di una «struttura organizzata di tipo militare»⁷⁰⁷ –, nonché dalla disponibilità alla chiamata garantita dagli individui coinvolti⁷⁰⁸. Dall'altro lato, volgendo lo sguardo al di fuori degli artt. 244 e 288 c.p., la ricerca del significato dei concetti di arruolamento e reclutamento ha prodotto invece dubbi ben maggiori. Nella giurisprudenza della Suprema Corte si scorge infatti uno scostamento tra i due termini: seppure apparentemente sinonimi, l'esegesi della Cassazione ha incluso nel significato giuspenalistico di reclutamento anche mere attività di proselitismo⁷⁰⁹. In questo modo, l'arruolamento con finalità di terrorismo viene allineato alla fattispecie di cui all'art. 6 della direttiva 2017/541, la quale obbliga gli Stati membri a punire l'atto di sollecitare un'altra persona a commettere o a contribuire a commettere un reato terroristico⁷¹⁰. Questo scostamento è stato ribadito dalla stessa Corte in varie pronunce che hanno consolidato gli accoppiamenti *arruolamento-contenuto più ristretto* e *reclutamento-contenuto più ampio* e statuito l'applicabilità dell'art. 270 *quater* c.p. alla prima delle due coppie concettuali⁷¹¹.

⁷⁰³ «Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale contro il reclutamento, l'utilizzazione, il finanziamento e l'istruzione di mercenari, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite a New York il 4 dicembre 1989».

⁷⁰⁴ Locuzione, questa, ravvisabile tra l'altro anche in diverse fonti sovranazionali: per quanto riguarda le fonti internazionali (*sub specie* di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite), cfr. *supra*, *sub* PARTE II, par. 1.2; per quanto riguarda le fonti del Consiglio d'Europa, cfr. *supra*, *sub* PARTE II, par. 2.1; per quanto riguarda le fonti UE, infine, cfr. *supra*, *sub* PARTE II, par. 2.2.3.

⁷⁰⁵ L'art. 4 della legge in questione rinvia infatti ai «fatti previsti dall'art. 3» della medesima.

⁷⁰⁶ V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., pp. 266-267, ove l'A. riporta il pensiero di G. MARCONI, *Stato (delitti contro la personalità dello)*, in *Dig. disc. pen.*, XIII, Torino, 1997, p. 614.

⁷⁰⁷ C. PAVARANI, *sub* art. 270-*quater* c.p., in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, Vol. I, *I delitti contro la personalità dello Stato*, a cura di A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa, Torino, 2008, p. 400.

⁷⁰⁸ V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., p. 267. Cfr. anche G. MARINO, *Lo "statuto" del terrorista: tra simbolo ed anticipazione*, cit., p. 49; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 344 ss.

⁷⁰⁹ Sul punto, v. V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., p. 267, dove l'A. richiama la sent. 1 luglio 2003, n. 36776, pronunciata dalla sez. VI e pubblicata in *Foro it.*, 2004, II, pp. 217 ss. Cfr. altresì G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di "diritto penale del nemico"?*, cit., pp. 1400 ss.

⁷¹⁰ *Ivi*, p. 1402. Sul punto, v. anche R. BERTOLESI, *Il 'caso Fathima' e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, cit., pp. 12-13.

⁷¹¹ Tra i contributi più recenti, cfr. F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 344 ss.; A. PRESOTTO, *Le modifiche agli artt. 270-*quater* e *quinquies* del codice penale per il contrasto al terrorismo. Un esame degli spazi applicativi delle nuove fattispecie introdotte dal D.L. 7/2015*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017, p. 110, ove l'A. richiama la

In realtà, al di là del dibattito attorno al significato da attribuirvi, l'orientamento recentemente espresso dalla Cassazione in tema di arruolamento con finalità di terrorismo si rivela tutt'altro che restrittivo e sistematicamente coerente. Nell'opera di attribuzione di significato alla tautologia in cui è incorso il legislatore⁷¹² – il quale descrive il fatto tipico dell'arruolamento con la formula «chiunque [...] *arruola* una o più persone»⁷¹³ –, la Suprema Corte ha valorizzato la divergente collocazione e la correlata, diversa finalità delle fattispecie di cui agli artt. 244 e 288 c.p. da un lato e 270 *quater* c.p. dall'altro lato affermando che, nell'ambito del contrasto al terrorismo, il termine arruolamento è integrato dal «raggiungimento di un “serio accordo” tra soggetto che propone (il compimento, in forma organizzata, di più atti di violenza ovvero di sabotaggio con finalità di terrorismo) e soggetto che aderisce»⁷¹⁴.

Le ricadute negative di questa prassi applicativa sembrano essere essenzialmente triplici.

4.1.1. *La serietà dell'accordo tra arruolante e arruolato sul programma terroristico e la punizione della mera adesione ideologica*

In primo luogo, l'opzione di distinguere a monte un concetto più ampio (quello di reclutamento) da un altro più ristretto (quello di arruolamento) viene in questo modo contraddetta nel settore del contrasto al terrorismo. Nel verosimile intento di ritagliare alla fattispecie un'area di operatività distinta da quella propria dell'associazione con finalità di terrorismo, l'arruolamento non sembra infatti esigere un rapporto relativamente permanente di subordinazione o di servizio né una formazione di organici nell'ambito della compagine fondamentalista. Pertanto, ciò che resta dell'interpretazione dell'arruolamento tipico degli artt. 244 e 288 c.p. sembra essere soltanto l'elemento della disponibilità alla chiamata manifestata dall'individuo anteriormente alla sua effettiva presa di servizio all'interno della cellula⁷¹⁵; elemento, questo, riformulato senza variazioni sostanziali nella suddetta formula del serio accordo alla realizzazione di atti terroristici.

Appaiono poi fumosi i requisiti della serietà e della condivisione del programma terroristico da parte dell'arruolato, i quali non sembrano realisticamente valorizzabili come setaccio delle condotte punibili *ex art.* 270 *quater* del codice penale. Il primo requisito (la serietà dell'accordo) è stato definito dalla Cassazione in termini di «autorevolezza della proposta»⁷¹⁶ da parte dell'arruolante – il quale deve «avere la concreta possibilità di inserire l'aspirante nella struttura operativa una volta concluso l'ingaggio»⁷¹⁷ – e di «fermezza di volontà di adesione al progetto»⁷¹⁸ in seno all'arruolato. Esso risulta così scarsamente determinato, strettamente attinente alla sfera interiore dell'individuo e potenzialmente foriero di pericolose congetture all'interno del procedimento penale. A ben vedere, inoltre, esigere la serietà dell'accordo tra arruolante e arruolato risulta addirittura ridondante, stante che non si potrebbe in alcun modo predicare – salvo avallare derive manifestamente autoritarie del sistema penale – la punibilità né l'applicabilità di misure di sicurezza *ex art.*

sent. 9 settembre 2015, n. 40699, *Elezi*, pronunciata dalla sez. I della Corte di cassazione; G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di “diritto penale del nemico”?*, cit., pp. 1400 ss.; R. BERIOLESI, *Il ‘caso Fathima’ e le condotte di supporto ad un’organizzazione terroristica*, cit., pp. 12 ss.

⁷¹² A. CAVALIERE, *Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo, n. 7 del 18 febbraio 2015*, cit., p. 6; G. MARINO, *Lo “statuto” del terrorista: tra simbolo ed anticipazione*, cit., p. 49; ID., *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di “diritto penale del nemico”?*, cit., p. 1400.

⁷¹³ Corsivo aggiunto.

⁷¹⁴ Cass., sent. 9 settembre 2015, n. 40699, cit. In dottrina, v. tra i contributi più recenti G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di “diritto penale del nemico”?*, cit., p. 1403; per una scansione delle diverse fasi del procedimento in questione, F. DE MARINIS, *Considerazioni minime intorno al tentativo di arruolamento, tra legislazione e prassi giurisprudenziale*, cit., pp. 2 ss.

⁷¹⁵ A. VALSECCHI, *sub art. 270-quater c.p.*, in *Codice penale commentato*, Tomo I, IV edizione, diretto da E. Dolcini, G.L. Gatta, Milano, 2015, p. 3015.

⁷¹⁶ Cass., sent. 9 settembre 2015, n. 40699, cit.

⁷¹⁷ *Ibidem*.

⁷¹⁸ *Ibidem*.

115 c.p. in relazione a un accordo sì aberrante, ma vieppiù generico ed eventuale nel suo oggetto criminoso e non supportato da alcuna circostanza qualificante di natura oggettiva⁷¹⁹.

Queste stesse circostanze paiono poi necessarie ad attribuire una qualche tonalità offensiva anche al secondo requisito (la condivisione del programma criminoso). In assenza di elementi oggettivi pregnanti, anche la figura dell'arruolamento finisce infatti per punire situazioni di mera adesione psicologica, sfondando traumaticamente le barriere erette dal moderno diritto penale del fatto⁷²⁰.

4.1.2. *L'interferenza dell'arruolamento con la partecipazione all'associazione, l'istigazione e la cospirazione a commettere reati terroristici*

In secondo luogo, l'allargamento delle maglie dell'art. 270 *quater* c.p. per mano della giurisprudenza della Suprema Corte aumenta a dismisura le probabilità di interferenza tra il reato di arruolamento con finalità di terrorismo e tutta una serie di altre figure incriminatrici disciplinate dal codice penale. La soluzione del serio accordo sussume infatti nel contenitore dell'arruolamento una qualsivoglia attività di induzione a scopi terroristici⁷²¹, spianando la strada ad applicazioni giurisprudenziali diseguali di fronte a fatti assai simili tra loro dipendenti esclusivamente dalla mutevole e imprevedibile «sensibilità dell'Autorità giudiziaria»⁷²².

Interpretato così estensivamente, il reato in esame pesta infatti i piedi all'istigazione pubblica o privata a delinquere⁷²³ e alla cospirazione politica mediante accordo⁷²⁴. Tuttavia, la clausola di sussidiarietà inserita nell'art. 270 *quater* c.p. a favore dell'associazione con finalità di terrorismo «diverrebbe, ad ogni evidenza, *onnivora*, posto che non esisterebbe la possibilità di trovarsi “fuori dei casi di cui all'art. 270-bis c.p.”»⁷²⁵ alla luce dell'orientamento interpretativo estensivo di quest'ultimo reato sposato da una porzione significativa della giurisprudenza domestica⁷²⁶. Infatti, come una parte della dottrina ha sottolineato, «[i]l reclutante, che svolge un'attività di ricerca ed ingaggio di possibili militi che vadano ad accrescere l'organico dell'apparato paramilitare, è un promotore od organizzatore dell'associazione; il reclutato, che va ad accrescere il potenziale aggressivo dell'organizzazione, non può che essere considerato come un partecipante»⁷²⁷. Inoltre, anche la possibile soluzione di un «inserimento, a livello ermeneutico, di ulteriori elementi di materialità ed offensività alla condotta»⁷²⁸ finirebbe per avvicinare maggiormente il

⁷¹⁹ Tra i contributi più recenti, v. F. DE MARINIS, *Considerazioni minime intorno al tentativo di arruolamento, tra legislazione e prassi giurisprudenziale*, cit., p. 6; nonché, per tutti, R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., pp. 22 ss., ove l'A. sottolinea come in questo modo «l'arruolamento nella sostanza venga considerato un accordo finalizzato a un “progetto”, vale a dire un atto preparatorio di ciò che poi potrebbe diventare un'associazione» (p. 22); ragion per cui l'A. stesso suggerisce di interpretare il reato in questione in senso costituzionalmente conforme, dando rilevanza «alla intenzione di realizzare uno specifico reato» (p. 25; corsivo aggiunto). Cfr. altresì G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di “diritto penale del nemico”?*, cit., p. 1403.

⁷²⁰ V. F. DE MARINIS, *Considerazioni minime intorno al tentativo di arruolamento, tra legislazione e prassi giurisprudenziale*, cit., p. 6.

⁷²¹ S. COLAIOTTO, *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n. 7 del 2015*, cit., p. 5. *Amplius* e per tutti, v. altresì F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 342 ss., ove l'A. illustra anche le ambiguità della relazione preliminare al d.l. n. 7/2015 e la sua vocazione iper-punitiva (pp. 345-346).

⁷²² A. PRESOTTO, *Le modifiche agli artt. 270-quater e quinquies del codice penale per il contrasto al terrorismo. Un esame degli spazi applicativi delle nuove fattispecie introdotte dal D.L. 7/2015*, cit., p. 111.

⁷²³ Punita, rispettivamente, dagli artt. 414, u. co. e 302 c.p.

⁷²⁴ Svariati commentatori evidenziano le confuse intersezioni tra l'arruolamento con finalità di terrorismo (e, più in generale, di tutti i reati terroristici satellite) e le fattispecie richiamate nel corpo del testo. V. *ex multis* S. COLAIOTTO, *L'arruolamento per finalità di terrorismo: la prima pronuncia della Suprema Corte*, in *Arch. Pen.*, n. 1/2016, p. 7, ove l'A. suggerisce di distinguere l'arruolamento con finalità di terrorismo dall'accordo punibile ex artt. 302 e 304 c.p. esigendo la prova dell'asimmetria gerarchica tra arruolante e arruolato.

⁷²⁵ F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 347.

⁷²⁶ Cfr., *supra*, sub par. 1.1 ss.

⁷²⁷ G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di “diritto penale del nemico”?*, cit., p. 1404.

⁷²⁸ F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 351.

disvalore penale dell'arruolamento a una più grave imputazione a titolo di partecipazione all'associazione terroristica.

Il quadro normativo si rivela insomma paradossale. Da un lato, più l'interprete tenta di venire a capo della congerie di questioni sopra schematizzata aggrappandosi alla serietà dell'accordo di arruolamento – desunta da eventuali note di carattere oggettivo –, più il capo di imputazione rischia di peccare sia per difetto (non addebitando all'imputato la partecipazione alla, o quantomeno il concorso esterno nella associazione con finalità di terrorismo) sia per incoerenza sistematica (stante che una parte della dottrina suggerisce che tali note oggettive vengano accertate anche nell'ambito delle ipotesi di cui all'art. 304 c.p.)⁷²⁹. Dall'altro lato, se il giudizio sulla serietà dell'accordo viene messo in secondo piano o se le note suddette risultano assenti nel caso di specie, punire a qualunque titolo l'accordo terroristico crea seri problemi in termini sia di legittimità costituzionale del delitto come interpretato dal diritto vivente, sia di efficacia preventiva generale e speciale della sanzione penale irrogata dinnanzi a situazioni appartenenti alla sola sfera interiore dell'individuo.

4.1.3. *La problematica punibilità del tentativo*

In terzo luogo, infine, l'orientamento della giurisprudenza di legittimità ora in esame si spinge perfino al punto di ammettere la configurabilità del tentativo di arruolamento con finalità di terrorismo. In questo modo, la Suprema Corte prende una posizione tanto netta quanto problematica riguardo a una delicata questione di portata generale: quella della punibilità del tentativo in relazione ai delitti che sanzionano atti preparatori o ai reati di pericolo. La figura dell'arruolamento *ex art. 270 quater c.p.* ha ad oggetto la commissione di atti plurisoggettivi – stante la necessaria interrelazione tra arruolante e arruolato⁷³⁰ – prodromici alla realizzazione di attività terroristiche che si collocano eccezionalmente, rispetto a queste ultime, in una fase anteriore a quella tracciata dal codice penale nella disciplina del tentativo⁷³¹. Al tempo stesso, tuttavia, la recente giurisprudenza della Suprema Corte mette in risalto anche il profilo del pericolo connesso al fatto di arruolare soggetti a scopi terroristici⁷³². Tale pericolo pare collocato dalla Cassazione su un piano astratto, svincolato dalla concretezza del caso di specie e dal relativo accertamento *ad hoc* da parte del giudice.

Riconoscere l'ammissibilità del tentativo di arruolamento con finalità di terrorismo significa pertanto ammettere, più in generale, la configurabilità del tentativo in relazione ai delitti preparatori e ai reati di pericolo: e cioè, utilizzando due formule diffuse, la rilevanza penale rispettivamente dell'atto preparatorio di un atto preparatorio o del pericolo di un pericolo. La Suprema Corte ha statuito che il dubbio in ordine all'applicabilità dell'art. 56 c.p. va risolto con riferimento alla fattispecie incriminatrice astratta, a seconda che essa traduca o meno sul piano della tipicità una progressiva esposizione a pericolo dei beni giuridici tutelati⁷³³. Così, nel reato di arruolamento con finalità di terrorismo la Cassazione ritiene che tale progressiva esposizione a pericolo sia da ravvisarsi nei vari passaggi in cui l'attività di promozione e conclusione del serio accordo – considerato come l'evento del reato stesso – assai sovente si snoda⁷³⁴ e nell'«accrescimento umano (anche di un solo

⁷²⁹ Per tutti, v. G. DE FRANCESCO, *L'estensione delle forme di partecipazione al reato: uno sguardo sistematico su alcune recenti proposte in tema di criminalità organizzata*, in *Ind. Pen.*, 2009, p. 399.

⁷³⁰ R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 25.

⁷³¹ Art. 56 c.p.

⁷³² Cass., sent. 9 settembre 2015, n. 40699, cit.

⁷³³ *Ibidem*.

⁷³⁴ *Ibidem*. In dottrina, il presente passaggio argomentativo della pronuncia della Suprema Corte è commentato criticamente da F. DE MARINIS, *Considerazioni minime intorno al tentativo di arruolamento, tra legislazione e prassi giurisprudenziale*, cit., pp. 6 ss.

soggetto) della potenzialità di offesa del sottostante gruppo avente la finalità specializzante di cui all'art. 270-sexies c.p.»⁷³⁵.

Parafrasando sinteticamente l'arresto della Cassazione, il tentativo del reato di cui all'art. 270 *quater* c.p. consisterebbe allora nel compimento di atti idonei e diretti in modo non equivoco al raggiungimento di un serio accordo su un generico programma criminoso sorretto da una finalità terroristica⁷³⁶. In questo modo la Cassazione stessa giustappone le succitate categorie dei reati preparatori e dei reati di pericolo, strumentalizzando l'esistenza *in rerum natura* e la comune percezione del rischio connesso alla realizzazione di attività di arruolamento in ambienti filo-fondamentalisti come un evento di pericolo a incremento progressivo – non rigorosamente accertato in concreto – dal quale desumere la configurabilità del tentativo.

L'approdo della Suprema Corte qui tratteggiato non pare esente da rilievi critici⁷³⁷. Nei non infrequenti casi in cui elementi individuali o contestuali di contorno al fatto allertino il giudice in ordine alla vicinanza dell'imputato all'ambiente fondamentalista o anche soltanto alla relativa ideologia, le possibili conseguenze dell'arresto in questione sono essenzialmente triplici. La prima è che in assenza di un qualsivoglia giudizio prognostico sulla pericolosità concreta del fatto commesso, l'accertamento processuale al di là di ogni ragionevole dubbio delle condotte rilevanti a titolo di tentato arruolamento con finalità di terrorismo cedono completamente il passo a compendi probatori affievoliti composti essenzialmente da indizi⁷³⁸ e a presunzioni (o congetture) di pericolo scarsamente collimanti con i canoni fondamentali del diritto e del processo penale. La seconda è che, contrariamente a ciò che la Cassazione stessa (con intenzioni reali o con mere enunciazioni retoriche?) sembrerebbe negare⁷³⁹, anche lo svolgimento di trattative – se non addirittura il solo avanzamento della proposta autorevole – potrebbero integrare gli estremi del tentativo punibile di arruolamento, soprattutto qualora esso si collochi in un momento immediatamente precedente il raggiungimento dell'ingaggio⁷⁴⁰. La terza, infine, è che l'incriminazione di siffatte trattative e proposte autorevoli a titolo di arruolamento tentato si sovrapponga integralmente con le ipotesi di istigazione a partecipare a un'associazione con finalità di terrorismo non accolta, oppure accolta ma non seguita dalla commissione del reato ai sensi dell'art. 302 del codice penale⁷⁴¹.

La Suprema Corte lascia in realtà trasparire una certa consapevolezza delle problematiche or ora tratteggiate. Infatti, dopo aver esposto la propria tesi a favore della configurabilità dell'arruolamento con finalità di terrorismo in forma tentata, essa pone l'accento sull'«ovvia necessità di distinguere i caratteri del tentativo punibile rispetto alla

⁷³⁵ Cass., sent. 9 settembre 2015, n. 40699, cit.

⁷³⁶ E sul relativo e altrettanto generico futuro passaggio all'azione.

⁷³⁷ Si veda, ad esempio, l'argomentazione di P. SCEVI, *Diritto penale e terrorismo. Il difficile equilibrio tra sicurezza nazionale e diritti fondamentali*, cit., pp. 12-13.

⁷³⁸ V. F. DE MARINIS, *Considerazioni minime intorno al tentativo di arruolamento, tra legislazione e prassi giurisprudenziale*, cit., p. 7.

⁷³⁹ Cfr. la lettura di S. COLAIOCCO, *L'arruolamento per finalità di terrorismo: la prima pronuncia della Suprema Corte*, cit., p. 5: «[l]a Suprema Corte, [...] pur escludendo che la consumazione del reato si possa avere alla sola proposta o durante la trattativa, ha però ritenuto punibile il tentativo».

⁷⁴⁰ In questo senso, v. G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di "diritto penale del nemico"?*, cit., p. 1405, ove l'A. paventa la violazione del principio di offensività ad opera di una simile anticipazione della tutela penale. In senso parzialmente diverso, cfr. invece S. COLAIOCCO, *L'arruolamento per finalità di terrorismo: la prima pronuncia della Suprema Corte*, cit., p. 5, ove l'A. sembra lasciar trasparire che l'incriminazione del tentativo di arruolamento con finalità di terrorismo possa coprire condotte diverse da quelle relative allo svolgimento delle trattative o alla presentazione della proposta d'ingaggio; e R. BERTELESII, *Il 'caso Fathima' e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, cit., pp. 12-13, ove a partire da un'interpretazione del dato normativo conforme alle fonti penali europee l'A. giustifica la punibilità dell'arruolamento con finalità di terrorismo in qualità di reato (perfetto) di mera condotta, quest'ultima data dall'invito o proposta a prendere parte a un sodalizio terroristico idonei a dispiegare tale effetto nel caso dell'arruolatore e dall'accettazione dell'invito o proposta nel caso dell'arruolato.

⁷⁴¹ G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di "diritto penale del nemico"?*, cit., p. 1405 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, ove l'A. ravvisa nella figura dell'«arruolante isolato» – e cioè «del "lupo solitario" il quale, essendosi auto-addestrato, senza aver in precedenza avuto contatti con l'organizzazione terroristica, convinca un concorrente – senza addestrarlo – a coadiuvarlo in un atto terroristico».

attività di mero proselitismo o libera manifestazione del pensiero [...] e con l'altrettanto avvertita necessità di confrontarsi con le scelte di incriminazione operate dal legislatore e relative a fattispecie analoghe (art. 302, art. 414 cod. pen.)»⁷⁴². Se oltre a tutto ciò si tiene conto altresì del fatto che nell'impianto motivazionale sembra assumere un peso decisivo la assunta, elevata pericolosità *in astratto* di *tutti* gli eventi-accordo a carattere terroristico, la pronuncia della Cassazione esaminata fornisce un esempio emblematico di come la sovraesposizione della magistratura al clima emergenziale e alle relative istanze di lotta (o nemicali) promananti dai legislatori e dalla società possa disorientarne l'attività interpretativa, polarizzandola verso approdi eccessivamente irrigiditi, ancipitati nonché costituzionalmente illegittimi e sistematicamente irrazionali.

4.2. *L'addestramento con finalità di terrorismo*

Per quanto riguarda invece il reato di addestramento con finalità di terrorismo, finalizzato a «perseguire coloro che sono in grado di assicurare il cosiddetto *know how* dell'attività terroristica»⁷⁴³, la Suprema Corte ha fornito alcune contrastanti indicazioni sui suoi elementi oggettivo e soggettivo già prima della riforma legislativa intervenuta nel 2015.

Per quanto riguarda l'elemento oggettivo, in una sentenza dai contorni garantistici⁷⁴⁴ i giudici di legittimità hanno descritto l'addestramento *ex art. 270 quinquies c.p.* come un'attività intersoggettiva di tipo conoscitivo che si estrinseca in un trasferimento di conoscenze dall'addestratore all'addestrato⁷⁴⁵: e cioè, riportando le parole della Cassazione, in «una vera e propria interazione [...] che presupporrebbe (almeno di norma) un contatto diretto tra il primo ed il secondo, secondo i caratteri tipici dell'attività militare o paramilitare»⁷⁴⁶. Tali conoscenze devono riguardare tecniche e metodi utili al compimento di atti di violenza o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali con finalità di terrorismo, veicolate attraverso insegnamenti sia teorici sia pratici connotati da un minimo di continuità temporale proporzionalmente alla loro complessità⁷⁴⁷.

Sempre per quanto riguarda l'elemento oggettivo, secondo la pronuncia in esame il significato giuridico-penale del termine addestrare per scopi terroristici deve essere distinto da quello più ampio di fornire istruzioni per i medesimi scopi. Quest'ultima azione consiste nel diffondere informazioni sì utili alla causa terroristica ma a distanza e *ad incertam personam*, senza instaurare alcun legame maestro-allievo *stricto sensu* inteso e senza aver modo di stabilire né se le istruzioni impartite vengano concretamente assimilate da chi ne usufruisce, né prima ancora se gli utenti stessi siano realmente in grado di apprenderle⁷⁴⁸. Quest'ultima circostanza assume un particolare rilievo nell'impianto motivazionale della pronuncia in commento: la Cassazione ha infatti richiesto persino la prova che l'imputato fosse sul punto di mettere in pratica le istruzioni ricevute o di trasmetterle a soggetti in grado di metterle in pratica affinché la condotta potesse essere punita⁷⁴⁹.

Per quanto riguarda l'elemento soggettivo, invece, nel caso in esame la Cassazione ha qualificato – in maniera diametralmente opposta rispetto al recente orientamento in tema di arruolamento con finalità di terrorismo – la fattispecie prevista dall'art. 270 *quinquies c.p.*

⁷⁴² Cass., sent. 9 settembre 2015, n. 40699, cit.

⁷⁴³ Relazione al d.d.l. n. 3571.

⁷⁴⁴ Sez. VI, sent. 20 luglio 2011, n. 29670, *Garouan*, pubblicata in *Dir. pen. cont.*, 20 dicembre 2011, con nota di A. VALSECCHI, "Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale" (art. 270 *quinquies c.p.*): la prima pronuncia della Cassazione.

⁷⁴⁵ V. F. PICCICCHÉ, *Il problema del dolo nel reato di addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale: due sentenze a confronto*, in *Dir. pen. cont.*, 19 settembre 2012, par. 1.

⁷⁴⁶ Sent. 20 luglio 2011, n. 29670, cit.

⁷⁴⁷ V. ancora F. PICCICCHÉ, *Il problema del dolo nel reato di addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale: due sentenze a confronto*, cit., par. 1.

⁷⁴⁸ V. *ibidem*.

⁷⁴⁹ A. VALSECCHI, "Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale" (art. 270 *quinquies c.p.*): la prima pronuncia della Cassazione, cit., par. 3-4.

come reato di pericolo concreto a duplice dolo specifico⁷⁵⁰, ribadendo la necessità di dimostrare in giudizio l'idoneità della condotta alla realizzazione dei fini descritti dall'art. 270 *sexies* del codice penale⁷⁵¹. Infatti, la notevole anticipazione della tutela penale integrata dal delitto di addestramento «presuppone, perché il fatto non si esaurisca entro una fattispecie in cui assume un rilievo esorbitante l'elemento volontà di scopo, che sussistano atti che oggettivamente rendano la detta volontà idonea a realizzare lo scopo»⁷⁵² stesso.

In controtendenza rispetto ad altre pronunce, nella sentenza 29670/2011 la Suprema Corte ha dunque valorizzato «il legame fra fatto e offesa al bene giuridico tutelato dalla norma»⁷⁵³. Tuttavia, la soluzione così individuata finisce per stridere con l'esegesi tendenzialmente estensiva dell'art. 270 *quinquies* c.p. diffusa nel *case law* della medesima Corte per quanto concerne i destinatari del messaggio formativo al terrorismo. Al di là del meritevole sforzo di interpretare la fattispecie alla luce del principio di offensività, pare infatti pressoché impossibile conciliare l'applicabilità del reato di addestramento con finalità di terrorismo ai casi in cui il contenuto didattico viene diffuso *ad incertam personam* con il rigoroso accertamento della capacità del soggetto che ha ricevuto quelle istruzioni di tradurle in concrete azioni violente: accertamento, questo, che «implicherebbe quantomeno la necessità di identificare ogni volta i destinatari delle istruzioni»⁷⁵⁴.

L'andamento oscillante della giurisprudenza di legittimità in tema di addestramento con finalità di terrorismo è stato confermato dalla di poco successiva sentenza n. 38220/2011⁷⁵⁵. A dire il vero, sotto il profilo dell'elemento oggettivo del reato quest'ultima pare allinearsi – almeno a prima vista – ai rilievi della sentenza n. 29670/2011 laddove essa distingue il binomio addestratore/addestrato da quello informatore/informato. Così, per quanto riguarda il primo binomio, addestratore è «colui che non si limita a trasferire informazioni ma agisce somministrando specifiche nozioni, in tal guisa 'formando' i destinatari e rendendoli idonei ad una funzione determinata o ad un comportamento specifico»⁷⁵⁶; mentre per addestrato si intende «colui che [...] si rende pienamente disponibile alla ricezione non episodica»⁷⁵⁷ delle suddette nozioni. Per quanto riguarda il secondo binomio, invece, la figura dell'informatore è composta da coloro che raccolgono e comunicano dati utili allo svolgimento di attività terroristiche e che agiscono dunque come «veicolo di trasmissione e diffusione»⁷⁵⁸ degli stessi; e quella dell'informato⁷⁵⁹, infine, da coloro che rimangono occasionali percettori di informazioni «al di fuori di un rapporto, sia pure informale, di apprendimento»⁷⁶⁰ e che non agiscono a loro volta quali informatori o addestratori. Tuttavia, a differenza della sentenza n. 29670/2011, nella pronuncia in esame la Cassazione ha abbandonato i requisiti dell'attitudine soggettiva dell'addestrato all'apprendimento e dell'efficacia dell'attività svolta dall'addestratore. Inoltre, in modo questa volta assai simile rispetto a quanto detto in relazione al reato di arruolamento con finalità di terrorismo⁷⁶¹, sotto il profilo dell'elemento soggettivo la sentenza n. 38220/2011 si accontenta della verifica della sussistenza del dolo

⁷⁵⁰ *Ivi*, par. 3; F. PICCICHÉ, *Il problema del dolo nel reato di addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale: due sentenze a confronto*, cit., par. 1.

⁷⁵¹ Cfr., *supra*, sub par. 1.3.2.

⁷⁵² Cass., sent. 20 luglio 2011, n. 29670, cit.

⁷⁵³ A. VALSECCHI, "Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale" (art. 270 *quinquies* c.p.): la prima pronuncia della Cassazione, cit., par. 3.

⁷⁵⁴ *Ivi*, par. 4, ove l'A. conclude nel senso che il più volte menzionato requisito dell'idoneità deve essere riferito all'effettiva utilità *hic et nunc* delle istruzioni impartite.

⁷⁵⁵ Cass., Sez. I, sent. 12 luglio 2011, n. 38220, *Korchi*.

⁷⁵⁶ Cass., sent. 12 luglio 2011, n. 38220, cit.

⁷⁵⁷ *Ibidem*.

⁷⁵⁸ *Ibidem*.

⁷⁵⁹ La cui punibilità, come presto si vedrà, non era a quel tempo certa.

⁷⁶⁰ Cass., sent. 12 luglio 2011, n. 38220, cit.

⁷⁶¹ Cfr., *supra*, sub par. 1.4.1.

in ordine all'addestramento attivo o passivo o alla semplice fornitura di istruzioni, senza esigere affatto la concreta idoneità della condotta a tradurre il fine terroristico in realtà⁷⁶².

Gli approdi del diritto vivente in tema di addestramento *ex art. 270 quinquies* c.p. appaiono ancor più mutevoli e iper-repressivi se si considera che, in maniera diametralmente opposta rispetto alle pronunce sopra sinteticamente descritte che escludevano la punibilità del mero informato, già un paio di anni prima della riforma legislativa del 2015 la Cassazione aveva altresì incluso nell'ambito del penalmente rilevante le condotte del soggetto auto-addestrato. Nella sentenza n. 4433/2013 la Suprema Corte ha infatti interpretato estensivamente il concetto di addestrato con finalità di terrorismo includendovi non solo il soggetto etero-addestrato, ma anche quello che reperisce dati e informazioni utili alla realizzazione di un atto terroristico «individuato nelle sue modalità astratte, non ancora in quelle realmente storiche»⁷⁶³; informazioni, queste, che avrebbe ricevuto qualora si fosse affidato direttamente a un soggetto desideroso di istruirlo⁷⁶⁴.

Sempre riguardo alla figura dell'auto-addestrato, le perturbazioni giurisprudenziali e le controversie dottrinali relative all'art. 270 *quinquies* c.p. non paiono destinate a cessare nemmeno in seguito alla succitata riforma legislativa del 2015. Calato il sipario sui possibili dubbi in ordine all'applicabilità di tale articolo ai casi in cui un soggetto abbia acquisito autonomamente istruzioni, tecniche o metodi per la preparazione o l'uso dei materiali, armi e sostanze o per la realizzazione degli atti tipizzati dal medesimo articolo, l'introduzione del requisito della commissione di comportamenti⁷⁶⁵ univocamente diretti alla concretizzazione delle condotte descritte dall'art. 270 *sexies* c.p. sembra sollevare nuovi dubbi interpretativi non dissimili da quelli illustrati in precedenza. Una parte della dottrina sottolinea che l'incriminazione dell'auto-addestramento sottintende anche l'ulteriore elemento dell'idoneità di tali comportamenti a esporre la sicurezza pubblica a un concreto pericolo, perché altrimenti questi ultimi sarebbero puniti in presenza di un reato impossibile *ex art. 49* c.p. assoggettabile, in quanto tale, soltanto a una misura di sicurezza⁷⁶⁶. Così interpretata, la figura dell'auto-addestramento verrebbe però avvicinata notevolmente alla fattispecie di attentato di cui all'art. 280 del codice penale⁷⁶⁷. Inoltre, come si è visto, l'accostamento del dolo specifico-finalità di terrorismo colorato di sfumature oggettivizzanti a una fattispecie a tutela così anticipata non pare concretamente praticabile, dato l'eccessivo scarto tra i macro-eventi descritti dall'art. 270 *sexies* c.p. e le micro-condotte punite dalla figura di auto-addestramento⁷⁶⁸. I rischi, di conseguenza, saranno ancora una volta quelli di far cadere i giudici in tentazioni cautelari prima e repressive poi fondate su «scorciatoie probatorie e soggettivistiche»⁷⁶⁹ e di tenere in bilico, caso per caso, i principi fondamentali della materia penale nelle aule di giustizia.

D'altronde, anche in relazione al reato di auto-addestramento con finalità di terrorismo la proposta dottrinale di esigere in giudizio l'accertamento dell'idoneità della condotta

⁷⁶² Cass., sent. 12 luglio 2011, n. 38220, cit. In dottrina, v. con accento critico F. PICCICCHÉ, *Il problema del dolo nel reato di addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale: due sentenze a confronto*, cit., par. 3.

⁷⁶³ R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 24.

⁷⁶⁴ V. Cass., sez. I, sent. 6 novembre 2013, n. 4433, *El Abboubi*, pubblicata in *Cass. pen.*, 2014, pp. 4128 ss. Tra i contributi più recenti, la questione è messa in evidenza da R. WENIN, *Una riflessione comparata sulle norme in materia di addestramento per finalità di terrorismo*, cit., p. 25, nt. 88.

⁷⁶⁵ Comportamenti, questi, in alcun modo delineati: con accento critico, v. da ultimo G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di "diritto penale del nemico"?*, cit., p. 1414, ove l'A. auspica un nuovo intervento del legislatore diretto a correggere la totale carenza di precisione del termine «comportamenti» e la conseguente violazione dell'art. 25, co. 2 della Costituzione. Per un approfondimento della delicata questione relativa alla legittimità costituzionale della fattispecie in esame in assenza di riferimenti a condotte violente «"storicamente"» individuate, v. per tutti R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 24.

⁷⁶⁶ G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di "diritto penale del nemico"?*, cit., p. 1412.

⁷⁶⁷ *Ivi*, pp. 1412 ss.

⁷⁶⁸ *Cfr.*, *supra*, sub par. 1.3.2.

⁷⁶⁹ G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di "diritto penale del nemico"?*, cit., p. 1413.

rispetto alla realizzazione degli scopi perseguiti è stata contraddetta apertamente dalla recente sentenza n. 6061/2017 della Cassazione⁷⁷⁰. Quest'ultima ha rigettato il ricorso presentato dalla difesa avverso l'ordinanza cautelare disposta nei confronti dell'imputato statuendo che la pericolosità di tali ipotesi «appare *ictu oculi* manifesta e [...] certamente giustifica una ancor più accentuata anticipazione della soglia della rilevanza penale». In questo modo i giudici di legittimità hanno rimesso sostanzialmente da parte l'ottica oggettivistica dell'idoneità dei comportamenti alla realizzazione degli scopi perseguiti adottata in altre sedi, rafforzando il *favor* per le presunzioni di pericolo di fronte a fatti valutati alla luce del clima emergenziale contingente e lasciando trasparire nuovamente le forti contraddizioni nel sistema normativo *post* riforma legislativa del 2015.

4.3. *L'organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo*

Per quanto riguarda infine il reato di organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo, la Corte d'Assise di Milano ha giudicato di recente un caso di notevole scalpore mediatico che vede coinvolti i membri di una famiglia di cittadinanza italiana e altri soggetti di origine albanese, alcuni di essi accusati di aver pianificato viaggi con la medesima finalità ai sensi dell'art. 270 *quater*.1 del codice penale⁷⁷¹. Nel capo d'imputazione si addebitava in particolare al Sig. Sergio Sergio il fatto di avere organizzato per sé, per la moglie e per una delle loro due figlie – entrambe considerate dall'accusa concorrenti nel reato – un viaggio in Siria finalizzato a svolgere attività di partecipazione o di supporto alle organizzazioni terroristiche dello Stato Islamico radicate nel territorio⁷⁷².

Riconoscendo la responsabilità penale dell'imputato, la Corte d'Assise di Milano ha innanzitutto escluso che il termine viaggi di cui all'art. 270 *quater*.1 c.p. vada interpretato in via strettamente letterale, punendo cioè soltanto l'organizzazione di più di un viaggio con finalità di terrorismo. In questo senso, oltre a evidenziare la natura di «plurale di genere»⁷⁷³ del termine, la Corte ha qualificato l'organizzazione di trasferimenti come reato di pericolo il quale ultimo potrebbe astrattamente sorgere anche in seguito a «un primo ed unico viaggio con finalità di terrorismo»⁷⁷⁴.

I giudici milanesi hanno inoltre escluso la configurabilità del reato in esame nelle ipotesi di organizzazione del viaggio proprio, richiamando analogicamente l'orientamento della Suprema Corte in materia di iniziative turistiche finalizzate allo sfruttamento della prostituzione minorile (art. 600 *quinqüies* c.p.) che esclude la tipicità del fatto qualora l'imputato abbia predisposto una gita turistico-sessuale a proprio esclusivo vantaggio⁷⁷⁵. Ne consegue che le ipotesi di uno o più viaggi con finalità di terrorismo organizzati a vantaggio personale potrà rilevare, alternativamente: come condotta di partecipazione a un'associazione con finalità di terrorismo *ex* art. 270 *bis* c.p.; quale indice del serio accordo integrante il reato di arruolamento con la medesima finalità *ex* art. 270 *quater* c.p.; come atto preparatorio obiettivamente rilevante diretto a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione terroristica, assoggettabile a misure di prevenzione ai sensi dell'art. 4, lett. d) del «Codice antimafia»⁷⁷⁶.

⁷⁷⁰ Sez. V, sent. 19 luglio 2016, n. 6061, *Hamil*.

⁷⁷¹ GUP Milano, sent. 23 febbraio 2016, n. 59, cit.

⁷⁷² *Ivi*, pp. 5-6.

⁷⁷³ Queste le parole di D. ALBANESE, *Le motivazioni della Corte d'Assise di Milano sul "caso Fatima": spunti di riflessione su terrorismo internazionale e organizzazione di trasferimenti ex art. 270-quater.1 c.p.*, cit., par. 6 e, in senso adesivo, par. 12. Sposa espressamente la soluzione ermeneutica diametralmente opposta R. BERTOLESI, *Il "caso Fathima" e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, cit., p. 15.

⁷⁷⁴ GUP Milano, sent. 23 febbraio 2016, n. 59, cit.

⁷⁷⁵ V. Cass., sez. III, sent. 20 settembre 2011, n. 42053. Da ultimo, cfr. con accento critico G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di "diritto penale del nemico"?*, cit., pp. 1408-1409 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁷⁷⁶ V. GUP Milano, sent. 23 febbraio 2016, n. 59, cit., p. 82. Da ultimo, cfr. ancora G. MARINO, *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di "diritto penale del nemico"?*, cit., pp. 1407-1408.

La Corte d'Assise di Milano ha richiamato il suddetto orientamento relativo al reato di cui all'art. 600 *quinquies* c.p. anche per ravvisare nel termine «organizzazione» il significato di fornire «un contributo necessario ed imprescindibile per la riuscita di un viaggio che, se compiuto, risulti idoneo all'attuazione delle condotte contemplate dalla norma incriminatrice»⁷⁷⁷. Ciò implica l'esclusione dall'ambito di applicazione dell'art. 270 *quater*.1 c.p. «di incombenze meramente esecutive, di preparativi di una qualsiasi partenza cui ogni individuo normalmente provvede autonomamente»⁷⁷⁸ e di tutti i casi in cui gli individui coinvolti dispongano già degli strumenti e delle informazioni necessari per la riuscita del viaggio⁷⁷⁹.

Secondo la Corte milanese, infine, per l'accertamento dell'elemento soggettivo del reato non è richiesta la volontà dell'organizzatore di porre in essere in prima persona condotte con finalità di terrorismo neppure laddove egli prenda parte ai trasferimenti pianificati⁷⁸⁰. Concludere diversamente rischierebbe infatti di avvicinare ancor più le ipotesi di organizzazione di trasferimenti all'area di applicabilità del reato di arruolamento con finalità di terrorismo, a favore del quale l'art. 270 *quater*.1 c.p. contiene una clausola di sussidiarietà⁷⁸¹. Pertanto, mentre le condotte dei beneficiari dell'attività di organizzazione di trasferimenti dovranno necessariamente essere lette dal giudice verificando la sussistenza di una finalità di terrorismo completa di tutti gli elementi descritti dall'art. 270 *sexies* c.p., rispetto all'organizzatore ci si soffermerà invece soltanto sulla sua consapevolezza degli scopi cui tali condotte sono orientate⁷⁸².

5. *L'influenza della legislazione italiana sulle riforme penali UE di contrasto al terrorismo...*

Il sistema italiano di contrasto al terrorismo viene talora promosso dagli addetti ai lavori e dai *mass media* come un modello positivo da esportare nelle sedi sovranazionali e negli altri Stati membri dell'Unione europea⁷⁸³. A ben vedere, sul fronte del diritto penale sostanziale diverse soluzioni normative adottate dal sistema in questione sembrano essere già state fatte proprie dal legislatore dell'Unione. Basti pensare al reato di associazione con finalità di terrorismo, di cui l'Italia sembra essersi resa il Paese portabandiera esportandolo nelle organizzazioni sovranazionali e inducendo prima il suddetto legislatore a disciplinarlo all'interno della decisione quadro del 2002, e gli Stati UE poi a trasporlo in quegli ordinamenti giuridici che non lo contemplavano come specifico reato terroristico⁷⁸⁴. Sempre a livello UE, anche le previsioni eurounitarie in materia di viaggi all'estero a scopi terroristici e della loro organizzazione o agevolazione (artt. 9-10 della direttiva 2017/541) si sono ispirate alla fattispecie di cui all'art. 270 *quater*.1 c.p., come del resto è stato espressamente riconosciuto dall'ex Ministro della Giustizia Andrea Orlando⁷⁸⁵.

⁷⁷⁷ D. ALBANESE, *Le motivazioni della Corte d'Assise di Milano sul "caso Fatima": spunti di riflessione su terrorismo internazionale e organizzazione di trasferimenti ex art. 270-quater.1 c.p.*, cit., par. 6.

⁷⁷⁸ GUP Milano, sent. 23 febbraio 2016, n. 59, cit., p. 90.

⁷⁷⁹ D. ALBANESE, *Le motivazioni della Corte d'Assise di Milano sul "caso Fatima": spunti di riflessione su terrorismo internazionale e organizzazione di trasferimenti ex art. 270-quater.1 c.p.*, cit., par. 6.

⁷⁸⁰ *Ibidem*.

⁷⁸¹ V. GUP Milano, sent. 23 febbraio 2016, n. 59, cit., pp. 83 ss.

⁷⁸² D. ALBANESE, *Le motivazioni della Corte d'Assise di Milano sul "caso Fatima": spunti di riflessione su terrorismo internazionale e organizzazione di trasferimenti ex art. 270-quater.1 c.p.*, cit., par. 6.

⁷⁸³ V. per tutti F. ROBERTI, *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative*, cit., pp. 58 ss. All'interno delle testate giornalistiche, v. la Repubblica.it, 11 settembre, Spataro: "Italia modello per l'Europa nella lotta al terrorismo", 10 settembre 2016, <http://video.repubblica.it/mondo/11-settembre-spataro-italia-modello-per-l-europa-nella-lotta-al-terrorismo/251454/251618?videorepmobile=1>, nonché da ultimo il Resto del Carlino, *Europa svegliati. Modello Italia*, 21 agosto 2017.

⁷⁸⁴ V. per tutti R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., p. 177.

⁷⁸⁵ «Noi abbiamo proposto [...] di punire i viaggi con finalità terroristiche all'interno dell'Unione europea e di bloccare i siti internet che facciano propaganda terroristica. Tutti reati che in Italia sono già puniti, ma non in tutta Europa». Le parole di A. ORLANDO sono riportate dalla redazione de *Il Foglio*, 23 marzo 2016,

Tuttavia, al di là del mantenimento di una certa separazione tra l'attività giurisdizionale e quella svolta dalle autorità dipendenti dal potere esecutivo (*intelligence in primis*)⁷⁸⁶, col passare degli anni gli strumenti sia sostanziali sia processuali di contrasto al terrorismo nell'ordinamento giuridico italiano sono stati inaspriti in misura via via sempre più evidente fino a dare vita a un modello normativo che appare tutt'altro che virtuoso. Infatti, in linea – come presto si vedrà – con le scelte effettuate all'interno degli altri Paesi-simbolo nell'ambito del contrasto al terrorismo, il legislatore italiano si è spinto persino oltre rispetto ai già rigidi obblighi di tutela imposti dalle fonti eurounitarie. Esso ha infatti ritenuto meritevole di pena anche condotte di arruolamento e di addestramento passivi con finalità di terrorismo – e cioè il fatto di arruolarsi, addestrarsi o persino auto-addestrarsi – prima dell'entrata in vigore della direttiva 2017/541, quando cioè simili ipotesi erano ancora del tutto assenti all'interno del panorama UE. Per giunta, come si è visto, l'ipotesi di auto-addestramento risultava punibile prima ancora della riforma legislativa intervenuta nel 2015, in ragione dell'interpretazione viepiù estensiva del termine addestrare adottata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione⁷⁸⁷.

5.1. ... e i suoi tratti problematici

Inoltre, schematizzando all'estremo, a simili eccessi repressivi di matrice puramente nazionale si affiancano due ulteriori ordini di problemi: la sovrapposizione confusionaria delle norme penali antiterrorismo (par. 5.1.1), la loro vocazione neutralizzante e la loro difficile conciliabilità con il principio di proporzione (par. 5.1.2).

5.1.1. *La sovrapposizione dei precetti penali antiterrorismo e il disorientamento dell'interprete*

Il primo ordine di problemi, che emerge sul piano del precetto penale, concerne le forti interferenze tra le nuove fattispecie incriminatrici di contrasto al terrorismo e quelle norme che possiedono un campo di applicazione trasversale. Il quadro normativo disegnato in maniera apparentemente nitida dal legislatore attraverso il ricorso a clausole di sussidiarietà è infatti privo di coerenza sistematica. Come una parte della dottrina ha sottolineato, l'eccessiva «parcellizzazione delle fattispecie crea infatti complessi problemi di definizione del perimetro di applicazione di fattispecie vecchie e nuove presenti nei Capi I e II del codice penale in tema di delitti contro la personalità dello Stato»⁷⁸⁸. Questa circostanza sembra rispecchiarsi nell'incerto andamento della giurisprudenza nazionale sia di merito sia di legittimità, soffocata al tempo stesso dal desiderio di recuperare argini garantistici ormai dissolti e dalla sempre più facile tentazione alla crociata giudiziaria orientati a un risultato preventivo a mezzo di una repressione penale estremamente severa e allargata.

Nella stessa tentazione pare poi essere caduta una parte spiccatamente impulsiva dell'opinione pubblica che porta all'attenzione dei cittadini «inchieste [...] azzerate da assoluzioni e scarcerazioni quantomeno discutibili»⁷⁸⁹, bolla le pronunce della magistratura italiana come «molto garantiste, forse troppo»⁷⁹⁰ e chiede a gran voce condanne certe ed esemplari anche per tutti i meri simpatizzanti del fenomeno terroristico. A maggior ragione in un contesto caratterizzato da toni così belligeranti, l'esigenza di un sindacato rigoroso

<http://www.ilfoglio.it/politica/2016/03/23/news/sostiene-orlando-ora-ci-vuole-una-procura-europea-antiterrorismo-94065/>.

⁷⁸⁶ V. R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., p. 178.

⁷⁸⁷ Cfr., *supra*, sub par. 1.4.2.

⁷⁸⁸ S. COLAIOCCO, *L'arruolamento per finalità di terrorismo: la prima pronuncia della Suprema Corte*, cit., pp. 5-6.

⁷⁸⁹ P. BIONDANI, *I jihadisti italiani che i giudici non riescono a punire*, in *L'Espresso*, 22 settembre 2014, http://espresso.repubblica.it/attualita/2014/09/22/news/i-jihadisti-italiani-che-i-giudici-non-riescono-a-punire-1.179989?refresh_ce.

⁷⁹⁰ *Ibidem*.

caso per caso sulla concreta idoneità delle condotte tenute a realizzare la finalità terroristica perseguita dal soggetto agente e le aspettative riposte sul ruolo di argine a derivate interpretative costituzionalmente illegittime che dovrebbero essere soddisfatte dalla giurisprudenza tendono però, come si è detto, a essere sempre più spesso frustrate. Dette esigenze e aspettative possono anzi apparire sostanzialmente impossibili da soddisfare in relazione a fattispecie incriminatrici la cui soglia di tutela è talmente anticipata da rinnegare a monte quelle stesse garanzie fondamentali che le Corti sarebbero chiamate a preservare, e da sovrapporre «gli ambiti applicativi su cui operano le misure di prevenzione e il diritto penale dell'emergenza»⁷⁹¹.

5.1.2. *La sproporzione per eccesso della reazione punitiva e la sua finalità neutralizzante*

Il secondo ordine di problemi, che attiene invece al piano della sanzione penale, è rappresentato dalla sproporzione tra i fatti puniti a titolo di reati terroristici e le pene per essi previste dalla legge, nonché più in generale dalla tendenziale disfunzionalità di queste ultime rispetto ad alcuni degli scopi perseguiti dalla loro previsione e inflizione. A titolo meramente esemplificativo, la pena massima comminata dal legislatore italiano per il reato di arruolamento (e cioè, a fronte di un serio accordo)⁷⁹² con finalità di terrorismo è pari addirittura a 15 anni; mentre quella prevista per il reato di organizzazione di trasferimenti con la medesima finalità – interpretato, tra l'altro, nei termini estensivi sopra delineati⁷⁹³ – oscilla invece da un minimo di cinque a un massimo di otto anni.

I compassi edittali elaborati dal legislatore italiano per le fattispecie satellite finiscono persino per contraddire il maggiore o minore disvalore che ciascun fatto tipico esprime. Così, la scala finanziamento-organizzazione di trasferimenti-arruolamento-addestramento con finalità di terrorismo – ordinata in senso crescente secondo il criterio della vicinanza all'offesa dei beni giuridici tutelati – viene ricostruita dalla legge penale vigente con il diverso e meno razionale ordine organizzazione di trasferimenti-addestramento-finanziamento-arruolamento⁷⁹⁴.

Inoltre, in un ordinamento ormai fortemente esposto al rischio che in presenza dello stesso fatto il campo di applicazione dei reati terroristici e delle misure di prevenzione coincida perfettamente, i compassi in questione disvelano esigenze di neutralizzazione così pressanti da escludere ogni dialogo col condannato e da «configurare un vero e proprio “diritto dell'esclusione” dalla società, articolato in forme di estromissione il più delle volte destinato a durare in perpetuo o comunque per un periodo lunghissimo»⁷⁹⁵. D'altronde, tali esigenze neutralizzanti sembrano rappresentare l'inevitabile corollario della linea di pensiero – recentemente adottata dalla Corte d'Assise di Milano nella succitata sentenza pronunciata il 25 maggio 2016 – secondo la quale la minaccia di una sanzione penale nei confronti di chi vede nel martirio il massimo coronamento della propria vocazione terroristica risulterebbe del tutto inefficace⁷⁹⁶.

⁷⁹¹ R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 6.

⁷⁹² Cfr., *supra*, sub par. 1.4.1.

⁷⁹³ Soprattutto per quanto concerne la minore intensità dolo specifico sul piano della tipicità di cui la prassi applicativa si accontenta ai fini della sussistenza del reato: cfr., *supra*, sub par. 1.4.3.

⁷⁹⁴ Per tutti, cfr. R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 20; ID., *L'autoistruzione è più pericolosa dell'addestramento e dell'istruzione: verso un sovvertimento dei principi?*, in *Dir. pen. proc.*, n. 5/2017, pp. 629 ss.

⁷⁹⁵ A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., pp. 322-323. V. altresì R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 6.

⁷⁹⁶ V. D. ALBANESE, *Partecipazione all'associazione con finalità di terrorismo 'Stato islamico': una pronuncia di condanna della Corte d'Assise di Milano*, cit., par. 5, *in fine*. Per alcune pronunce di Corti degli altri Stati-modello nel contrasto al terrorismo espressive di linee di pensiero affini se non in tutto e per tutto analoghe, cfr., *infra*, sub PARTE III.

E come dimenticare infine la summenzionata condanna da parte della Corte EDU nel caso *Abu Omar*⁷⁹⁷, la quale ha accertato la responsabilità dello Stato italiano per la condotta consapevole delle autorità nazionali nell'operazione di *extraordinary rendition*⁷⁹⁸ eseguita per sequestrare un *imam* a Milano, consegnarlo all'Egitto e lasciare che là egli venisse detenuto illegalmente; nonché, più in generale, per la connivenza con l'*intelligence* statunitense nell'ambito della medesima operazione. Nel caso in questione i giudici di Strasburgo hanno portato alla luce la partecipazione attiva dell'Italia a pratiche che, per la loro elusione deliberata del giusto processo, integrano una violazione radicale dei valori protetti dalla CEDU capace persino di sovvertire la concezione dei diritti come limite all'esercizio dei pubblici poteri.

In ultima analisi, l'assunto secondo il quale il sistema italiano di contrasto al terrorismo rappresenterebbe un esempio da imitare suona dunque più che altro come un proclama utile nel campo della ricerca di nuovi o più consolidati consensi, condivisibile soltanto adottando una perversa logica per esclusione – una volta constatata cioè la ancor più netta censurabilità dei sistemi degli altri Stati-modello – e tenendo conto della circostanza – di per sé estremamente positiva, ma i cui nessi eziologici non sembrano essere stati ancora definitivamente chiariti – della mancata verifica di attentati a base violenta sul territorio nazionale.

⁷⁹⁷ Cit., *supra*, sub PARTE I, par. 2.3.1, lett. d), nt. 211.

⁷⁹⁸ Cfr. *ibidem*.

CAPITOLO II
IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO IN FRANCIA

SOMMARIO: 1. I reati terroristici in Francia durante lo stato di emergenza. – 1.1. L’istigazione al terrorismo, la sua apologia e l’*entreprise individuelle* nella *Loi 2014-1353*. – 1.1.1. Gli eccessi punitivi nella *Loi 2014-1353*, nella giurisprudenza delle Corti nazionali e il primo intervento del *Conseil constitutionnel*. – 1.2. Le novità nelle *Lois 2016-731, 2016-987, 2017-258, 2017-1510* e le loro ripercussioni alla luce della giurisprudenza e dei dati statistici. – 1.2.1. La responsabilità penale dei soggetti legalmente responsabili per la radicalizzazione del minore e i reati ultra-anticipati di cyber-terrorismo. – 1.2.2. (Segue.) La duplice declaratoria di illegittimità del *Conseil constitutionnel*. – 1.2.3. L’exasperazione dei poteri delle autorità inquirenti e i suoi riflessi sulla casistica francese. – 2. L’involuzione della legislazione antiterrorismo francese verso il diritto penale del nemico.

1. *I reati terroristici in Francia durante lo stato di emergenza*

Negli ultimi anni la Francia è stato uno degli Stati europei maggiormente colpiti dal terrorismo fondamentalista⁷⁹⁹. Alcune recenti indagini la indicano come il quinto Paese per quantità *pro capite* di *foreign fighters* presenti sul territorio nazionale e stimano l’esistenza di circa duemila individui di nazionalità francese o residenti in Francia radicalizzati e coinvolti all’interno di reti jihadiste⁸⁰⁰. Inoltre, prima del recente inasprimento del fenomeno in questione, organizzazioni terroristiche di diverse origini si sono insediate all’interno del territorio francese⁸⁰¹. In Francia sono state identificate in particolare «tre ampie categorie di minaccia: il terrorismo internazionale, i gruppi ideologici (di estrema sinistra) e i movimenti separatisti»⁸⁰².

Nel novembre 2015, il legislatore francese ha reagito alla prima delle tre categorie di minaccia – quella scaturente dal terrorismo internazionale – invocando la clausola derogatoria prevista dall’art. 15 CEDU⁸⁰³, dichiarando «guerra al terrorismo»⁸⁰⁴ e instaurando lo stato d’emergenza sul territorio nazionale⁸⁰⁵. Indotto dalla gravità degli

⁷⁹⁹ Al riguardo, si rinvia sin da ora a E.M. SALZBERGER, *Counter-Terrorism Law and the Rule of Law Under Extreme Conditions: Theoretical Insights and the Experience of Israel*, in *L’hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, cit., p. 43; C. CERDÁ GUZMÁN, *Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia*, cit.

⁸⁰⁰ V. Directorate-General for Internal Policies, *The European Union’s Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, cit., p. 194. Per ulteriori approfondimenti statistici attorno ai *foreign fighters* di ritorno sul territorio francese, comprensivi di stime in merito ai dati non ancora pubblicati ufficialmente relativi al 2018, si rinvia da ultimo e per tutti a O. CAHN, *Quel accueil pour les djihadistes de retour en France ? Les mesures et les qualifications envisageables*, in *Revue pénitentiaire et de droit penal*, n. 1/2018, p. 13.

⁸⁰¹ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 7.

⁸⁰² *Ivi*, pp. 7-8.

⁸⁰³ «1. In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può adottare delle misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richiama e a condizione che tali misure non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.

2. La disposizione precedente non autorizza alcuna deroga all’articolo 2, salvo il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3, 4 § 1 e 7.

3. Ogni Alta Parte contraente che eserciti tale diritto di deroga tiene informato nel modo più completo il Segretario generale del Consiglio d’Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate. Deve ugualmente informare il Segretario generale del Consiglio d’Europa della data in cui queste misure cessano d’essere in vigore e in cui le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione».

⁸⁰⁴ Queste parole sono state pronunciate dall’allora Primo Ministro M. Valls nell’*Assemblée nationale* il 13 gennaio 2015.

⁸⁰⁵ Nonché, successivamente, prorogandolo più volte, nonostante il rischio di una sua standardizzazione sul triplice piano istituzionale, legislativo e interpretativo-applicativo. Sul tema, cfr. da ultimo C. CERDÁ GUZMÁN, *Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia*, cit., par. 1; G. CATALDI, *La deroga francese alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Un precedente da non seguire*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Tomo I, cit., pp. 271 ss.

attentati subiti e dalla loro vicinanza temporale⁸⁰⁶, esso ha poi trasferito tutto un insieme di prerogative nelle mani dell'esecutivo e delle autorità amministrative in nome di una migliore salvaguardia della sicurezza pubblica⁸⁰⁷. Ciò ha portato al massimo sviluppo una strategia proattiva di annientamento precoce di tale minaccia attraverso un doppio binario composto da diritto penale e diritto amministrativo⁸⁰⁸, entrambi imperniati essenzialmente su presunzioni legislative di pericolosità individuale⁸⁰⁹.

I capisaldi di detta strategia possono essere ravvisati essenzialmente:

- a) «nella sistematica incriminazione anticipata di comportamenti che non colpiscono alcun bene giuridico identificato»⁸¹⁰ attraverso fattispecie descritte in termini generici⁸¹¹ e a portata applicativa (almeno nelle intenzioni) assai estesa. Come si vedrà nei paragrafi successivi, tali fattispecie consentono di ascrivere la responsabilità penale in presenza di pressoché qualsiasi atto preparatorio di atti terroristici quando non addirittura di altri atti preparatori – talora persino nelle forme

⁸⁰⁶ V. *Notification de déclaration du gouvernement français relative à la prorogation de l'état d'urgence*, 22 dicembre 2016.

⁸⁰⁷ Per approfondimenti al riguardo, cfr. per tutti E.M. SALZBERGER, *Counter-Terrorism Law and the Rule of Law Under Extreme Conditions: Theoretical Insights and the Experience of Israel*, cit., *passim*; J. ARLETTAZ, *L'encadrement constitutionnelle de la « guerre contre le terrorisme »*, cit., pp. 208 ss.; A. HEYMANN-DOAT, *L'État d'urgence, un régime juridique d'exception pour lutter contre le terrorisme?*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016, pp. 59 ss.; diffusamente, F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 244 ss.

⁸⁰⁸ V. C. JOURNÈS, *Les dispositifs français de lutte contre le terrorisme*, in *RSCDC*, n. 3/2010, p. 746. Di recente, in merito alla legislazione di contrasto al terrorismo in Francia, cfr. altresì H. LABAYLE, *Les infractions terroristes en droit pénal français. Quel impact des décisions-cadres de 2002 et 2008 ?*, in *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case-law?*, cit., pp. 49 ss.; L. BONELLI, *Les caractéristiques de l'antiterrorisme français: "parer les coups plutôt que panser les plaies"*, in *Au nom du 11 septembre... Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, diretto da D. Bigo, L. Bonelli, T. Deltombe, Parigi, 2008, pp. 168 ss.; C. GODEBERGE, E. DAOUD, *La loi du 13 novembre 2014 constitue-t-elle une atteinte à la liberté d'expression ? De la nouvelle définition de la provocation aux actes de terrorisme et de l'apologie de ces actes*, <http://www.vigo-avocats.com/wp-content/uploads/article/s7/id600/95df14eeb744653da8d37727efbe9156.pdf>; T. NATOLI, *Analisi della normativa antiterrorismo francese alla luce della risoluzione UNSC 2178 (2014) e della sua conformità agli standard di protezione dei diritti umani, in federalismi.it*, 25 settembre 2015; R. OLLARD, O. DESAULNAY, *La réforme de la législation antiterroriste ou le règne de l'exception pérenne*, in *Droit pénal*, 2015, pp. [...] ss.; D. DASSA, *Le délit de provocation et d'apologie des actes de terrorisme: grandeur et servitude d'un délit d'opinion?*, in *Gazette du Palais*, Vol. 55/2015; S. DETRAZ, *Le délit de préparation d'une infraction en lien avec une entreprise individuelle terroriste*, *ivi*; J. ALIX, *La répression de l'incitation au terrorisme*, *ivi*; ID., *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des incriminations terroristes*, Parigi, 2010; ID., *Réprimer la participation au terrorisme*, in *RSCDC*, n. 4/2014, pp. 849 ss.; C. MAURO, *Une nouvelle loi contre le terrorisme: quelles innovations? À propos de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014*, in *La Semaine Juridique Edition Générale*, 24 novembre 2014, n. 48/2014; ID., *Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme?*, in *Humanisme et Justice. Mélanges l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, cit., pp. 423 ss. (in particolare 426 ss.); V.P. SÉGUR, *Le terrorisme et les libertés sur l'internet*, in *AJ Droit Administratif*, 2015; P. PONCELA, *Les naufragés du droit pénal*, cit., pp. 7 ss.; V. CODACCIONI, *Au cœur de la généalogie de l'antiterrorisme, une juridiction de exception: la cour de sûreté de l'État*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016, pp. 47 ss.; O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., pp. 91 ss.; ID., *Contrôles de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation antiterroriste*, cit.; W. ROUMIER, *Prorogation de l'état d'urgence et renforcement de la lutte contre le terrorisme*, in *Droit pénal*, n. 9/2016; C. LAZERGES, H. HENRION, *Le déclin du droit pénal: l'émergence d'une politique criminelle de l'ennemi*, in *RSCDC*, 2016, pp. 649 e ss. Invece, tra gli svariati contributi nella letteratura francese più risalente, si rinvia per tutti a J. PRADEL, *Les infractions de terrorisme, un nouvel exemple d'éclatement du droit pénal*, in *Dalloz Revue*, 1987, pp. 39 ss.; nonché a Y. MAYAUD, *Le Terrorisme*, Parigi, 1997. Per uno studio comparato delle normative antiterrorismo italiana e francese volta a mettere in luce le differenze tra gli interventi effettuati dai rispettivi legislatori, v. inoltre J. DE VIVO, *Sicurezza e diritti fondamentali: la risposta italiana e francese al terrorismo*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 3/2016, pp. 715 ss.

⁸⁰⁹ Cfr. D. BRACH-TIEL, *Le nouvel article 113-3 du code pénale: contexte et analyse*, in *AJ Pénal*, n. 2/2013, p. 91; da una prospettiva più ampia, A. COCHE, *Présomptions législatives de dangerosité*, cit., pp. 335 ss. Le prime tracce di tale strategia erano rinvenibili già nel 2006: cfr. *Livre blanc sur la sécurité intérieure face au terrorisme*, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/lb_terrorisme.pdf; nonché, più recentemente, *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* del 2013.

⁸¹⁰ O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., p. 98.

⁸¹¹ Cfr. J. CORROYER, *Droit pénal de l'ennemi et anticipation*, in *Jurisprudence – Revue critique*, 2015, pp. 131 ss.; P. PONCELA, *Les naufragés du droit pénal*, cit., p. 19.

- della *complicité* e del *tentative* –, in uno stadio dove il verificarsi di comportamenti materialmente terroristici risulta cioè prettamente ipotetico⁸¹²;
- b) nelle forti «restrizioni apportate ai diritti fondamentali dei sospetti»⁸¹³ terroristi durante l'arco dell'intero procedimento penale (artt. 706-16 *C.P.P.*);
- c) «nella severità estrema delle sanzioni»⁸¹⁴ e nella limitazione della loro individualizzazione attraverso un irrigidimento del loro regime di esecuzione⁸¹⁵, con conseguenti profili di tensione con il principio di proporzionalità e il finalismo rieducativo della pena⁸¹⁶.

In Francia, il concetto di terrorismo è definito in modalità articolata ed è frutto di varie stratificazioni normative. Esso è innanzitutto una particolare finalità che il soggetto attivo persegue – in forma individuale o collettiva – con la propria condotta: quella di alterare gravemente l'ordine pubblico attraverso l'intimidazione di massa cagionata da delitti comuni espressamente catalogati dall'art. 421-1 *Code pénal*⁸¹⁷. Oltre ad atti specifici quali l'avvelenamento di massa, il finanziamento e altre addizioni ad approccio casistico, terrorismo ai sensi del diritto penale francese è inoltre l'appartenere a un sodalizio che abbia intrapreso la preparazione materiale di un atto qualificabile come terroristico secondo la suddetta componente finalistica (art. 421-2-1 *C.p.*: *association de terroristes*, introdotta dalla *Loi* n. 96/647 del 22 luglio 1996)⁸¹⁸. Analogamente al sistema penale italiano, anche nell'ordinamento giuridico francese la fattispecie associativa ha subito una manipolazione interpretativa collegata all'evoluzione del fenomeno criminale in questione⁸¹⁹ e mantiene tuttora una rilevanza centrale in sede di applicazione giurisprudenziale⁸²⁰. Da un lato, la disposizione in questione richiede espressamente la commissione di «uno o più atti materiali» ai fini della punibilità del soggetto attivo. Dall'altro lato, tuttavia, anche nel sistema giuridico francese si riscontra la presenza di orientamenti giurisprudenziali destrutturanti che si accontentano, sulla scia delle pronunce relative all'*association de malfaiteurs* (art. 450-1 *C.p.*)⁸²¹, della mera prossimità ideologica del soggetto al gruppo terroristico accertata secondo valutazioni di carattere ambientale come l'essere semplicemente in contatto con soggetti appartenenti a tale tipologia di gruppi⁸²². Così, nella giurisprudenza nazionale anche recente, il reato in questione viene ad esempio punito ai

⁸¹² O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., p. 99. V. anche A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme*, cit.; nonché J. CORROYER, *Droit pénal de l'ennemi et anticipation*, cit., p. 137.

⁸¹³ O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., p. 98.

⁸¹⁴ *Ibidem*.

⁸¹⁵ Su tale irrigidimento e sulle sue diverse manifestazioni nella fase di esecuzione della pena detentiva a carico di soggetti radicalizzati, si rinvia da ultimo e per tutti a F. HABOUZIT, *L'usage de la notion de radicalisation dans le champ pénitentiaire*, in *RSCDC*, n. 3/2017, pp. 603 ss.

⁸¹⁶ Per approfondimenti, si rinvia ancora a O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., pp. 100 e 106 ss.

⁸¹⁷ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 44.

⁸¹⁸ «*Constitue également un acte de terrorisme le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents*». Si veda M. CANCIO MELIÀ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., pp. 149-150; F. GALLI, *The Law on terrorism: The UK, France and Italy compared*, cit., pp. 49 ss.

⁸¹⁹ Aspetto, questo, evidenziato da ultimo e per tutti da O. CAHN, *Quel accueil pour les djihadistes de retour en France? Les mesures et les qualifications envisageables*, cit., p. 17.

⁸²⁰ Per tutti, v. F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 117; O. CAHN, *Quel accueil pour les djihadistes de retour en France? Les mesures et les qualifications envisageables*, cit., p. 16.

⁸²¹ «*Constitue une association de malfaiteurs tout groupement formé ou entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un ou plusieurs crimes ou d'un ou plusieurs délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement.*

Lorsque les infractions préparées sont des crimes ou des délits punis de dix ans d'emprisonnement, la participation à une association de malfaiteurs est punie de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.

Lorsque les infractions préparées sont des délits punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement, la participation à une association de malfaiteurs est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende».

⁸²² J. ALIX, *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des incriminations terroristes*, cit., pp. 183 e 193.

foreign fighters di ritorno sul territorio francese anche in assenza della prova di una perdurante volontà di partecipare alla preparazione di un atto terroristico⁸²³.

1.1. *L'istigazione al terrorismo, la sua apologia e l'entreprise individuelle nella Loi 2014-1353*

Sin dagli anni '90 del secolo scorso il legislatore francese ha adottato e via via esasperato un approccio punitivo di condotte periferiche di generico supporto materiale o morale al terrorismo: approccio, questo, che ha finito per espandere ulteriormente – come avvenuto in Italia – il perimetro del penalmente rilevante rispetto ai già vasti confini tracciati dalle fonti sovranazionali. Il legislatore in questione ha costruito il diritto penale antiterrorismo nazionale disciplinando svariate ipotesi di *infractions formelle* – non ancora produttive di un evento lesivo del bene giuridico tutelato e appartenenti dunque alla macro-categoria dei reati di pericolo – e di *infractions obstacles* (soltanto prodromiche alla commissione di *infractions materielle* nocive per i beni protetti)⁸²⁴.

Recentemente, in particolare, il legislatore francese è intervenuto nel 2014 (*Loi 2014-1353*) per introdurre i reati di istigazione al e di apologia del terrorismo (artt. 421-2-5, 421-2-5-1 e 421-2-5-2 *C.p.*)⁸²⁵ e la figura dell'*entreprise individuelle* (art. 421-2-6 *C.p.*)⁸²⁶. Le previsioni in questione sono state affiancate al reato di reclutamento in un gruppo terroristico o comunque al fine di commettere un atto terroristico (art. 421-2-4 *C.p.*) introdotto dalla *Loi 2012-1432* del 21 dicembre 2012 e alle fattispecie incriminatrici a dimensione collettiva, di cui la summenzionata *association de malfaiteurs* (art. 450-1 *C.p.*) costituisce l'archetipo normativo⁸²⁷.

Il reato di istigazione a commettere atti terroristici si configura in presenza di «un richiamo esplicito ed evidente alla commissione di un atto determinato»⁸²⁸, indipendentemente dal fatto che una simile condotta sia stata tenuta in pubblico o in privato e che tale atto venga poi compiuto o meno in concreto. La figura di apologia del terrorismo si perfeziona invece con il pubblico elogio di uno o più atti di terrorismo, laddove esso si riveli capace di «generare uno stato d'animo particolare, giudicato contrario ai valori della società»⁸²⁹.

Infine, similmente – sotto il profilo oggettivo – alle condotte punite come ipotesi di *participation à une association terroriste*⁸³⁰ ex art. 421-2-1 *C.p.*⁸³¹, il reato di *entreprise*

⁸²³ O. CAHN, *Quel accueil pour les djihadistes de retour en France ? Les mesures et les qualifications envisageables*, cit., p. 20.

⁸²⁴ Si rinvia ad esempio ad A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme*, cit. L'A. evidenzia l'«atrofia dell'elemento materiale» e l'«ipertrofia dell'elemento psicologico del reato» tipicamente conseguenti all'abuso di tale tecnica legislativa in materia penale.

⁸²⁵ Detti reati sono puniti «de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende», fatte salve le ipotesi aggravate dall'utilizzo di un «service de communication au public en ligne» (punite «à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 € d'amende»). Al riguardo, si rinvia a D. DASSA, *Le délit de provocation et d'apologie des actes de terrorisme: grandeur et servitude d'un délit d'opinion?*, cit., pp. 8 ss.

⁸²⁶ Il quale punisce il fatto di «préparer la commission d'une des infractions mentionnées au II, dès lors que la préparation de ladite infraction est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur». Riguardo alla fattispecie di *entreprise individuelle*, cfr. in prima lettura S. DETRAZ, *Le délit de préparation d'une infraction en lien avec une entreprise individuelle terroriste*, cit.

⁸²⁷ Per approfondimenti sulla fattispecie in questione, introdotta dalla *Loi du 22 juillet 1996*, si rinvia alle note critiche di A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme*, cit.; Y. MAYAUD, *Le Terrorisme*, cit., pp. 27 ss.; e J. ALIX, *Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ?*, cit., pp. 428-429.

⁸²⁸ J. ALIX, *La répression de l'incitation au terrorisme*, cit., p. 13.

⁸²⁹ *Ibidem*. Al di fuori del settore del contrasto al terrorismo, in merito al problematico riferimento a valori della società occidentale in materia penale e alle derive cui esso può condurre in sede giudiziaria, cfr. da ultimo e per tutti A. BERNARDI, *Populismo giudiziario? L'evoluzione della giurisprudenza penale sul kirpan*, cit., pp. 671 ss.

⁸³⁰ A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme*, cit. I due reati in questione tutelano, tra l'altro, il medesimo bene giuridico: sulle relazioni che intercorrono tra loro e sulle possibili soluzioni a disposizione delle Corti quanto alla formulazione del capo di imputazione a seconda del caso concreto, v. da ultimo O. CAHN, *Quel accueil pour les djihadistes de retour en France ? Les mesures et les qualifications envisageables*, cit., p. 21.

⁸³¹ «Constitue également un acte de terrorisme le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles

individuelle sanziona il compimento in forma individuale di atti preparatori che possano preconizzare un pericolo per la vita o l'integrità fisica delle persone, quali la consultazione abituale di pagine *web* o la detenzione di *files* digitali o documenti di propaganda che istighino alla realizzazione di atti di terrorismo o che ne facciano comunque apologia. Laddove la finalità di terrorismo venga anche solo presuntivamente provata, il reato di *entreprise individuelle* si applica in tutti i casi in cui un soggetto detenga, si procuri o produca oggetti o sostanze atti ad arrecare danni a persone o cose (*fait matériel principal*) e abbia reperito individualmente informazioni sul loro utilizzo tramite, ad esempio, le suddette condotte di consultazione abituale di siti internet (*faits matériels complémentaires*)⁸³².

Dalla lettura dei precetti costruiti dal legislatore francese con la novella del 2014 si evince come anch'esso abbia adottato una strategia di contrasto al terrorismo fondamentalista incentrata su una tutela penale a soglia sensibilmente anticipata rispetto alla lesione dei beni giuridici protetti e, di riflesso, sensibilmente edulcorata nella sua componente materiale⁸³³ e a baricentro spiccatamente soggettivizzato. Nel caso dell'*entreprise individuelle* detta tutela eccede inoltre i margini di criminalizzazione tracciati dalle fonti sovranazionali: tant'è che la *Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme*⁸³⁴ ha criticato l'estensione applicativa riconosciuta al reato in questione, capace di includere persino atti che devono ritenersi preparatori non già di un atto terroristico bensì di ulteriori atti preparatori⁸³⁵.

Inoltre, per quanto riguarda le fattispecie di istigazione al e di apologia del terrorismo, l'avvenuta abrogazione delle fattispecie "gemelle" precedentemente punite dalla *Loi sur la liberté de la presse* del 29 giugno 1881 e la loro previsione espressa come reati terroristici all'interno del *Code pénal* può essere spiegata altresì alla luce dell'intento di intrecciare in maniera più fitta tali figure di reato con il complesso di previsioni penali capaci di amplificarne gli effetti cautelari⁸³⁶ e punitivi. A titolo meramente esemplificativo, al di là dell'incremento della pena pecuniaria prevista e del mancato riferimento alla pubblicità della condotta come elemento costitutivo della fattispecie di istigazione al terrorismo, il termine di prescrizione del reato è stato aumentato da 3 a 6 anni allo scopo di facilitare la missione repressiva di cui le Procure sarebbero investite nell'attuale contesto di lotta giudiziaria al terrorismo. Inoltre, le Procure stesse e le autorità di *law enforcement* possono disporre di corsie preferenziali particolarmente invasive per i diritti individuali quali la sorveglianza e le intercettazioni ambientali (artt. 706-80 e da 706-96 a 706-102 *C.p.p.*) e la procedura di *comparution immédiate* in seguito a *garde à vue prolongée*⁸³⁷. Quest'ultima rappresenta una forma di detenzione amministrativa a finalità preventivo-neutralizzante «che fornisce

précédents». L'esegesi delle condotte tipizzate dalla fattispecie di *association de terroristes* presenta gli stessi tratti di genericità e di dematerializzazione abbozzati, *supra*, sub Capitolo I, par. 1.1 in riferimento alla fattispecie "gemella" vigente nell'ordinamento giuridico italiano. Infatti, anche in Francia non è richiesta la prova del perseguimento di un progetto terroristico specificamente delineato da parte dei soggetti attivi, e la mera «relazione di prossimità» con soggetti che partecipano alla commissione o alla preparazione di reati terroristici è ritenuta sufficiente a integrare il reato: J. ALIX, *Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ?*, cit., p. 429 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁸³² Con accento critico, cfr. A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme*, cit.; P. PONCELA, *Les naufragés du droit pénal*, cit., p. 21.

⁸³³ J. ALIX, *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des incriminations terroristes*, cit., p. 163.

⁸³⁴ Organismo con compiti di vigilanza e di promozione in materia, per l'appunto, di tutela dei diritti umani.

⁸³⁵ Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, *Avis sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme*, Assemblée plénière, 25 settembre 2014, par. 16.

⁸³⁶ Talora prodotti persino da norme di natura formalmente amministrativa.

⁸³⁷ In merito alla disciplina processuale francese nel settore del contrasto al terrorismo, cfr. di recente F. ROUSSEAU, *L'exception terroriste dans la procédure pénale française*, in *Journal of Eastern-European Criminal Law*, n. 1/2016, pp. 132 ss. In particolare, riguardo al regime di *garde à vue*, si rinvia a C. COURTIN, *Le régime de la garde à vue en matière de criminalité organisée : entre constitutionnalité et inconstitutionnalités*, in *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n. 1/2015, pp. 29 ss.; nonché, diffusamente, a F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 174 ss. In relazione alla disciplina della *garde à vue* nella legislazione di contrasto al terrorismo in Camerun, la quale presenta diversi profili di convergenza rispetto a quella francese, v. F.R. BIKIE, *Le droit pénal à l'aune du paradigme de l'ennemi. Réflexion sur l'Etat démocratique à l'épreuve de la loi camerounaise n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme*, in *La Revue des droits de l'homme*, n. 11/2017, p. 12.

un'opportunità di interrogare sospetti, impedendogli al tempo stesso di comunicare con il pubblico e soprattutto con i possibili complici»⁸³⁸.

1.1.1. *Gli eccessi punitivi nella Loi 2014-1353, nella giurisprudenza delle Corti nazionali e il primo intervento del Conseil constitutionnel*

Sono bastati pochi giorni dalla promulgazione della *Loi 2014-1353* perché emergessero nette critiche ai suoi contenuti nel panorama dottrinale⁸³⁹. Sembra chiaro infatti che eccessi punitivi del calibro di quelli appena richiamati possono mettere in grave pericolo i diritti fondamentali dell'individuo⁸⁴⁰, specialmente se si tiene altresì conto dell'esistenza di orientamenti giurisprudenziali che riconoscono alle fattispecie incriminatrici antiterrorismo contorni ancor più vasti di quelli già tratteggiati, in maniera evanescente, dal legislatore nazionale⁸⁴¹.

Siffatta tendenza pare trovare riscontri sempre più frequenti nel *case law* delle Corti nazionali di merito⁸⁴² e nelle Corti supreme, le quali hanno «integrato l'eccezione nella propria attività e adattato di conseguenza il proprio controllo»⁸⁴³. Entrambe le tipologie di Corti appaiono fortemente limitate, nella loro capacità di assicurare una protezione veramente efficace e uniforme⁸⁴⁴ dei diritti fondamentali, dalle recenti riforme e dal diffuso *trend* di politica criminale iper-securitaria⁸⁴⁵ che svalutano il loro ruolo a vantaggio di altre istituzioni attive nel contrasto al terrorismo (autorità di *intelligence* e di polizia su tutte). A titolo meramente esemplificativo, davvero emblematico è il recentissimo caso dell'arresto e della successiva condanna per il reato di apologia del terrorismo di un cittadino francese segnalato alle autorità per avere attribuito alla propria rete *wifi* il nominativo «*Daesh21*», in richiamo all'acronimo arabo che indica il Califfato islamico fondato da *Al Baghdadi*⁸⁴⁶.

Dinnanzi agli esiti iper-punitivi ottenuti dall'introduzione dell'*entreprise individuelle*, e, più in generale, dall'aumento delle fattispecie che puniscono atti preparatori individuali, il *Conseil constitutionnel* è intervenuto con la sentenza n. 2017-625 QPC del 7 aprile 2017 per tentare di apporre un argine all'espansione sempre più incontrollata dell'intervento penale. Pur salvando l'*entreprise individuelle* dalla declaratoria di illegittimità, la Corte costituzionale francese ha mosso alcune riserve quanto al rispetto del principio di stretta necessità-proporzionalità rispetto sia all'elemento oggettivo del reato in questione, nella parte in cui rischia di sanzionare, in alcuni casi, persino la ricerca in fase meramente preparatoria – se non preparatoria al quadrato – di oggetti o sostanze o addirittura la mera intenzione criminosa ancora del tutto astratta⁸⁴⁷; sia al suo elemento soggettivo, laddove l'anticipazione

⁸³⁸ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 174.

⁸³⁹ L. GRÉGOIRE, *Les mesures de sûreté : un moyen au service de la lutte contre le terrorisme ?*, in *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n. 1/2015, p. 57.

⁸⁴⁰ In questo senso, con uno sguardo generale, v. P. PONCELA, *Les naufragés du droit pénal*, cit., p. 21; e S. GABORIAU, *La Repubblica francese sconvolta*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 309. Quest'ultimo A. sottolinea come «le misure adottate – alcune delle quali erano state in passato respinte a più riprese – alimentano un arsenale antiterrorismo molto repressivo e pervasivo che inquieta anche gli organismi delle Nazioni Unite» (*ivi*, p. 326).

⁸⁴¹ In questo senso, v. per tutti V. MALABAT, *Quand le droit pénal se perd entre égalité réelle et terrorisme éventuel...*, in *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n. 3/2014, p. 627; A. BERNARDI, *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, cit., pp. 33-34.

⁸⁴² Al riguardo, cfr. con accento critico V. CODACCIONI, *Au cœur de la généalogie de l'antiterrorisme, une juridiction de exception : la cour de sûreté de l'Etat*, cit., p. 58.

⁸⁴³ O. CAHN, *Le dispositif antiterroriste français est-il une loi d'exception ?*, cit., p. 463.

⁸⁴⁴ Al riguardo, l'A. citato nella nt. precedente descrive la «geometria variabile» del *case law* nazionale anche in relazione alla medesima disposizione astratta, a seconda della diversa giurisdizione (*juridictions correctionnelles, juge administratif* e le rispettive Corti di ultima istanza, e così via) investita del caso di specie: *ivi*, pp. 463 ss.

⁸⁴⁵ C. CERDÀ GUZMÁN, *Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia*, cit., par. 2.1.

⁸⁴⁶ Francia, chiama "Daesh" la sua rete Wi-Fi: condannato 18enne, in *Blogo*, <http://cronacaeventualita.blogosfere.it/post/575914/francia-chiama-daesh-la-sua-rete-wi-fi-condannato-18enne>.

⁸⁴⁷ Cfr. *Conseil constitutionnel*, sent. 7 aprile 2017, n. 2017-625 QPC, punto 13.

estrema e la dematerializzazione della tutela penale inducono l'interprete a presumere la colpevolezza dell'imputato alleggerendo il peso degli relativi probatori della *mens rea*⁸⁴⁸.

1.2. *Le novità nelle Lois 2016-731, 2016-987, 2017-258, 2017-1510 e le loro ripercussioni alla luce della giurisprudenza e dei dati statistici*

Ancor più recentemente, le *Lois* n. 2016-731 del 3 giugno 2016, n. 2016-987 del 21 luglio 2016, n. 2017-258 del 28 febbraio 2017 e n. 2017-1510 del 30 ottobre 2017 hanno ulteriormente ritoccato il quadro normativo sia sostanziale sia processuale di contrasto al terrorismo attraverso il diritto penale.

1.2.1. *La responsabilità penale dei soggetti legalmente responsabili per la radicalizzazione del minore e i reati ultra-anticipati di cyber-terrorismo*

Sul piano del diritto penale sostanziale le principali modifiche riguardano l'introduzione di tre nuove fattispecie incriminatrici volte a sanzionare i soggetti legalmente responsabili per la radicalizzazione dei minori di età (art. 421-2-4-1 *C.p.*) e i lupi solitari persino nella fase puramente embrionale delle loro intenzioni criminose (artt. 421-2-5-1 e 421-2-5-2 *C.p.*)⁸⁴⁹. La prima fattispecie sanziona «[i]l fatto, da parte di una persona che abbia autorità su un minore, di coinvolgerlo in un gruppo formato o in un accordo stabilito per la preparazione, caratterizzata da uno o più fatti materiali, di un atto di terrorismo menzionato agli articoli 421-1 e 421-2»⁸⁵⁰. La seconda punisce invece la riproduzione, estrazione o trasmissione di dati informatici a contenuto apologetico di atti terroristici o incitante alla commissione di questi ultimi al fine di ostacolare o eludere le procedure di controllo, blocco o ritiro dei dati stessi (art. 421-2-5-1 *C.p.*)⁸⁵¹. La terza reprime infine la consultazione abituale di siti *internet* ove venga fatta apologia degli atti suddetti o ne venga istigata la realizzazione, fatte salve le ipotesi di buona fede, di normale esercizio di una professione divulgativa di informazioni al pubblico, di attività scientifica o giudiziaria di ricerca di prove (art. 421-2-5-2 *C.p.*)⁸⁵².

L'introduzione nell'ordinamento giuridico francese di questa seconda figura di reato ha coronato un progetto di riforma avanzato dal governo già nel 2012⁸⁵³ che aspirava a inserire nel codice penale un articolo (art. 421-2-6 *C.p.*) che già aveva aperto un acceso dibattito a livello nazionale. Oltre ai malumori della dottrina francese, anche le critiche mosse in sede consultiva dal *Conseil d'État* furono ignorate dal governo; tuttavia, il disegno di legge non venne poi discusso a causa delle scadenze elettorali imminenti in seguito al suo deposito in Parlamento⁸⁵⁴.

⁸⁴⁸ P. BEAUVAIS, *L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité*, cit., pp. 80-81.

⁸⁴⁹ V. P. SÉGUR, *Le terrorisme et les libertés sur l'internet*, cit., p. 160.

⁸⁵⁰ Per un primo commento, si rinvia per tutti a O. CAHN, *Quel accueil pour les djihadistes de retour en France ? Les mesures et les qualifications envisageables*, cit., pp. 21-22.

⁸⁵¹ «*Le fait d'extraire, de reproduire et de transmettre intentionnellement des données faisant l'apologie publique d'actes de terrorisme ou provoquant directement à ces actes afin d'entraver, en connaissance de cause, l'efficacité des procédures prévues à l'article 6-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ou à l'article 706-23 du code de procédure pénale est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende*».

⁸⁵² Nella versione previgente, l'articolo 421-2-5-2 *C.p.* recitava: «*Le fait de consulter habituellement un service de communication au public en ligne mettant à disposition des messages, images ou représentations soit provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme, soit faisant l'apologie de ces actes lorsque, à cette fin, ce service comporte des images ou représentations montrant la commission de tels actes consistant en des atteintes volontaires à la vie est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende. Le présent article n'est pas applicable lorsque la consultation est effectuée de bonne foi, résulte de l'exercice normal d'une profession ayant pour objet d'informer le public, intervient dans le cadre de recherches scientifiques ou est réalisée afin de servir de preuve en justice*».

⁸⁵³ *Project de loi renforçant la prévention et la répression du terrorisme*, depositato in Parlamento l'11 aprile 2012.

⁸⁵⁴ *Commentaire de la décision n° 2016-611 QPC du 10 février 2017, M. David P. (Délit de consultation habituelle de sites internet terroristes)*, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2016611QPC2016611qpc_ccc.pdf.

Riproponendo con rinnovato vigore il diffuso *trend* anticipatorio della tutela predisposta avverso la criminalità terroristica, la fattispecie di consultazione abituale di siti *web* è stata costruita dal legislatore francese in modo da dilatare i margini di intervento della giurisdizione penale persino al di là dei già ampissimi spazi d'azione consentiti dal reato di *entreprise individuelle*. Come si è detto, quest'ultimo assoggetta infatti a pena le condotte di consultazione di siti jihadisti solo laddove esse risultino affiancate da comportamenti sintomatici almeno di un principio di preparazione di uno o più atti terroristici⁸⁵⁵. La fattispecie di consultazione abituale di siti terroristici rappresenta invece il frutto di quei processi di dematerializzazione e soggettivizzazione del diritto penale antiterrorismo e di stravolgimento genetico e funzionale della prevenzione penale. Ammiccando a impostazioni di jakobsiana memoria, la prevenzione viene infatti tramutata in incapacitazione istantanea del sospetto terrorista e contenimento della sua pericolosità presunta⁸⁵⁶ e delle eventuali *chances* di recidiva nel reato⁸⁵⁷. Inoltre, la condanna per il reato in questione sarebbe potuta intervenire anche in quelle ipotesi dall'ancora inferiore grado di offensività e statisticamente, al tempo stesso, via via più frequenti in cui il materiale di propaganda consultato online non riproduce scene a contenuto violento, bensì soltanto «progetti comunitari, sermoni religiosi o addirittura recitazioni teatrali»⁸⁵⁸.

1.2.2. (Segue.) *La duplice declaratoria di illegittimità del Conseil constitutionnel*

Per queste ragioni, contrariamente alla tradizionale prudenza prestata nell'esercizio del proprio potere di controllo⁸⁵⁹, il *Conseil constitutionnel* è intervenuto ben due volte sul reato di consultazione abituale di siti *web*.

In prima battuta, il *Conseil* ha accolto una questione di legittimità costituzionale sollevata per violazione dei requisiti di necessità, adeguatezza e proporzionalità delle restrizioni apportate ai diritti fondamentali dell'individuo (libertà di informazione e di opinione *in primis*)⁸⁶⁰ alla luce dell'insieme delle previsioni normative antiterrorismo vigenti nel sistema giuridico nazionale⁸⁶¹. La Corte costituzionale francese ha accolto le doglianze della *Cour de cassation* che censuravano la scelta legislativa di punire la mera consultazione di messaggi istigatori anche quando l'autore non abbia commesso, né tentato di commettere alcun atto che possa lasciar presumere che egli avrebbe ceduto all'istigazione o che sarebbe stato suscettibile di cedervi passando dalla fase preparatoria a quella esecutiva⁸⁶².

Ciononostante, con la *Loi* n. 2017-258 del 28 febbraio 2017 il legislatore ha prontamente ribadito la propria fede nella soluzione incriminatrice della consultazione abituale di siti *online*, reintroducendo e riscrivendo la disposizione espunta pochi giorni prima dal *Conseil constitutionnel*. La seconda versione dell'art. 421-2-5-2 *C.p.*⁸⁶³ tentava di affrancarsi dal

⁸⁵⁵ Cfr., *supra*, sub par. 2.1.

⁸⁵⁶ Cfr. A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention, argonauts de la lutte contre le terrorisme*, cit.

⁸⁵⁷ Cfr. A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 323; con specifico riferimento alla legislazione antiterrorismo francese, O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., *passim* (in particolare pp. 108-109).

⁸⁵⁸ *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, cit., p. 32.

⁸⁵⁹ P. BEAUVAIS, *L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité*, in *RSCDC*, 2018, p. 76 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁸⁶⁰ *Décision* del 10 febbraio 2017 sulla questione n. 2016-611 QPC. In dottrina, v. per tutti V. MALABAT, *Les mutations du droit pénal à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, cit., pp. 184-185; C. CERDÁ GUZMÁN, *Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia*, cit., par. 3.

⁸⁶¹ P. BEAUVAIS, *L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité*, cit., p. 83.

⁸⁶² *Cour de cassation, Chambre criminelle*, sent. 21 maggio 2014, n. 13-83758. In dottrina, cfr. O. CAHN, *Contrôles de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la législation antiterroriste*, cit.; nonché, da ultimo e per tutti, P. BEAUVAIS, *L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité*, cit., p. 83.

⁸⁶³ « *Le fait de consulter habituellement et sans motif légitime un service de communication au public en ligne mettant à disposition des messages, images ou représentations soit provoquant directement à la commission d'actes de terrorisme, soit faisant l'apologie de ces actes lorsque, à cette fin, ce service comporte des images ou représentations montrant la commission de tels actes consistant en des atteintes volontaires à la vie est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende lorsque cette consultation s'accompagne d'une manifestation de l'adhésion à l'idéologie exprimée sur ce*

vaglio di legittimità del Tribunale costituzionale mascherando con un'operazione di *lifting* l'incriminazione di condotte assai simili, nella sostanza, a quelle toccate dalla figura di reato precedentemente dichiarata in contrasto con la Carta fondamentale nazionale. Appaiono infatti assai poco innovativi i riferimenti all'elemento negativo della sussistenza di un *motif légitime* – formula, questa, che non si rivela altro che un contenitore generale, riempito attraverso un rinvio alle ipotesi di cui al co. 2 dell'articolo in questione⁸⁶⁴ – e all'elemento positivo di una necessaria *manifestation de l'adhésion à l'idéologie exprimée sur ce service*, che tradisce l'essenza incriminatrice della mera adesione ideologica o intenzione, a materialità nulla, del reato di consultazione abituale. D'altronde, l'intento del legislatore francese di aggirare i paletti fissati dal *Conseil constitutionnel* poteva essere desunto già dalla lettura dei lavori preparatori della *Loi* n. 2017-258, nei quali si sosteneva che il pur ricco e derogatorio arsenale normativo nazionale di contrasto al terrorismo non potesse ritenersi idoneo a fornire un contributo apprezzabile alla prevenzione dell'indottrinamento attraverso l'inflizione di sanzioni penali.

Non desta dunque stupore il fatto che la riscrittura del reato di consultazione abituale di siti jihadisti si sia rivelata insufficiente a superare anche il secondo vaglio di legittimità costituzionale svolto dal *Conseil constitutionnel*. Con la recente sentenza del 15 dicembre 2017⁸⁶⁵ la Corte costituzionale francese ha statuito che l'anticipazione estrema della tutela penale configurata dal reato in questione non consente di ravvisare nelle condotte punite una finalità terroristica concretamente tangibile. Infatti, «[l]a combinazione della consultazione di siti e dell'adesione all'ideologia espressa su questo servizio “non è suscettibile di stabilire di per sé sola l'esistenza di una volontà di commettere atti terroristici”»⁸⁶⁶. Inoltre, la stessa Corte ha ravvisato nel requisito negativo del motivo legittimo non già una valvola di garanzia a favore dell'individuo, bensì un meccanismo di inversione dell'onere della prova favorevole all'accusa e inidoneo, in quanto tale, a sopperire al vizio di costituzionalità della fattispecie di consultazione abituale.

La duplice tagliola del *Conseil constitutionnel* sulla parte viziata in misura maggiormente lampante delle recenti riforme nazionali nel settore del contrasto al terrorismo rappresenta un momento di rottura rispetto al tendenziale *self restraint* del *Conseil* stesso⁸⁶⁷. Quest'ultima appare fondamentale non soltanto per il rilancio di canoni costituzionali fondamentali messi a repentaglio nel settore in questione, tra cui il principio di proporzionalità nella restrizione di libertà fondamentali attraverso norme penali e il principio di tassatività-determinatezza del precetto. Alla luce – come si vedrà – delle opzioni normative assai simili effettuate dagli altri Stati-modello esaminati in questa sede, gli argomenti più solidi importabili nelle pronunce delle altre Corti di legittimità nazionali sembrano rappresentati dal duplice rifiuto:

- a) di accertamenti automatici e presuntivi del nesso eziologico tra mere manifestazioni di adesione ideologica o di simpatia per il jihadismo e le situazioni di pericolo – già di per sé diluito – disciplinate dai reati terroristici satellite;

service.

Constitue notamment un motif légitime tel que défini au premier alinéa la consultation résultant de l'exercice normal d'une profession ayant pour objet d'informer le public, intervenant dans le cadre de recherches scientifiques ou réalisée afin de servir de preuve en justice ou le fait que cette consultation s'accompagne d'un signalement des contenus de ce service aux autorités publiques compétentes».

⁸⁶⁴ Per giunta, tali ipotesi esimenti risultano pressoché identiche a quelle contemplate dalla versione previgente dell'art. 421-2-5-2 *C.p.* L'unica previsione aggiunta dalla *Loi* n. 2017-258 al co. 2 dell'articolo in questione contempla la «segnalazione del contenuto del servizio alle autorità pubbliche competenti» tra le ipotesi che escludono la consultazione abituale di siti *web* a contenuto terroristico dall'area della punibilità.

⁸⁶⁵ *Décision* n° 2017-682 QPC.

⁸⁶⁶ P. BEAUVAIS, *L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité*, cit., p. 84, ove l'A. riporta tra virgolette un passaggio del punto 14 della pronuncia citata nella nt. precedente.

⁸⁶⁷ V. per tutti O. CAHN, *Le dispositif antiterroriste français est-il une loi d'exception ?*, cit., pp. 461-462 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati: «il *Conseil* si è evoluto da un controllo «realista» della conformità della legislazione antiterrorismo alla Costituzione verso un controllo più limitato, quasi formale».

b) di inversioni dell'onere della prova dalla pubblica accusa all'imputato, siano esse sancite espressamente dalla legge oppure celate surrettiziamente dietro a previsioni etichettate come presidi a favore dell'indagato/imputato.

Tuttavia, nonostante tale duplice intervento, il quadro legislativo francese – di rigidità ormai più che esemplare – è trattato tuttora con i guanti dalla maggior parte delle Corti domestiche, secondo una parte della dottrina più preoccupata «di preservare la repressione che di affermare i principi che devono teoricamente governare l'applicazione della legge penale»⁸⁶⁸.

1.2.3. *L'exasperazione dei poteri delle autorità inquirenti e i suoi riflessi sulla casistica francese*

In via di estrema sintesi, sul piano del diritto penale processuale il legislatore francese ha incrementato nuovamente i poteri esercitabili dalle autorità inquirenti nella fase preliminare del procedimento, sulla scia della ormai consolidata strategia di contrasto al terrorismo mediante il combinato ricorso al ventaglio di strumenti sostanziali e procedurali con i primi cuciti su misura per consentire di attivare i secondi⁸⁶⁹. Oltre a disporre di canali differenziati davvero drastici rispetto alla disciplina ordinaria del procedimento penale⁸⁷⁰, il giudice può ad esempio autorizzare dette autorità ad effettuare accessi a distanza alla corrispondenza telematica, intercettazioni delle comunicazioni a mezzo posta elettronica e interventi investigativi sui dati registrati dal computer dell'indagato. Per alcuni reati, inoltre, in linea con il modello processuale adottato dal Regno Unito⁸⁷¹ il legislatore francese ha introdotto comunque ipotesi di inversione dell'onere della prova dei loro elementi costitutivi – come nel caso dell'illiceità dell'acquisizione e della detenzione di un bene culturale proveniente da un teatro di operazioni terroristiche⁸⁷² – che appaiono di assai dubbia legittimità costituzionale, soprattutto alla luce della succitata sentenza del *Conseil constitutionnel* del 15 dicembre 2017.

Similmente a quanto accaduto nel duplice vaglio del *Conseil* relativo al reato di consultazione abituale di siti *internet* a contenuto terroristico, anche sul fronte processuale è possibile rinvenire qualche piccola traccia di maggiore garantismo da parte delle Corti di legittimità francesi. Così, ad esempio, la *Chambre criminelle* della *Cour de cassation* ha statuito che le pratiche di geolocalizzazione impiegate dalla polizia per contrastare la criminalità terroristica devono ritenersi illegittime per contrasto con l'art. 8 CEDU⁸⁷³, relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare⁸⁷⁴.

⁸⁶⁸ O. CAHN, *Contrôles de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la législation antiterroriste*, cit.

⁸⁶⁹ V. A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme*, cit., p. 22. Inoltre, F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., p. 25, evidenzia come la creazione in Francia di «un corpo autonomo di regole concepito come un binario parallelo alle procedure penali ordinarie per far fronte alla criminalità organizzata» risalga almeno alla *Loi Perben II*, n. 2004-204, del 9 marzo 2004, *portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*.

⁸⁷⁰ In via di estrema sintesi, gli artt. 706-16 ss. *C.p.p.* prevedono regole speciali di competenza, di indagine, di giudizio e di prescrizione dell'azione penale: v. per tutti V. MALABAT, *Les mutations du droit pénal à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, cit., pp. 174-175; O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., pp. 100 ss.; da ultimo, ID., *Quel accueil pour les djihadistes de retour en France? Les mesures et les qualifications envisageables*, cit., pp. 15 e 22 ss.

⁸⁷¹ Cfr., *infra*, sub *Capitolo IV*, par. 4.4. Per una minimale comparazione con le analoghe previsioni all'interno del sistema penale australiano, cfr. altresì S. BRONITT, S. DONKIN, *Australian Responses to 9/11: New World Legal Hybrids?*, cit., pp. 223 ss.

⁸⁷² Art. 322-3-2 *C.p.* V. MALABAT, *Les mutations du droit pénal à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, cit., p. 186.

⁸⁷³ «1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

⁸⁷⁴ Sent. 22 ottobre 2013, n. 13-81.945. V. A. SIMON, *L'encadrement de la guerre contre le terrorisme par le droit européen des droits de l'homme*, in *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, cit., p. 238.

Per quanto riguarda poi il ricorso a forme di detenzione preventiva imposte sulla base del mero sospetto di coinvolgimento in reati terroristici, i dati recentemente pubblicati da Europol segnalano che dal 2014 al 2016 il loro numero è aumentato da 188 a ben 429. Questo dato fa della Francia uno degli Stati a ricorrere maggiormente a misure privative della libertà personale nel settore del contrasto al terrorismo in Europa⁸⁷⁵, con uno scarto davvero emblematico di ben 360 e 401 interventi rispetto ad altri due Stati modelli nel medesimo settore quali, rispettivamente, la Spagna e l'Italia. Nel 2017, infine, la Francia si è definitivamente affermata come il Paese membro dell'Unione europea che ha disposto il maggior numero di arresti di individui sospettati, sempre, di terrorismo jihadista (ben 373 rispetto ai 168 del Regno Unito, ai 78 della Spagna e ai 26 dell'Italia)⁸⁷⁶.

2. *L'involuzione della legislazione antiterrorismo francese verso il diritto penale del nemico*

Seppure «la Francia rivendic[hi] una tradizione liberale nella lotta contro il terrorismo, ereditata dalla soppressione della Corte di sicurezza dello Stato e [...] dalla normalizzazione della repressione delle violenze politiche»⁸⁷⁷, la dis-umanizzazione della politica e del diritto francese di settore ha suscitato un forte allarme all'interno della dottrina. Infatti, a coronamento di questa involuzione in un modello che rievoca persino alcuni tratti del diritto penale vigente all'epoca dell'*Ancien Régime*⁸⁷⁸, «contro i principi liberali del diritto penale moderno»⁸⁷⁹, al di là delle dichiarazioni di facciata in difesa dello Stato di diritto⁸⁸⁰ il legislatore francese ha [...] progressivamente istituito un diritto penale del nemico per combattere il terrorismo – al punto d'essere giunto a creare un apparato repressivo derogatorio permanente in cui si fondono, senza più distinguersi, gli strumenti di diritto penale e di diritto amministrativo⁸⁸¹ ma anche quelli militari»⁸⁸².

L'obiettivo di lottare a ogni costo – nei casi estremi di intervento delle forze militari, vita umana inclusa – contro il terrorismo fondamentalista sta dunque inducendo le autorità francesi ad abdicare dalle garanzie del diritto penale dell'inclusione⁸⁸³ e a optare per un diritto penale ultra-dilatato, preventivo o addirittura precauzionale⁸⁸⁴ e della «sorveglianza

⁸⁷⁵ Anche se, alla luce dell'indagine statistica svolta da Europol, non risulta possibile confrontare il dato francese con quello del Regno Unito, un altro Stato che dispone di un apparato di misure detentive a vocazione preventiva particolarmente esteso, ma che non ha fornito le informazioni necessarie per effettuare la stima numerica relativa alla loro applicazione su base annuale (cfr., *infra*, sub Capitolo IV, par. 4.3). Per una comparazione con dati statistici di altra fonte inerenti al Regno Unito, cfr. *infra*, sub Capitolo IV, par. 4.6.

⁸⁷⁶ V. *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, p. 55.

⁸⁷⁷ J. ALIX, *Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ?*, cit., p. 424.

⁸⁷⁸ F.R. BIKIE, *Le droit pénal à l'aune du paradigme de l'ennemi. Réflexion sur l'Etat démocratique à l'épreuve de la loi camerounaise n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme*, cit., pp. 3 e 12. Per approfondimenti sul diritto penale nell'*Ancien Régime*, si rinvia per tutti a G. NEPPI MODONA, D. PETRINI, B. GIORI, *Diritto penale e servizio sociale*, Torino, 2016, pp. 3 ss.

⁸⁷⁹ In particolare, la legalità, la necessità e la proporzionalità dell'intervento penale, nonché la presunzione di innocenza, la personalità della responsabilità penale e l'individualizzazione delle pene: v. V. MALABAT, *Les mutations du droit pénal à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, cit., pp. 182 ss.

⁸⁸⁰ V. C. VULPIO, *Francia divisa, Valls si difende: non si «trumpizzano» le coscienze*, in *Corriere della Sera*, 17 luglio 2016, http://www.corriere.it/esteri/16_luglio_18/francia-divisa-valls-si-difende-terrorismo-nizza-1bfaf556-4c5f-11e6-9b53-09d4e26665fb.shtml.

⁸⁸¹ In Francia, i rimedi preventivi al fenomeno del terrorismo nell'area del diritto amministrativo sono disciplinati dal *Code de la sécurité intérieure* (cit., *supra*, sub PARTE I, par. 2.3.1, nt. 184). Al riguardo, cfr. per tutti V. CODACCIONI, *Au cœur de la généalogie de l'antiterrorisme, une juridiction de exception : la cour de sûreté de l'Etat*, cit., pp. 52 ss.; diffusamente, inoltre, E. DUPIC, *Droit de la sécurité intérieure*, Parigi, 2014.

⁸⁸² O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., p. 95. Cfr. anche V. MALABAT, *Les mutations du droit pénal à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, cit., p. 173; e J. ARLETTAZ, *L'encadrement constitutionnelle de la « guerre contre le terrorisme »*, cit., pp. 211 ss.

⁸⁸³ In relazione ai regimi di esecuzione delle pene per reati terroristici, v. C. MARGAINE, *Le régime d'application de la peine pour les djihadistes*, in *Revue pénitentiaire et de droit penal*, n. 1/2018, pp. 40 ss.

⁸⁸⁴ V. M. DELMAS-MARTY, *Vers une justice pénale prédictive*, cit., pp. 57 ss.

generalizzata»⁸⁸⁵ della mera intenzione terroristica. In questo nuovo paradigma penale predittivo «la pericolosità si sostituisce alla colpevolezza, la punizione è soppiantata dalla prevenzione dei rischi o addirittura la precauzione di rischi incerti (rischi di rischi)»⁸⁸⁶. Il sistema antiterrorismo francese è corredato poi da sanzioni penali retributive e neutralizzanti⁸⁸⁷ eseguibili dai soggetti radicalizzati in regime di isolamento e di sicurezza rafforzata⁸⁸⁸; da una disciplina derogatoria quanto alla concessione di benefici quali la *libération conditionnelle*⁸⁸⁹; da un apparato di misure amministrative di polizia particolarmente invasive⁸⁹⁰ irrogate nell'ambito di una «giurisdizione d'eccezione»⁸⁹¹; da uno strumentario penale accessorio azionabile in caso di mancato ottemperamento a queste ultime⁸⁹².

Le recenti riforme di contrasto al terrorismo in Francia hanno così prodotto come *output* un regime repressivo caratterizzato persino da «una politicizzazione della giustizia che si apprezza nel dominio dell'esecutivo lungo l'intero processo di penalizzazione»⁸⁹³. In assenza di presupposti nitidi capaci di tracciare una chiara linea di confine tra le zone di competenza del diritto penale e di quello amministrativo, le autorità francesi possono optare caso per caso per il primo o per il secondo su base meramente discrezionale se non addirittura arbitraria. Sul piano pratico-applicativo, come una parte della dottrina ha evidenziato, «[s]e un procedimento penale è già stato aperto, la misura sarà necessariamente giudiziaria»⁸⁹⁴; in caso contrario, le autorità utilizzeranno gli strumenti penali e/o quelli amministrativi a seconda della stima sull'efficacia repressiva generata da ciascun provvedimento⁸⁹⁵.

Ma vi è di più. Favorite dalle forti ingerenze dell'esecutivo e dalla mancanza di un controllo parlamentare adeguato su eventuali mosse arbitrarie dell'esecutivo stesso⁸⁹⁶, le autorità nazionali finiscono persino per convincersi della bontà della cooperazione con Stati ancora inclini a tollerare pratiche di tortura⁸⁹⁷, anche al netto del rischio che ciò possa dar

⁸⁸⁵ A. SIMON, *L'encadrement de la guerre contre le terrorisme par le droit européen des droits de l'homme*, cit., p. 233. Sul tema, cfr. altresì per tutti P. BEAUVAIS, *La nouvelle surveillance pénale*, in *Humanisme et Justice. Mélanges l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, cit., pp. 259 ss.

⁸⁸⁶ M. DELMAS-MARTY, *Vers une justice pénale prédictive*, cit., p. 58.

⁸⁸⁷ Per approfondimenti, si rinvia a V. MALABAT, *Les mutations du droit pénal à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, cit., p. 187-188.

⁸⁸⁸ Per un'analisi critica di siffatto regime di esecuzione penitenziaria, si rinvia per tutti a F. HABOUZIT, *L'usage de la notion de radicalisation dans le champ pénitentiaire*, cit., pp. 603 ss.

⁸⁸⁹ V. art. 730-2-1 *Code de procédure pénale*, in seguito alle modifiche apportate dalla *Loi 2016-731* del 3 giugno 2016, cit. In dottrina, v. J. ALIX, *Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ?*, cit., pp. 427-428.; e O. CAHN, *Le dispositif antiterroriste français est-il une loi d'exception ?*, cit., p. 457.

⁸⁹⁰ V. per tutti J. ALIX, *Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ?*, cit., pp. 433 ss.

⁸⁹¹ V. CODACCIONI, *Au cœur de la généalogie de l'antiterrorisme, une juridiction de exception : la cour de sûreté de l'Etat*, cit., in particolare p. 58.

⁸⁹² Per tutti, v. P. PONCELA, *Les naufragés du droit pénal*, cit., p. 23; e J. ALIX, *Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ?*, cit., p. 437.

⁸⁹³ V. CODACCIONI, *Au cœur de la généalogie de l'antiterrorisme, une juridiction de exception : la cour de sûreté de l'Etat*, cit., p. 53. V. altresì J. ARLETTAZ, *L'encadrement constitutionnelle de la « guerre contre le terrorisme »*, cit., p. 210.

⁸⁹⁴ J. ALIX, *Quelle place pour le droit pénal dans la lutte contre le terrorisme ?*, cit., p. 438.

⁸⁹⁵ V. *Ibidem*.

⁸⁹⁶ O. CAHN, *Contrôles de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la législation antiterroriste*, cit. V. anche C. CERDÁ GUZMÁN, *Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia*, cit., par. 2.2.a.

⁸⁹⁷ V. O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., pp. 105 ss.; ID., *Le dispositif antiterroriste français est-il une loi d'exception ?*, in *Humanisme et Justice. Mélanges l'honneur de Geneviève Giudicelli-Delage*, cit., p. 457. Tra gli esempi più recenti in questo senso, la Corte EDU ha condannato la Francia per violazione dell'art. 3 CEDU per avere disposto ed eseguito – in violazione, peraltro, di un provvedimento sospensivo provvisorio – un provvedimento di espulsione di un individuo condannato per reati terroristici in Algeria, Paese le cui autorità sono state altre volte ritenute dalla medesima Corte generalmente avvezze a ricorrere a pratiche di tortura e a trattamenti detentivi inumani e degradanti (sent. 1 febbraio 2018, ric. n. 9373/15, *MA c. Francia*; ennesima sentenza, questa, di un filone inaugurato con le pronunce *Soering c. Regno Unito*, ric. n. 14038/88, e *Cruz Varaz v. Sweden*, ric. n. 15576/89, della medesima Corte): per un primo commento, v. H. DIAZ, *Expulsion d'un ressortissant algérien : la CEDH condamne la France*, in *Dalloz actualité*, 13 febbraio 2018, <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/expulsion-d-un-ressortissant-algerien-cedh-condamne-france#WqamdoJG2It>. Per un caso analogo con protagonista un altro degli Stati-modello esaminati in questa sede (e cioè l'Italia), v. Corte EDU, sent. 24 febbraio 2009, *Ben Khemais c. Italia*, pubblicata in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, p. 843. Per ulteriori approfondimenti

adito a casi in cui i principali e indefettibili canoni alla base del loro legittimo operato vengano irrimediabilmente rinnegati⁸⁹⁸.

al riguardo, si rinvia per tutti a D. BOZA MARTÍNEZ, *La expulsión de personas extranjeras condenadas penalmente: el nuevo artículo 89 CP*, cit., pp. 163 ss.

⁸⁹⁸ Per alcuni esempi, si rinvia a A. SIMON, *L'encadrement de la guerre contre le terrorisme par le droit européen des droits de l'homme*, cit., pp. 238-239.

CAPITOLO III
IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO IN SPAGNA

SOMMARIO: 1. La normativa antiterrorismo spagnola dopo la *Ley Orgánica* n. 1 e 2/2015. – 1.1. I nuovi reati terroristici in forma individuale. – 2. Gli eccessi punitivi della legislazione penale antiterrorismo spagnola rispetto alle fonti sovranazionali. – 3. Lo stravolgimento del sistema di esecuzione della pena in relazione ai reati terroristici. – 4. L'incidenza dell'emergenza terroristica sull'operato delle Corti e sugli equilibri del sistema penale in Spagna.

1. *La normativa antiterrorismo spagnola dopo la Ley Orgánica n. 1 e 2/2015*

Al pari della Francia, di recente anche la Spagna ha vissuto sulla propria pelle episodi drammatici di terrorismo jihadista. Stando poi ai risultati emersi da un'indagine conclusa nel 2014, la Spagna sarebbe lo Stato nel quale è stato pronunciato il più elevato numero di sentenze per reati terroristici nella storia del Vecchio Continente⁸⁹⁹. Questo dato è certamente influenzato in larga parte dal terrorismo separatista a dimensione prettamente interna perpetrato dalla nota organizzazione *ETA (Euskadi Ta Askatasuna)*. Tuttavia, in seguito al recente attentato di matrice fondamentalista compiuto a Barcellona e al contesto emergenziale da esso scaturito, è verosimile ritenere che i procedimenti instaurati e le misure penali irrogate nei confronti di terroristi jihadisti anche solo *in pectore* siano destinati, quantomeno in una prospettiva di breve periodo, ad aumentare ulteriormente.

Non desta dunque stupore il fatto che anche la Spagna abbia ingaggiato – con riforme assai simili rispetto a quelle elaborate dagli altri Stati-modello, e in particolar modo a quelle di Italia e Francia⁹⁰⁰ – una strategia di contrasto al terrorismo improntata a una legislazione di rottura rispetto ai canoni tradizionali dello *ius criminale*⁹⁰¹. Con le *Leyes Orgánicas (L.O.)* nn. 1 e 2 del 30 marzo 2015⁹⁰², frutto di un *Pacto Antiterrorismo Yihadista* siglato dalle principali forze politiche del Paese⁹⁰³ e incentivato dall'opinione adesiva delle associazioni

⁸⁹⁹ V. Eurojust, *Terrorism Convictions Monitor*, cit., p. 18.

⁹⁰⁰ In questo senso, comparando Francia e Spagna, cfr. V. MALABAT, *Les mutations du droit pénal à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, cit., p. 173; e M. LACAZE, *La lutte contre le terrorisme en Espagne : l'État social et démocratique de droit face au paradigme de l'ennemi*, in *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, cit., pp. 63 ss.

⁹⁰¹ In dottrina, sulla recente legislazione antiterrorismo spagnola, cfr. per tutti: G. TASCIONI, *La riforma del codice penale spagnolo in materia di terrorismo tra recepimento della risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di sicurezza ed eccessi punitivi: analisi critica della Ley Orgánica 2/2015*, in *Federalismi.it*, 25 settembre 2015; V.M. MACÍAS CARO, *Del orden público al terrorismo pasando por la seguridad ciudadana: análisis de las reformas de 2015*, in *Rev. Pen.*, n. 36/2015, in particolare pp. 143-144; N.J. DE LA MATA BARRANCO, *Derecho penal europeo y legislación española: las reformas del Código Penal*, Valencia, 2015, pp. 220 ss.; M.J. VALLEJO, A.L. PERRINO PÉREZ, *La reforma penal de 2015 (Análisis de las principales reformas introducidas en el Código Penal por las Leyes Orgánicas 1 y 2/2015, de 30 de marzo)*, Madrid, 2015, pp. 188 ss.; E. NÚÑEZ CASTAÑO, *Las organizaciones y grupos terrorista tras la reforma de la Ley Orgánica 5/2010*, in *Análisis de las Reformas Penales. Presente y futuro*, a cura di F. Muñoz Conde, coordinato da J. Del Carpio Delgado, A. Galán Muñoz, Valencia, 2015, pp. 377 ss.; ID., *Tendencias político-criminales en materia de terrorismo tras la O.O. 2/2015, de 30 de marzo: la implementación de la normativa europea e internacional*, in *Rev. Pen.*, n. 37/2016, pp. 110 ss.; M. ÁNGEL CANO PAÑOS, *La reforma de los delitos de terrorismo*, in *Estudios sobre el Código penal reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015)*, a cura di L. Morillas Cueva, Madrid, 2015, pp. 905 ss.; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 377 ss.; M. CARMONA, *La Spagna tra vecchio e nuovo terrorismo?*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., in particolare p. 341.

⁹⁰² Se le leggi in questione sono certamente da annoverarsi tra le più recenti e rilevanti nel settore del contrasto al terrorismo, gli incisivi interventi di riforma erano iniziati in realtà già nel 2010, con la *L.O.* n. 5/2010 del 22 giugno del medesimo anno. Per un quadro delle novità a stampo preventivo introdotte da quest'ultima legge, si rinvia da ultimo e per tutti a M.A. CANO PAÑOS, *La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre*, cit., par. 1.

⁹⁰³ N. GARCÍA RIVAS, *Legislación penal española y delito de terrorismo*, in *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, cit., p. 100; M.A. CANO PAÑOS, *La nueva amenaza terrorista y sus (negativas)*

rappresentative delle vittime di reati terroristici⁹⁰⁴, pure il legislatore spagnolo ha sensibilmente dilatato, anticipato e irrigidito l'operatività del diritto penale di settore. In via di estrema sintesi, sul piano del diritto penale sostanziale anche l'ordinamento giuridico spagnolo punisce tutti quegli atti presuntivamente preparatori di eventuali atti terroristici e talora espressivi soltanto di una qualche forma di adesione ideologica al terrorismo stesso nell'esercizio (seppure, beninteso, abietto) di libertà fondamentali di informazione ed opinione, di manifestazione del pensiero, di movimento e così via⁹⁰⁵. Anche in questo caso, come si vedrà, tale risultato iper-punitivo viene raggiunto attraverso fattispecie tendenzialmente poco precise se non addirittura onnicomprensive, fondate su presunzioni legislative di pericolo e sproporzionate infine nella loro componente sanzionatoria⁹⁰⁶. Sempre in via di estrema sintesi, sul piano del diritto penale processuale il legislatore spagnolo ha configurato «un sistema di indagini penale specifico e differenziato per le persone sospettate per reati terroristici, palese in istituti come la *prisión provisional* e l'*incomunicación*, la *prolongación de la detención*, la *intervención de las comunicaciones* o la modifica dei criteri di competenza a favore dell'*Audiencia Nacional*»⁹⁰⁷ (l'autorità giurisdizionale nazionale competente in materia di reati terroristici).

In via schematica, l'articolata normativa antiterrorismo spagnola può essere oggi suddivisa in tre tipologie di reati. La prima è composta da delitti – commessi in forma individuale o collettiva e catalogati come offensivi di una moltitudine di beni giuridici, a partire dalla vita, dall'integrità fisica e dalla libertà fino all'ambiente, la salute e altri macro-interessi – aggravati dalla finalità di terrorismo (definita dall'art. 573.1 C.P.). La seconda è integrata dalle diverse ipotesi riconducibili all'attività di organizzazioni o gruppi terroristi: dalla loro direzione o partecipazione (572.1 e .2 C.P.) al trasferimento in territori da essi controllati per prestarvi la propria collaborazione (art. 575.3 C.P.) al contributo fornito mediante finanziamento – persino colposo – diretto o indiretto (artt. 576 e 577 C.P.). La terza – residuale – consta infine dei reati terroristici speciali commessi in forma individuale che non rientrano nell'ambito né della prima né della seconda tipologia di delitti sopra schematizzati. Tali reati speciali puniscono atti preparatori o pre-preparatori di eventuali attentati periferici all'attività di associazioni o gruppi terroristici, di collaborazione con lupi solitari senza che ricorrano gli estremi per punire la condotta a titolo di partecipazione all'associazione o gruppo, nonché di manifestazione adesiva al terrorismo non sempre accompagnata necessariamente, come si vedrà, da effetti direttamente istiganti. Il riferimento corre, in particolare, a condotte di cui si è già visto traccia in relazione ai primi tre Stati-modello analizzati in questa sede, quali l'auto-addestramento (art. 575 C.P.) e l'indottrinamento (o reclutamento: art. 577.2 C.P.) con finalità di terrorismo, l'istigazione a quest'ultimo e la sua esaltazione o giustificazione (art. 578, 1^a C.P.); nonché ipotesi in parte

repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre, cit., par. 1.

⁹⁰⁴ M. OLLÉ SESÉ, *A propósito de la libertad condicional y traslados de penados por terrorismo*, in *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, cit., p. 227. L'incidenza delle associazioni rappresentative delle vittime di reati a base violenta sulla politica criminale spagnola è incrementata in particolar modo a partire dall'inizio del terzo millennio: con accento critico rispetto ai criteri che ne orientano l'attività e agli effetti prodotti da quest'ultima, v. A. GIL GIL, *La expansión de los delitos de terrorismo en España a través de la reinterpretación jurisprudencial del concepto «Organización Terrorista»*, cit., pp. 110-111 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; nonché, diffusamente, A.I. CEREZO DOMÍNGUEZ, *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, Valencia, 2010, *passim*.

⁹⁰⁵ Con accento critico, v. per tutti M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., pp. 159-160.

⁹⁰⁶ V. A.I. PÉREZ CEPEDA, *La criminalización del radicalismo y extremismo en la legislación antiterrorista*, cit., pp. 18 ss.; J. MIRA BENAVENT, *Algunas consideraciones político-criminales sobre la función de los delitos de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas del terrorismo*, in *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, cit., pp. 112-113; A. DÍAZ GÓMEZ, *Líneas político-criminales de la ejecución penal de personas condenadas por delitos de terrorismo*, *ivi*, p. 206.

⁹⁰⁷ A. DÍAZ GÓMEZ, *Líneas político-criminales de la ejecución penal de personas condenadas por delitos de terrorismo*, cit., p. 206. Cfr. altresì M. LLOBET-ANGLÍ, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., p. 42.

ancora sconosciute agli altri Stati modello quali il discredito, lo spregio o l'umiliazione di vittime del terrorismo (art. 578, 2^a C.P.)⁹⁰⁸.

Al pari dei sistemi giuridici italiano e francese, anche in Spagna la fattispecie associativa rappresenta tuttora il cuore della normativa penale antiterrorismo sul piano pratico-applicativo⁹⁰⁹. Forte dei principi di *absorción*, *alternatividad* e *subsidiariedad* sanciti dall'art. 8 C.p., la sua applicazione scatta in via preferenziale in presenza di un collegamento tra il soggetto attivo e un sodalizio terroristico in relazione a tutta una serie di condotte oggi astrattamente punibili anche in forma individuale⁹¹⁰. L'art. 571 C.P. qualifica l'organizzazione o gruppo terroristico *per relationem*, rinviando alle caratteristiche proprie delle organizzazioni o gruppi criminali (artt. 570 *bis* e 570 *ter* C.P.) con l'aggiunta dell'elemento specializzante della finalità di commettere uno o più reati terroristici ai sensi degli artt. 573 ss. del *Código penal*. Allo scopo di individuare il compasso editale applicabile al caso di specie viene operata la classica distinzione tra soggetti in posizione apicale all'interno dell'associazione (*organizador* o *director*) e semplici partecipanti alla vita di quest'ultima: i primi saranno puniti con la reclusione da 8 a 14 anni, mentre i secondi da 6 a 12 anni⁹¹¹.

A differenza però dell'ordinamento giuridico italiano, la componente oggettiva della definizione generale di terrorismo è arricchita – non già da un elenco di fattispecie come quelli adottati da Francia e Regno Unito e dalle fonti UE, bensì – da una espressa limitazione del suo campo di applicazione a «qualunque delitto grave contro la vita o l'integrità fisica, la libertà, l'integrità morale, la libertà e indennità sessuali, il patrimonio, le risorse naturali o l'ambiente, la salute pubblica, di rischio catastrofico, incendio, contro la Corona, di attentato e possesso, traffico e deposito di armi, munizioni o esplosivi [...] e il sequestro di aerei, navi o altri mezzi di trasporto collettivo o commerciali» (nonché ai reati di terrorismo individuale previsti nella *Sección 2.^a del Título XXII, Libro II del Código penal*: art. 573, co. 1). Inoltre, in maniera sostanzialmente analoga a quanto verificatosi negli altri Stati-modello, la riforma operata dalla L.O. n. 2/2015 ha finito per dilatare notevolmente il concetto giuridico-penale di terrorismo vigente nell'ordinamento spagnolo. Sempre per quanto riguarda la componente oggettiva, mentre in prevalenza il suo disvalore poggiava prima sull'esistenza di un sodalizio (*organización* o *grupo terrorista*) idoneo – per struttura e azione – a fornire un *surplus* rispetto alla realizzazione dei fini politico-ideologici perseguiti da ciascun dirigente e partecipante⁹¹², ora la disciplina penale annovera diversi reati terroristici individuali a tutela straordinariamente anticipata e di assai dubbia legittimità rispetto ai principi e diritti fondamentali.

1.1. *I nuovi reati terroristici in forma individuale*

Similmente all'Italia e alla Francia, al centro della strategia seguita dalla L.O. n. 2/2015 è stata collocata l'incriminazione di condotte terroristiche tipizzate in forma

⁹⁰⁸ *Memento práctico Francis Lefebvre Penal*, coordinato da F. Molina Fernández, Madrid, 2019, pp. 2024-2025.

⁹⁰⁹ M. CANCIO MELIÁ, A. PETZSCHE, *Terrorism as a criminal offence*, cit., p. 98; E. NÚÑEZ CASTAÑO, *Los delitos de colaboración con organizaciones y grupos terroristas*, Valencia, 2013.

⁹¹⁰ M.A. CANO PAÑOS, *La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre*, cit., par. 2. L'art. 8 C.P. dispone: «Los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos de este Código, y no comprendidos en los artículos 73 a 77, se castigarán observando las siguientes reglas:

1. El precepto especial se aplicará con preferencia al general.

2. El precepto subsidiario se aplicará sólo en defecto del principal, ya se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea ésta tácitamente deducible.

3. El precepto penal más amplio o complejo absorberá a los que castiguen las infracciones consumidas en aquél.

4. En defecto de los criterios anteriores, el precepto penal más grave excluirá los que castiguen el hecho con pena menor».

⁹¹¹ A entrambi, inoltre, si applicherà l'*inhabilitation special*. V. N. GARCÍA RIVAS, *Legislación penal española y delito de terrorismo*, in *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, cit., p. 94.

⁹¹² Per approfondimenti, si rinvia per tutti a M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., pp. 134 ss.

monosoggettiva⁹¹³. Innanzitutto, l'art. 575 C.P.⁹¹⁴ punisce con una fattispecie costruita attorno a un evento di pericolo astratto i soggetti che vengano addestrati o che comunque ricevano informazioni al fine di compiere reati terroristici, nonché quelli che tengano condotte sintomatiche di una radicalizzazione individuale. Queste ultime vengono ravvisate dal legislatore nell'accesso abituale a siti *internet* a contenuto istigatore all'affiliazione a organizzazioni terroristiche e nell'acquisizione o detenzione di documenti diretti o comunque idonei a incitare all'affiliazione stessa (c.d. auto-indottrinamento o auto-addestramento, punito dal co. 2 dell'articolo in questione in termini assai simili rispetto all'ordinamento penale francese prima del duplice intervento ablativo del *Conseil constitutionnel*)⁹¹⁵.

Tali figure di reato sanzionano atti preparatori – per l'appunto, la consultazione reiterata di pagine *web* o il possesso di documenti – di ulteriori atti preparatori⁹¹⁶ – il diventare membro di un'organizzazione terroristica che si prefigge il compimento di atti terroristici⁹¹⁷ –, compiuti per l'appunto in via individuale. Analogamente a quanto si verifica nell'ambito delle fattispecie associative in forza dell'orientamento giurisprudenziale prevalente sul punto della soglia minima di punibilità, la mera prossimità ideologica alle attività e agli scopi di dette organizzazioni o gruppi è ritenuta sufficiente a far scattare l'intervento penale. Quest'ultimo finisce dunque per dispiegarsi in una fase in cui il soggetto si è tutt'al più convinto interiormente di attuare un proposito criminoso che potrebbe essere ancora del tutto generico⁹¹⁸, o addirittura in cui ha agito per mera curiosità innocua – per quanto riprovevole – rispetto ai beni giuridici tutelati⁹¹⁹.

Altrettanto problematiche in forza della loro soglia di anticipazione della tutela e dell'inasprimento delle relative sanzioni in seguito alla riforma del 2015 – varata anche allo scopo di restringere la concedibilità della *suspensión condicional de la pena*⁹²⁰ –, le fattispecie di *enaltecimiento del terrorismo* e di *humillación a las víctimas del terrorismo* previste dall'art. 578 C.P.⁹²¹ sanzionano «l'espressione o manifestazione di determinati

⁹¹³ M. CANCIO MELIÁ, A. PETZSCHE, *Terrorism as a criminal offence*, cit., p. 98.

⁹¹⁴ «Será castigado con la pena de prisión de dos a cinco años quien, con la finalidad de capacitarse para llevar a cabo cualquiera de los delitos tipificados en este Capítulo, reciba adoctrinamiento o adiestramiento militar o de combate, o en técnicas de desarrollo de armas químicas o biológicas, de elaboración o preparación de sustancias o aparatos explosivos, inflamables, incendiarios o asfixiantes, o específicamente destinados a facilitar la comisión de alguna de tales infracciones. Con la misma pena se castigará a quien, con la misma finalidad de capacitarse para cometer alguno de los delitos tipificados en este Capítulo, lleve a cabo por sí mismo cualquiera de las actividades previstas en el apartado anterior. Se entenderá que comete este delito quien, con tal finalidad, acceda de manera habitual a uno o varios servicios de comunicación accesibles al público en línea o contenidos accesibles a través de internet o de un servicio de comunicaciones electrónicas cuyos contenidos estén dirigidos o resulten idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista, o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines. Los hechos se entenderán cometidos en España cuando se acceda a los contenidos desde el territorio español.

Asimismo se entenderá que comete este delito quien, con la misma finalidad, adquiera o tenga en su poder documentos que estén dirigidos o, por su contenido, resulten idóneos para incitar a la incorporación a una organización o grupo terrorista o a colaborar con cualquiera de ellos o en sus fines».

⁹¹⁵ A.I. PÉREZ CEPEDA, *La criminalización del radicalismo y extremismo en la legislación antiterrorista*, cit., p. 20; M.A. CANO PAÑOS, *La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre*, cit., par. 2.

⁹¹⁶ O, in altri termini, un tentativo di atti preparatori: con accento critico, J.M. PAREDES CASTAÑÓN, *Una modesta proposición para derogar los delitos de terrorismo (o casi)*, cit., pp. 83-84.

⁹¹⁷ L'art. 575 C.P. è stato recentemente applicato in un caso, oggetto di analisi critiche all'interno della dottrina spagnola, di un individuo che ha utilizzato abitualmente il proprio *account Facebook* per postare svariati video a contenuto radicale: da ultimo e per tutti, cfr. M.A. CANO PAÑOS, *La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre*, cit., par. 3.

⁹¹⁸ In questo senso, cfr. A.I. PÉREZ CEPEDA, *La criminalización del radicalismo y extremismo en la legislación antiterrorista*, cit., pp. 22 ss.

⁹¹⁹ N. GARCÍA RIVAS, *Legislación penal española y delito de terrorismo*, cit., p. 98.

⁹²⁰ V. J. MIRA BENAVENT, *Algunas consideraciones político-criminales sobre la función de los delitos de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas del terrorismo*, in *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, cit., p. 106.

⁹²¹ «I. El enaltecimiento o la justificación públicos de los delitos comprendidos en los artículos 572 a 577 o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares, se castigará con la pena de prisión de uno a tres años y multa de

contenuti politici e ideologici coincidenti con quelli di un'organizzazione terroristica»⁹²². Dentro l'area della punibilità rientrano infatti non solo le condotte di giustificazione o glorificazione di specifici reati terroristici, ma anche quelle apologetiche del terrorismo in sé e per sé⁹²³.

Oscillando tra interpretazioni restrittive ed estensive, sulla portata normativa dell'*enaltecimiento del terrorismo* è intervenuto il *Tribunal Supremo* in relazione a diversi capi di imputazione per terrorismo a dimensione nazionale. Talora quest'ultimo ha preteso la compresenza dei requisiti della potenzialità offensiva del mezzo di diffusione impiegato e dell'adesione concreta a specifici atti terroristici in senso stretto⁹²⁴, negando coerentemente la sussunzione nell'ambito del tipo di condotte quali l'affissione presso un municipio di un cartello soltanto allusivo all'organizzazione *ETA* e apologetico della lotta come cammino da percorrere⁹²⁵, oppure trasportare una bara coperta dall'anagramma della medesima organizzazione in una cerimonia funebre di un suo ex membro⁹²⁶. Il filone restrittivo della giurisprudenza del *Tribunal Supremo* circoscrive altresì correttamente l'applicabilità dell'*enaltecimiento del terrorismo* a condotte commissive⁹²⁷. Talaltra, invece, lo stesso *Tribunal Supremo* ha statuito – senza dipanare i dubbi relativi alle interferenze tra figure incriminatrici assai simili tra loro e alla compatibilità di queste ultime con i principi e diritti fondamentali – che il perimetro del penalmente rilevante è addirittura più ampio rispetto all'ipotesi generale di *apología* ex art. 18.1 *Código penal*⁹²⁸ ed include addirittura la forma omissiva. In linea con siffatto orientamento estensivo della fattispecie in questione, «manifestazioni e messe in scena»⁹²⁹ di vario tipo – tra cui «portare uno striscione con

doce a dieciocho meses. El juez también podrá acordar en la sentencia, durante el período de tiempo que él mismo señale, alguna o algunas de las prohibiciones previstas en el artículo 57.

2. *Las penas previstas en el apartado anterior se impondrán en su mitad superior cuando los hechos se hubieran llevado a cabo mediante la difusión de servicios o contenidos accesibles al público a través de medios de comunicación, internet, o por medio de servicios de comunicaciones electrónicas o mediante el uso de tecnologías de la información.*

3. *Cuando los hechos, a la vista de sus circunstancias, resulten idóneos para alterar gravemente la paz pública o crear un grave sentimiento de inseguridad o temor a la sociedad o parte de ella se impondrá la pena en su mitad superior, que podrá elevarse hasta la superior en grado.*

4. *El juez o tribunal acordará la destrucción, borrado o inutilización de los libros, archivos, documentos, artículos o cualquier otro soporte por medio del que se hubiera cometido el delito. Cuando el delito se hubiera cometido a través de tecnologías de la información y la comunicación se acordará la retirada de los contenidos.*

Si los hechos se hubieran cometido a través de servicios o contenidos accesibles a través de internet o de servicios de comunicaciones electrónicas, el juez o tribunal podrá ordenar la retirada de los contenidos o servicios ilícitos. Subsidiariamente, podrá ordenar a los prestadores de servicios de alojamiento que retiren los contenidos ilícitos, a los motores de búsqueda que supriman los enlaces que apunten a ellos y a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas que impidan el acceso a los contenidos o servicios ilícitos siempre que concurra alguno de los siguientes supuestos:

- a) *Cuando la medida resulte proporcionada a la gravedad de los hechos y a la relevancia de la información y necesaria para evitar su difusión*
- b) *Cuando se difundan exclusiva o preponderantemente los contenidos a los que se refieren los apartados anteriores*

5. *Las medidas previstas en el apartado anterior podrán también ser acordadas por el juez instructor con carácter cautelar durante la instrucción de la causa».*

⁹²² J. MIRA BENAVENT, *Algunas consideraciones político-criminales sobre la función de los delitos de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas del terrorismo*, cit., p. 105, ove l'A. inquadra la fattispecie in questione nella categoria – di dubbia legittimità costituzionale – dei delitti di opinione in senso stretto (v. anche *ivi*, p. 106).

⁹²³ La produzione bibliografica spagnola relativa al problema di legittimità costituzionale della fattispecie di *apología* e di *enaltecimiento del terrorismo* è sterminata. Per una selezione di riferimenti bibliografici essenziali sul tema, si rinvia per tutti a M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 273, nt. 799.

⁹²⁴ La «cierta calidad y capacidad de incidencia» e la «línea clara de concreto apoyo a acciones específicas de carácter terrorista en sentido estricto»: *ATS* del 23 settembre 2003.

⁹²⁵ *AAP Guipúzcoa* 61/2004 (secc 3.^a) del 23 marzo 2004.

⁹²⁶ M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 278.

⁹²⁷ *AAN (pleno)* del 9 e del 14 luglio 2008.

⁹²⁸ Ai sensi del quale «[e]s *apología*, a los efectos de este Código, la exposición, ante una concurrencia de personas o por cualquier medio de difusión, de ideas o doctrinas que ensalcen el crimen o enaltezcan a su autor. La *apología* sólo será delictiva como forma de provocación y si por su naturaleza y circunstancias constituye una incitación directa a cometer un delito».

⁹²⁹ M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 280. Al riguardo, per un esempio emblematico tratto dalla casistica più recente, cfr. *infra*, sub *Capitolo III*, par. 3.4.

l'emblema di ETA a una partita di calcio»⁹³⁰ – sono state ritenute oggettivamente idonee a integrare l'*enaltecimiento del terrorismo*, come una parte della dottrina del resto continua a evidenziare in relazione proprio alla stessa tipologia di condotte nell'ambito della celebrazione di messe commemorative di membri dell'organizzazione *ETA* deceduti⁹³¹.

Pertanto, gli sforzi (per vero, come si è detto, non univoci) del *Tribunal Supremo* diretti a contenere l'applicazione della figura dell'*enaltecimiento del terrorismo* si sono rivelati vani. Trascorso anzi più di un decennio rispetto alle succitate pronunce, gli ultimi bollettini "*Terrorism Conviction Monitor*" pubblicati da Eurojust nel 2017 rivelano al contrario che in Spagna viene oggi emesso un numero di condanne per il reato in questione piuttosto elevato⁹³². Inoltre, la collocazione sistematica del reato di *humillación a las víctimas del terrorismo* all'interno dei reati terroristici ha destato stupore: piuttosto che la sicurezza pubblica e gli altri beni giuridici individuali protetti dai suddetti reati, le condotte di discredito, spregio o umiliazione di del terrorismo sembrerebbero infatti ledere, più che altro, la dignità della persona e il sentimento comune⁹³³.

2. *Gli eccessi punitivi della legislazione penale antiterrorismo spagnola rispetto alle fonti sovranazionali*

Nemmeno la produzione penale del legislatore spagnolo nel settore del contrasto al terrorismo sembra esente dagli addebiti di iper-criminalizzazione rispetto agli obblighi di incriminazione imposti dalle fonti sovranazionali. Con particolare riferimento al diritto UE, in seguito all'entrata in vigore della *L.O.* n. 2/2015 anche in Spagna l'intervento penale nel detto settore è stato dilatato fino a ricomprendere fatti che superano persino la direttiva 2017/541 in termini di rigore repressivo⁹³⁴ o che comunque la hanno anticipata in relazione ad alcune soluzioni incriminatrici particolarmente ampie e problematiche. Si pensi ad esempio ai reati di *adoctrinamiento* in forma passiva (art. 575, co. 1 *C.P.*)⁹³⁵; di *adiestramiento* atipico (o, in altri termini, di auto-adiestramento: art. 575, co. 2 *C.P.*); di finanziamento del terrorismo⁹³⁶ in forma colposa (art. 576, co. 4 *C.P.*)⁹³⁷, laddove per *imprudencia grave* un soggetto obbligato *ex lege* a collaborare con le autorità nell'ambito della prevenzione delle attività di finanziamento non abbia rilevato o impedito le condotte descritte nell'ipotesi-base di cui al co. 1⁹³⁸; di discredito, denigrazione o umiliazione di vittime di reati terroristici (art. 578 *C.P.*). Inoltre, prima che la suddetta direttiva venisse

⁹³⁰ M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 281.

⁹³¹ M. CANCIO MELIÁ, A. PETZSCHE, *Terrorism as a criminal offence*, cit., p. 89. Per altri esempi emblematici, si rinvia a M. LLOBET-ANGLÍ, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, cit., p. 44.

⁹³² V. Eurojust, *Terrorism Convictions Monitor*, Iss. 27, marzo 2017, pp. 12 ss., e Iss. 28, maggio 2017, cit., pp. 18 ss.

⁹³³ V. N. GARCÍA RIVAS, *Legislación penal española y delito de terrorismo*, cit., p. 99.

⁹³⁴ In questo senso, in riferimento al novero delle fonti internazionali ed europee adottate precedentemente alla succitata direttiva UE 2017/541, v. M.A. CANO PAÑOS, *La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre*, cit., par. 2.

⁹³⁵ Il quale dispone: «[s]erá castigado con la pena de prisión de dos a cinco años quien, con la finalidad de capacitarse para llevar a cabo cualquiera de los delitos tipificados en este Capítulo, reciba adoctrinamiento o adiestramiento militar o de combate, o en técnicas de desarrollo de armas químicas o biológicas, de elaboración o preparación de sustancias o aparatos explosivos, inflamables, incendiarios o asfíxiantes, o específicamente destinados a facilitar la comisión de alguna de tales infracciones».

⁹³⁶ Per approfondimenti, si rinvia da ultimo e per tutti a M. BUSTOS RUBIO, *Prevención y control de los medios de financiación del terrorismo como estrategia político-criminal*, cit., pp. 28 ss.

⁹³⁷ Il quale prevede che «[e]l que estando específicamente sujeto por la ley a colaborar con la autoridad en la prevención de las actividades de financiación del terrorismo dé lugar, por imprudencia grave en el cumplimiento de dichas obligaciones, a que no sea detectada o impedida cualquiera de las conductas descritas en el apartado 1 será castigado con la pena inferior en uno o dos grados a la prevista en él».

⁹³⁸ Riguardo all'ipotesi colposa del reato di finanziamento del terrorismo, cfr. con accento critico E. GARRO CARRERA, *Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016, p. 159; e J.M. PAREDES CASTAÑÓN, *Una modesta proposición para derogar los delitos de terrorismo (o casi)*, cit., p. 84.

approvata a livello UE il legislatore spagnolo aveva già sancito – al pari di quello italiano – la rilevanza penale delle condotte di trasferimento all'estero con finalità di terrorismo (art. 575, co. 3 C.P.)⁹³⁹. Infine, nell'ormai lontano 1995 lo stesso legislatore aveva introdotto nell'ordinamento giuridico nazionale la figura del *terrorismo individual* ex art. 575 C.P. con una tipizzazione tale, già a quel tempo, da eccedere i contorni della successiva decisione quadro UE del 2002⁹⁴⁰.

Inoltre, come una parte della dottrina ha sottolineato, le condotte di *indoctrinamiento* dirette alla commissione di reati terroristici – punite a partire dall'entrata in vigore della L.O. n. 5/2010 – si discostano (sempre per eccesso) da quelle già piuttosto ampie di «diffusione o qualunque altra forma di pubblica divulgazione di un messaggio, con qualsiasi mezzo, sia online che offline» che integrano la fattispecie di pubblica provocazione ai sensi del diritto UE⁹⁴¹. Ration per cui, secondo la medesima dottrina, «l'UE non è responsabile per tale disastroso stato dell'arte, bensì funge ancora una volta da pretesto spurio per una legislazione nazionale mediocre»⁹⁴².

Ma gli eccessi punitivi del legislatore spagnolo non riconducibili a obblighi eurounitari di incriminazione riguardano anche l'ambito dei reati associativi. Oggi infatti il *Código Penal* ne predispone un modello differenziato che affianca all'associazione od organizzazione terroristica – sodalizio costruito in linea con i requisiti imposti dalla normativa UE – anche il gruppo terroristico, la cui struttura viene invece ricavata non senza alcuni margini di ambiguità *a contrario* dalle caratteristiche dell'associazione od organizzazione terroristica. Epperò, il trattamento sanzionatorio previsto per le ipotesi di gruppo terroristico viene irragionevolmente parificato a quello individuato per la più articolata e più grave ipotesi di associazione od organizzazione terroristica⁹⁴³.

3. *Lo stravolgimento del sistema di esecuzione della pena in relazione ai reati terroristici*

Se gli eccessi punitivi della legislazione antiterrorismo spagnola rispetto alle fonti sovranazionali (e, in particolare, alle fonti UE) paiono evidenti, sul versante sanzionatorio essa non pare esente da critiche nemmeno rispetto agli *standards* di tutela imposti dalla Costituzione spagnola e dalla CEDU. Anche la normativa penitenziaria è infatti caratterizzata da una problematica componente di eccezionalità rispetto al regime ordinario previsto per i criminali non qualificati come terroristi⁹⁴⁴. Nell'ambito dell'approccio differenziato per gradi ad afflittività decrescente disegnato dalla *Ley Orgánica General Penitenciaria* (L.O.G.P.)⁹⁴⁵ per garantire una migliore «individualizzazione scientifica» della pena sulla base di principi quali la flessibilità e la professionalizzazione della fase di esecuzione (art. 72 L.O.G.P.)⁹⁴⁶, il legislatore spagnolo ha essenzialmente:

⁹³⁹ Il quale dispone: «[l]a misma pena se impondrá a quien, para ese mismo fin, o para colaborar con una organización o grupo terrorista, o para cometer cualquiera de los delitos comprendidos en este Capítulo, se traslade o establezca en un territorio extranjero controlado por un grupo u organización terrorista».

⁹⁴⁰ A. ASÚA BATARRITA, *Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terror instrumental*, in *Estudios jurídicos en Memoria de José María Lidón*, a cura di Area de Derecho penal Universidad de Deusto, coord. Da J.I. Echano Basaldúa, Bilbao, 2002, p. 70.

⁹⁴¹ M. CANCIO MELIÁ, A. PETZSCHE, *Precursor crimes of terrorism*, cit., p. 197.

⁹⁴² *Ibidem*.

⁹⁴³ Da ultimo e per tutti, cfr. diffusamente F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 283 ss. (in particolare pp. 303 ss.). Per ulteriori approfondimenti, cfr. altresì N. GARCÍA RIVAS, *Legislación penal española y delito de terrorismo*, cit., p. 94.

⁹⁴⁴ Tra i contributi più recenti, v. per tutti M. MUÑOZ DE MORALES ROMERO, C. RODRÍGUEZ YAGÜE, *Terrorismo vs. leyes y jueces: el reconocimiento de condenas penales europeas a efectos de acumulación. A propósito del caso Picabea*, Valencia, 2016, pp. 17 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; A.I. CEREZO DOMÍNGUEZ, *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes penales*, cit., pp. 72 ss.

⁹⁴⁵ N. 1/1979, del 26 settembre 1979.

⁹⁴⁶ Per ulteriori approfondimenti, v. A. NIETO MARTÍN, C. RODRÍGUEZ YAGÜE, M. MUÑOZ DE MORALES ROMERO, *Spain*, in *Prison Overcrowding and Alternatives to Detention. European Sources and National Legal Systems*, cit., pp. 451 ss.

- a) prolungato il lasso temporale entro il quale è applicabile il regime di carcere duro in isolamento;
- b) previsto la possibilità di disporre cumulativamente la libertà vigilata – condizionata al rispetto di determinati obblighi e divieti – come misura di sicurezza *post delictum* (artt. 105 ss. *C.P.*)⁹⁴⁷;
- c) irrigidito i presupposti necessari a progredire al terzo grado di esecuzione della pena, nel cui ambito soltanto può essere concessa la *libertad condicional* (art. 90 *C.P.*)⁹⁴⁸. In particolare, ai sensi dell'art. 36, co. 2, terzo capoverso *C.P.*, i soggetti condannati a più di cinque anni di reclusione per reati terroristici non possono accedere al terzo grado di esecuzione della pena se non hanno scontato la metà della sua durata a titolo di *periodo de seguridad*. Il quarto capoverso subordina invece l'applicazione del regime ordinario di esecuzione alla verifica prognostica del Tribunale di vigilanza sulla *reinserción social* dell'individuo alla luce di circostanze inerenti alla sua persona e dell'evoluzione del trattamento rieducativo, sentiti al riguardo il *Ministerio Fiscal*, le istituzioni penitenziarie e tutte le parti coinvolte. Inoltre, in caso di recidiva nei medesimi reati il passaggio al terzo grado e la concessione della *libertad condicional* sono subordinati all'espiazione di periodi davvero significativi di pena detentiva, i quali toccano persino gli apici di 32 e 35 anni (artt. 78 e 78 *bis C.P.*)⁹⁴⁹.

Il legislatore spagnolo richiede inoltre che «il condannato mostri indizi inequivocabili di aver abbandonato i fini e i mezzi dell'attività terroristica e abbia collaborato attivamente con le autorità» perché il giudice possa applicare la *libertad condicional* stessa (art. 90, co. 8 *C.P.*)⁹⁵⁰. Tale collaborazione deve essere finalizzata a impedire la realizzazione di altri delitti da parte di organizzazioni o gruppi terroristici, ad attenuare gli effetti del proprio delitto, a identificare, arrestare e perseguire i responsabili di reati terroristici, a ottenere prove o a impedire l'azione o lo sviluppo delle organizzazioni con le quali il condannato ha collaborato. Tra le possibili modalità a disposizione di quest'ultimo per manifestare la sua dissociazione dalla criminalità terroristica si annoverano ad esempio le dichiarazioni espresse di ripudio delle attività criminose dell'associazione o gruppo cui il condannato stesso prendeva parte e le richieste di perdono alle vittime del reato commesso⁹⁵¹.

Infine, già dal 2003 il sistema di *cumplimiento íntegro* della pena previsto dagli artt. 76 e 78 *C.P.* prevede eccezionalmente che la pena massima irrogabile a chi sia stato condannato per due o più reati terroristici, di cui uno punito dalla legge con pena detentiva superiore a 20 anni, sia pari addirittura 40 anni⁹⁵². L'orientamento alla neutralizzazione del terrorista sposato da tale previsione legislativa è stato ulteriormente esasperato dalla *L.O. 2/2015*, la quale ha reintrodotta nell'ordinamento giuridico spagnolo la controversa *prisión permanente revisable*⁹⁵³. Tale forma di ergastolo è mitigabile soltanto al termine di periodi minimi

⁹⁴⁷ Cfr. J.M. PAREDES CASTAÑÓN, *Una modesta proposición para derogar los delitos de terrorismo (o casi)*, cit., p. 85; M. MUÑOZ DE MORALES ROMERO, C. RODRÍGUEZ YAGÜE, *Terrorismo vs. leyes y jueces: el reconocimiento de condenas penales europeas a efectos de acumulación. A propósito del caso Picabea*, cit., pp. 35 ss.

⁹⁴⁸ E cioè, «la sospensione dell'esecuzione della detenzione residua» (art. 90, co. 1 *C.P.*). Per approfondimenti, v. M. OLLÉ SESÉ, *A propósito de la libertad condicional y traslados de penados por terrorismo*, cit., pp. 228 ss.

⁹⁴⁹ V. E. GARRO CARRERA, *Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme*, cit., p. 161; M. OLLÉ SESÉ, *A propósito de la libertad condicional y traslados de penados por terrorismo*, cit., p. 230.

⁹⁵⁰ V. E. GARRO CARRERA, *Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme*, cit., p. 162.

⁹⁵¹ M. LLOBET-ANGLÍ, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, cit., p. 43 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁹⁵² Cfr. M. MUÑOZ DE MORALES ROMERO, C. RODRÍGUEZ YAGÜE, *Terrorismo vs. leyes y jueces: el reconocimiento de condenas penales europeas a efectos de acumulación. A propósito del caso Picabea*, cit., in particolare pp. 22 ss.

⁹⁵³ V. J. MIRA BENAVENT, *Algunas consideraciones político-criminales sobre la función de los delitos de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas del terrorismo*, cit., p. 113; M. MUÑOZ DE MORALES ROMERO, C. RODRÍGUEZ YAGÜE, *Terrorismo vs. leyes y jueces: el reconocimiento de condenas penales europeas a efectos de acumulación. A propósito del caso Picabea*, cit., pp. 39 ss.; da ultimo e per tutti, M. JOSÉ SÁNCHEZ ROBERT, *Complexion of the*

obbligatori di espiazione della pena anch'essi estremamente lunghi in termini sia assoluti sia relativi, se comparati ai ben più brevi lassi temporali fissati dalla legge per la concessione di benefici quali i *permisos de salida*, la progressione al *tercer grado* di esecuzione e la *libertad condicional* in settori criminali diversi da quello terroristico⁹⁵⁴.

Come una parte della dottrina ha rilevato, la normativa penitenziaria spagnola nell'ambito della criminalità terroristica mette a durissima prova la tenuta della funzione rieducativa della pena sancita dall'art. 25, co. 2 della Carta fondamentale nazionale⁹⁵⁵ e ribadita – seppure su un piano non di esclusività bensì di convivenza con le funzioni retributiva e di prevenzione generale⁹⁵⁶ – dal *Tribunal constitucional*⁹⁵⁷. La medesima normativa solleva altresì dubbi di legittimità in relazione al principio di eguaglianza protetto dall'art. 14 della medesima Carta, il quale non ammetterebbe – nemmeno, o tanto meno, in vista di obiettivi prettamente general-preventivi – una così accentuata differenziazione tra criminali comuni e terroristi sul piano dell'esecuzione della pena⁹⁵⁸. Il legislatore spagnolo ha infatti contraddetto radicalmente il suddetto principio di individualizzazione scientifica della sanzione e i suoi corollari posti alla base del regime penitenziario e dell'implementazione della stessa finalità rieducativa della pena. L'irrigidimento sopra descritto trasla infatti il processo di esecuzione della pena dal piano individuale e concreto a quello prevalentemente generale e astratto, imperniato attorno a una prognosi di inefficacia o di inopportunità delle misure alternative alla detenzione rispetto ai delinquenti terroristi dalla chiara intonazione nemicale⁹⁵⁹. In ultima analisi, dunque, gli autori di simili reati vengono visti come tendenzialmente impossibili da risocializzare. Inoltre, l'opzione legislativa di esigere obbligatoriamente indici di ravvedimento come quelli descritti poc'anzi perché il giudice possa statuire sul grado di esecuzione della pena sembrerebbe non soltanto stridere con l'essenza della finalità rieducativa della pena. Essa parrebbe integrare altresì un'illegittima ingerenza nella sfera interiore dell'individuo, finalizzata a incidere sulla sua personale visione del mondo in frontale violazione della libertà di pensiero tutelata dalla Costituzione nazionale e dall'art. 9, par. 1 CEDU⁹⁶⁰.

4. *L'incidenza dell'emergenza terroristica sull'operato delle Corti e sugli equilibri del sistema penale in Spagna*

In linea a quanto già rilevato in relazione ai sistemi penali italiano e francese, l'approccio consolidato di guerra senza esclusione di colpi al terrorismo si ripercuote in maniera

Constitutionality of Life Imprisonment in the European Union. Particular Reference to the Spanish and German Legislations, in *EuCLR*, Vol. 7 (2017), Iss. 2, pp. 177 ss.

⁹⁵⁴ V. A. DÍAZ GÓMEZ, *Líneas político-criminales de la ejecución penal de personas condenadas por delitos de terrorismo*, cit., p. 221.

⁹⁵⁵ Anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. M. LLOBET-ANGLÍ, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, cit., pp. 48 ss.

⁹⁵⁶ Per approfondimenti nella dottrina italiana, si rinvia per esempio – anche per i relativi riferimenti sia giurisprudenziali, sia dottrinali – all'analisi di L. PASCULLI, *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminosi internazionali*, cit., p. 54, nt. 29.

⁹⁵⁷ Cfr. E. GARRO CARRERA, *Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme*, cit., p. 160 e pronunce *ivi* riportate; M. CANCIO MELIÁ, A. PETZSCHE, *Terrorism as a criminal offence*, cit., p. 89; A. DÍAZ GÓMEZ, *Líneas político-criminales de la ejecución penal de personas condenadas por delitos de terrorismo*, cit., p. 220; M. OLLÉ SESÉ, *A propósito de la libertad condicional y traslados de penados por terrorismo*, cit., pp. 230-231.

⁹⁵⁸ V. A. DÍAZ GÓMEZ, *Líneas político-criminales de la ejecución penal de personas condenadas por delitos de terrorismo*, cit., pp. 214 ss.; M. OLLÉ SESÉ, *A propósito de la libertad condicional y traslados de penados por terrorismo*, cit., p. 231.

⁹⁵⁹ V. M. LLOBET-ANGLÍ, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, cit., p. 43, ove *sub* nt. 33 viene riportata l'espressione «diritto penitenziario del nemico».

⁹⁶⁰ «Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti». In dottrina, si rinvia a E. GARRO CARRERA, *Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme*, cit., p. 163.

tangibile anche sull'operato delle Corti, ormai avvezze a interpretare in maniera vieppiù estensiva le fattispecie incriminatrici predisposte dal legislatore⁹⁶¹. A titolo meramente esemplificativo, in relazione alle possibili condotte in contesti di più o meno accentuata prossimità a organizzazioni qualificabili come terroristiche, la giurisprudenza spagnola tende ormai a considerare penalmente rilevante ogni forma di mera adesione ideologica agli scopi perseguiti da queste ultime pure in assenza di nesso con un qualsivoglia atto terroristico in corso di preparazione⁹⁶². Forti di questi approdi, le Corti devono soltanto formulare il capo di imputazione deducendovi la partecipazione a un'associazione o gruppo terrorista oppure uno tra i diversi reati di terrorismo individuale a seconda, essenzialmente, della consistenza compendio probatorio a loro disposizione⁹⁶³.

In Spagna, anzi, la crociata giurisprudenziale contro il terrorismo rischia di produrre esiti ancor più devianti rispetto al fondamentale canone di imparzialità che informa l'attività giurisdizionale. Come strascico dell'assai travagliata storia socio-politica del Paese, le estremizzate reazioni preventivo-punitive all'odierno terrorismo fondamentalista vengono messe in ancora maggiore risalto da una parte della magistratura impegnata a «criminalizzare il contesto politico, ideologico e sociale [...] (compresi partiti politici e associazioni che non avevano mai ricorso alla violenza)»⁹⁶⁴ secondo la logica «anche l'amico del mio nemico è mio nemico»⁹⁶⁵.

Due esempi paiono davvero emblematici in questo senso.

Per quanto riguarda il primo, le ripercussioni generate dal *trend* iper-securitario sulla giurisprudenza delle Corti spagnole si sono espanse addirittura fino al settore della circolazione stradale, nel cui ambito la qualifica di reato terroristico è stata estesa a pressoché ogni ipotesi di disordine pubblico ritenuto idoneo a turbare la sicurezza nelle strade⁹⁶⁶. Tale espansione ha preso abbrivio dalle disposizioni introdotte dalla *L.O. 7/2000* del 22 dicembre «*reguladora de la Responsabilidad Penal de los menores, en relación con los delitos de terrorismo*», diretta a punire condotte intimidatorie avverso «gli abitanti di una città o i membri di un collettivo sociale, politico o professionale»⁹⁶⁷, e disvela la tendenza generale del diritto penale eccezionale-emergenziale a infettare gradualmente anche aree normative diverse da quella per la cui disciplina esso viene varato⁹⁶⁸.

Per quanto riguarda il secondo, nel febbraio 2016 le autorità sono intervenute in via cautelare per sottoporre a *prisión preventiva* due burattinai che per svolgere la propria esibizione hanno allestito la scena utilizzando uno striscione contenente il testo «*Gora Alka-Eta*». Tale espressione è frutto di un gioco di parole costruito storpiando l'espressione «*gora alkatea*» – che in *euskera*, la lingua basca, significa «viva il sindaco» – all'interno, per l'appunto, di una finzione teatrale⁹⁶⁹. Questo secondo esempio tradisce il rischio concreto di un uso strumentale del reato di *enaltecimiento* del terrorismo come strumento di controllo dell'«ordine pubblico *ideologico*»⁹⁷⁰, mediante l'incriminazione non soltanto «dell'attività

⁹⁶¹ M. LLOBET-ANGLÍ, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, cit., pp. 41 ss.

⁹⁶² V. A.I. PÉREZ CEPEDA, *La criminalización del radicalismo y extremismo en la legislación antiterrorista*, in *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, cit., p. 30. Prima dell'entrata in vigore della *L.O. 2/2015*, il tema era già sviluppato diffusamente e per tutti da M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., in particolare pp. 248 ss.

⁹⁶³ V. *ivi*, p. 252.

⁹⁶⁴ E. GARRO CARRERA, *Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme*, cit., p. 153.

⁹⁶⁵ *Ibidem*. V. altresì M. LLOBET-ANGLÍ, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, cit., p. 45.

⁹⁶⁶ V. M. LLOBET ANGLÍ, *What does 'terrorism' mean?*, cit., p. 18, ove l'A. cita *Auto del Tribunal Supremo*, sent. 11 maggio 2005, relatore Saavedra Ruiz, e *SAP-Barcelona*, sent. 26 luglio 2006, relatore Magaldi Paternostro.

⁹⁶⁷ E cioè, il c.d. «*terrorismo urbano*»: M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 267, ove l'A. richiama A. ASÚA BATARRITA, *Concepto jurídico de terrorismo y elementos subjetivos de finalidad. Fines políticos últimos y fines de terror instrumental*, cit., p. 69, nt. 41.

⁹⁶⁸ M. CANCIO MELIÁ, A. PETZSCHE, *Terrorism as a criminal offence*, cit., p. 90. Cfr. altresì *infra*, sub PARTE IV, par. 3.1.

⁹⁶⁹ V. N. GARCÍA RIVAS, *Legislación penal española y delito de terrorismo*, in *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, cit., p. 101.

⁹⁷⁰ J. MIRA BENAVENT, *Algunas consideraciones político-criminales sobre la función de los delitos de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas del terrorismo*, cit., p. 113.

politica di determinate organizzazioni che difendono posizioni ideologiche considerate *radicali, dissidenti o pericolose* dal pensiero politico dominante»⁹⁷¹, ma altresì di qualsivoglia riferimento a tali posizioni al di fuori del dibattito politico e a prescindere dal contesto – reale o persino, come nell'esempio riportato, del tutto fittizio – in cui esse vengano evocate⁹⁷².

Purtroppo, infine, un'ulteriore analogia con le strategie di contrasto al terrorismo condotte da Italia e Francia riguarda l'appoggio delle autorità spagnole alle pratiche di *extraordinary renditions* dei servizi segreti statunitensi con relativo ricorso alla tortura o a trattamenti inumani e degradanti⁹⁷³. Peraltro, quest'ultima è stata a volte utilizzata anche in totale autonomia dalle autorità di polizia interne contestualmente al ricorso a forme di detenzione privative dei fondamentali diritti a mantenere una pur minima comunicazione con il mondo esterno, ad accedere al patrocinio di un difensore e addirittura a ricevere assistenza medica⁹⁷⁴. Ricostruendo la vicenda sottesa all'*auto de la Audiencia Nacional* 336/2014 del 17 novembre 2014, una parte della dottrina ha evidenziato che «determinati funzionari con l'acquiescenza del Presidente del Governo e dei Ministri degli Esteri e della Difesa [...] consentirono e autorizzarono espressamente le detenzioni illegali, le torture e parteciparono attivamente alle consegne straordinarie in direzione di altri paesi»⁹⁷⁵ di soggetti inquadrati come prigionieri di guerra.

Si spiegano così le accese reazioni della dottrina nei confronti delle recenti riforme legislative di contrasto al terrorismo varate in Spagna. La nuova disciplina di settore viene bollata da una parte dei commentatori come espressione di un «populismo punitivo»⁹⁷⁶ e di un *trend* penale «preventivo, espansionista e simbolico»⁹⁷⁷ che hanno ormai portato con sé alcuni tratti estremamente affini a un modello distopico, autoritario e nemicale⁹⁷⁸ di prevenzione applicabile in reazione alla «ideologia sospettosa»⁹⁷⁹ di soggetti presuntivamente pericolosi e lesivo delle loro garanzie sostanziali e processuali⁹⁸⁰.

Tutti questi tratti hanno indotto una parte degli addetti ai lavori a descrivere la disciplina antiterrorismo spagnola come «una delle normative più vaste e più severe dell'Europa

⁹⁷¹ *Ivi*, pp. 105-106. V. altresì M. LLOBET-ANGLÍ, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, cit., p. 44. Un altro caso emblematico dell'ampiezza applicativa del reato di *enaltecimiento* al terrorismo è quello della condanna a un anno di reclusione di un giovane cittadino spagnolo che pubblicò, tramite il proprio profilo *Twitter*, messaggi di adesione ed esaltazione ideologica del movimento *ETA*, tra cui in particolare un video dell'attentato del 20 dicembre 1973 contro l'ammiraglio Luis Carrero Blanco accompagnato dalla didascalia «*Carrero Blanco, el primer astronauta español*» (v. *ivi*, p. 110).

⁹⁷² In questo senso, cfr. per tutti M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 286.

⁹⁷³ V. M. LLOBET-ANGLÍ, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, cit., p. 40 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁹⁷⁴ M. ISOBEL, *Case Watch: European Court Strengthens Anti-Torture Safeguards*, in *NJECL*, Vol. 5, Iss. 4, 2014, p. 563. Per una ricognizione delle corrispondenti garanzie (ai rapporti familiari, alla difesa tecnica e alle cure mediche) previste dalla CEDU e del relativo *case law* della Corte di Strasburgo, si rinvia a *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit.

⁹⁷⁵ G. PORTILLA CONTRERAS, *La permanente suspensión del derecho: la habilitación judicial de la tortura y el auto de la Audiencia Nacional 336/2014, 17 de noviembre de 2014, sobre vuelos irregulares de la CIA en España*, cit., pp. 161-162.

⁹⁷⁶ E. GARRO CARRERA, *Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme*, cit., p. 154.

⁹⁷⁷ M.A. CANO PAÑOS, *La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre*, cit., par. 1. V. altresì M. LLOBET-ANGLÍ, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, cit., p. 39.

⁹⁷⁸ V. per tutti A. GIL GIL, *La expansión de los delitos de terrorismo en España a través de la reinterpretación jurisprudencial del concepto «Organización Terrorista»*, cit., pp. 107 ss. e, per ulteriori riferimenti bibliografici, nt. 7.

⁹⁷⁹ A.I. PÉREZ CEPEDA, *La criminalización del radicalismo y extremismo en la legislación antiterrorista*, cit., p. 21. V. anche E. GARRO CARRERA, *Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme*, cit., p. 158, ove l'A. critica specialmente la scelta legislativa di incriminare le condotte individuali ed eventualmente preparatorie di auto-indottrinamento attraverso la consultazione di pagine *web* e di possesso di documenti idonei a rafforzare il proposito terroristico altrui.

⁹⁸⁰ V. per esempio A.I. PÉREZ CEPEDA, *La criminalización del radicalismo y extremismo en la legislación antiterrorista*, cit., p. 33.

occidentale»⁹⁸¹. Un'altra parte di essi propone addirittura – per vero, in totale controtendenza rispetto agli obblighi di incriminazione fissati nel panorama sovranazionale e, più in generale, agli orientamenti politico-criminali diffusi su scala sempre più vasta – l'abrogazione di tutti i reati introdotti dalla *L.O. n. 2/2015*⁹⁸², «una significativa riduzione di tutte le pene per i reati terroristici in conformità ai principi di proporzionalità e umanità»⁹⁸³ e la mitigazione dei regimi procedimentali e penitenziari derogatori applicabili agli autori di detti reati⁹⁸⁴. In questo momento storico, in ogni caso, nel settore in questione la dignità dei diritti fondamentali dell'individuo risulta oggi annichilita⁹⁸⁵ da un processo di «militarizzazione del diritto»⁹⁸⁶ acuitizzato all'estremo e ben distante, ideologicamente, da qualsivoglia operazione legislativa attenuatrice di tutti i suddetti eccessi punitivi.

⁹⁸¹ E. GARRO CARRERA, *Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme*, cit., pp. 152 e 154. Cfr. altresì M. LLOBET-ANGLÍ, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, cit., p. 39.

⁹⁸² La dottrina spagnola è da lungo tempo divisa addirittura in merito alla necessità e opportunità di mantenere nell'ordinamento giuridico reati terroristici specifici in luogo dell'applicazione dei corrispondenti reati comuni. Per una ricognizione di questo dibattito, si rinvia per tutti a M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 139.

⁹⁸³ J.M. PAREDES CASTAÑON, *Una modesta proposición para derogar los delitos de terrorismo (o casi)*, cit., p. 84.

⁹⁸⁴ Questa la tesi espressa in *ivi*, pp. 76 ss., in particolare pp. 81 e 83-84. In riferimento all'art. 578 *C.P.*, v. J. MIRA BENAVENT, *Algunas consideraciones político-criminales sobre la función de los delitos de enaltecimiento del terrorismo y humillación a las víctimas del terrorismo*, cit., pp. 104 ss.

⁹⁸⁵ V. M.L. MAQUEDA ABREU, *La criminalización del espacio público. El imparable ascenso de las "clases peligrosas"*, in *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 17-12/2015, p. 46.

⁹⁸⁶ A.I. PÉREZ CEPEDA, *La seguridad como fundamento de la deriva del derecho penal postmoderno*, Madrid, 2007, p. 326.

CAPITOLO IV
IL DIRITTO PENALE ANTITERRORISMO NEL REGNO UNITO

SOMMARIO: 1. Lo sviluppo della normativa antiterrorismo inglese dal *Counter Terrorism Act 2000* al *Counter-Terrorism and Security Act 2015*. – 1.1. Il cuore del diritto penale antiterrorismo UK nel *Terrorism Act 2000*. – 1.2. Il *Terrorism Act 2006* e il perfezionamento di un paradigma penale incentrato sul sospetto. – 1.3. Le misure amministrative di prevenzione e la penalizzazione accessoria del loro inadempimento. – 2. Il rovesciamento delle logiche garantistiche del procedimento penale. – 3. Le perversioni mediatiche del dibattito attorno alla questione terroristica... – 4. ... e le loro ripercussioni sull'attività delle Corti nazionali. – 5. I tratti nemicali della normativa antiterrorismo del Regno Unito e i loro riflessi sul piano empirico. – 6. Il peso specifico su scala globale del modello inglese di contrasto al terrorismo.

1. *Lo sviluppo della normativa antiterrorismo inglese dal Terrorism Act 2000 al Counter-Terrorism and Security Act 2015*

Nel panorama del Vecchio Continente il sistema nazionale di contrasto al terrorismo che più di qualunque altro disvela tendenze spiccatamente nemicali è quello del Regno Unito⁹⁸⁷. Quest'ultimo, al pari se non più degli altri Paesi scelti come modello della presente indagine, vanta una storia drammatica quanto a ondate terroristiche intestine, risalenti sin dai primi decenni del secolo scorso⁹⁸⁸ all'attivismo del movimento *Irish Republican Army (I.R.A.)* e acutizzatesi in particolar modo dalla fine degli anni '60⁹⁸⁹. Non a caso, dunque, ben prima del tragico attentato dell'11 settembre 2001 il Regno Unito ha dato il via a un incisivo processo di produzione normativa antiterrorismo⁹⁹⁰; processo, questo, ulteriormente rinvigorito soprattutto dall'attentato realizzato a Londra il 7 luglio 2005. Principalmente⁹⁹¹ con gli interventi del 2000 (*Terrorism Act 2000*)⁹⁹², 2001 (*Anti-terrorism, Crime and*

⁹⁸⁷ In merito alla normativa antiterrorismo UK, cfr. all'interno di una bibliografia sterminata B. BRANDON, *Terrorism, Human Rights and the Rule of Law: 120 years of the UK's Legal Response to Terrorism*, cit., pp. 981 ss.; C. WALKER, *Terrorism and Criminal Justice: Past, Present and Future*, in *CLR*, 2004, pp. 55 ss.; ID., *Clamping Down on Terrorism in the United Kingdom*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006, pp. 1137 ss.; ID., *The Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011: One Thing but not Much the Other?*, in *CLR*, 2012, pp. 421 ss.; ID., *Conscripting the public in terrorism policing: towards safer communities or a police state?*, in *CLR*, n. 6/2010, pp. 441 ss.; ID., *Terrorism and the Law*, cit., *passim*; ID., *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., pp. 121 ss.; J.O. FROSINI, S. PENNICINO, *La lotta al terrorismo nella patria dell'habeas corpus. Evidenze del dinamismo costituzionale britannico*, in *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali*, Torino, 2009, pp. 61 ss.; R. BUXTON, *Terrorism and the European Convention*, in *CLR*, 2010, pp. 533 ss.; G. REES Q.C., T. MOLONEY, *The Lates Efforts to Interrupt Terrorist Supply Lines: Schedule 7 to the Counter-Terrorism Act 2008*, *ivi*, pp. 127 ss.; T. FENUCCI, *La tutela dei diritti fondamentali nel Regno Unito all'epoca del terrorismo internazionale*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2012, pp. 839 ss.; E. CAPE, *The Counter-Terrorism Provisions of the Protection of Freedoms Act 2012: Preventing Misuse or a Case of Smoke and Mirrors?*, in *CLR*, 2013, pp. 385 ss.; J.R. SPENCER, "No thank you, we've already got one!" *Why EU anti-terrorist legislation has made little impact on the law of the UK*, in *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case-law?*, cit., pp. 117 ss.; K. LAIRD, *Parts 5 and 6 of the Serious Crime Act 2015. More than Mere Miscellany*, in *CLR*, 2015, pp. 789 ss.

⁹⁸⁸ M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, cit., par. 3.

⁹⁸⁹ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 4; R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., pp. 17-18.

⁹⁹⁰ Di recente, per una recente rassegna dell'evoluzione della legislazione antiterrorismo britannica dalla fine degli anni '60 fino al 2011, v. diffusamente e per tutti L. MARTÍNEZ-PEÑAS, M. FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, *Evolution of British Law on Terrorism: From Ulster to Global Terrorism (1970-2010)*, in *Post 9/11 and the State of Permanent Legal Emergency. Security and Human Rights in Countering Terrorism*, cit., pp. 201 ss.; e K.M. FISHER, *Security, Identity, and British Counterterrorism Policy*, Berlino, 2015, pp. 51 ss.

⁹⁹¹ Per ulteriori approfondimenti, si rinvia per tutti a F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 4 ss.

⁹⁹² Il quale, introducendo una sorta di «mini-codice» di 131 articoli (*Sections*) e 14 allegati (*Schedules*), ha abrogato il *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989*.

Security Act), 2005 (*Prevention of Terrorism Act 2005*), 2006 (*Terrorism Act 2006*)⁹⁹³, 2008 (*Counter-Terrorism Act 2008*), 2011 (*Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*), 2012 (*Protection of Freedoms Act 2012*) e 2015 (*Serious Crimes Act 2015* e *Counter-Terrorism and Security Act 2015*), il legislatore UK ha posto l'accento sul discorso securitario a tal punto, come si vedrà, da rinnegare radicalmente svariati diritti fondamentali dell'individuo.

Per quanto interessa maggiormente in questa sede, le assi portanti del contrasto al terrorismo attraverso il diritto penale sono contenute nei *Terrorism Acts* del 2000 e del 2006, i quali hanno assai spesso anticipato non solo i recenti interventi normativi degli altri Paesi europei ma anche quelli delle organizzazioni sovranazionali attive nel settore in questione.

1.1. Il cuore del diritto penale antiterrorismo UK nel *Terrorism Act 2000*

Il *Terrorism Act 2000* ha sviluppato una strategia di contrasto al terrorismo imperniata attorno al potere dell'*Home Secretary* di vietare e sciogliere organizzazioni ritenute – senza precisazione alcuna – «concerned with terrorism» (*proscribed organisations*)⁹⁹⁴; alla previsione di una nuova serie di reati terroristici «a basso livello di colpevolezza»⁹⁹⁵ che si consumano a una soglia inferiore a quella dell'*attempt* e della *conspiracy*⁹⁹⁶ e che richiedono la prova di un «collegamento a un'organizzazione piuttosto che a specifiche attività»⁹⁹⁷; nonché alla previsione di speciali poteri di polizia⁹⁹⁸. Il campo di applicazione di tali poteri e fattispecie è delimitato dalla finalità di terrorismo definita dalla *Section 1*, la quale rappresentava la novità principale – e, come si vedrà, una delle più influenti nello scenario giuridico ultra-nazionale – del *Terrorism Act 2000*.

Allo scopo di allargare i contorni fissati dalle previsioni della *Section 20* del *Prevention of Terrorism Act 1989*⁹⁹⁹, nel *Reinsurance (Acts of Terrorism) Act 1993* e nel *Northern Ireland (Emergency Provisions) 1996*¹⁰⁰⁰, la finalità di terrorismo è stata costruita essenzialmente attorno agli elementi:

- a) dell'uso della minaccia o del compimento di azioni aventi ad oggetto la violenza grave contro persone o il danno ingente a beni di proprietà;
- b) del serio pericolo per la vita degli individui, del forte rischio per la salute o la sicurezza del pubblico o di una sua parte, o ancora dell'interferenza o compromissione di un sistema elettronico;

⁹⁹³ Diffusamente e per tutti, v. A. JONES, R. BOWERS, H.D. LODGE, *Blackstone's Guide to the Terrorism Act 2006*, Oxford, 2006.

⁹⁹⁴ In forza dei provvedimenti di *proscription*, gli individui che prendono parte a dette organizzazioni subiscono restrizioni nella loro libertà di movimento e nella loro sfera patrimoniale-finanziaria mediante provvedimenti che non richiedono un previo intervento dell'autorità giurisdizionale che oscillano – per essenza e garanzie – tra l'ambito amministrativo e quello penale. In ogni caso, a tali provvedimenti seguono assai spesso ulteriori effetti di natura penale, stante che gli stessi sono concepiti per essere adottati in vista dell'apertura di un procedimento penale per l'accertamento di reati associativi. Per approfondimenti in merito a tali poteri, si rinvia diffusamente e per tutti a F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 239 ss.; nonché a R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., pp. 128 ss., ove l'A. evidenzia altresì la problematica e incostante casistica nazionale che ha non solo rigettato, assai sovente, il merito dei ricorsi presentati, ma altresì le doglianze di natura formale relative alla carenza di contraddittorio nell'ambito di un procedimento di impugnazione che passa per l'*Home Secretary* prima e per un'apposita commissione esterna all'apparato giudiziario (*Proscribed Organisations Appeal Committee*) poi, nonché al legittimo utilizzo del corredo probatorio a disposizione delle autorità procedenti. Il meccanismo delle *proscribed organisations* riecheggia il sistema di *smart sanctions* richiamato *supra*, sub PARTE II, par. 1.2, e solleva questioni che paiono del tutto analoghe a quelle che si analizzeranno *infra*, sub PARTE IV, par. 5.2.1.

⁹⁹⁵ K. ROACH, *Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 259.

⁹⁹⁶ R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., p. 152.

⁹⁹⁷ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 355.

⁹⁹⁸ J.O. FROSINI, S. PENNICINO, *La lotta al terrorismo nella patria dell'habeas corpus. Evidenze del dinamismo costituzionale britannico*, cit., p. 66.

⁹⁹⁹ Ai sensi della quale terrorismo era integrato dall'«*use of violence for political ends and include[d] any use of violence for the purpose of putting the public or any section of the public in fear*»: F. GALLI, *The Law on terrorism: The UK, France and Italy compared*, cit., p. 45; L. MARTÍNEZ-PEÑAS, M. FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, *Evolution of British Law on Terrorism: From Ulster to Global Terrorism (1970-2010)*, cit., p. 209.

¹⁰⁰⁰ *Ivi*, p. 210.

- c) della connotazione politica, religiosa, razziale o ideologica dello scopo perseguito dall'azione o dalla minaccia;
- d) della finalità di influenzare il governo o un'organizzazione internazionale o di intimidire la comunità o una parte di essa¹⁰⁰¹.

Con il *Terrorism Act 2000* il legislatore del Regno Unito ha disciplinato inoltre fattispecie incriminatrici di rilevanza centrale quali la *membership* (*Section 11*)¹⁰⁰² e il *support* a una *terrorist organisation* (*Section 12*)¹⁰⁰³ e la direzione di un'organizzazione terroristica (*Section 56*). La prima ipotesi (*membership*) punisce con una pena che può raggiungere persino i 10 anni di *imprisonment* – eventualmente cumulati a una *fine* – non solo chi appartiene ma anche, ambigualmente e con il rischio di aprire la strada a interpretazioni giurisprudenziali comprensive altresì delle ipotesi di *purely passive membership*, chi professa soltanto di appartenere a una *proscribed organisation*¹⁰⁰⁴. La seconda ipotesi (*support*) sanziona invece con la stessa pena chi ha fornito o anche richiesto

¹⁰⁰¹ La *Section 1* del *Terrorism Act 2000*, successivamente integrata dal *Terrorism Act 2008*, dispone: «*In this Act "terrorism" means the use or threat of action where—*
the action falls within subsection (2),

(b) the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public, and
(c) the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause.

(2) Action falls within this subsection if it—

(a) involves serious violence against a person,

(b) involves serious damage to property,

(c) endangers a person's life, other than that of the person committing the action,

(d) creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public, or

(e) is designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electronic system.

(3) The use or threat of action falling within subsection (2) which involves the use of firearms or explosives is terrorism whether or not subsection (1)(b) is satisfied.

(4) In this section—

(a) "action" includes action outside the United Kingdom,

(b) a reference to any person or to property is a reference to any person, or to property, wherever situated,

(c) a reference to the public includes a reference to the public of a country other than the United Kingdom, and

(d) "the government" means the government of the United Kingdom, of a Part of the United Kingdom or of a country other than the United Kingdom.

*(5) In this Act a reference to action taken for the purposes of terrorism includes a reference to action taken for the benefit of a proscribed organisation». Al riguardo, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, v. M. CANCIO MELIÀ, A. PETZSCHE, *Terrorism as a criminal offence*, cit., pp. 93 ss., ove gli AA. criticano l'eccessiva ampiezza della definizione legislativa in questione; A. GREENE, *Pouvoirs anti-terroristes permanents au Royaume-Uni : quelles leçons pour la France ?*, cit., pp. 175-176; diffusamente, F. GALLI, *The Law on terrorism: The UK, France and Italy compared*, cit., pp. 45 ss.*

¹⁰⁰² «(1) *A person commits an offence if he belongs or professes to belong to a proscribed organization.*

[...] (3) *A person guilty of an offence under this section shall be liable—*

(a) on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding ten years, to a fine or to both, or

*(b) on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding six months, to a fine not exceeding the statutory maximum or to both». In merito alle origini e all'evoluzione della fattispecie in questione, introdotta già nella legislazione temporanea dell'emergenza del 1973 (*Northern Ireland Emergency Provision Act, E.P.A.*) e rivisitata, successivamente, dal *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) 1989*, v. L. MARTÍNEZ-PEÑAS, M. FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ, *Evolution of British Law on Terrorism: From Ulster to Global Terrorism (1970-2010)*, cit., pp. 206 e 208.*

¹⁰⁰³ «(1) *A person commits an offence if—*

(a) he invites support for a proscribed organisation, and

(b) the support is not, or is not restricted to, the provision of money or other property (within the meaning of section 15).

(2) A person commits an offence if he arranges, manages or assists in arranging or managing a meeting which he knows is—

(a) to support a proscribed organisation,

(b) to further the activities of a proscribed organisation, or

(c) to be addressed by a person who belongs or professes to belong to a proscribed organization.

(3) A person commits an offence if he addresses a meeting and the purpose of his address is to encourage support for a proscribed organisation or to further its activities.

[...] (5) *In subsections (2) to (4)—*

(a) "meeting" means a meeting of three or more persons, whether or not the public are admitted, and

(b) a meeting is private if the public are not admitted.

(6) A person guilty of an offence under this section shall be liable—

(a) on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding ten years, to a fine or to both, or

(b) on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding six months, to a fine not exceeding the statutory maximum or to both».

¹⁰⁰⁴ R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., p. 178. Per ulteriori approfondimenti, si rinvia altresì per tutti a C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 341 ss.

ad altri un supporto a una *proscribed organisation*, nei casi in cui le esigenze probatorie dell'appartenenza a quest'ultima non siano state soddisfatte a pieno¹⁰⁰⁵. Sotto il profilo modale, nella suddetta richiesta di supporto sono incluse espressamente anche le condotte di organizzazione, direzione o assistenza nell'organizzazione di incontri pubblici con la consapevolezza che questi ultimi sono mirati a fornire tale supporto o diretti da individui che appartengono – o professano di appartenere – alle suddette organizzazioni (fatti salvi, ad esempio, i casi di «incontri 'benigni' [...] tra rappresentanti del governo e leaders paramilitari per porre fine alla violenza»¹⁰⁰⁶, o di incontri privati in assenza della suddetta consapevolezza). La terza ipotesi (*directing a terrorist organisation*) punisce infine con l'*imprisonment for life* nel massimo la direzione di un'organizzazione – anche non *proscribed* – coinvolta nella realizzazione o nella preparazione di atti terroristici¹⁰⁰⁷.

Il *Terrorism Act 2000* contiene altresì alcune tracce di reati a contenuto marcatamente simbolico e propri di un paradigma penale del puro sospetto¹⁰⁰⁸. La *Section 13*¹⁰⁰⁹ punisce con la pena massima di sei mesi di *imprisonment* – sempre, nel massimo, cumulativamente a una *fine* – chi porti indosso capi di abbigliamento o articoli tali appunto da generare il sospetto che il soggetto sia un membro o un sostenitore di una *proscribed organisation*¹⁰¹⁰. Inoltre, il possesso di oggetti in circostanze tali da generare sempre il ragionevole sospetto che essi siano diretti a commettere, preparare o istigare la commissione di atti terroristici è punibile nel massimo a dieci anni di *imprisonment*, anche in questo caso cumulabili con una sanzione pecuniaria (*Section 57*)¹⁰¹¹.

Inoltre, le *Sections* da 15 a 18 del *Terrorism Act 2000* rappresentano dei veri e propri precursori del modello di reato di finanziamento del terrorismo e di incriminazione di condotte di supporto diverse da quelle collegabili a una *proscribed organisation* oggi rinvenibile in diversi ordinamenti giuridici del Vecchio Continente. Il reato di *fund-raising* (*Section 15*)¹⁰¹² punisce chi riceve, fornisce o invita a fornire denaro o altri beni con la consapevolezza – o, ancora una volta, con il ragionevole sospetto – che il primo o i secondi

¹⁰⁰⁵ *Ivi*, p. 356.

¹⁰⁰⁶ *Ivi*, p. 357.

¹⁰⁰⁷ Per ulteriori approfondimenti, si rinvia per tutti a C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 210-211 e 355.

¹⁰⁰⁸ Cfr. C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., pp. 129-130.

¹⁰⁰⁹ «(1) *A person in a public place commits an offence if he—*

(a) *wears an item of clothing, or*

(b) *wears, carries or displays an article,*

in such a way or in such circumstances as to arouse reasonable suspicion that he is a member or supporter of a proscribed organisation.

[...] (3) *A person guilty of an offence under this section shall be liable on summary conviction to—*

(a) *imprisonment for a term not exceeding six months,*

(b) *a fine not exceeding level 5 on the standard scale, or*

(c) *both».*

¹⁰¹⁰ V. R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., p. 178.

¹⁰¹¹ «(1) *A person commits an offence if he possesses an article in circumstances which give rise to a reasonable suspicion that his possession is for a purpose connected with the commission, preparation or instigation of an act of terrorism.*

[...] (4) *A person guilty of an offence under this section shall be liable—*

(a) *on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding 10 years, to a fine or to both, or*

(b) *on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding six months, to a fine not exceeding the statutory maximum or to both».* In dottrina, si rinvia per tutti a M. CONWAY, C. WALKER, *Countering terrorism via the internet*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 423-424.

¹⁰¹² «(1) *A person commits an offence if he—*

(a) *invites another to provide money or other property, and*

(b) *intends that it should be used, or has reasonable cause to suspect that it may be used, for the purposes of terrorism.*

(2) *A person commits an offence if he—*

(a) *receives money or other property, and*

(b) *intends that it should be used, or has reasonable cause to suspect that it may be used, for the purposes of terrorism.*

(3) *A person commits an offence if he—*

(a) *provides money or other property, and*

(b) *knows or has reasonable cause to suspect that it will or may be used for the purposes of terrorism.*

(4) *In this section a reference to the provision of money or other property is a reference to its being given, lent or otherwise made available, whether or not for consideration».*

debbano o possano essere utilizzati a scopo di terrorismo. Al di fuori dell'ambito di applicazione del *fund-raising*, il possesso e l'uso di beni o denaro a scopo di terrorismo e il coinvolgimento in accordi produttivi sempre di denaro o altri beni sorretti dalla medesima consapevolezza o sospetto sono puniti, rispettivamente, dalle *Sections* 16¹⁰¹³ e 17¹⁰¹⁴. Le *Sections* 18¹⁰¹⁵ e 19¹⁰¹⁶ disciplinano poi i reati di riciclaggio di *terrorist properties* e di *failure to disclosure information on terrorist activities*, il quale ultimo in particolare fissa un obbligo a carico di soggetti che sospettino la commissione di uno dei suddetti reati sulla base di informazioni acquisite nel corso di attività lavorative di segnalare ad agenti di polizia – «appena ciò sia ragionevolmente fattibile» (*Section* 19, par. 2) – le operazioni indiziate e le informazioni stesse. I fatti richiamati in questo capoverso non costituiscono però reato quando sono stati commessi «con il consenso espresso di un agente di polizia» (*Section* 21, par. 1)¹⁰¹⁷.

Infine, un'altra figura di reato pionieristica introdotta nel Regno Unito già dal *Terrorism Act 2000* è quella di *collection of information* disciplinata dalla *Section* 58¹⁰¹⁸. Evocando parzialmente, con largo anticipo rispetto alle recenti fonti UE e dei suoi Stati membri, le fattispecie che incriminano le condotte di auto-addestramento, la *collection of information* punisce con la stessa pena massima prevista per i fatti connessi a *proscribed organisations*

¹⁰¹³ «(1) A person commits an offence if he uses money or other property for the purposes of terrorism.

(2) A person commits an offence if he—

(a) possesses money or other property, and

(b) intends that it should be used, or has reasonable cause to suspect that it may be used, for the purposes of terrorism».

¹⁰¹⁴ «A person commits an offence if—

(a) he enters into or becomes concerned in an arrangement as a result of which money or other property is made available or is to be made available to another, and

(b) he knows or has reasonable cause to suspect that it will or may be used for the purposes of terrorism».

¹⁰¹⁵ «(1) A person commits an offence if he enters into or becomes concerned in an arrangement which facilitates the retention or control by or on behalf of another person of terrorist property—

(a) by concealment,

(b) by removal from the jurisdiction,

(c) by transfer to nominees, or

(d) in any other way».

¹⁰¹⁶ «(1) This section applies where a person—

(a) believes or suspects that another person has committed an offence under any of sections 15 to 18, and

(b) bases his belief or suspicion on information which comes to his attention in the course of a trade, profession, business or employment.

(2) The person commits an offence if he does not disclose to a constable as soon as is reasonably practicable—

(a) his belief or suspicion, and

(b) the information on which it is based.

[...] (5) Subsection (2) does not require disclosure by a professional legal adviser of—

(a) information which he obtains in privileged circumstances, or

(b) a belief or suspicion based on information which he obtains in privileged circumstances.

[...] (8) A person guilty of an offence under this section shall be liable—

(a) on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding five years, to a fine or to both, or

(b) on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding six months, or to a fine not exceeding the statutory maximum or to both».

¹⁰¹⁷ Per ulteriori approfondimenti, si rinvia per tutti e con accento critico a C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., pp. 140-141.

¹⁰¹⁸ «(1) A person commits an offence if—

(a) he collects or makes a record of information of a kind likely to be useful to a person committing or preparing an act of terrorism, or

(b) he possesses a document or record containing information of that kind.

(2) In this section “record” includes a photographic or electronic record.

[...] (4) A person guilty of an offence under this section shall be liable—

(a) on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding 10 years, to a fine or to both, or

(b) on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding six months, to a fine not exceeding the statutory maximum or to both.

(5) A court by or before which a person is convicted of an offence under this section may order the forfeiture of any document or record containing information of the kind mentioned in subsection (1)(a)». Per approfondimenti, cfr. M. CONWAY, C. WALKER, *Countering terrorism via the internet*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 424 ss.

– 10 anni di *imprisonment* e sanzione pecuniaria – il possesso o la raccolta di informazioni che appaiano utili a commettere o preparare atti terroristici; informazioni, queste, tra le quali sono annoverate espressamente quelle contenute in supporti fotografici o elettronici.

1.2. *Il Terrorism Act 2006 e il perfezionamento di un paradigma penale incentrato sul sospetto*

Oltre ad aumentare le pene previste per il reato di possesso di oggetti terroristici (*Section 13*)¹⁰¹⁹ e a estendere i *proscription powers* alle ipotesi di *group glorification* (*Section 21*), il *Terrorism Act 2006* ha invece introdotto nell'ordinamento giuridico del Regno Unito i reati di terrorismo nucleare (*Sections 9-12*) e altre fattispecie quali la *preparation of terrorist acts* (*Section 5*)¹⁰²⁰, il *training for terrorism* (comprensivo, anche in questo caso, dei fatti di addestramento passivo: *Section 6*, ampliativa della *Section 54* del *Terrorism Act 2000*), la mera *attendance at a place used for terrorist training* (*Section 8*), l'*encouragement of terrorism* (in forma sia diretta sia indiretta: *Section 1*) e la *dissemination of terrorist publications* (*Section 2*)¹⁰²¹. Il *Terrorism Act 2006* ha esteso inoltre la punibilità dei reati da esso previsti ai *body corporates* coinvolti (*Section 18*) laddove commessi «con il consenso o la connivenza di un direttore, manager, segretario o altri funzionari simili» della persona giuridica o «di una persona che rivendicava di agire con una di queste competenze».

Anche le fattispecie disciplinate con la riforma del 2006 si caratterizzano per la loro esasperata ampiezza, che consente di intervenire penalmente di fronte a pressoché ogni tipo di condotta lontanamente preparatoria di atti terroristici pur genericamente prefigurati¹⁰²². Nell'ambito dell'incriminazione degli *extremist speeches*, il reato di *encouragement of terrorism* (*Section 1*) punisce con la pena massima pari a sette anni di *imprisonment* e a una sanzione pecuniaria (par. 7) chi pubblica o provoca altri a pubblicare dichiarazioni che possano essere intesi da tutti o da una parte dei suoi destinatari come un'istigazione, diretta o indiretta (par. 3)¹⁰²³, a commettere, preparare o anche soltanto istigare ulteriormente la commissione di atti terroristici (parr. 1 e 2) non necessariamente specifici (par. 5, lett. a). La valutazione in merito alla finalità della condotta a istigare al terrorismo deve essere effettuata alla luce del contenuto delle dichiarazioni stesse e delle circostanze in cui quest'ultima viene pubblicata (par. 4). Mentre il reato si integra soltanto nei casi in cui la condotta stessa sia stata posta in essere in un contesto pubblico o aperto a quest'ultimo¹⁰²⁴, è espressamente irrilevante la circostanza che uno o più soggetti risultino effettivamente istigati dalle dichiarazioni in questione (par. 5, lett. b). Inoltre, il test in sede processuale per accertare l'impatto della condotta sui suoi destinatari è effettuato in riferimento non a un'*audience* specifica, ma a «*members of the public at large*»¹⁰²⁵. Come una parte della dottrina ha sottolineato, sulla stessa lunghezza d'onda della giurisprudenza pregressa all'entrata in vigore del *Terrorism Act 2006* – che già interpretava estensivamente, a tal fine, le fattispecie

¹⁰¹⁹ Reato, questo, come si è detto previsto dalla *Section 57* del *Terrorism Act 2000*, il cui massimo edittale è stato elevato a 15 anni di *imprisonment*.

¹⁰²⁰ «(1) *A person commits an offence if, with the intention of—*

(a) *committing acts of terrorism, or*
(b) *assisting another to commit such acts,*

he engages in any conduct in preparation for giving effect to his intention.

(2) *It is irrelevant for the purposes of subsection (1) whether the intention and preparations relate to one or more particular acts of terrorism, acts of terrorism of a particular description or acts of terrorism generally.*

A person guilty of an offence under this section shall be liable, on conviction on indictment, to imprisonment for life».

¹⁰²¹ Per approfondimenti e per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, cfr. M. CONWAY, C. WALKER, *Countering terrorism via the internet*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., p. 425.

¹⁰²² J. R. SPENCER, "No thank you, we've already got one!" *Why EU anti-terrorist legislation has made little impact on the law of the UK*, cit., pp. 122-123; F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 117.

¹⁰²³ E cioè, in quest'ultima ipotesi (*indirect incitement*), come un'apologia della commissione o preparazione nel presente, nel passato o nel futuro di atti terroristici tale da indurre alla loro emulazione.

¹⁰²⁴ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 365-366.

¹⁰²⁵ *Ivi*, p. 367.

di *soliciting murder e racial hatred* –, per la sussistenza del reato di *encouragement of terrorism* non è richiesto nemmeno l'accertamento di un pericolo concreto relativo alla commissione di atti terroristici¹⁰²⁶. Inoltre, la fattispecie – ultronea rispetto agli obblighi sovranazionali di incriminazione¹⁰²⁷ – di *dissemination of terrorist publications (Section 2)* punisce invece con la stessa pena (par. 11) la diffusione – in questo caso, anche privata¹⁰²⁸ – di materiale dal contenuto idoneo a istigare – sempre direttamente o indirettamente (par. 4)¹⁰²⁹ – la commissione, la preparazione o l'ulteriore istigazione di atti terroristici (par. 3), l'offerta ad altri di tale materiale o il suo semplice possesso in vista della sua offerta o diffusione al pubblico (par. 2).

Le previsioni relative ai reati di *direct e indirect encouragement of terrorism e dissemination of terrorist publications* sollevano tutta una serie di problemi interpretativi che sembrano inficiare fortemente la loro legittima vigenza nell'ordinamento giuridico UK. In primo luogo, essi incidono in maniera sproporzionata sulla libertà di espressione, risultando applicabili a un *range* di condotte davvero esteso¹⁰³⁰. Le fattispecie in questione abbracciano infatti persino le ipotesi di *istigazione alla preparazione* di atti terroristici o addirittura soltanto *all'ulteriore istigazione* di questi ultimi, oppure ancora – con sguardo retrospettivo – di elogio di eventi verificatisi nel passato se non pure in altri Paesi¹⁰³¹. In secondo luogo, come una parte della dottrina ha evidenziato, il baricentro di tali incriminazioni è spostato essenzialmente sul soggetto passivo del reato, dovendosi verificare «il modo in cui certi membri del pubblico possono reagire all'incoraggiamento, e se l'imputato aveva previsto» una simile reazione¹⁰³². In terzo luogo, essi puniscono persino condotte sorrette dalla mera *recklessness*: e cioè, in via di estrema approssimazione, di fatti colorati da un elemento psicologico che si collocherebbe in un punto intermedio tra il dolo eventuale e la colpa. La *recklessness* non costituisce infatti una forma vera e propria di dolo e integra, sostanzialmente, il massimo di intensità configurabile nell'ambito della colpa, compendiabile nell'aver agito nella consapevolezza di un rischio irragionevole da assumere alla luce delle circostanze del caso concreto¹⁰³³. In quarto luogo, infine, così come disegnato il reato di *indirect encouragement of terrorism* appare di difficile e problematica interpretazione, in quanto risulta rimesso sostanzialmente alle giurie il compito di decidere cosa costituisca un'affermazione che istighi indirettamente al terrorismo a seconda, pressoché esclusivamente, della possibilità o meno che i destinatari – e cioè, come si è detto, il non meglio delimitato concetto di pubblico – intendessero l'affermazione stessa come finalizzata a una siffatta istigazione¹⁰³⁴.

¹⁰²⁶ K. ROACH, *Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 299. Per tutti, si rinvia altresì a F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 76 ss.

¹⁰²⁷ In relazione alle Convenzioni del Consiglio d'Europa, sottolinea questo aspetto A. HUNT, *Criminal Prohibition on Direct and Indirect Encouragement of Terrorism*, in *CLR*, 2007, pp. 444-445. Sempre in relazione a tali Convenzioni, nonché all'atteggiamento auto-giustificativo del governo nazionale rispetto all'adozione del *Terrorism Act 2006*, si veda altresì C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 385.

¹⁰²⁸ *Ivi*, p. 369.

¹⁰²⁹ La definizione delle condotte idonee a istigare indirettamente altri a commettere reati terroristici è identica a quella prevista dalla *Section 1*, par. 3 in relazione alla fattispecie di *encouragement*.

¹⁰³⁰ Cfr. per tutti A. HUNT, *Criminal Prohibition on Direct and Indirect Encouragement of Terrorism*, cit., pp. 441 ss.; e F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 75 ss.

¹⁰³¹ Sottolinea questi aspetti F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 114.

¹⁰³² *Ivi*, pp. 114-115.

¹⁰³³ Così configurata, la *recklessness* consentirebbe in astratto di individuare una più adeguata risposta sanzionatoria alle ipotesi di più dubbio inquadramento all'interno del dolo o della colpa: cfr. J. BLOMSMA, D. ROEF, *Forms and aspects of mens rea*, in *Comparative Concepts of Criminal Law*, cit., pp. 139-140. Un simile inquadramento dogmatico consente di ancorare l'accertamento della *recklessness* a elementi oggettivi, evitando di ricorrere alle consuete presunzioni volte ad accertare la sussistenza del dolo (soprattutto di quello eventuale: cfr. *ivi*, pp. 139-140 e 142). Tuttavia, il medesimo inquadramento sembra avvicinarsi fortemente – se non addirittura sovrapporsi *in toto* – alla sotto-categoria della colpa cosciente e alle questioni problematiche che la circondano. Per approfondimenti sul tema, cfr. per tutti A. CADOPPI, voce *Mens rea*, in *Dig. disc. pen.*, Vol. 7, Torino, 1992, pp. 618 ss.; F. CURI, *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, Milano, 2003, pp. 47 ss.

¹⁰³⁴ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 78.

Nell'ordinamento giuridico del Regno Unito, peraltro, l'introduzione dei reati di *encouragement e glorification of terrorism* appare carico di una certa carica simbolica¹⁰³⁵. Al di là della loro scarsa applicazione¹⁰³⁶, anche in questo caso le condotte di istigazione a commettere omicidi o altri reati a base violenta motivati dal duplice intento di combattere il governo per il coinvolgimento militare del Regno Unito in Iraq e i non-musulmani per la loro infedeltà venivano infatti già severamente punite, prima dell'entrata in vigore del *Terrorism Act 2006*, in forza delle regole generali in tema di *incitement*¹⁰³⁷.

Un'altra figura di reato particolarmente problematica introdotta dal *Terrorism Act 2006* è quella di *preparation of terrorist acts* disciplinata dalla *Section 5*. Qui l'ampiezza dei comportamenti puniti appare ancor più evidente, tant'è che una parte della dottrina ha descritto la fattispecie in questione come «*'catch-all-offence'*»¹⁰³⁸, capace di punire anche meri «*'pensieri criminali'* piuttosto che offese»¹⁰³⁹ senza che residuino, sostanzialmente, possibilità di scampo dalle pronunce di condanna. Essa punisce infatti con l'*imprisonment for life* «qualsiasi condotta preparatoria» (par. 1) diretta a commettere atti terroristici o ad assistere altri a commetterli (par. 1, lett. a e b), a prescindere dal fatto che detti atti risultino rappresentati nella psiche del soggetto attivo in termini precisi e dettagliati o soltanto nei loro lineamenti generici (par. 2)¹⁰⁴⁰.

Sempre nell'ambito degli atti preparatori, le *Sections 6 e 8* incriminano rispettivamente le condotte di *training for terrorism*¹⁰⁴¹ e di *attendance at a place used for terrorist training*. Il primo (*training*) punisce con la pena massima pari a dieci anni di *imprisonment* – sempre cumulabile a una sanzione pecuniaria – sia chi fornisce a determinati soggetti o a un pubblico indeterminato (il c.d. addestramento attivo: *Section 6*, par. 1) sia chi riceve (il c.d. addestramento passivo: par. 2) istruzioni¹⁰⁴² allo scopo di commettere, appunto, atti anche soltanto preparatori o di mera assistenza pure a persone non ancora identificate (par. 4, lett. c) nella realizzazione di atti terroristici, sempre indipendentemente se prefigurati in linea precisa o puramente generica (par. 4, lett. b)¹⁰⁴³. Invece, questa volta in via eccentrica rispetto alle legislazioni degli altri Stati-modello, il secondo (*attendance at a place used for terrorist training*) disciplina come fattispecie autonoma il fatto di trovarsi in un luogo – nel Regno Unito o altrove (*Section 8*, par. 1, lett. a.) – dove viene impartito o anche solo reso disponibile (par. 6.), nello stesso momento in cui il soggetto attivo è presente (par. 1, lett. b) e al medesimo scopo terroristico (par. 1, lett. c), un servizio di addestramento all'uso di armi. Rispetto al *training for terrorism*, nel reato in questione è punita la mera presenza in luoghi

¹⁰³⁵ K. ROACH, *Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 300, ove l'A. sottolinea come detta carica simbolica possa addirittura rivelarsi controproducente nei confronti dei soggetti a rischio radicalizzazione. In senso analogo, v. M. CANCIO MELIÁ, A. PETZSCHE, *Precursor crimes of terrorism*, cit., p. 204; e S. BRONITT, *Balancing Liberty and Security: Critical Perspectives on Terrorism Law Reform*, in *Fresh Perspectives on the 'War on Terror'*, a cura di M. Gani, P. Mathew, Canberra, 2008, p. 70.

¹⁰³⁶ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 50.

¹⁰³⁷ F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., pp. 115-116, ove l'A. cita i casi *R v Abu Hamza*, [2006] EWCA, Crim 2918; *R v El-Faisal*, [2004] EWCA, (Crim) 456; *R v Javed*, [2007] EWCA, (Crim) 2692; S. CHENANI EKARATNE, *Redundant restriction: the UK's offence of glorifying terrorism*, in *Harvard Human Rights Journal*, n. 23/2010, pp. 205 ss.

¹⁰³⁸ M. CANCIO MELIÁ, A. PETZSCHE, *Terrorism as a criminal offence*, cit., p. 89 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati. Sempre con accento critico, v. altresì C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., p. 130.

¹⁰³⁹ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 226.

¹⁰⁴⁰ Per ulteriori approfondimenti anche casistici, v. *ivi*, pp. 223 ss.

¹⁰⁴¹ Reato, questo, successivamente modificato in senso estensivo dal *Serious Crimes Act 2015*.

¹⁰⁴² Istruzioni, queste, relative ad «(a) *the making, handling or use of a noxious substance, or of substances of a description of such substances;*

(b) *the use of any method or technique for doing anything else that is capable of being done for the purposes of terrorism, in connection with the commission or preparation of an act of terrorism or Convention offence or in connection with assisting the commission or preparation by another of such an act or offence; and*

(c) *the design or adaptation for the purposes of terrorism, or in connection with the commission or preparation of an act of terrorism or Convention offence, of any method or technique for doing anything» (Section 6, par. 3).*

¹⁰⁴³ Per approfondimenti, si rinvia diffusamente e per tutti a C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 205 ss.

dalle tali caratteristiche¹⁰⁴⁴, ed è poi sufficiente che la matrice terroristica dell'addestramento fornito sia soltanto parziale (par. 1, lett. c). Sotto il profilo dell'elemento soggettivo del reato, il quale è punito con la stessa pena massima prevista per il reato di *training for terrorism* indipendentemente dal fatto che il soggetto attivo abbia beneficiato o meno delle istruzioni fornite nel luogo di addestramento (par. 3, lett. a) o che se ne sia provata l'intenzione di applicarle concretamente¹⁰⁴⁵, il medesimo è responsabile qualora un soggetto medio non avrebbe potuto non avvedersi, ragionevolmente, che tali istruzioni venivano impartite con finalità di terrorismo (par. 2, lett. b).

1.3. *Le misure amministrative di prevenzione e la penalizzazione accessoria del loro inadempimento*

Oltre al vastissimo strumentario penale, le autorità del Regno Unito dispongono altresì di una gamma di misure amministrative di prevenzione tra le più incisive nel panorama europeo¹⁰⁴⁶. Il *Prevention of Terrorism Act 2005* ha introdotto i *control orders*, provvedimenti fortemente restrittivi della libertà personale¹⁰⁴⁷ emanabili prima dell'avvio di un procedimento penale¹⁰⁴⁸ nei confronti degli individui sospettati di essere coinvolti in attività terroristiche allo scopo di proteggere la sicurezza pubblica (*Section 1*, par. 1). I report del dibattito parlamentare all'interno della *House of Lords* sono emblematici della fiducia che le forze politiche riponevano in tali provvedimenti a perfezionamento della strategia di neutralizzazione dei suddetti individui. Se l'approccio adottato in via prioritaria resta, in linea di principio, la loro citazione in sede di giudizio penale, laddove ciò si riveli impossibile o scarsamente funzionale lo scopo diviene allora espellerli e, in via ulteriormente subordinata, di detenerli in applicazione della normativa amministrativa e preparare il

¹⁰⁴⁴ C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., p. 130.

¹⁰⁴⁵ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 208.

¹⁰⁴⁶ Per ulteriori approfondimenti, si rinvia diffusamente e per tutti a F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 190 ss.

¹⁰⁴⁷ Tali provvedimenti, inseriti all'interno di una lunga lista, possono consistere in «(a) a prohibition or restriction on his possession or use of specified articles or substances;

(b) a prohibition or restriction on his use of specified services or specified facilities, or on his carrying on specified activities;

(c) a restriction in respect of his work or other occupation, or in respect of his business;

(d) a restriction on his association or communications with specified persons or with other persons generally;

(e) a restriction in respect of his place of residence or on the persons to whom he gives access to his place of residence;

(f) a prohibition on his being at specified places or within a specified area at specified times or on specified days;

(g) a prohibition or restriction on his movements to, from or within the United Kingdom, a specified part of the United Kingdom or a specified place or area within the United Kingdom;

(h) a requirement on him to comply with such other prohibitions or restrictions on his movements as may be imposed, for a period not exceeding 24 hours, by directions given to him in the specified manner, by a specified person and for the purpose of securing compliance with other obligations imposed by or under the order;

(i) a requirement on him to surrender his passport, or anything in his possession to which a prohibition or restriction imposed by the order relates, to a specified person for a period not exceeding the period for which the order remains in force;

(j) a requirement on him to give access to specified persons to his place of residence or to other premises to which he has power to grant access;

(k) a requirement on him to allow specified persons to search that place or any such premises for the purpose of ascertaining whether obligations imposed by or under the order have been, are being or are about to be contravened;

(l) a requirement on him to allow specified persons, either for that purpose or for the purpose of securing that the order is complied with, to remove anything found in that place or on any such premises and to subject it to tests or to retain it for a period not exceeding the period for which the order remains in force;

(m) a requirement on him to allow himself to be photographed;

(n) a requirement on him to co-operate with specified arrangements for enabling his movements, communications or other activities to be monitored by electronic or other means;

(o) a requirement on him to comply with a demand made in the specified manner to provide information to a specified person in accordance with the demand;

(p) a requirement on him to report to a specified person at specified times and places». In dottrina, cfr. diffusamente F. DE LONDRAS, *Detention in the War on Terror: Can Human Rights Fight Back?*, Cambridge, 2011.

¹⁰⁴⁸ V. F. GALLI, *The Law on terrorism: The UK, France and Italy compared*, cit., pp. 23-24 e 224 ss.

terreno all'adozione di misure sempre a efficacia neutralizzante¹⁰⁴⁹.

La disciplina delle misure amministrative di prevenzione nel Regno Unito è supportata da una criminalizzazione delle condotte di chi contravviene «senza un ragionevole motivo a un obbligo impostogli» (*Section 9*, par. 1): criminalizzazione, questa, configurata secondo una parte della dottrina come strumento atto a rinsaldare la fedeltà nei confronti dello Stato in nome di una concezione *old style* del concetto di sicurezza¹⁰⁵⁰. Siffatta ipotesi di diritto penale accessorio è stata consacrata, con la pena massima prevista pari addirittura a cinque anni di *imprisonment* e a una sanzione pecuniaria, dal *Terrorism Prevention and Investigations Measures Act 2011*. Quest'ultimo *Statute* ha in primo luogo espunto dall'ordinamento giuridico UK i *control orders* (*Section 1*) in seguito alle travagliate vicende giudiziarie relative ai loro profili di illegittimità rispetto ai diritti fondamentali dell'individuo¹⁰⁵¹, per introdurre in loro vece le *terrorism prevention investigation measures* (*T.P.I.M.s: Sections 2 ss.*)¹⁰⁵². Queste ultime, tassativamente elencate e a efficacia limitata nel tempo fino a un massimo di 12 mesi rinnovabile una sola volta fino al raggiungimento del limite assoluto di 24 mesi, possono consistere in *overnight residence measures, travel measures, exclusion measures, movement directions measures, financial services measures, property measures, electronic communication device measures, association measures, work or studies measures, reporting measures, photography measures e monitoring measures* (*Schedule 1*). Sempre nell'ottica di un pur lieve alleggerimento delle potestà restrittive della libertà personale attribuite alle pubbliche autorità, il *Terrorism Prevention and Investigations Measures Act 2011* ha in secondo luogo riformato la disciplina della perquisizione di individui presenti in uno spazio definito in assenza di un ragionevole sospetto che essi stessero preparando atti terroristici o indossando oggetti utili a tal fine (*Sections 44-46*), nonché dei termini di durata della detenzione amministrativa in assenza di condanna (ridotti da 28 a 14 giorni)¹⁰⁵³.

Tuttavia, analogamente a quanto avvenuto in Francia con la vicenda del reato di consultazione abituale di siti jihadisti¹⁰⁵⁴, l'intervento del Parlamento nel 2011 non ha fatto che edulcorare i profili maggiormente problematici dei *control orders*. Questi ultimi sono stati infatti sostituiti con misure certo non meno afflittive e problematiche, nei confronti delle quali permangono forti dubbi relativi alla loro compatibilità con i diritti fondamentali dell'uomo¹⁰⁵⁵. Contestualmente, tra l'altro, il governo aveva tentato di inasprire i poteri mitigati in precedenza presentando un disegno di legge (*Draft Enhanced Terrorism Prevention and Investigation Measures Bill*) diretto a reintrodurre misure ancor più stringenti attivabili in situazioni etichettate come di eccezionale emergenza (*Part 2*)¹⁰⁵⁶.

Il *trend* penale accessorio all'inadempimento di misure amministrative di prevenzione è stato poi ulteriormente rafforzato dal *Counter-Terrorism and Security Act 2015*. Oltre ad aver ritoccato nuovamente la disciplina delle *T.P.I.M.s*¹⁰⁵⁷, quest'ultimo *Statute* punisce

¹⁰⁴⁹ «Our aim throughout has been that our first priority would be to prosecute alleged terrorists; secondly, if we cannot prosecute them, to remove them; and thirdly, failing the opportunity, wherewithal and appropriate circumstances to remove such people, to detain them»: *House of Lords Debates*, vol. 629, col. 459, 29 novembre 2001, Lord Rooker.

¹⁰⁵⁰ K. ROACH, *Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 268. Diffusamente, con sguardo comparato, cfr. per tutti S. DONKIN, *Preventing Terrorism and Controlling Risk. A Comparative Analysis of Control Orders in the UK and Australia*, cit.

¹⁰⁵¹ V. sentt. *SSHD v. JJ*, 2007, UKHL 45; *SSHD v. MB*, 2007, UKHL 46; *SSHD v. E*, 2007, UKHL 47; *Secretary of State for the Home Department v. AP*, 2010, 3 WLR 51.

¹⁰⁵² Per ulteriori approfondimenti, si rinvia diffusamente e per tutti a F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 232 ss.; nonché, da ultimo, a M. DANIELE, *Habeas Corpus. Manipolazioni di una garanzia*, cit., pp. 143 ss.

¹⁰⁵³ Per approfondimenti nell'ambito della letteratura giuridica più recente, si rinvia per tutti a M. DANIELE, *Habeas Corpus. Manipolazioni di una garanzia*, cit., pp. 122 ss.

¹⁰⁵⁴ Cfr., *supra*, sub *Capitolo II*, par. 2.2.2.

¹⁰⁵⁵ V. A. GREENE, *Pouvoirs anti-terroristes permanents au Royaume-Uni: quelles leçons pour la France?*, cit., p. 184 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹⁰⁵⁶ V. *ibidem*.

¹⁰⁵⁷ Per quanto interessa in questa sede, ad esempio, oggi uscire dal Regno Unito trasgredendo a una *travel measure* è punibile persino in presenza di una *reasonable excuse*.

anche la trasgressione – sempre *without reasonable excuse* – ai *temporary exclusion orders* e agli obblighi imposti in seguito al reingresso nel territorio nazionale (*Part 1, Section 10*).

2. *Il rovesciamento delle logiche garantistiche del procedimento penale*

A completamento del quadro relativo alle misure irrogabili *ante* provvedimenti penali di condanna, l'ordinamento giuridico del Regno Unito abbonda altresì di misure speciali e derogatorie a finalità spiccatamente preventiva anche sul versante procedurale¹⁰⁵⁸. Solo per menzionare le principali, la fase investigativa della sequela procedimentale è stata arricchita dalla previsione del potere delle autorità di polizia di arrestare anche senza un apposito mandato persone ragionevolmente sospettate di essere terroristi (*Section 41 del Terrorism Act 2000*)¹⁰⁵⁹, nonché di detenere e interrogare le stesse ai porti in entrata (*Schedules 7 e 8*)¹⁰⁶⁰. Inoltre, sempre durante la fase delle indagini preliminari, il *Police and Criminal Evidence Act 1984 (P.A.C.E.)* attribuisce ai *senior officers*¹⁰⁶¹ il potere di svolgere le cc.dd. *safety* (o *urgent*) *interviews* nei confronti di sospetti terroristi qualora appaiano particolarmente urgenti per prevenire la commissione di altri reati e garantire, così, la sicurezza pubblica¹⁰⁶².

Siffatti interrogatori creano un'evidentissima tensione con il tradizionale assetto normativo della sequenza investigativa del procedimento penale, separata – come noto – nella maniera più rigida possibile da quella processuale in senso stretto in quanto finalizzata a reperire elementi di prova di per sé inutilizzabili – salvo ipotesi eccezionali espressamente previste che bilancino adeguatamente la presunzione di non colpevolezza e il diritto di difesa da un lato e le esigenze pubblico-processuali dall'altro lato – dal giudice del dibattimento e coperta dalla garanzia del *nemo tenetur se detegere* nella sua massima estensione (contenente, cioè, anche il diritto dell'indagato/imputato al silenzio). La tensione è presente altresì in relazione al diritto a un giusto processo, se si tiene conto del fatto che le *safety interviews* possono essere effettuate persino in assenza di un previo contatto dell'indagato con il suo difensore¹⁰⁶³. Emblematicamente, poi, nell'ambito delle *safety interviews* persino il contegno silente dell'indagato – che rappresenta, come si è detto, una delle essenziali prerogative poste dall'ordinamento a tutela dell'individuo nell'ambito di un procedimento penale – può essere preso in considerazione dal giudice per inferirne elementi a suo

¹⁰⁵⁸ Cfr. A. MASFERRER, C. WALKER, *Countering terrorism and crossing legal boundaries*, in *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, cit., p. 4; C. WALKER, A. HORNE, *The Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011: The Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011: The Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011: One Thing but not Much the Other?*, in *CLR*, 2012, p. 421; J. MORAN, *Myths and misunderstandings about security, rights and liberty in the United Kingdom*, in *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, cit., pp. 62 ss.; F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 128 ss.

¹⁰⁵⁹ La disciplina della detenzione senza processo di stranieri sospettati di terrorismo era completata dalla *Part IV* dell'*Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, prima della pronuncia caducatoria in *A v Secretary of State for the Home Department* ([2004] UKHL 56 per violazione dell'art. 5 CEDU) e della sua sostituzione ad opera del *Prevention of Terrorism Act 2005*: v. per tutti F. GALLI, *The Law on terrorism: The UK, France and Italy compared*, cit., pp. 23-24.

¹⁰⁶⁰ V. M. CANCIO MELIÀ, A. PETZSCHE, *Terrorism as a criminal offence*, cit., p. 95.

¹⁰⁶¹ E cioè, i membri di alto grado delle forze di polizia nel Regno Unito.

¹⁰⁶² Per approfondimenti da diverse angolature, cfr. M. HILL, *Urgent Interviews and the Concept of Oppression in Terrorist Cases*, in *Investigating Terrorism. Current Political, Legal and Psychological Issues*, a cura di J. Pearse, Wiley-Blackwell, 2015, pp. 66 ss.; C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 176; K. ROBERTS, *Police Urgent Interviews with Terrorist Suspects under PACE: Risks and Mitigation*, http://ipes.info/WPS/WPS_No_36.pdf.

¹⁰⁶³ Inoltre, ai sensi della normativa nazionale sulla *pre-charge detention*, l'indagato «può essere autorizzato a consultare un avvocato, ma potenzialmente solo in presenza di un agente qualificato. Come risultato, l'incontro potrebbe risultare di valore pratico limitato per il detenuto, fatto salvo lo scambio di informazioni sulle condizioni di detenzione. Dunque la presenza di un agente è un'intrusione nei diritti al tradizionale giusto processo (verosimilmente in violazione dell'art. 6 CEDU). Vi è altresì il rischio che la detenzione prolungata possa condurre a confessioni inattendibili»: F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., p. 165.

carico¹⁰⁶⁴.

Insomma, nel sistema penale del Regno Unito la disciplina procedurale speciale prevista nell'area della criminalità terroristica assume una spiccata connotazione non soltanto preventiva, ma anche (e ancor più gravemente) inquisitoria e dispregiativa dei canoni basilari del *fair trial*. Oltre a quanto si è detto finora, a partire almeno dal *Terrorism Act 2000* il procedimento per l'accertamento di reati terroristici è divenuto altresì il terreno privilegiato per l'inversione dell'onere della prova dalla pubblica accusa all'imputato rispetto a buona parte delle fattispecie incriminatrici vigenti¹⁰⁶⁵. Ai sensi del *Justice and Security Act 2013*, le Corti del Regno Unito possono poi esperire le *closed material procedures* (CMPs: *Section 6* e ss.), le quali consentono al giudice – in tendenziale frizione con gli *standard* di tutela imposti dalla Corte EDU¹⁰⁶⁶ – di valutare elementi di prova ottenuti dall'esercizio di attività segrete di *intelligence* senza che sia concessa all'imputato l'opportunità di mettere in discussione, in un dibattito paritario tra le parti, gli elementi stessi, le loro origini o il metodo con il quale essi sono stati raccolti.

3. *Le perversioni mediatiche del dibattito attorno alla questione terroristica...*

Nel settore del contrasto al terrorismo il Regno Unito ha finito per rinnegare alcuni di quei profili essenziali del processo accusatorio "all'inglese" quali, appunto, il diritto al silenzio e la presunzione di innocenza. Ciononostante, detti profili vengono spesso invocati opportunisticamente dagli euroscettici per raccogliere consenso avverso possibili contaminazioni del sistema processuale britannico ad opera dei modelli continentali di *civil law* – bollati in maniera aprioristica e distorta come ispirati tuttora a modelli inquisitori e napoleonici – e per proclamare un'assunta «*superiorità morale del common law*»¹⁰⁶⁷ contro ogni intrusione da parte del diritto UE e della Corte di giustizia.

Anche la fortissima presa mass-mediatica del fenomeno terroristico nel Regno Unito e il discorso politico sviluppatosi attorno a esso hanno contribuito a estremizzare ulteriormente il clima draconiano respirato a livello nazionale, inasprendo e colorando di sfumature

¹⁰⁶⁴ Per vero, anche la giurisprudenza della Corte EDU in materia mostra qualche segno di oscillazione in alcune pronunce dal tono maggiormente remissivo. Anche se, *da un lato*, la Corte EDU ha ribadito la necessità di circoscrivere e vagliare a fondo le restrizioni apportate al diritto al silenzio (v. ad esempio sentt. *Magee c. UK*, ric. n. 28135/95, e sentt. *Averill c. UK*, ric. n. 36408/97), *dall'altro lato* la medesima Corte sembra confermare la legittimità di siffatte restrizioni qualora venga dimostrato che esse perseguono una legittima finalità pubblica quale, su tutte, la sicurezza nazionale (v. ad esempio sentt. *Murray c. UK*, ric. n. 14310/88, ove la Corte EDU ha accertato la violazione nel caso concreto del diritto dell'imputato al *fair trial* da parte delle autorità domestiche di *law enforcement*). Tuttavia, anche se il diritto al silenzio non può ritenersi assoluto ed eventuali inferenze probatorie *in malam partem* possono essere giustificate tenuto conto di tutte le circostanze del caso concreto, dal *case law* della Corte di Strasburgo sembra altresì emergere che, per essere compatibile con l'art. 6 CEDU, il diritto nazionale debba concedere all'individuo la possibilità di ottenere sin dal primo momento l'assistenza legale di un difensore e il previo contatto confidenziale tra il difensore stesso e l'indagato (sotto quest'ultimo profilo, v. ad esempio Corte EDU, sentt. *Brennan c. UK*, ric. n. 39846/98). Altrimenti, qualora sussista una giusta causa per differire tale assistenza, il soggetto ha diritto quantomeno a essere interrogato senza essere sottoposto ad alcuna forma di tortura o di coercizione psicologica «specificamente ideata per svigorire la sua volontà e farlo confessare di fronte a chi lo ha interrogato» (Corte EDU, sentt. *Magee c. UK*, cit., punto 43). Per approfondimenti sul problematico strumento delle *safety interviews*, il cui ambito d'applicazione risulta esteso tra l'altro anche al di fuori del settore della criminalità terroristica, si rinvia a S. WALLERSTEIN, *Safety interviews, adverse inferences and the relationship between terrorism and ordinary criminal law*, in *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, cit., pp. 149 ss.; e a F.M.W. BILLING, *The Right to Silence in Transnational Criminal Proceedings. Comparative Law Perspectives*, Springer, 2016, pp. 71 ss.

¹⁰⁶⁵ Cfr. J.R. SPENCER, "No thank you, we've already got one!" *Why EU anti-terrorist legislation has made little impact on the law of the UK*, cit., pp. 123 ss.; C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., p. 136, ove l'A. evidenzia altresì il tentativo di una parte della giurisprudenza nazionale a limitare i danni prodotti da siffatte inversioni: nello stesso senso, e per ulteriori precisazioni, cfr. altresì ID., *Terrorism and the Law*, cit., pp. 213 ss.

¹⁰⁶⁶ H. DAVIS, *La ley de derechos humanos bajo amenaza. El desafío a la ley de derechos humanos en el Reino Unido*, in *ReDCE*, n. 23/2015, par. 7, *in fine*.

¹⁰⁶⁷ Con accento fortemente critico, v. J.R. SPENCER, *The UK and EU Criminal Law: Should we be Leading, Following or Abstaining?*, in *Globalisation, Criminal Law and Criminal Justice. Theoretical, Comparative and Transnational Perspectives*, cit., pp. 149-150.

populistiche le cronache di settore¹⁰⁶⁸. Emblematica in questo senso è stata una vicenda giudiziaria conclusasi con la condanna di 28 individui per reati terroristici ma non espulsi dal territorio del Regno Unito. Sgradito ai più, l'esito del procedimento è stato strumentalizzato per attaccare l'*Human Rights Act* e la CEDU¹⁰⁶⁹, bollati come ostativi all'espulsione di molti individui pericolosi e all'attribuzione di ulteriori, necessari poteri all'esecutivo¹⁰⁷⁰; nonché le Corti, ritenute colpevoli di sottovalutare le implicazioni delle proprie pronunce sulla protezione della sicurezza nazionale¹⁰⁷¹.

Sul fronte politico le pressioni esercitate sul potere giudiziario appaiono poi ancor più evidenti e pericolose¹⁰⁷². Da un lato è bene ricordare che nel Regno Unito la separazione dei poteri è declinata in maniera diversa rispetto ai sistemi giuridici di *civil law*, stante che il ruolo del Parlamento è dilatato all'estremo – fin quasi all'«onnipotenza»¹⁰⁷³ – e che quello delle Corti è proporzionalmente ristretto per quanto concerne il loro compito di giudici delle leggi. Per lungo tempo, il sistema giuridico del Regno Unito ha infatti legittimato una significativa sovrapposizione tra il potere legislativo e quello giudiziario¹⁰⁷⁴. Dall'altro lato, osservata dalla visuale prospettica delle Corti questa sovrapposizione si rivela però particolarmente anomala e foriera di «forti tensioni istituzionali con il Parlamento»¹⁰⁷⁵. Queste ultime sono state soltanto mitigate dall'adozione del *Constitutional Reform Act 2005*¹⁰⁷⁶ e sono poi riemerse, proprio nel settore del contrasto al terrorismo, quando il *New Labour* esortò il potere giudiziario a supportare la politica di *war on terror* dichiarando pubblicamente che è compito delle Corti non solo interpretare disposizioni di legge e tutelare diritti fondamentali, ma anche «*proteggere la maggioranza dalla minoranza tanto quanto la minoranza dalla maggioranza*»¹⁰⁷⁷. Emblematicamente, infatti, secondo la linea politica sviluppata dal governo del Regno Unito a partire dall'11 settembre «[n]on può essere ritenuto giusto che i diritti di un individuo sospetto di terrorismo siano posti al di sopra dei diritti e della vita della popolazione britannica»¹⁰⁷⁸. Inoltre, dando sfoggio della identica filosofia di impronta populista il membro del *Conservative Party* Dominic Raab ha elogiato pubblicamente il *revival* dell'ergastolo nella legislazione e nella prassi applicativa nazionale nel settore del contrasto al terrorismo, in quanto espressione di un «rigogetto definitivo delle ridicole decisioni da Strasburgo che esigono che ai criminali più pericolosi sia data la

¹⁰⁶⁸ Da una prospettiva generale, cfr. per tutti J.-M. SILVA SÁNCHEZ, *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, cit., pp. 7-8.

¹⁰⁶⁹ Al riguardo, cfr. per tutti H. DAVIS, *La ley de derechos humanos bajo amenaza. El desafío a la ley de derechos humanos en el Reino Unido*, cit., *passim*.

¹⁰⁷⁰ V. D. BARRETT, *The terrorist we can't deport because of his human rights*, in *The Telegraph*, 15 agosto 2013, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/10245907/The-terrorist-we-cant-deport-because-of-his-human-rights.html>; R. MENDICK, *Human Rights Act has helped 28 terrorists to stay in the UK*, *ivi*, 31 gennaio 2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/11381944/Human-Rights-Act-has-helped-28-terrorists-to-stay-in-UK.html>. La medesima linea di pensiero è stata propagata altresì dall'attuale Primo Ministro del Regno Unito Theresa May: v. *UK must leave European convention on human rights, says Theresa May*, in *the guardian*, <https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/25/uk-must-leave-european-convention-on-human-rights-theresa-may-eu-referendum>.

¹⁰⁷¹ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Relations between the Executive, Judiciary and Parliament* (2006-07 HL 151), Evidence pp. 32-33.

¹⁰⁷² V. per tutti C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 33.

¹⁰⁷³ U. MATTEI, *Il modello di common law*, quarta edizione, Torino, 2014, p. 90.

¹⁰⁷⁴ V. *ivi*, p. 63. Al riguardo, cfr. altresì per tutti M. DANIELE, *Habeas Corpus. Manipolazioni di una garanzia*, cit., pp. 137 ss. Per ulteriori approfondimenti sui canali attraverso i quali il diritto CEDU può penetrare nel sistema giuridico del Regno Unito e influenzare le operazioni ermeneutiche delle relative Corti, cfr. H. DAVIS, *La ley de derechos humanos bajo amenaza. El desafío a la ley de derechos humanos en el Reino Unido*, cit., parr. 2 ss.

¹⁰⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁷⁶ Il quale istituì la *Supreme Court of the United Kingdom* garantendone l'indipendenza rispetto alla *House of Lords*: per approfondimenti, v. *ivi*, pp. 63 ss.

¹⁰⁷⁷ A. SPARROW, *Blunkett attacks judiciary in fight over terrorism*, in *The Telegraph*, 4 ottobre 2001, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1358394/Blunkett-attacks-judiciary-in-fight-over-terrorism.html> (corsivo aggiunto).

¹⁰⁷⁸ *In full: John Reid speech*, in *BBC News*, 28 settembre 2006.

possibilità di essere liberati»¹⁰⁷⁹.

4. ... e le loro ripercussioni sull'attività delle Corti nazionali

Alla luce di quanto si è detto poc' anzi non sembra poter destare stupore la tendenza di una parte della giurisprudenza nazionale a fare propria la vocazione istituzionale alla guerra spietata al terrorismo e a tradurla in pronunce che si appiattiscono, con notevoli ripercussioni negative sui diritti fondamentali dell'individuo, agli orientamenti politici e legislativi adottati dal governo e dal Parlamento. Infatti, come una parte della dottrina ha evidenziato, nel Regno Unito «gli organi giudiziari hanno mantenuto tradizionalmente uno scrutinio molto lassista dell'applicazione della normativa antiterrorismo»¹⁰⁸⁰: soltanto in alcuni casi sporadici nell'ambito dei poteri amministrativi preventivo-neutralizzanti le Corti hanno proclamato la centralità del proprio ruolo di pietre angolari dello Stato di diritto¹⁰⁸¹ e censurato l'illegittimità di alcuni profili della normativa nazionale per violazione dei canoni del giusto processo¹⁰⁸². In particolare, le sentenze *A and others v. Secretary of State for the Home Department* pronunciate dalla Camera dei Lords il 12 novembre 2004 e l'8 dicembre 2005 considerarono «discriminatoria e sproporzionata la previsione della Parte 4 dell'ATCSA [*Anti-Terrorism Crime and Security Act*] che permetteva la detenzione governativa indeterminata di stranieri in assenza di intervento giudiziario, per contrasto con gli articoli 5 e 14 della CEDU», e inammissibile l'acquisizione di «strumenti di prova ottenuti sotto tortura in paesi terzi per contrasto con l'articolo 3 della CEDU»¹⁰⁸³. Inoltre, al di là di queste davvero isolate oasi di garantismo giudiziario, non possono destare stupore per le medesime ragioni nemmeno i pur gravi casi in cui le Corti hanno condannato all'ergastolo per reati terroristici (talora, a scanso di equivoci, di elevata gravità) alcuni soggetti sulla base di una presunzione – di cui viene dato espressamente conto in sentenza – di assoluta impossibilità di individuare un potenziale margine per una loro riabilitazione¹⁰⁸⁴.

5. I tratti nemicali della normativa antiterrorismo del Regno Unito e i loro riflessi sul piano empirico

Dal punto di vista delle fondamentali garanzie della materia penale, le voci di alcuni operatori del settore hanno acclamato quella che è stata definita una «liberalizzazione del diritto anti-terrorismo»¹⁰⁸⁵ all'interno del Regno Unito. Essa sarebbe stata realizzata

¹⁰⁷⁹ Independent, *Whole-life sentences: 'Life means Life' for worst offenders ruled legal by Court of Appeal*, 18 febbraio 2014, <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/whole-life-sentences-life-means-life-for-worst-offenders-ruled-legal-by-court-of-appeal-9135538.html>.

¹⁰⁸⁰ M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, cit., par. 3. V. anche A. GREENE, *Pouvoirs anti-terroristes permanents au Royaume-Uni: quelles leçons pour la France?*, cit., pp. 181-182. In alcuni casi, secondo una parte della dottrina, le Corti nazionali hanno adottato interpretazioni vieppiù estensive delle fattispecie incriminatrici predisposte dal Parlamento e si sono basate su giudizi meramente presuntivi per accertare la sussistenza dell'intenzione di commettere un atto terroristico (cfr. ad esempio sent. *R. V. G.*, UKHL 13 (2009): v. K. ROACH, *Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 262.

¹⁰⁸¹ V. sent. *A* [2004] UKHL, punti 29 e 42.

¹⁰⁸² J. MORAN, *Myths and misunderstandings about security, rights and liberty in the United Kingdom*, cit., p. 83.

¹⁰⁸³ M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, cit., par. 3.

¹⁰⁸⁴ Independent, *Lee Rigby murderer Michael Adebolajo will die in prison after having appeal attempt quashed*, 3 dicembre 2014, <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/lee-rigby-murderer-michael-adebolajo-will-die-in-prison-after-having-appeal-attempt-quashed-9900515.html>. Così è accaduto, ad esempio, in un caso in cui due soggetti sono stati condannati per un fatto di omicidio doloso commesso in concorso con un tentato omicidio e un'ipotesi di *conspiracy*, sempre di omicidio – fatti, questi, motivati tutti da una finalità di terrorismo – commesso, su dichiarazione di uno dei due imputati, per combattere la guerra contro l'Occidente come soldato di Allah per conto di Al Qaida e nella speranza di sottoporsi al “martirio” non appena la polizia fosse giunta sul *locus commissi delicti*: BBC News, *Lee Rigby murder trial: Michael Adebolajo 'a soldier of Allah'*, 9 dicembre 2013, <http://www.bbc.com/news/uk-25301907>.

¹⁰⁸⁵ D. ANDERSON, *The Independent Review of UK Terrorism Law*, cit., p. 434.

attraverso specifiche migliorie quali l'eliminazione del *no-suspicion stop and search power* disciplinato dalla *Section 44* del *Terrorism Act 2000*¹⁰⁸⁶, il rafforzamento delle garanzie individuali nelle ipotesi di conservazione di campioni di DNA – migliorie, queste, introdotte su impulso di pronunce della Corte EDU¹⁰⁸⁷ –, la riduzione da 28 a 14 giorni del termine massimo di *pre-charge detention*¹⁰⁸⁸ e la sostituzione dei *control orders* con le *TPIMs*¹⁰⁸⁹ a causa sempre delle frizioni con le garanzie di cui agli artt. 5 e 6 CEDU¹⁰⁹⁰. Sulla stessa lunghezza d'onda viene inoltre rivendicata la bontà delle opzioni normative adottate nel Regno Unito e lo spessore dell'esperienza pluridecennale maturata sul campo dalle sue autorità, mettendo in risalto la dissociazione di tale Paese dalla strategia di *war on terror* statunitense e dai suoi principali corollari (uno su tutti, l'istituzione di campi di prigionia del calibro di Guantánamo Bay)¹⁰⁹¹.

Ora, è certamente vero che agli occhi dei giuristi e degli attori istituzionali del Vecchio Continente gli operatori di oltremarina appaiono comunemente come referenti di spicco nel settore del contrasto al terrorismo; e che il caso Guantánamo viene correttamente osservato come un mostro giuridico da ripudiare e in quanto tale privo di imitazioni fedeli sul suolo europeo¹⁰⁹². Tuttavia, sempre dal punto di vista delle fondamentali garanzie della materia penale sembra vero altresì che al di là di siffatti correttivi individuati in corsa e capaci soltanto di anestetizzare parzialmente i profili di illegittimità più lampanti rinvenibili nella normativa nazionale, il giudizio complessivo sul modello di contrasto al terrorismo adottato dal Regno Unito non può certo essere clemente.

Per quanto attiene ad esempio al profilo sanzionatorio, gli eccessi punitivi di matrice puramente nazionale perpetrati dalla legislazione antiterrorismo del Regno Unito sono stati correddati da pene che sembrano varcare ampiamente i confini anche più remoti della proporzionalità¹⁰⁹³ in violazione dell'art. 3 CEDU¹⁰⁹⁴, e che sovente non lasciano margine – come si è visto – a una pur minima valorizzazione di istanze risocializzanti¹⁰⁹⁵. Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, ai reati di *directing a terrorist organisation* e di *preparation of terrorist acts*, i quali sono puniti addirittura con l'*imprisonment for life* pur a

¹⁰⁸⁶ Ad opera della *Section 47 A* del *Protection of Freedom Acts 2012*: per ulteriori approfondimenti, si rinvia per tutti a F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 134-135; nonché a G. LENNON, *Security inspections in the US and UK. Suspicionless counter-terrorist stop and search*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 334 ss.

¹⁰⁸⁷ V. sentt. 21 gennaio 2010, ric. n. 4158/05, *Gillan e Quinton c. Regno Unito*, e 4 dicembre 2008, ric. n. 30562/04, *S. e Marper c. Regno Unito*.

¹⁰⁸⁸ Ai sensi delle *Sections 57 e 58* del *Protection of Freedom Acts 2012*.

¹⁰⁸⁹ Per tutti, sostiene la tesi in questione D. ANDERSON, *The Independent Review of UK Terrorism Law*, cit., p. 434, nt. 6. Per vero, a differenza dei *control orders*, le *T.P.I.M.s* non devono più essere sottoposte al vaglio annuale sulla loro legittimità e necessità da parte del Parlamento: v. F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 237-238.

¹⁰⁹⁰ Per approfondimenti in merito alla giurisprudenza – non priva di oscillazioni – formatasi nel periodo intermedio tra la declaratoria di illegittimità nel caso *Secretary of State for the Home Department v F* ([2009] UKHL 28) e il varo delle *TPIMs*, si veda *ivi*, pp. 224 ss.

¹⁰⁹¹ Per tutti e per ulteriori riferimenti bibliografici, si rinvia a C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 15 e 166; ID., *Clamping Down on Terrorism in the United Kingdom*, in *Journal of International Criminal Justice*, cit., p. 1145, ove l'A. evidenzia comunemente le «tensioni» che caratterizzano il modello di contrasto al terrorismo attraverso il diritto penale nel Regno Unito.

¹⁰⁹² Al riguardo, per vero, la Corte EDU ha più volte accertato «l'esistenza nel territorio degli Stati Membri del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea di centri di detenzione segreti (*black sites*) vincolati all'esecuzione del Programma HVD (High-Value Detainee Program) della CIA statunitense», la quale «si dedicava in questi centri a estorcere informazioni, con metodi poco rispettosi dei diritti umani, alle persone private della libertà sotto il sospetto che fossero vincolate ad *Al-Qaeda* o a gruppi talebani»: queste le parole di J. BONET PÉREZ, *El TEDH a vueltas con los black sites*, in *Criminal Justice Network*, 10 settembre 2018, in commento alle sentt. 31 maggio 2018, *Abu Zubaydah c. Lituania* (ric. n. 46454/11) e *Al Nashiri c. Romania* (ric. n. 33234/12).

¹⁰⁹³ V. J. MORAN, *Myths and misunderstandings about security, rights and liberty in the United Kingdom*, cit., p. 63 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹⁰⁹⁴ *Ergastolo senza possibilità di liberazione condizionale nel Regno Unito e articolo 3 CEDU: la Grande Camera della Corte EDU ribalta la sentenza della Quarta Camera*, in *Dir. pen. cont.*, 26 luglio 2013.

¹⁰⁹⁵ V. per tutti C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 292: «la penologia del terrorismo nel Regno Unito riflette soprattutto retribuzione e protezione pubblica, con l'ultima che aumenta di importanza».

fronte di condotte talora assai distanti dall'offesa ai beni giuridici protetti¹⁰⁹⁶. Inoltre, riportando un esempio tratto dalla casistica nazionale, emblematica della sproporzione sanzionatoria è la prassi di *sentencing* del reato di *conspiring to incite murder* attraverso la creazione di pagine *web* a contenuto jihadista. Condotte siffatte si collocano in una fase doppiamente distante dalla lesione attuale o potenziale a beni giuridici, stante che l'accordo punito verte non già su un diretto passaggio all'azione, bensì sull'utilizzo di ulteriori soggetti come tramite per diffondere un messaggio il quale, a sua volta, determini o rafforzi il proposito di altri soggetti ancora a commettere atti terroristici. Eppure, la relativa *leading sentence* è stata aumentata addirittura da dieci a sedici anni, per giunta nei casi in cui l'imputato abbia usufruito dei benefici connessi al *pleading guilty*¹⁰⁹⁷.

Nel Regno Unito, insomma, è sufficiente attivarsi nella fase iniziale dell'*iter criminis* – anche allo scopo di favorire soltanto la commissione di atti terroristici – per passare il resto della propria vita in carcere¹⁰⁹⁸, maturando per giunta prospettive di liberazione anticipata estremamente flebili a causa di un meccanismo di revisione delle *whole life sentences* di assai dubbia legittimità quanto ai suoi presupposti applicativi¹⁰⁹⁹. Ciò, beninteso, anche se detti atti terroristici non siano stati portati a compimento e le circostanze del caso di specie consentano di provare soltanto l'esistenza di un disegno criminoso ancora del tutto generico. Una traccia a suffragio di siffatta tendenza può essere individuata nel caso *R v Barot*¹¹⁰⁰, in cui «la Corte d'Appello ha statuito che le condanne a vita discrezionali risulteranno giustificate in casi di terrorismo laddove essi riguardino '[un] terrorista che è nella morsa dell'estremismo idealista al punto da pianificare, lungo un periodo prolungato, di commettere un omicidio di cittadini innocenti [e] da rappresentare plausibilmente un serio rischio per un lasso di tempo indeterminato'»¹¹⁰¹.

Dunque, al termine dell'*escalation* preventivo-repressiva realizzata negli Stati-modello nel settore del contrasto al terrorismo parrebbe possibile affermare che la legislazione del Regno Unito abbia adottato svariate soluzioni ormai del tutto svincolate dai canoni fondamentali del diritto penale nello Stato di diritto; diritto, questo, sostituito da un «paradigma del sospetto»¹¹⁰² e della tolleranza zero. In questo senso, i dati riportati da Sam Mullins in una sua recente opera monografica¹¹⁰³ mostrano emblematicamente un drastico

¹⁰⁹⁶ V. F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 58, ove l'A. mette in evidenza lo scostamento sanzionatorio tra le fattispecie in questione e le loro "sorelle" negli ordinamenti giuridici di Francia e Italia.

¹⁰⁹⁷ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 287.

¹⁰⁹⁸ Senza contare, tra l'altro, che ai sensi della *Section 225* del *Criminal Justice Act 2003* il giudice può condannare l'imputato alla pena detentiva perpetua anche in casi in cui quest'ultima non venga espressamente prevista come la sanzione conseguente al reato commesso, laddove quest'ultimo sia qualificabile come «grave», il soggetto attivo abbia compiuto il diciottesimo anno (par. 1, lett. a) e la Corte ritenga che «la colpevolezza dell'autore sia particolarmente elevata o che il reato stesso sia particolarmente grave»: V. C. APPLETON, C. WALKER, *The penology of terrorism*, cit., p. 449.

¹⁰⁹⁹ Entrambi, questi, viepiù ristretti. Per queste ragioni, il meccanismo di revisione della pena perpetua nel corso della sua esecuzione è stato sottoposto recentemente al vaglio della Corte EDU, la cui giurisprudenza in materia non pare peraltro priva di oscillazioni: per approfondimenti, si rinvia a M. ISOBEL, *European Human Rights Court Ruling on Life Sentences Sets New Standard*, in *NJECL*, Vol. 5, Iss. 4, 2014, pp. 447 ss.; M. PETTIGREW, *A Winter retreat in Europe: Returning to the issue of whole life sentences in Strasbourg*, *ivi*, Vol. 8, Iss. 2, 2017, pp. 128 ss.; K. DZEHTSIAROU, *Hutchinson v UK: The right to hope (revisited)...*, in *ECHR Blog*, <http://echrblog.blogspot.it/2015/02/hutchinson-v-uk-right-to-hope-revisited.html>; F. CASSIBBA, A. COLELLA, *Art. 3*, in *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., pp. 78-79; da ultimo, E. NICOSIA, *Recenti orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di detenzione carceraria*, in *La lotta al sovraffollamento carcerario in Europa. Modelli di pena e di esecuzione nell'esperienza giuridica comparata*, cit., pp. 140-141, ove l'A. evidenzia la maggiore stabilità garantista della più recente giurisprudenza della Corte di Strasburgo e l'estendibilità dei suoi principi di diritto (possibilità effettiva di accedere alla liberazione condizionale, conoscibilità concreta dei relativi adempimenti richiesti dalla normativa penitenziaria e assenza di discrezionalità assoluta in capo alle autorità amministrative) ai casi di espulsione ed estradizione di individui condannati a pene perpetue o indeterminate (di recente, cfr. Corte EDU, sent. 4 settembre 2014, *Trabelsi c. Belgio*).

¹¹⁰⁰ [2007] EWCA Crim. 1119 [37].

¹¹⁰¹ C. APPLETON, C. WALKER, *The penology of terrorism*, cit., p. 451.

¹¹⁰² M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, cit., par. 5. Si veda altresì F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 59.

¹¹⁰³ S. MULLINS, *'Home-Grown' Jihad. Understanding Islamist Terrorism in the US and UK*, cit. In relazione al fenomeno terroristico nel Regno Unito, l'A. ha esaminato con metodo analitico un campione di «427 individui (242 casi, 7 recidivi)» (*ivi*, p. XIV), utilizzando dati e informazioni contenuti in «comunicati stampa e documenti giuridici o altri documenti ufficiali quali atti di accusa e comunicati di agenzie di law enforcement» (*ibidem*).

aumento degli individui perseguiti per reati terroristici a livello nazionale dal 9%¹¹⁰⁴ nel periodo pre-11 settembre al 48% nel periodo post-11 settembre. Gli stessi dati rilevano altresì un ampio ricorso – quantificato nel 23% dei casi – a «misure amministrative ‘speciali’ in assenza di condanna, compresi control orders, detenzioni, espulsioni dallo e divieti di ritorno nello stato, congelamento del patrimonio [...] e revoca della cittadinanza»¹¹⁰⁵, nonostante i pareri negativi emessi dagli *independent reviewers* nazionali riguardo alla legittimità e alla reale funzionalità di tali misure¹¹⁰⁶. All’esito dei procedimenti instaurati per l’accertamento di reati terroristici, su un campione di 190 individui perseguiti nel periodo post-11 settembre ben il 48% di essi sono stati condannati, il 51% ha confessato gli addebiti mossi nei loro confronti¹¹⁰⁷ e addirittura il 15% è stato condannato alla pena dell’ergastolo¹¹⁰⁸. Nel 2007 la percentuale delle pronunce di condanna è stata quantificata addirittura nel 91%, per scendere l’anno successivo al comunque altissimo 80%¹¹⁰⁹.

Nemmeno i dati più recenti elaborati e pubblicati dall’*Home Office* – il dicastero del Regno Unito preposto all’amministrazione degli affari interni – paiono di alcun conforto. Il documento *Operation of police powers under the Terrorism Act 2000 and subsequent legislation: Arrests, outcomes, and stop and search, Great Britain, quarterly update to December 2017*¹¹¹⁰ registra infatti un aumento del 58% del numero di arresti sulla base di sospetti di coinvolgimento nella commissione di reati terroristici (412, rispetto ai 261 effettuati nel 2016): dato, questo, che rappresenta «il più alto numero di arresti in un anno da quando la raccolta dei dati ha avuto inizio»¹¹¹¹. Di questi 412 interventi preventivi, 110 hanno portato alla formulazione di capi di imputazione per l’accertamento di reati terroristici; e tra questi 110 fascicoli, in data 31 dicembre 2017 77 individui si trovavano in attesa di giudizio, 29 erano stati perseguiti e tutti condannati, e soltanto 4 sono andati esenti dal processo¹¹¹². Inoltre, con riferimento al medesimo arco temporale (2016-2017) i dati statistici riportano un aumento del 39% (da 62 a 86, con ben 77 individui condannati) dei procedimenti penali instaurati e completati dal *Crown Prosecution Service Counter Terrorism Division (C.P.S. C.T.D.)*¹¹¹³. Dal canto proprio, infine, il succitato documento *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT 2018)*¹¹¹⁴ certifica che il Regno Unito risulta il secondo Stato nel continente europeo – dopo la Francia – quanto a numero di arresti (pari a 168 nel 2017) a carico di individui sospettati di terrorismo¹¹¹⁵.

L’involutione marcatamente nemicale del sistema penale UK di fronte al terrorismo lascia poi tracce evidenti anche al di là del piano delle rilevazioni statistiche. Coerentemente ai lineamenti normativi descritti in precedenza, analizzando la prassi giurisprudenziale nazionale una parte della dottrina ha ravvisato la duplice tendenza all’allungamento della durata delle *determinate* (o *fixed-term sentences*) e all’incremento numerico delle *life sentences*¹¹¹⁶ (incremento, questo, suffragato altresì dai rilievi statistici elaborati a livello sia europeo, sia nazionale). In seguito all’arresto di un gruppo di individui che operavano in

¹¹⁰⁴ Rispetto all’assai più elevata percentuale (43%) di individui perseguiti oltreoceano (principalmente negli Stati Uniti).

¹¹⁰⁵ S. MULLINS, *‘Home-Grown’ Jihad. Understanding Islamist Terrorism in the US and UK*, cit., p. 139.

¹¹⁰⁶ V. F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., p. 16.

¹¹⁰⁷ Attraverso l’istituto del *pleading guilty*.

¹¹⁰⁸ V. la tabella ricostruttiva elaborata in S. MULLINS, *‘Home-Grown’ Jihad. Understanding Islamist Terrorism in the US and UK*, cit., p. 213.

¹¹⁰⁹ V. R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., p. 158. L’A. fornisce per vero una lettura parzialmente positiva – almeno in forma dubitativa – dei suddetti rilievi statistici, argomentando che «essi potrebbero, dopo tutto, non riflettere niente di più del fatto che i pubblici ministeri perseguono solo quei casi che si aspettano di vincere e che, come risultato, c’è un bacino di persone che ben potrebbero essere terroristi ma non possono essere condannati» (p. 166).

¹¹¹⁰ *Statistical Bulletin* 05/18, dell’8 marzo 2018.

¹¹¹¹ *Ivi*, p. 4, par. 1.1.

¹¹¹² V. *ibidem*.

¹¹¹³ V. *ivi*, par. 1.2. Per i dati relativi all’incremento del numero di soggetti detenuti in relazione a reati terroristici, v. invece *ivi*, par. 1.3.

¹¹¹⁴ Cit., *supra*, sub PARTE I, par. 2.2.2, *in fine*.

¹¹¹⁵ V. *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, cit., pp. 10 e in particolare 55.

¹¹¹⁶ V. C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 286.

concerto per preparare attentati terroristici nel territorio nazionale¹¹¹⁷, il *Lord Chief Justice* Thomas Henry Bingham ha motivato la decisione d'appello in punto di commisurazione della pena (ridotta, nel caso di specie, da 35 a 28 anni)¹¹¹⁸ dichiarando che «nel pronunciare condanne per i reati terroristici più gravi, l'obiettivo della Corte sarà di punire, dissuadere e incapacitare: è plausibile che la riabilitazione reciti una parte minore (o nulla)»¹¹¹⁹. Con il passare degli anni, siffatta linea di pensiero è stata mantenuta fermissima – salvo rare eccezioni¹¹²⁰ – dalle Corti nazionali e persino ulteriormente rinsaldata (almeno nelle intenzioni) dal *Counter-Terrorism Act 2008*, il quale attribuisce alle Corti stesse il potere di incrementare la pena irrogata per determinati reati connessi con il fenomeno terroristico¹¹²¹. Una siffatta prassi operativa depurata pressoché integralmente di ogni visibile orientamento indulgenziale è accompagnata, per giunta, da un ampio ricorso a regimi di carcere duro in isolamento per ragioni general-preventive e securitarie di pericolosità o mero rischio¹¹²² senza probabilità concrete di prognosi individualizzate positive da parte del *Parole Board*¹¹²³. Come annotato da una parte della dottrina, ciò finisce per frustrare ulteriormente «il ruolo dei programmi di riabilitazione e 'de-radicalizzazione' per i delinquenti estremisti»¹¹²⁴.

Certo, laddove interpretati dall'ottica pragmatico-funzionalista del grado di effettiva applicazione degli strumenti giuridici predisposti a livello nazionale, non desta alcuno stupore la circostanza che una parte degli attori della scena politico-istituzionale del Regno Unito abbiano commentato i dati sopra riportati elogiando «la capacità e la professionalità della polizia e delle agenzie di sicurezza e di intelligence, così come la forza dei sistemi e delle strutture sviluppati per il [...] contrasto al terrorismo lungo molti anni»¹¹²⁵. Tuttavia, letti invece da un'opposta ottica assiologico-garantista, i medesimi dati sembrano suggerire piuttosto la pericolosa affinità della legislazione antiterrorismo del Regno Unito al modello del diritto penale del nemico¹¹²⁶. A ulteriore riprova di ciò vale la pena notare che la tolleranza zero non ha risparmiato nemmeno i soggetti minori d'età, sottratti in diversi casi dalla giurisdizione penale minorile nonostante le ripercussioni negative in termini di stigma e di capacità rieducativa di una siffatta linea d'intervento¹¹²⁷. Inoltre, nel periodo che separa i nostri giorni dall'11 settembre 2001 i rappresentanti istituzionali del Regno Unito hanno rivendicato più volte la necessità che la Corte EDU disconoscesse il carattere assoluto del divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti¹¹²⁸. Ciò è accaduto in particolare nel caso *Saadi c. Italia*¹¹²⁹: in qualità di parte terza, il Regno Unito ha sostenuto che il c.d. *Chahal test*¹¹³⁰ – atto a garantire il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva di fronte a un

¹¹¹⁷ Nel caso di specie, di matrice (non già jihadista, bensì) nazionalistico-separatista.

¹¹¹⁸ (1999) 1 Cr. App. 477.

¹¹¹⁹ *Ivi*, 489.

¹¹²⁰ C. APPLETON, C. WALKER, *The penology of terrorism*, cit., p. 453 citano il caso *R v Rahman, R v Mohammed* ([2008] EWCA Crim. 1465 [8]), in cui «si temeva che condanne eccessive avrebbero 'esacerbato anziché scoraggiare l'estremismo'».

¹¹²¹ V. *ivi*, pp. 452-453; C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 287-288, ove l'A. rileva peraltro l'«impatto marginale» del *Counter-Terrorism Act 2008* sul piano giurisprudenziale alla luce dei già esacerbati orientamenti di *sentencing* consolidati nelle Corti nazionali (p. 288).

¹¹²² Per approfondimenti e ulteriori riferimenti bibliografici, v. *ivi*, pp. 289 ss.

¹¹²³ In riferimento al caso *R (Hindawi) v Secretary of State for the Home Department* ([2006] UKHL 54), v. *ivi*, p. 287.

¹¹²⁴ Anche per gli ulteriori approfondimenti e riferimenti bibliografici, C. APPLETON, C. WALKER, *The penology of terrorism*, cit., p. 456. In merito ad alcuni rimedi correzionali istituiti per fronteggiare il rischio radicalizzazione in carcere, v. C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 288.

¹¹²⁵ House of Commons, vol. 579, col. 19WS, 9 aprile 2014.

¹¹²⁶ M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, cit., par. 5; M. LLOBET-ANGLI, A. MASFERRER, *Counter-terrorism, emergency, and national laws*, cit., p. 39.

¹¹²⁷ Per approfondimenti al riguardo, cfr. *infra*, sub PARTE IV, par. 2.1.1.

¹¹²⁸ R. SMITH, *The Margin of Appreciation and Human Rights Protection in the 'War on Terror': Have the Rules Changed before the European Court of Human Rights?*, cit., p. 145. Recentemente e per tutti, v. altresì M. DELMAS-MARTY, *Vers une justice pénale prédictive*, cit., p. 64.

¹¹²⁹ Sent. 28 febbraio 2018, ric. n. 37201/06. Sul tema, si rinvia per tutti a E. GUILD, *Aliens and counter-terrorism*, cit., pp. 256 ss.

¹¹³⁰ Corte EDU, Grande Camera, sent. 15 novembre 1996, ric. n. 22414/93, *Chahal c. Regno Unito*.

tribunale terzo, imparziale e indipendente per verificare la sussistenza del rischio che il soggetto da espellere venga sottoposto a tortura o a trattamenti inumani o degradanti nel Paese di destinazione – «dovesse essere modificato in modo che il grado di rischio di tortura per gli espulsi potesse essere valutato rispetto alla minaccia posta dall'individuo al diritto alla vita di tutti gli altri membri della comunità ai sensi dell'art. 2 CEDU o alla sicurezza nazionale»¹¹³¹, invertendo per giunta l'onere della prova del suddetto rischio a carico del ricorrente¹¹³². Ciononostante, come si è detto, il più delle volte la legislazione in questione è rimasta sostanzialmente immune al vaglio delle Corti sia nazionali sia sovranazionali, preoccupantemente appiattitesi sull'oppressiva politica legislativa antiterrorismo condotta dai governi britannici¹¹³³.

6. *Il peso specifico su scala globale del modello inglese di contrasto al terrorismo*

Epperò, quanto è stato messo in evidenza finora non ha affatto ostacolato la diffusione del modello in questione al di là dei confini nazionali. Quest'ultimo è presto divenuto uno dei più influenti al mondo a livello sia orizzontale – nei confronti cioè degli altri Paesi membri dell'Unione europea¹¹³⁴ – sia verticale – nei confronti cioè delle organizzazioni internazionali sia regionali (Unione europea¹¹³⁵ stessa e Consiglio d'Europa) sia universali –, come pure le dichiarazioni provenienti dalle autorità del Regno Unito sembrano confermare¹¹³⁶. Da un lato, per quanto riguarda le relazioni tra la normativa penale

¹¹³¹ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 199.

¹¹³² V. *ibidem*.

¹¹³³ Cfr. J. MORAN, *Myths and misunderstandings about security, rights and liberty in the United Kingdom*, in *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, cit., pp. 62 ss.

¹¹³⁴ Per vero, la capacità del Regno Unito di esportare il proprio modello normativo di contrasto al terrorismo si è rivelata capillare addirittura su scala globale. A titolo meramente esemplificativo, come una parte della dottrina ha evidenziato, «[l]e leggi che vietano penalmente [le organizzazioni terroristiche] di Canada, Australia e Nuova Zelanda [...], in diversi gradi, riflettono il modello UK»: R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., p. 133.

¹¹³⁵ Cfr. J.R. SPENCER, *The UK and EU Criminal Law: Should we be Leading, Following or Abstaining?*, cit., pp. 139 ss.; A. WEYEMBERGH, *Consequences of Brexit for European Union criminal law*, in *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 8, Iss. 3, 2017, pp. 284 ss., ove l'A. pone maggiormente l'accento sull'approccio difensivo della sovranità nazionale, sulla resistenza del Regno Unito avverso una maggiore integrazione europea in materia penale e sull'atteggiamento ambiguo dello Stato in questione rispetto all'approvazione del nuovo regolamento Europol (reg. UE 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2016); e C.C. MURPHY, *The draft EU Directive on Combating Terrorism: Much Ado About What?*, cit. Per quanto interessa in questa sede, il Regno Unito non ha esercitato la facoltà di *opt in* nemmeno per le decisioni quadro del 2002 e del 2008 in materia di contrasto al terrorismo: v. HM Government, *Notification of the United Kingdom under Article 10 (5) of Protocol 36 to the EU Treaties*, 20 novembre 2014, e Decisione del Consiglio 2014/836/UE «che determina taluni adattamenti che ne conseguono e il necessario regime transitorio derivanti dalla cessazione della partecipazione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a taluni atti dell'Unione nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale adottati prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona» del 27 novembre 2014. Inoltre, restano ancora imprevedibili le conseguenze che graveranno sulla giustizia penale della Grande e della Piccola Europa dagli accordi che verranno conclusi tra Regno Unito e Unione europea per dettare le condizioni della *Brexit*. Conseguenze, queste, che potrebbero riguardare non soltanto l'armonizzazione delle legislazioni dei Paesi membri e la cooperazione giudiziaria attraverso i principi di mutuo riconoscimento e fiducia reciproca, ma anche la vincolatività per il Regno Unito delle pronunce della Corte EDU e il peso strategico delle politiche di contrasto al terrorismo condotte dall'Unione europea. Infatti, nella primavera 2016 il Primo Ministro Theresa May ha affermato che detta Corte «può legare le mani del parlamento, non aggiunge nulla alla nostra prosperità [...]». Dunque, indipendentemente dal referendum UE, il mio punto di vista è questo: se no vogliamo riformare le leggi sui diritti umani in questo paese, non dovremmo lasciare l'UE ma la CEDU e la giurisdizione della sua corte»: *UK must leave European convention on human rights, says Theresa May*, cit. Inoltre, «data l'importanza del Regno Unito in materia di sicurezza, c'è il rischio che una parte di mansioni venga risucchiata dalla cornice istituzionale UE. Si pensi [...] al 'Gruppo dei 15' che si riunisce ai margini del Consiglio Giustizia e Affari Interni (GAI) con il coordinatore antiterrorismo e la Commissione [...] e del quale il Regno Unito è uno dei membri più attivi»: A. WEYEMBERGH, *Consequences of Brexit for European Union criminal law*, cit., p. 297.

¹¹³⁶ «Il Regno Unito è un leader mondiale nell'attività di Counter Terrorism»: HM Government, *Decision pursuant to Article 10 of Protocol 36 to The Treaty on the Functioning of the European Union*, luglio 2013, p. 83, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/235912/8671.pdf. «Il Regno Unito desidera mantenere la propria forte reputazione nel Counter Terrorism. Potrebbe essere possibile che l'obiettivo di rafforzare la capacità di contrasto al terrorismo all'interno dell'Unione potrebbe essere raggiunto influenzando e condividendo le migliori prassi al di là del relativo quadro normativo, qualora il Regno Unito decidesse di non partecipare»: *ivi*, p. 108.

antiterrorismo del Regno Unito e le fonti UE è vero che queste ultime hanno prodotto un impatto concreto davvero minimo oltremarica, dato che lo Stato in questione ha anticipato spesso le scelte incriminatrici effettuate a livello sovranazionale. In particolare, sempre riguardo alle relazioni tra tale normativa e le fonti UE in materia di terrorismo, la prima non ha mai palesato lacune rispetto agli obblighi di incriminazione fissati dalle seconde: tant'è che le previsioni del *Terrorism Act 2000* e del *Terrorism Act 2006* ben possono ritenersi implicitamente attuative delle decisioni quadro del 2002 e del 2008¹¹³⁷. Dall'altro lato, è vero anche che la polarizzazione della risposta penale del Regno Unito verso istanze preventive, retributive e neutralizzanti addirittura eccedente le previsioni delle fonti dell'Unione¹¹³⁸ ha finito per influenzare a più riprese le scelte operate dai legislatori degli altri Stati UE, della Piccola e della Grande Europa successivamente al 2000 e al 2006, nonché quelle delle Nazioni Unite e del Consiglio di sicurezza in seno alla medesima organizzazione.

Emblematica di questa incidenza invertita esercitata dalla normativa antiterrorismo del Regno Unito sull'operato degli organismi sovranazionali è stata l'esportazione della definizione di terrorismo fornita dal *Terrorism Act 2000*. Quest'ultima ha infatti rappresentato «una sorta di standard globale [...] alla luce del fallimento delle N.U. di concordare o promuovere una definizione praticabile di terrorismo dopo l'11/9»¹¹³⁹. La fortuna oltre ai confini nazionali della definizione UK di terrorismo è stata favorita altresì dalla circostanza che, nell'immediato *post* 11 settembre 2001, il suddetto atto «era nuovo di zecca [...] e beneficiava della reputazione del Regno Unito come attore saldo ed esperto in materia di terrorismo»¹¹⁴⁰.

Una parte della dottrina ha inoltre sottolineato come il contributo del Regno Unito si sia rivelato determinante anche per l'elaborazione della risoluzione n. 1624 (2005) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite¹¹⁴¹. E ancora, i *criminal behaviour orders* – provvedimenti emanabili dal giudice in caso di condanna allo scopo di proteggere il pubblico da ulteriori comportamenti che causino o possano causare disordini o uno stato d'allarme, vietando al condannato o imponendogli di tenere determinate condotte¹¹⁴² – vedono le proprie caratteristiche rispecchiate, ad esempio, nel *Code de la sécurité intérieure* francese, laddove quest'ultimo assoggetta a pena anche detentiva l'aver contravvenuto ai provvedimenti emanati dalle autorità amministrative¹¹⁴³.

Un altro Paese membro dell'Unione europea nella lista di quelli che sembrano prendere spunto dal modello legislativo di contrasto al terrorismo vigente nel Regno Unito è l'Olanda. In imitazione alla fattispecie di *attendance at a place used for terrorist training*, nei Paesi Bassi è iniziato un dibattito in sede di *law making* atto a vagliare l'opportunità di introdurre una disposizione che incrimini il mero fatto – non necessariamente coincidente, come si è visto, con la fattispecie di addestramento con finalità di terrorismo e che trascende anch'esso quanto imposto dalle fonti UE e dagli altri strumenti internazionali vigenti, quantomeno al

¹¹³⁷ V. *ivi*, p. 91. Con ogni probabilità, lo stesso si sarebbe potuto affermare anche in relazione alla direttiva 2017/541, qualora il referendum relativo alla *Brexit* avesse sortito l'esito opposto.

¹¹³⁸ Cfr. per tutti J.R. SPENCER, "No thank you, we've already got one!" *Why EU anti-terrorist legislation has made little impact on the law of the UK*, cit., pp. 119 ss.; A. MASFERRER, C. WALKER, *Countering terrorism and crossing legal boundaries*, cit., p. 4.

¹¹³⁹ K. ROACH, *Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 257; ID., *The migration and derivation of counter-terrorism*, cit., pp. 70 ss.

¹¹⁴⁰ *Ivi*, p. 70.

¹¹⁴¹ V. K. ROACH, *Comparative Counter-Terrorism*, cit., pp. 298-299.

¹¹⁴² Anche siffatti provvedimenti sono penalmente giustiziabili, in via accessoria, in caso di inadempimento senza giustificato motivo delle misure da essi imposte: v. *Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014*, Section 30.

¹¹⁴³ Section 22 dell'*Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014*. Con riferimento alla disciplina degli *anti social behaviour orders* (introdotti invece dalla Section 1 del *Crime and Disorder Act 1998* e successivamente emendati dal *Police Reform Act 2002*, dall'*Anti-social Behaviour Act 2003* e dal *Serious Organised Crime and Police Act 2005*), provvedimenti di natura formalmente civile che sembrano rappresentare il prototipo originale dei *criminal behaviour orders* e della relativa disciplina, cfr. O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., p. 111.

loro di interpretazioni eccessivamente estensive dei loro contenuti – di trascorrere tempo in un’area controllata da gruppi terroristici¹¹⁴⁴.

Infine, a monte rispetto a tutte le soluzioni penali ed extrapenali adottate dagli Stati membri dell’Unione, l’incidenza invertita esercitata dal modello di contrasto al terrorismo del Regno Unito sulle politiche criminali delle organizzazioni sovranazionali è tracciabile anche nei documenti strategici di *soft law* stilati a livello UE. Il documento “The European Union Counter-Terrorism Strategy”¹¹⁴⁵ è stato infatti stilato clonando la strategia UK di settore, eretta sui cosiddetti quattro pilastri della prevenzione, della protezione, della persecuzione e della reazione¹¹⁴⁶.

Sempre per quanto riguarda l’influenza esercitata dal Regno Unito sulle politiche criminali antiterrorismo dell’Unione europea, l’approccio adottato dal Paese in questione nelle relazioni con l’Unione stessa solleva un peculiare paradosso. Nonostante abbia impresso in ogni sede – nazionale, regionale e internazionale – una speciale enfasi agli interventi di contrasto al terrorismo, il Regno Unito ha tenuto atteggiamenti assai diversi nel tempo nei confronti delle corrispondenti politiche UE, alternando fasi di impulso a proclami di opposizione al sistema di mutuo riconoscimento e di fiducia reciproca instaurato nell’ambito dell’ex terzo pilastro. Lo stesso Paese ha poi preteso, come noto, l’esonero dalla vincolatività degli strumenti penali UE post-Lisbona¹¹⁴⁷ e dalla giurisdizione della Corte di giustizia¹¹⁴⁸ attraverso il meccanismo di *opt out* previsto dal Protocollo 36. Ne risulta così che, fintanto che farà parte dell’Unione europea, il Regno Unito sarebbe vincolato a rispettare le decisioni della Corte di giustizia soltanto in caso di esercizio della facoltà di *opt in* rispetto a quegli atti legislativi adottati precedentemente all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona per i quali esso aveva già chiesto l’esonero entro il 31 maggio 2014, nonché rispetto a quelli varati sotto l’egida di tale Trattato.

¹¹⁴⁴ Directorate-General for Internal Policies, *The European Union’s Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness*, cit., p. 166.

¹¹⁴⁵ Consiglio dell’Unione europea, doc. n. 14469/4/05, Rev 4, 30 novembre 2005.

¹¹⁴⁶ V. O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., p. 222; G. LENNON, C. WALKER, *Introduction*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 3-4, ove l’A. evidenzia altresì l’influenza esercitata dalle linee-guida nell’ambito delle attività di contrasto al terrorismo elaborate nel Regno Unito nei confronti della *US National Strategy for Combating Terrorism 2006* e del documento *United Nations Global Counter Terrorism Strategy* varato nel medesimo anno.

¹¹⁴⁷ Fatta salva la facoltà di aderirvi espressamente attraverso il meccanismo di *opt in* disciplinato dal Protocollo 21 annesso al Trattato di Lisbona.

¹¹⁴⁸ Comprensiva, dopo la scadenza del periodo transitorio, di tutti gli atti legislativi adottati dal legislatore dell’Unione in ambito penale, decisioni quadro comprese.

PARTE IV

L'EVOLUZIONE E L'INTERAZIONE DELLE FONTI PENALI DI CONTRASTO AL
TERRORISMO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. L'irrigidimento delle legislazioni e delle pratiche nazionali di contrasto al terrorismo in Europa. Profili comuni e rilievi statistici. – 1.1. La strumentalizzazione del procedimento penale all'incapacitazione del potenziale terrorista. – 1.2. La consacrazione della finalità neutralizzante della pena. – 2. La circolarità orizzontale e verticale dei modelli nazionali nel processo di armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo. – 3. L'incidenza distorsiva delle riforme antiterrorismo sulle parti generali nazionali. – 3.1. La "normalizzazione dell'emergenza" come presupposto del degrado delle tradizioni penali domestiche di parte generale. – 3.1.1. I giudizi sulla natura del pericolo e sul nesso di causalità tra condotte (ultra-)preparatorie ed evento. – 3.1.2. Antiche ideologie riconsacrate: la dimensione collettivo-utilitaristica della pena in Francia. – 3.1.3. Le ricadute del diritto penale UE sulle parti generali dei suoi Paesi membri. – 4. La responsabilità politica condivisa per la deriva securitaria delle fonti penali antiterrorismo in Europa. – 5. Il tendenziale lassismo delle Corti nazionali e sovranazionali rispetto agli eccessi punitivi degli Stati. – 5.1. Le Corti nazionali. – 5.2. Le Corti sovranazionali. – 5.2.1. La Corte di giustizia. – 5.2.2. La Corte EDU. – a) *Blacklisting* e misure restrittive. – b) Le legislazioni antiterrorismo degli Stati parte del Consiglio d'Europa. – 5.3. Uno sguardo d'insieme.

1. *L'irrigidimento delle legislazioni e delle pratiche nazionali di contrasto al terrorismo in Europa. Profili comuni e rilievi statistici*

L'impronta nemicale della strategia di *war on terror* adottata dall'attentato alle Torri Gemelle e mai realmente abbandonata fino alla rinnovata emergenza dei nostri giorni ha influenzato profondamente la politica criminale e la produzione normativa antiterrorismo a livello globale¹¹⁴⁹. Nonostante non tutti gli esecutivi in Europa abbiano dichiarato apertamente guerra al terrore¹¹⁵⁰, la progressiva e sommersa convergenza dei sistemi penali antiterrorismo nazionali e sovranazionali verso il paradigma del diritto penale del nemico emerge via via più nitidamente anche sul fronte del diritto penale¹¹⁵¹. In particolare, i Paesi membri dell'Unione europea hanno varato numerose riforme legislative che, «secondo molti osservatori, hanno ridotto la libertà dei cittadini nel nome della sicurezza»¹¹⁵² e «in funzione delle esigenze degli organi repressivi»¹¹⁵³, soddisfatte attraverso la «stigmatizzazione del nemico»¹¹⁵⁴ per mano di «un diritto penale autoritario dalla natura controversa»¹¹⁵⁵. L'adattamento dello *ius criminale* in fase sia legislativa sia ermeneutica a quello che è considerato, appunto, come un vero e proprio nemico¹¹⁵⁶ da neutralizzare con armi sia

¹¹⁴⁹ V. da ultimo A. VICHINKESKI TEIXEIRA, *Verso un diritto penale transnazionale del nemico? Un'analisi comparativa del concetto di terrorista nelle leggi antiterrorismo di Italia, Francia e Brasile*, in *Arch. Pen.*, n. 2/2018, pp. 1 ss.

¹¹⁵⁰ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 50, ove l'A. cita G. AGAMBEN, *The State of Exception*, Chicago, 2005, p. 50.

¹¹⁵¹ Tra i contributi più recenti, v. per tutti M. DELMAS-MARTY, *Vers une justice pénale prédictive*, cit., p. 60: «[l]a risposta americana agli attentati di New York ha creato così [...] un «effetto 11 settembre», comparabile alla rimozione di un tabù, quello dello Stato di diritto soggetto ai principi fondamentali. [...] Se la legittima difesa preventiva resta accantonata al diritto internazionale, e le esecuzioni stragiudiziarie ad alcuni paesi, l'irrigidimento della repressione, per estensione delle incriminazioni e aggravamento delle pene, oltre che l'internamento preventivo, si sviluppano in tutta Europa». Sulle ripercussioni del ricorso all'approccio militarizzato nell'implementazione delle misure nel contrasto al terrorismo sul triplice piano della detenzione, dell'uso della forza e dell'andamento dei procedimenti penali, cfr. altresì L.R. BLANK, *What's in a word? War, law and counter-terrorism*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 53 ss.

¹¹⁵² S. CANEPELE, *The terrorist threat before and after 9/11. What has changed in Europe*, cit., p. 485.

¹¹⁵³ O. CAHN, *Le dispositif antiterroriste français est-il une loi d'exception ?*, cit., p. 460.

¹¹⁵⁴ F.R. BIKIE, *Le droit pénal à l'aune du paradigme de l'ennemi. Réflexion sur l'Etat démocratique à l'épreuve de la loi camerounaise n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme*, cit., p. 3.

¹¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹¹⁵⁶ Cfr. F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 398.

fisiche¹¹⁵⁷ sia giuridiche¹¹⁵⁸ ha dato vita a un modello normativo di guerra al terrorismo sì ancora non del tutto coincidente con quello U.S.A. ma comunque orientato, in misura preponderante, alla propria efficienza a discapito delle fondamentali garanzie dell'individuo¹¹⁵⁹.

Le tensioni con i principi e i diritti fondamentali del *climax* di anticipazione, prevenzione (*rectius*, precauzione) e repressione nelle fonti penali di settore paiono dunque sempre più lampanti e insostenibili. Riportando qui le parole di una parte della dottrina, «[i]l discorso penale attuale nella maggioranza dei paesi europei viene dominato fundamentalmente da un interesse a ristabilire e mantenere i maggiori livelli di sicurezza possibili nella popolazione, anche se ciò significa mettere a repentaglio sfere di libertà dell'individuo e principi fondamentali non solo del diritto penale, ma anche di altre aree non meno importanti come quella del diritto costituzionale»¹¹⁶⁰. Così, le relazioni instaurate tra le fonti nazionali e quelle sovranazionali hanno «consolidato nel diritto comparato una risposta giuridica standard al terrorismo consistente in un insieme di misure preventive che implicano un ampliamento del margine di funzionamento delle autorità»¹¹⁶¹ e forti limitazioni, come si è detto, dei diritti dell'uomo¹¹⁶². I legislatori di Italia, Francia, Spagna e Regno Unito hanno introdotto fattispecie incriminatrici a tutela via via più anticipata e a tasso di soggettivizzazione sempre più accentuato¹¹⁶³, nonché esteso l'area di operatività di strumenti processuali e misure amministrative¹¹⁶⁴ che non sembrano lasciare più scampo ad alcun tipo di prossimità fisica o ideologica con l'ambiente terroristico o con individui radicalizzati.

La tendenza diffusa sempre più a macchia d'olio della repressione della suddetta prossimità a scopi prettamente preventivo/precauzionali contraddice radicalmente una costruzione dottrinale – fatta propria, tempo addietro, dal *Tribunal Constitucional* spagnolo¹¹⁶⁵ nonché, a cascata, dal *Tribunal Supremo* del medesimo Paese¹¹⁶⁶ – sì risalente ma armoniosa con i principi e diritti fondamentali e capace di far coesistere le diverse norme penali antiterrorismo in armonia. Tale costruzione operava una distinzione tra reati terroristici (*actos y delitos de terrorismo*) e atti di contorno al terrorismo stesso, che «esprimono alcune forme di appoggio o solidarietà morale [...] manifestata

¹¹⁵⁷ M. CANCIO MELIÀ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 56 riporta come esempio estremo il Perù, dove il disegno di legge 669/2006-PE sostenne la reintroduzione della pena di morte per gli autori di reati terroristici.

¹¹⁵⁸ Infatti, il muro che separava il modello di contrasto al terrorismo americano da quello europeo sembra ormai crollato anche in relazione al *favor* per la militarizzazione dell'attività sia preventiva, sia punitiva: militarizzazione, questa, cui poco più di un decennio orsono gli Stati membri dell'Unione europea apparivano maggiormente riluttanti. Riguardo a tale riluttanza, v. J. MONAR, *Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems*, in *Government and Opposition*, Iss. 42, n. 3/2007, p. 294.

¹¹⁵⁹ Da ultimo e per tutti, v. M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, cit., p. 251; nonché A. VICHINKESKI TEIXEIRA, *Verso un diritto penale transnazionale del nemico? Un'analisi comparativa del concetto di terrorista nelle leggi antiterrorismo di Italia, Francia e Brasile*, cit., pp. 15 e 21: «[l]'adesione delle potenze europee e di altri alleati degli Stati Uniti a simili politiche restrittive nei confronti dei diritti umani degli accusati di terrorismo ha reso possibile parlare della nascita di un *diritto penale transnazionale del nemico*. [...] Sembra chiaro che questo processo non avvenga in maniera aperta, come propone Jakobs, tuttavia nelle legislazioni degli Stati e nei documenti internazionali di lotta contro il terrorismo ci sono dei segnali che indicano la contaminazione da parte del diritto penale del nemico».

¹¹⁶⁰ M.A. CANO PAÑOS, *La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre*, cit., par. 4.

¹¹⁶¹ M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, cit., par. 5. Per tutti, v. altresì F. GALLI, *The War on Terror and Crusading Judges: Re-establishing the Primacy of the Criminal Justice System*, cit., p. 153.

¹¹⁶² In senso analogo, si rinvia per tutti a F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., p. 1.

¹¹⁶³ V. per tutti L. PICOTTI, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Relazione di sintesi del VII Corso di diritto e procedura penale "Giuliano Vassalli" per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, cit., p. 255; F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 121.

¹¹⁶⁴ V. F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., pp. 113 e 121; S. MENDOZA CALDERÓN, *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Estrategias de actuación penal conforme al Tratado de Lisboa y respuestas legislativas*, cit., p. 144.

¹¹⁶⁵ STC 199/1987.

¹¹⁶⁶ ATS del 23 maggio 2002.

pubblicamente»¹¹⁶⁷ e che pertanto appartengono alla categoria dell'*apologia*: categoria, questa, distinta dai reati terroristici in senso stretto e che, in quanto tale, «a volte non è punita e con frequenza conosce solo forme attenuate di persecuzione»¹¹⁶⁸. Il ribaltamento di questo orientamento giurisprudenziale dogmaticamente fondato¹¹⁶⁹ si manifesta oggi sia nell'allargamento viepiù accentuato dell'ampiezza delle condotte meramente adesive punibili, sia nell'ingrossamento della sanzione penale che si applica loro in forza della loro odierna qualifica terrorista a tutti gli effetti¹¹⁷⁰.

Le riforme di settore varate dai suddetti Paesi hanno generato insomma un'«espansione lampante dello Stato punitivo, sminuendo così lo Stato di diritto»¹¹⁷¹ e «pregiudicando il sistema di giustizia penale e i suoi equilibri»¹¹⁷². Gli aspetti del movimento di riforma delle legislazioni penali antiterrorismo che destano maggiori preoccupazioni sono la trasformazione degenerativa del procedimento penale (realizzata da fattori sia interni sia esterni allo *ius criminale*: par. 1.1) e l'abbandono dei fondamenti di matrice illuministica sul versante della pena (par. 1.2).

1.1. *La strumentalizzazione del procedimento penale all'incapacitazione del potenziale terrorista*

Per quanto riguarda i fattori di degenerazione del procedimento penale interni allo *ius criminale*, i *policy makers* sembrano aver preso atto del fatto che in passato «un numero relativamente basso di procedimenti per terrorismo ha avuto esito favorevole all'accusa»¹¹⁷³, date le difficoltà insite nel dover provare la sussistenza della finalità di terrorismo¹¹⁷⁴. I legislatori sono pertanto intervenuti sulle normative penali di settore sia sostanziali, sia procedurali per invertire la rotta tendenzialmente assolutoria¹¹⁷⁵ e asservire il procedimento penale a un'incapacitazione anticipata e prolungata dell'accusato¹¹⁷⁶ attraverso «una vera e propria pena *in progress*»¹¹⁷⁷, sia di facilitare notevolmente le probabilità di concludere i processi intrapresi con sentenze di condanna¹¹⁷⁸. Ciò consente alle autorità di *law enforcement* di esercitare poteri preventivi invasivi e rafforzati rispetto ad altri settori criminali¹¹⁷⁹ e di «migliorare la sicurezza garantendo una rapida punizione»¹¹⁸⁰. Epperò, i limiti “di sistema” della prevenzione penale – connessi alla consapevolezza del «modo selettivo con cui [...] si persegue il reato, [del]le limitazioni del procedimento giurisdizionale, o [de]l modo di eseguire le sanzioni»¹¹⁸¹ – e la immutabile concezione del

¹¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹¹⁶⁹ Critico, al riguardo, da una triplice prospettiva dogmatica, garantista e funzionalista M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 285.

¹¹⁷⁰ L'immagine dell'aumento «in larghezza» e «in spessore» – combinata, ancor prima, dalla maggiore «lunghezza» delle condotte rientranti nei testi penali antiterrorismo recentemente varati in Europa, data la loro sempre maggiore distanza dall'offesa anche soltanto potenziale a beni giuridici – è di A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., pp. 304-305.

¹¹⁷¹ J. A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., pp. 259-260.

¹¹⁷² *Ibidem*. V. anche V. F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 123.

¹¹⁷³ R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., p. XVI.

¹¹⁷⁴ *Ibidem*.

¹¹⁷⁵ Cfr. C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., p. 136. Da una prospettiva generale, in merito al «disprezzo per le forme» e per «l'insieme dei principi e delle garanzie del diritto penale» in quanto «sottigliezza che si oppone ad una soluzione reali dei problemi», si rinvia all'analisi critica di J.-M. SILVA SÁNCHEZ, *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, cit., pp. 42 ss.

¹¹⁷⁶ Cfr. F. GALLI, *The War on Terror and Crusading Judges: Re-establishing the Primacy of the Criminal Justice System*, cit., p. 173.

¹¹⁷⁷ A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 332.

¹¹⁷⁸ Per tutti, R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., p. 150.

¹¹⁷⁹ V. F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., pp. 121-122.

¹¹⁸⁰ D. BIGO, *Liberty, Whose Liberty? The Hague Programme and the Conception of Freedom*, cit., p. 41.

¹¹⁸¹ J.-M. SILVA SÁNCHEZ, *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, cit., p. 44.

diritto penale come *Magna Charta* del reo finiscono per essere radicalmente capovolti da una nuova tipologia di diritto penale antiterrorismo “massimo”¹¹⁸² finalizzato, primariamente, al raggiungimento del tasso di punizione più alto possibile.

Per quanto riguarda invece i fattori di degenerazione esterni allo *ius criminale*, decisiva risulta la proliferazione – peraltro, in linea tendenziale, scarsamente controllata in sede giudiziale¹¹⁸³ – delle misure amministrative di prevenzione. Affiancandosi o addirittura sovrapponendosi a un intervento penale già di per sé sproporzionato sia nelle restrizioni apportate alle prerogative fondamentali dell’individuo sia nella calibratura delle sanzioni alla gravità del fatto commesso, tali misure finiscono per ultimare un sistema di abbattimento del rischio terroristico attraverso il combinato ricorso alla repressione penale anticipata e alla prevenzione amministrativa rafforzata sempre più ai confini della neutralizzazione pura dell’individuo¹¹⁸⁴.

Questo sistema risulta dunque affrancato dai tradizionali contrappesi garantistici della giustizia penale¹¹⁸⁵. Mescolando il canone del ragionevole dubbio con quello del puro sospetto¹¹⁸⁶, il variegato arsenale messo a disposizione del giudice favorisce lo snaturamento del procedimento penale da sede di accertamento illuminata dalla presunzione di non colpevolezza dell’indagato/imputato a luogo privilegiato della sua condanna per finalità neutralizzanti¹¹⁸⁷. Nelle ipotesi più estreme, come una parte della dottrina sottolinea con specifico riferimento all’esempio francese, siffatto stravolgimento del procedimento penale può assumere i contorni di «una politicizzazione della giustizia che si apprezza nel dominio dell’esecutivo lungo l’intero processo di penalizzazione»¹¹⁸⁸.

1.2. La consacrazione della finalità neutralizzante della pena

Se quanto ricostruito finora pare collocabile agli estremi diametralmente opposti rispetto ai canoni del diritto penale costituzionalmente orientato, anche il versante della pena sembra fornire indicazioni tutt’altro che rassicuranti. Quanto si è detto in riferimento alle tendenze non solo all’aumento edittale in astratto, ma anche all’incremento delle pronunce di condanna, all’inasprimento delle pene commisurate in concreto e della loro esecuzione

¹¹⁸² L. FERRAJOLI, *Cos’è il garantismo*, in *Criminalia*, 2014, p. 135.

¹¹⁸³ Al riguardo, cfr. l’analisi di A.M. MAUGERI, *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in *Arch. Pen.*, 29 marzo 2018.

¹¹⁸⁴ Cfr. A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., pp. 322 ss.

¹¹⁸⁵ «In molti paesi, il legislatore ha considerato alcune garanzie procedurali come oneri rispetto all’efficienza della prevenzione, dell’indagine e della repressione della criminalità grave»: J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 257. Nello stesso senso, v. altresì M. CANCIO MELIÀ, *Terrorismo y Derecho penal: sueño de prevención, pesadilla del Estado de Derecho*, cit., pp. 307 ss.

¹¹⁸⁶ Cfr. F. GALLI, *Freedom of thought or ‘thought-crimes’? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 123.

¹¹⁸⁷ Cfr. J. A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 258: «abbassando le soglie (ragionevole sospetto o gravi indizi fino a semplici indizi, onere della prova invertito, presunzioni legali di colpevolezza) per innescare l’indagine penale e per imporre misure coercitive, la presunzione di innocenza è erosa e sostituita da misure oggettive di sicurezza»; O. CAHN, *Le dispositif antiterroriste français est-il une loi d’exception ?*, cit., p. 456: «la pericolosità potenziale del sospettato di terrorismo è divenuta il fondamento pressoché esclusivo della repressione»; nonché, da ultimo, A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 332: «la costruzione di fattispecie di pericolo astratto espressive di forme di tutela straordinariamente anticipate innescano sotterranei fenomeni di amministrativizzazione dell’attività inquirente e giudiziaria, ormai volta non già a accertare e punire l’offesa a beni giuridici, quanto a neutralizzare forme di mera pericolosità sociale». Da una prospettiva generale, infine, U. KINDHÄUSER, *Gefährdung als Straftat: rechtstheoretische Untersuchungen zur Dogmatik der abstrakten und konkreten Gefährdungsdelikte*, Francoforte, 1989, p. 280 riassume la categoria dei reati di pericolo astratto come norme di sicurezza.

¹¹⁸⁸ V. CODACCIONI, *Au cœur de la généalogie de l’antiterrorisme, une juridiction de exception : la cour de sûreté de l’Etat*, cit., p. 53. Cfr. per tutti M. PAPA, *Droit pénal de l’ennemi et de l’inhumain : un débat international*, cit., pp. 3 ss.; e F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 188-189.

carcerocentrica¹¹⁸⁹ in regimi di sicurezza e alla loro funzione mascherata di misure di sicurezza innocuizzanti rispetto alla pronosticata pericolosità futura del condannato¹¹⁹⁰ pare confermato da uno sguardo cursorio ad alcuni dati statistici.

Innanzitutto, il succitato “*TE-SAT 2016 (European Union Terrorism Situation and Trend Report)*”¹¹⁹¹ fotografa come la maggior parte delle pene detentive per reati terroristici nel 2015 siano state irrogate in Francia (ben 424), in Spagna (187) e nel Regno Unito (134)¹¹⁹²; e cioè in tre dei quattro Stati assunti come modello nella presente indagine. Il calcolo della durata media delle pene in questione irrogate per i medesimi reati effettuato in relazione al 2017 (6 in Francia e 5 in Italia, in Spagna e nel Regno Unito) colloca poi tutti e quattro gli Stati-modello nella *top ten* degli Stati membri dell’Unione europea, al di sotto della sola Grecia¹¹⁹³.

Inoltre, secondo uno degli ultimi report pubblicati da Eurojust, il 47% delle pene inflitte per reati terroristici su scala continentale è stato contenuto entro i cinque anni di reclusione, mentre quelle pari o superiori a dieci anni hanno rappresentato addirittura il 33%. Questo dato risulta particolarmente emblematico tenuto conto del fatto che, come si è visto, la stragrande maggioranza delle fattispecie introdotte dalle legislazioni penali antiterrorismo di Italia, Francia, Spagna e Regno Unito punisce atti vieppiù lontani dalla messa in pericolo dei beni giuridici tutelati. Sempre Eurojust ha evidenziato altresì che nel 2012 le pene pari o superiori a dieci anni di reclusione erano calcolate al 24% delle pene inflitte per reati terroristici, con un incremento annuo su scala europea pari al 9% verificatosi prima ancora che i processi di riforma sopra analizzati fossero portati fino allo stadio odierno¹¹⁹⁴.

Sempre su scala continentale, lo stesso report fa cenno altresì alla tendenza all’inflazione – in alcuni Paesi, non più così sporadica – della pena dell’ergastolo. Al riguardo, Eurojust cita a titolo esemplificativo Francia, Irlanda e Regno Unito (e quindi due dei quattro Stati-modello esaminati in questa sede)¹¹⁹⁵; ma parrebbe verosimile ritenere che nei prossimi documenti ricognitivi potrebbe riaffiorare anche la Spagna, grazie all’avvenuta reintroduzione della *prisión permanente revisable* nel sistema penale domestico. Dal canto proprio, in riferimento al 2016, Europol ha rilevato la medesima tendenza anche nei sistemi giuridici di Grecia e Svezia, nei quali per giunta il numero medio di anni di pena detentiva imposti nello stesso anno per reati terroristici risulta davvero elevatissimo (28 anni per entrambi)¹¹⁹⁶.

Letti congiuntamente alla luce di quanto si è detto finora, i dati diffusi da Eurojust ed Europol sembrano confermare i campanelli d’allarme relativi:

a) all’abbandono del più importante fondamento costituzionale della pena (quello cioè della sua direzione rieducativa, da perseguire attraverso un dialogo costante tra condannato e istituzioni penitenziarie e un adattamento periodico della pena stessa alle evoluzioni di ciascuna vicenda umana e alla diversa intensità, nel tempo, delle istanze retributive, general-preventive e special-preventive). Questo primo campanello d’allarme si iscrive nella tendenza generale, recentemente evidenziata da una parte della dottrina, al «declino della welfare penalty e del suo ideale di riabilitazione, una visione che è stata messa gradualmente da parte da una svolta punitiva importata dagli Stati Uniti secondo alcuni, o da una forma di ‘*new penology*’ o di ‘cultura del controllo’ secondo altri, o addirittura, come suggerisce una

¹¹⁸⁹ Di cui, da ultimo e per tutti, ricostruisce, aderendovi, le critiche R. BARTOLI, *Il carcere come extrema ratio: una proposta concreta*, in *La lotta al sovraffollamento carcerario in Europa. Modelli di pena e di esecuzione nell’esperienza giuridica comparata*, cit., pp. 185 ss.

¹¹⁹⁰ M. LLOBET ANGLÍ, *Terrorismo o terrorismos? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, cit., p. 241.

¹¹⁹¹ Cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 2.2.2.

¹¹⁹² In dottrina, v. S. MENDOZA CALDERÓN, *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Estrategias de actuación penal conforme al Tratado de Lisboa y respuestas legislativas*, cit., p. 138.

¹¹⁹³ Paese, questo, in cui la durata media delle pene detentive in relazione a reati terroristici ammonta addirittura a 17 anni. V. *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, cit., p. 20.

¹¹⁹⁴ V. Eurojust, *Terrorism Convictions Monitor*, cit., p. 22.

¹¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁹⁶ *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2017, cit., p. 20.

più prudente, postmoderna interpretazione, da un mix di influenze oscillanti tra punizione e welfare»¹¹⁹⁷;

b) nonché, in parallelo, alla definitiva implementazione dell'appena menzionato paradigma della *new penology* (altresi noto come «*acturial justice*») ¹¹⁹⁸, il quale infiltra nel sistema «una strategia di gestione del rischio per l'amministrazione della giustizia penale, finalizzata a rendere sicuri al costo più basso possibile una classe pericolosa di individui la cui riabilitazione è ritenuta vana e impossibile»¹¹⁹⁹. La diffusione di questo paradigma sanzionatorio-precauzionale su scala europea ha collocato la neutralizzazione dei soggetti ritenuti terroristi *in pectore* al centro delle politiche di settore¹²⁰⁰. La sua implementazione finisce per traslare il sospetto «dagli individui a categorie sociali, ad esempio i migranti»¹²⁰¹ o «la popolazione Musulmana»¹²⁰² e per «sviluppare sentimenti di esclusione e discriminazione»¹²⁰³ attraverso un diritto penale creatore di identità sociale¹²⁰⁴ che si stringe attorno ai valori percepiti dalla cittadinanza vittimizzata e contro nemici demonizzati¹²⁰⁵.

2. La circolarità orizzontale e verticale dei modelli nazionali nel processo di armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo

Come si è detto, dunque, anche in Europa il diritto di lotta al terrorismo internazionale sembra slittare progressivamente verso il diritto penale del nemico¹²⁰⁶. Nello spazio giuridico europeo, questa degenerazione pare il frutto di un processo di armonizzazione al tempo stesso:

- a) *indotto* dalla vincolatività delle fonti sovranazionali di settore – e in particolare di quelle eurounitarie, date le loro maggiori *chances* di giustiziabilità in caso di inadempimento a livello nazionale¹²⁰⁷;
- b) e ancor prima *spontaneo*, grazie a una circolarità¹²⁰⁸ a livello sia orizzontale sia verticale dei modelli normativi adottati dagli Stati considerati all'avanguardia

¹¹⁹⁷ F. BAILLEAU, Y. CARTUYVELS, *Juvenile justice in Europe. Between continuity and change*, in *The Routledge Handbook of European Criminology*, cit., pp. 465-466 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹¹⁹⁸ M.M. FEELEY, J. SIMON, *The new penology*, in *Criminology*, Vol. 30, Iss. 4, 1992, p. 449. Per ulteriori approfondimenti, cfr. altresì T. SLINGENEYER, *The new penology: a grid for analyzing the transformation of penal discourses, techniques and objectives*, in *Champ pénal*, Vol. IV, 2007, <http://journals.openedition.org/champpenal/7798>; e S. SNACKEN, A. BAUWENS, D. VAN ZYL SMIT, H. TOURNEL, R. MACHIELS, *Prisons and punishment in Europe*, S. SNACKEN, A. BAUWENS, D. VAN ZYL SMIT, H. TOURNEL, R. MACHIELS, *Prisons and punishment in Europe*, in *The Routledge Handbook of European Criminology*, cit., pp. 428-429.

¹¹⁹⁹ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 29. Anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. altresì S. CANEPPELE, *The terrorist threat before and after 9/11. What has changed in Europe*, cit., p. 490.

¹²⁰⁰ V. C. APPLETON, C. WALKER, *The penology of terrorism*, cit., p. 448; C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 283. In termini più generali, v. altresì S. SNACKEN, A. BAUWENS, D. VAN ZYL SMIT, H. TOURNEL, R. MACHIELS, *Prisons and punishment in Europe*, cit., p. 425.

¹²⁰¹ S. CANEPPELE, *The terrorist threat before and after 9/11. What has changed in Europe*, cit., p. 490.

¹²⁰² *Ibidem*.

¹²⁰³ *Ibidem*. Per tutti, si rinvia altresì a D. COLE, *Enemy Aliens*, New York, 2006, *passim*.

¹²⁰⁴ M. LLOBET ANGLÍ, *Terrorismo o terrorismos? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, cit., p. 238.

¹²⁰⁵ In merito alla «demonizzazione» del nemico nell'ambito del diritto penale del nemico nel suo versante simbolico, si rinvia di nuovo a M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., in particolare p. 49.

¹²⁰⁶ A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 335.

¹²⁰⁷ Cfr., *supra*, sub PARTE II.

¹²⁰⁸ Da una prospettiva generale, in merito al fenomeno della circolarità delle soluzioni normative all'interno degli ordinamenti giuridici nazionali si rinvia per tutti a R. SACCO, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Baden-Baden, 2011, pp. 25 ss.; K. ROACH, *The migration and derivation of counter-terrorism*, cit., p. 68, utilizza invece il termine «migration»: «[m]igrazione fa riferimento a un processo dove una legge o una parte di essa adottata in una giurisdizione o in una branca del diritto viene adattata e appunto migra in un'altra giurisdizione o branca del diritto. Questo processo è stato chiamato trapianto, armonizzazione o addirittura propagazione virale, ma il concetto di migrazione cattura più accuratamente i sottili cambiamenti apportati alle leggi una volta esportate». Cfr. altresì K.L. SCHEPPELE, *The Migration of the anti-constitutional ideas*, in *The Migration of Constitutional Ideas*, a cura di S. Choudhry, Cambridge, 2006, in particolare p. 347.

nell'attività di contrasto al terrorismo stesso¹²⁰⁹.

Detta circolarità è favorita, in linea generale, dalla «crescente ‘convergenza’ nel dibattito, nelle politiche e nelle *possibili* pratiche di prevenzione del crimine negli stati Europei [...] in tempi in cui ha luogo un'importazione di idee e prassi politiche sia all'interno dell'Europa sia tra quest'ultima e le altre parti del mondo»¹²¹⁰. Anche su un piano più strettamente giuridico, la medesima circolarità appare una manifestazione di un analogo processo di «*natural convergence*»¹²¹¹ dei sistemi giuridici nazionali. Quest'ultimo si nutre «delle somiglianze nelle costituzioni delle democrazie Occidentali e della cultura internazionale comune prodotta dall'aumento delle comunicazioni e dei movimenti, del commercio e delle organizzazioni internazionali, dell'internazionalizzazione del business e della tecnologia e della crescente consapevolezza delle questioni globali condivise [...], dei programmi di scambio studentesco e degli schemi di scambio culturale»¹²¹². L'effetto prodotto è un ravvicinamento sommerso di modelli e soluzioni normativi che coesiste con i particolarismi fisiologicamente radicati nell'evoluzione storica di ciascuno Stato e nei riflessi di quest'ultima sul piano del diritto¹²¹³. Con particolare riferimento al panorama giuridico della Piccola Europa, tale processo di convergenza spontanea dei sistemi giuridici dei Paesi UE innescato dall'ordine giuridico globalizzato di cui l'Unione rappresenta un attore protagonista sviluppa progressivamente una «piattaforma comune di supporto giuridico all'integrazione europea, uno *jus commune* costruito sui mattoni del metodo giuridico comparato»¹²¹⁴.

A livello *orizzontale*, secondo la linea di tendenza sopra descritta, forti altresì di un'approvazione tacita a livello politico da parte degli altri governi i legislatori degli Stati-modello esaminati in questa sede hanno dato vita a normative di contrasto tali persino da superare le fonti sovranazionali in termini di rigidità preventiva e repressiva¹²¹⁵, perseguendo in parte anche lo scopo di placare l'aria di insicurezza respirata dai consociati e mantenere saldo il consenso del rispettivo elettorato¹²¹⁶. Forti altresì di una pressoché generalizzata approvazione politica anche all'interno delle sedi sovranazionali e dell'esperienza maturata sul campo dai suddetti Stati, i modelli giuridici in questione risultano appetibili per gli altri Stati membri, soprattutto per quelli che – non essendo stati gravemente afflitti, in passato, dal terrorismo a dimensione prettamente nazionale – dispongono di un apparato normativo di settore più o meno embrionale o comunque meno ricco¹²¹⁷.

¹²⁰⁹ In senso analogo, in relazione ai sistemi giuridici di Italia, Francia e Regno Unito, cfr. F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 267: «attualmente i tre regimi [...] tendono a convergere e a influenzarsi reciprocamente in risultato della minaccia comune così come della dedizione condivisa a una comune ‘war on terror’». Evidenzia la particolare intensità del fenomeno descritto in questa sede come circolarità dei modelli nel settore del contrasto al terrorismo K. ROACH, *The migration and derivation of counter-terrorism*, cit., p. 68 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹²¹⁰ A. EDWARDS, G. HUGHES, N. LORD, *Crime prevention and public safety in Europe. Challenges for comparative criminology*, in *The Routledge Handbook of European Criminology*, cit., p. 374.

¹²¹¹ P. DE CRUZ, *Comparative Law in a Changing World*, terza edizione, Londra-New York, 2008, p. 513.

¹²¹² *Ibidem*.

¹²¹³ Cfr. *ivi*, pp. 513-514.

¹²¹⁴ V. K. LENAERTS, *Interlocking legal orders in the European Union and comparative law*, in *JCLQ*, Vol. 52, 2003, pp. 878-879.

¹²¹⁵ Inoltre, in via di integrazione rispetto ai succitati esempi, D. PJ WALSH, *Erasing the distinction between anti-terrorist and criminal justice measures in Ireland: past and present*, cit., p. 215 sottolinea che anche in Irlanda «[l]e previsioni legislative dei reati contro lo Stato eccedono quanto necessario a rispettare molti degli obblighi anti-terrorismo europei e internazionali».

¹²¹⁶ Attorno all'attenzione prestata dai *policy makers* al consenso dei consociati in tempi di maggiore insicurezza, cfr. diffusamente D. GARLAND, *The culture of control*, cit., *passim*; e L.K. DONOHUE, *The Cost of Counterterrorism: Power, Politics, and Liberty*, New York, 2008, *passim*.

¹²¹⁷ Emblematico, in questo senso, è il caso della Finlandia, Stato UE storicamente privo di «forti movimenti separatisti» la cui legislazione antiterrorismo «è dipeso dal progresso del trattamento delle questioni terroristiche nella scena internazionale»: K. NUOTIO, *Terrorism as a catalyst for the emergence, harmonisation and reform of the criminal law*, cit., p. 1001. Sempre in via di integrazione rispetto agli esempi sopra riportati, in Belgio la riforma legislativa del 20 luglio 2015 (legge 2015-07-20/08, entrata in vigore il 15 agosto 2015, art. 2, 112) ha introdotto nel codice penale – prima che a livello UE venisse adottata la direttiva 2017/541 – una fattispecie incriminatrice che punisce i viaggiatori da e verso il Belgio stesso in presenza della finalità di commettere uno o più atti terroristici elencati dall'art. 137 c.p., eccezion fatta per

A livello *verticale*, invece, la circolarità dei modelli nazionali nel processo di armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo si estrinseca sotto forma di una vera e propria incidenza invertita esercitata da tali modelli sull'attività dei *law makers* sovranazionali. Il confronto tra le legislazioni nazionali di Italia, Francia, Spagna e Regno Unito e le discipline internazionale e regionale di contrasto al terrorismo ha fatto infatti emergere come diverse fonti ultra-nazionali – soprattutto, da ultima, la direttiva 2017/541 – abbiano cristallizzato soluzioni incriminatrici già sposate, in precedenza, dai suddetti Stati-modello.

In ogni caso, l'irrigidimento del diritto penale antiterrorismo a livello sovranazionale potrebbe non essere stato ancora portato al suo massimo compimento, dato che la medesima direttiva non ha fatto proprie tutte le soluzioni iper-punitive nazionali. Pertanto, potenzialmente, la strada verso nuovi e ancor più problematici interventi di armonizzazione delle legislazioni penali nazionali resta tuttora aperta e forse addirittura presagibile in caso, per esempio, di permanenza e di ulteriore recrudescenza dell'emergenza terroristica.

Un rischio del tutto analogo sembra sussistere anche al di fuori del circuito legislativo eurounitario. Sempre sulla scorta del *trend* politico cui si è fatto riferimento poc'anzi, i legislatori nazionali potrebbero sciogliere definitivamente la briglia e introdurre a livello domestico altre novità normative ulteriormente derogatorie della complessiva coerenza interna al sistema e dei canoni fondamentali del diritto penale, promettendo ai consociati che simili interventi porteranno loro un beneficio apprezzabile in termini di sicurezza¹²¹⁸.

3. *L'incidenza distorsiva delle riforme antiterrorismo sulle parti generali nazionali*

I profili problematici che gettano ombre sulle recenti riforme legislative di contrasto al terrorismo internazionale non sembrano circoscritti alle aree – per vero, già di per sé assai vaste – del diritto penale di parte speciale, di quello processuale e di quello amministrativo di prevenzione. Tali riforme finiscono per incidere negativamente anche sulle parti generali dei sistemi penali nazionali, distorcendone canoni e istituti che guidano il giudizio in ordine alla responsabilità penale individuale sui quali i sistemi stessi si erigono¹²¹⁹.

3.1. *La “normalizzazione dell'emergenza” come presupposto del degrado delle tradizioni penali domestiche di parte generale*

Il movimento circolare dei modelli penali di contrasto al terrorismo si manifesta non soltanto nella «migrazione delle pratiche mediocri tra giurisdizioni»¹²²⁰, ma altresì

la mera minaccia di realizzare detti atti (art. 140 *sexies* c.p.). Più in generale, tra il 2013 e il 2016 il legislatore belga ha sensibilmente esteso la normativa penale antiterrorismo *ivi* vigente, facendola convergere ulteriormente verso le fonti UE allora in vigore e soprattutto verso i paradigmi adottati dagli Stati-modello in esame in questa sede (v. l. 2013-02-18/01 e 2016-08-03/15). E ancora, sempre in Belgio, l'incidenza della comparazione penale e della circolarità orizzontale dei modelli nazionali nel processo di armonizzazione delle legislazioni penali antiterrorismo ha lasciato anche un'altra traccia evidente. Recentemente, infatti, il Parlamento nazionale ha approvato una legge premiale in materia di pentitismo (*Loi du 22 juillet 2018 modifiant le Code d'instruction criminelle en ce qui concerne les promesses relatives à l'action publique, à l'exécution de la peine ou à la détention consenties à la suite d'une déclaration dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme*, in *Belgisch Staatsblad*, 7 agosto 2018, n. 185) in seguito a un dibattito che ha beneficiato dell'apporto proveniente dalla comparazione con sistemi penali all'avanguardia (su tutti, quello italiano: cfr., *infra*, sub PARTE IV, par. 1.3.1 ss.) e dalla consultazione di giuristi accademici esperti sul tema in questione. Inoltre, in riferimento ancora al modello penale relativo ai trasferimenti all'estero con finalità di terrorismo, lo stesso può dirsi poi in relazione alla Svezia: v. Eurojust, *Foreign Terrorist Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response. Fourth Eurojust Report*, cit., pp. 38-39.

¹²¹⁸ Davvero emblematico quanto sorprendente risulta allora il dibattito avviato in Ungheria allo scopo di estendere la responsabilità penale minorile per reati terroristici abbassando l'età minima prevista *ex lege* a 12 anni: v. Eurojust, *Foreign Terrorist Fighters: Eurojust's Views on the Phenomenon and the Criminal Justice Response. Fourth Eurojust Report*, cit., p. 38. Per alcuni approfondimenti sul tema, cfr. *infra*, sub PARTE V, par. 2.1.2.

¹²¹⁹ V. V. MALABAT, *Les mutations du droit pénal à l'épreuve de la lutte contre le terrorisme*, cit., pp. 176 ss.

¹²²⁰ G. LENNON, C. WALKER, *Conclusion*, cit., p. 464.

nell'«estensione» [delle stesse pratiche] dai codici anti-terrorismo ad aree normative differenti»¹²²¹. La dottrina pubblicistica evidenzia da tempo uno dei principali profili problematici che emerge nell'attività di contrasto a fenomeni criminali attraverso legislazioni e provvedimenti eccezionali sensibilmente derogatori dell'impianto normativo ordinario: la cosiddetta normalizzazione dell'emergenza¹²²². Nella letteratura penalistica, secondo l'analisi di Francesca Galli, «[l]a nozione di 'normalizzazione' descrive un processo attraverso il quale le misure di emergenza indotte da eventi eccezionali divengono istituzionalizzate gradualmente come parte del sistema penale ordinario, persino molto tempo dopo che le circostanze che le hanno innescate sono svanite»¹²²³. In altre parole, grazie anche (se non soprattutto) alla carica simbolica che esse possiedono e che ne sottende l'adozione, «impiantare leggi per condizioni estreme nel sistema giuridico ordinario può costituire una nuova normalità nella quale vi siano più poteri per le autorità e meno diritti per gli individui»¹²²⁴. *Mutatis mutandis*, lo stesso può dirsi in relazione al paradigma del diritto penale del nemico: come una parte della dottrina ha sottolineato, «[l]e [sue] assi strutturali [...] si trasmettono così – attraverso argomentazioni di identificazione simbolica – a nuovi settori di regolamentazione con maggiore rapidità di quanto farebbe un'argomentazione razionale basata su rischi misurabili»¹²²⁵.

Insomma, non solo il diritto penale antiterrorismo non viene rimosso dall'ordinamento giuridico o modificato al ribasso durante le fasi storiche in cui l'emergenza terroristica decresce¹²²⁶. Le nuove fattispecie incriminatrici e gli speciali poteri previsti nel settore del contrasto al terrorismo dispiegano dunque una potenza espansiva ultronea rispetto al proprio ambito applicativo originario¹²²⁷. Quest'ultima risulta tale addirittura da erigere le previsioni eccezionali a modello di riferimento delle strategie nazionali di fronte a fenomeni che destano un particolare allarme sociale¹²²⁸. Così, «[d]'eccezione in eccezione, l'eccezione cessa di confermare la regola; essa la contamina, la cancrenizza e finisce per sopprimerla»¹²²⁹, soppiantando con un effetto *boomerang* il sistema repressivo di diritto comune e divenendone parte integrante indissolubile¹²³⁰.

¹²²¹ *Ibidem*.

¹²²² Nella dottrina italiana, si rinvia per tutti a S. MOCCIA, *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, cit., *passim*; E. LO MONTE, *La 'perenne emergenza': una breve riflessione sull'attualità di un libro*, in *Politica criminale e cultura giuspenalistica. Scritti in onore di Sergio Moccia*, cit., pp. 265 ss.; A. SESSA, *La fisiologica sistematicità dell'emergenza: tendenze autoritarie nel diritto giurisprudenziale penale compulsivo*, *ivi*, pp. 309 ss.

¹²²³ F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 124 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati. V. altresì ID., *The War on Terror and Crusading Judges: Re-establishing the Primacy of the Criminal Justice System*, cit., pp. 156 ss.; e C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 18. In senso analogo, e altresì per alcuni spunti comparati in riferimento al delicato contesto di guerra al terrorismo in Algeria, cfr. M. BOUMGHAR, *L'hypothèse de la « guerre contre le terrorisme » en Algérie : quand l'exception devient la règle ou la transformation du droit commun et des rapports entre autorités civiles et militaires sous l'effet des mesures dérogatoires et exceptionnelles*, in *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, cit., pp. 15 ss.

¹²²⁴ E.M. SALZBERGER, *Counter-Terrorism Law and the Rule of Law Under Extreme Conditions: Theoretical Insights and the Experience of Israel*, cit., p. 50.

¹²²⁵ M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 42.

¹²²⁶ Per tutti, evidenzia la «longevità» del diritto antiterrorismo C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 4.

¹²²⁷ Anche per ulteriori approfondimenti e riferimenti bibliografici, M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p., pp. 74 ss.; ID., M. CANCIO MELIÁ, *Terrorismo y Derecho penal: sueño de prevención, pesadilla del Estado de Derecho*, cit., pp. 322 ss.

¹²²⁸ V. F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 124; S. BRONITT, B. MCSHERRY, *Principles of criminal law*, terza edizione, Sidney, 2010, p. 980.

¹²²⁹ M. MASSÉ, *Table ronde conclusive*, cit., p. 279.

¹²³⁰ V. *ibidem*. Con specifico riferimento all'ordinamento giuridico italiano, cfr. M. DONINI, *Terrorismo e ruolo della giurisprudizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., p. 141; M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, cit., p. 254: «l'iniezione nei codici e nelle leggi penali «comuni», attraverso disposizioni eccezionali», di «modelli» punitivi e soprattutto preventivi «efficientisti» propri del c.d. diritto penale del nemico finirebbe necessariamente per condizionare, ad opera di una giurisprudenza (per sua cultura e «ideologia») non certo garantista, l'interpretazione «sistematica» e la conseguente applicazione di *tutte le altre* norme di diritto penale, *facendo diventare nella prassi l'«eccezione» la «regola»*; pervenendosi così alla fine a sottrarre a tutti indistintamente i cittadini le garanzie penali fondamentali, sostanziali, processuali e penitenziarie. Cittadini che così diventerebbero, paradossalmente, «vittime» due volte: del terrorismo e degli organi dello Stato in nome di una lotta «efficiente» al terrorismo». Un esempio emblematico della tendenza or ora descritta è dato

3.1.1. *I giudizi sulla natura del pericolo e sul nesso di causalità tra condotte (ultra-)preparatorie ed evento*

Le ripercussioni negative prodotte sull'intero sistema penale dalla legislazione dell'emergenza e dalla sua normalizzazione strisciante sembrano toccare, per l'appunto, persino alcuni profili centrali di parte generale. Infatti, lo spartito rigidamente preventivo/precauzionale delle recenti politiche criminali antiterrorismo (e le relative ripercussioni sul piano sia della costruzione dei reati di pericolo, sia del giudizio sulla natura di detto pericolo in sede interpretativa), le sfrenate anticipazioni di tutela sul piano normativo e la snaturazione delle finalità della pena rispetto all'obiettivo rieducativo sancito dal dettato costituzionale deformano le teorie generali del tentativo e della complicità¹²³¹. erette, pur nella permanenza di particolarismi tuttora significativi da ordinamento a ordinamento, attorno all'irrilevanza penale degli atti meramente preparatori e dei fatti a materialità attenuata e di attenuatissimo disvalore sul piano oggettivo. Inoltre, taluni giudizi inerenti alla struttura del reato come (non soltanto la qualificazione della tipologia di pericolo previsto dalla fattispecie incriminatrice, ma persino) l'accertamento casistico del nesso di causalità tra la condotta preparatoria o ultra-preparatoria e l'evento sembrano subire interferenze di non poco momento.

Uno spunto in questo senso è fornito dall'ordinamento giuridico israeliano. Nel caso *Jabrin v. State of Israel* un giornalista è stato condannato sia in primo grado sia in grado d'appello per il reato di supporto a un'organizzazione terroristica¹²³² per avere pubblicato una serie di articoli che supportavano e incoraggiavano, secondo le Corti, la commissione di atti di protesta politica a contenuto violento. In particolare, per quanto ora interessa maggiormente, nel secondo grado di giudizio la Suprema Corte di Israele ha statuito che ai fini della sussistenza del reato di supporto a un'organizzazione terroristica non è necessario accertare un nesso causale dalla tipica intensità probabilistica tra la condotta tenuta e l'evento di pericolo tipizzato dalla fattispecie. In altre parole, secondo detta Corte non sarebbe necessario accertare che la pubblicazione di materiale divulgativo renda ragionevolmente probabile l'insorgere di un pericolo attuale che i suoi destinatari commettano atti violenti di natura terroristica¹²³³.

Anche le Corti del Regno Unito hanno approfondito la questione relativa all'intensità della *connection* tra condotte preparatorie e atti terroristici finali di cui si pianifica

dall'ordinamento giuridico irlandese, da tempo provvisto di una consistente legislazione penale antiterrorismo in risposta ai diversi gruppi eversivi attivi sul territorio nazionale. Mentre inizialmente tale legislazione era stata costruita in modo da dare vita, in via eccezionale, a un vero e proprio sottosistema penale parallelo all'impianto normativo ordinario e garantista, di riforma in riforma il confine tra il primo e il secondo è gradualmente svanito inquinando al ribasso persino gli *standard* di tutela della giustizia penale ordinaria. Per ulteriori approfondimenti al riguardo, v. D.PJ WALSH, *Erasing the distinction between anti-terrorist and criminal justice measures in Ireland: past and present*, in *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, cit., pp. 212 ss.

¹²³¹ Oltre all'esempio emblematico della punibilità del tentato arruolamento con finalità di terrorismo in presenza di condotte idonee e dirette in modo inequivoco al raggiungimento di seri accordi terroristici (ipotesi, questa, riconosciuta dalla recente giurisprudenza di legittimità nell'ordinamento giuridico italiano: cfr., *supra*, sub PARTE III, *Capitolo I*, par. 1.4.1, lett. c), in Olanda il *Wet terroristische misdrijven* ha modificato in senso estensivo la disciplina della *criminal conspiracy*. Inoltre, con riferimento al Regno Unito, si veda F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., p. 71: «la legislazione antiterrorismo del Regno Unito è un esempio particolarmente controverso di un trend attuale nel diritto penale inglese, che è quello di creare nuovi reati in modalità anticipata in aggiunta alle categorie tradizionali di conspiracy, incitement e attempt». Anche per i riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. infine C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., p. 132; M.J. BORGERS, E.V. SLIEDREGT, *The Meaning of the Precautionary Principle for the Assessment of Criminal Measures in the fight against terrorism*, cit., p. 176.

¹²³² Reato, questo, previsto dalla *Section 4 del Prevention of Terrorism Ordinance*, la quale è stata recentemente sostituita dalla *Counter-Terrorism Law 2016*, approvata dal Parlamento israeliano il 23 giugno 2016 ed entrata in vigore l'1 novembre 2016.

¹²³³ V. E.M. SALZBERGER, *Counter-Terrorism Law and the Rule of Law Under Extreme Conditions: Theoretical Insights and the Experience of Israel*, cit., p. 54.

l'esecuzione. Al riguardo, il caso *R v Zafar*¹²³⁴ rivela però l'esistenza di un rilevante contrasto interpretativo. La Corte di prima istanza condannò gli imputati per il reato di *possession of an article for terrorist purposes* presumendo la loro intenzione di usare tali *articles* per preparare atti terroristici sulla base di uno scarso compendio probatorio. Il giudizio di secondo grado ha invece adottato un diverso punto di vista, statuendo che «sebbene essi avessero scaricato e condiviso materiale collegato al terrorismo, non era stata raggiunta la prova della finalità terroristica o della pianificazione di atti terroristici (e cioè una *connessione diretta* tra l'oggetto posseduto e l'atto terroristico)»¹²³⁵.

Pertanto, anche nel sistema penale del Regno Unito – ma lo stesso discorso potrebbe essere fatto valere, *mutatis mutandis*, anche per le legislazioni antiterrorismo di tutti gli altri Stati – permane il dubbio relativo all'intensità del nesso eziologico tra condotta ed evento terroristico di pericolo da provare in sede di giudizio. Intensità, questa, che può essere appunto aumentata esigendo un vincolo diretto e concreto sul piano della causalità individuale, o al contrario diminuita accontentandosi di un vincolo indiretto e presunto sul piano della causalità generale¹²³⁶. In questo ultimo caso le *inchoate offences* in materia di criminalità terroristica finiscono però per punire, con contorni eccessivamente ampi, il silenzio in circostanze sospettose, condotte che possono mostrarsi connesse – seppure in maniera remota o indiretta – a futuri atti di terrore o che possono aumentare il rischio che questi ultimi vengano commessi¹²³⁷.

Rispetto alla tendenza generale all'incremento delle condanne per reati terroristici nelle Corti degli Stati-modello¹²³⁸, anche il suddetto orientamento estensivo della causalità sembra pre-orientato all'obiettivo finale che le Procure si prefiggono di raggiungere in esito al procedimento penale: l'infliczione di una pena – sovente, oltre che particolarmente elevata, anticipata da misure cautelari detentive – tale da neutralizzare l'individuo e produrre un (per vero, controverso) effetto preventivo rispetto alla generalità dei soggetti psicologicamente prossimi alla causa terroristica. Svincolare le Corti da un rigoroso accertamento del nesso eziologico tra condotta ed evento pericoloso nell'ambito di fattispecie incriminatrici a tutela così nettamente anticipata facilita certamente il compito punitivo assunto da una parte delle magistrature nazionali. I giudizi di responsabilità penale effettuati dalle Corti verranno infatti svolti in assenza degli adeguati contrappesi garantistici, se si tiene conto del fatto che la capacità selettiva della causalità generale intesa come ragionevole probabilità si attenua lasciando il posto a concetti più sfumati quali la semplice possibilità o l'aumento del rischio di verifica del pericolo per la sicurezza pubblica. Inoltre, l'accertamento della causalità individuale per verificare il ruolo di altri fattori concorrenti o addirittura già di per sé sufficienti alla causazione del suddetto pericolo finisce di fatto per essere del tutto aggirata.

3.1.2. *Antiche ideologie riconsacrate: la dimensione collettivo-utilitaristica della pena in Francia*

Oltre ad alcune componenti centrali nella struttura del reato e nell'accertamento della responsabilità penale quali le soglie minime di rilevanza di atti meramente preparatori¹²³⁹, di contributi atipici alla commissione del reato e del collegamento causale tra condotta ed evento, talora le riforme emergenziali antiterrorismo si sono spinte addirittura fino al punto

¹²³⁴ [2008] EWCA Crim 184.

¹²³⁵ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 61 (corsivo aggiunto). Cfr. altresì C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 212.

¹²³⁶ Come noto, la bipartizione del giudizio di accertamento del nesso di causalità sul piano prima generale poi individuale è stata tracciata, nell'ordinamento giuridico italiano, dalla celeberrima sentenza *Franzese* pronunciata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione: Sezioni Unite, sent. 10 luglio 2002, pubblicata in *Dir. pen. proc.*, 2003, pp. 50 ss., con nota di A. DI MARTINO, *Il nesso causale attivato da condotte omissive tra probabilità, certezza e accertamento*.

¹²³⁷ Cfr. G. VIRGO, *Terrorism: Possession of Articles*, in *Cambridge Law Journal*, Vol. 67, Part 2, 2008, pp. 236 ss.

¹²³⁸ Cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 2.2.2, e sub PARTE IV, par. 1.

¹²³⁹ Soglie, queste, che nelle recenti riforme legislative di contrasto al terrorismo fondamentalista arrivano a includere nel perimetro del penalmente rilevante persino – come si è visto – atti preparatori “al quadrato”.

di stravolgere espressamente l'equilibrio tra le finalità che la pena persegue. Mentre il *trend* prevalente nella giurisprudenza delle Corti nazionali lascia trasparire una propensione all'inflizione di pene neutralizzanti per la commissione di reati terroristici, la concomitante attività legislativa svolta in uno degli Stati-modello esaminati in questa sede si è spinta fino al punto di rileggere esplicitamente gli scopi perseguiti dalla pena alla luce della battaglia proattiva per il mantenimento della sicurezza pubblica. Il riferimento corre alla Francia, dove la riforma del *Code pénal* realizzata con la *Loi* 2014-896 del 15 agosto 2014 vi ha introdotto una nuova disposizione che valorizza espressamente una vocazione generale della pena ad «assicurare la protezione della società, prevenire la commissione di nuovi reati e *ristaurare l'equilibrio sociale*» (art. 130-1 *C.p.*)¹²⁴⁰.

Seppure il testo della medesima disposizione faccia altresì riferimento allo scopo di «*favoriser l'amendement, l'insertion ou la réinsertion*», la messa in vetrina di una siffatta proiezione finalistica della pena alla protezione di beni o interessi collettivi che abbracciano persino un ordine sociale da ripristinare esprime chiaramente quella tendenza che una parte della dottrina ha definito «*nouvelle contrainte pénale*»¹²⁴¹. La finalità rieducativa della pena rischia cioè di essere pretermessa ancor più prepotentemente dal discorso penale del momento storico attuale, a vantaggio della generalprevenzione e della retribuzione¹²⁴² quantomeno nella sua variante giuridica, «tradizionalmente concepita come riaffermazione dell'autorità dello Stato in precedenza compromessa dalla commissione del reato»¹²⁴³. Ciò determina in definitiva una ancor più netta primazia della sicurezza collettiva e la correlata, ulteriore rimodulazione al ribasso dello *standard* di tutela degli altri principi e diritti fondamentali in gioco¹²⁴⁴.

Tale rischio pare dovuto essenzialmente a due ragioni distinte. In primo luogo, la disposizione in questione possiede una valenza generale per eccellenza, implementabile nell'ambito del contrasto non solo al terrorismo internazionale ma anche di ogni altro settore criminale. La già innata propensione della legislazione dell'emergenza alla sua stabilizzazione parassitaria all'interno dell'ordinamento giuridico viene pertanto rinforzata da parte di un intervento legislativo adesivo a una concezione spiccatamente collettivo-utilitarista della pena. In secondo luogo, come si è visto, la mutevole percezione di un dato fenomeno criminale nella società da un momento storico a un altro condiziona i giudizi di bilanciamento tra istanze di tutela, principi e diritti in gioco, favorendo privazioni di libertà altrimenti inimmaginabili in un contesto sociale scervo da *shock* negativi e inducendo legislatori e giudici a cedere alla tentazione di agire in nome di una concezione ideale di sicurezza pubblica¹²⁴⁵.

L'art. 130-1 *C.p.* sembra rappresentare un esempio paradigmatico in questo senso. Ciò che però desta ancor più forti preoccupazioni rispetto alla sempre più facile soccombenza della finalità di reinserimento sociale alle varie sfaccettature utilitaristiche della pena è la relazione diretta, riportata alla luce dal medesimo articolo, tra l'inflizione della pena stessa e la restaurazione dell'equilibrio sociale. Questa relazione evoca infatti quelle tanto temute strumentalizzazioni della pena a scopo di repressione del dissenso politico manifestato con modalità più o meno destabilizzanti per l'ordine pubblico e di stabilizzazione della

¹²⁴⁰ Corsivo aggiunto. Al riguardo, v. L. GRÉGOIRE, *Les mesures de sûreté : un moyen au service de la lutte contre le terrorisme ?*, cit., p. 67. Per una rassegna di altri Stati (Cina e Bulgaria) le cui legislazioni hanno riconosciuto espressamente – seppure con gradi di intensità differenti – la finalità di prevenzione generale della pena in sede legislativa, cfr. L. PASCULLI, *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminali internazionali*, cit., p. 54, nt. 29.

¹²⁴¹ M. DELMAS-MARTY, *Vers une justice pénale prédictive*, cit., p. 61.

¹²⁴² Cfr. *ibidem*. V. altresì M. LLOBET ANGLI, *Terrorismo o terroristos? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, cit., p. 229: «la retribuzione come fine della punizione si converte in uno strumento per soddisfare le necessità sociali di pena, in modo che si domandano sanzioni suscettibili di mantenere i delinquenti incarcerati a vita».

¹²⁴³ A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 306. Si rinvia altresì al medesimo contributo per approfondimenti da una visuale prospettica estesa alle tendenze generali comuni alla normativa antiterrorismo dei diversi Paesi membri dell'Unione europea.

¹²⁴⁴ V. ancora M. DELMAS-MARTY, *Vers une justice pénale prédictive*, cit., p. 61.

¹²⁴⁵ Cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 4.1.

maggioranza di governo mediante la neutralizzazione dei suoi oppositori¹²⁴⁶.

3.1.3. *Le ricadute del diritto penale UE sulle parti generali dei suoi Paesi membri*

Per vero, in assenza di una teoria minima del reato e della pena a livello sovranazionale e di una visione comune tra l'Unione europea e gli Stati membri attorno alle principali regole di parte generale su cui costruire uno *ius criminale* realmente armonizzato su scala continentale, anche gli interventi del legislatore UE si rivelano capaci di interferire in maniera problematica con le parti generali dei sistemi penali nazionali¹²⁴⁷. Si è già citata, a mo' di esempio, la possibile incidenza degli elevati minimi del massimo edittale imposti dalle fonti eurounitarie – nella specie, in relazione al reato di direzione di un gruppo terroristico – sulle previsioni domestiche di parte generale relative alla durata massima della pena detentiva a livello nazionale¹²⁴⁸. Oltre al versante della pena, le disposizioni UE possono poi alterare anche altri equilibri consolidati in seno ai sistemi giuridici domestici laddove esse fissino norme minime penali di natura speciale ma ad applicabilità sostanzialmente trasversale. Grazie al loro valore “intrinsecamente generale”, queste ultime finiscono per sovrapporsi alle corrispondenti regole interne e per rimodellarle significativamente, producendo effetti espansivi del perimetro del penalmente rilevante¹²⁴⁹.

Alcuni esempi della suddetta interferenza tra regole UE implicitamente generali e regole generali nazionali possono essere individuati nell'ambito della criminalizzazione dei gruppi illeciti. Le definizioni eurounitarie di gruppo terroristico e dei reati ad esso correlati obbligano gli Stati membri diversi da quelli esaminati in questa sede a introdurre nuove tipologie di *inchoate offences*¹²⁵⁰ e vengono di fatto implementate a livello nazionale alla stregua di una forma qualificata di concorso di persone nel reato¹²⁵¹ derogatoria rispetto ai tradizionali limiti-soglia di punibilità del concorso stesso e del tentativo. Risultano così rimescolati i confini tradizionali tra atti preparatori punibili e non punibili, nonché tra partecipazione ad attività di un gruppo nelle modalità tipiche previste dalle regole di parte speciale e le varie forme di concorso nel reato disciplinate dalle regole generali di ciascun sistema penale (alcuni dei quali annoverano tra l'altro, come nel caso italiano, la problematica figura del concorso esterno)¹²⁵².

¹²⁴⁶ Il tema pare essere tornato di bruciante attualità, stante quanto accaduto in Turchia con la nota vicenda del “tentato golpe” del Presidente Erdogan e in Spagna con l'ancor più nota questione separatista in Catalogna. Proprio in riferimento alla Spagna, con accento fortemente critico rispetto al medesimo pericolo esistente all'interno del sistema penale nazionale, cfr. per tutti N. GARCÍA RIVAS, *Legislación penal española y delito de terrorismo*, cit., pp. 87 ss., in particolare pp. 100-101; M. LLOBET ANGLÍ, *Terrorismo o terrorismo? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, cit., pp. 228 ss.

¹²⁴⁷ Al riguardo, cfr. per tutti G. FIANDACA, *Diritto penale europeo: spunti di riflessione intorno a possibili modelli di disciplina*, in *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit., pp. 139 ss.; F. VIGANÒ, *Verso una “parte generale europea”?*, cit., pp. 123 ss.; R. SICURELLA, *Some reflections on the need for a general theory of the competence of the European Union in criminal law*, in *Substantive Criminal Law of the European Union*, cit., pp. 233 ss.; J. BLOMSMA, C. PERISTERIDOU, *The way forward: a general part of European Criminal Law*, cit., pp. 117 ss.; A. WEYEMBERGH, *The Functions of Approximation of Penal Legislation Within the European Union*, cit., p. 154; S. MANACORDA, *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, cit., pp. 668-669; V. MILITELLO, *L'identità della scienza giuridica penale nell'ordinamento multilivello*, cit., p. 128.

¹²⁴⁸ Cfr., *supra*, sub PARTE II, par. 3.

¹²⁴⁹ Il fenomeno in questione dispiega tutta la propria efficacia nel vasto settore disciplinare della criminalità organizzata: per tutti, si rinvia a G. DE FRANCESCO, *Le sfide della politica criminale: “integrazione” e sviluppo dei sistemi repressivi, nel quadro dell'internazionalizzazione della tutela penale*, in *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, cit., pp. 56 ss.

¹²⁵⁰ Per ulteriori approfondimenti sul tema, si rinvia per tutti a F. GALLI, K. SUGMAN STUBBS, *Inchoate offences. The sanctioning of an act prior to and irrespective of the commission of any harm*, in *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case law?*, cit., pp. 291 ss.

¹²⁵¹ G. DE FRANCESCO, *Le sfide della politica criminale: “integrazione” e sviluppo dei sistemi repressivi, nel quadro dell'internazionalizzazione della tutela penale*, cit., p. 57.

¹²⁵² In questo senso, per quanto riguarda il sistema penale italiano, cfr. per tutti R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., *passim*; e F. VIGANÒ, *Oltre l'art. 416-bis: qualche riflessione sull'associazione con finalità di terrorismo*, cit., *passim*. Per quanto riguarda invece il sistema penale francese, cfr. A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme*, cit. Da

Nello stesso senso, al di fuori del settore del contrasto al terrorismo una parte della dottrina ha addotto come esempio ulteriore il caso della Finlandia. Nel 2003 il legislatore del Paese in questione ha innovato la tradizione giuridica di matrice scandinava e danese di punire i fatti di criminalità organizzata applicando le regole di parte generale sul concorso di persone, introducendo apposite figure di reato¹²⁵³ in trasposizione dell’Azione Comune 98/733/GAI¹²⁵⁴ e della Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000 (funzionali, altresì, a titolo di implicita attuazione della Decisione Quadro 2008/841/GAI sulla lotta alla criminalità organizzata successivamente adottata dal legislatore eurounitario)¹²⁵⁵. Durante la fase progettuale, l’apposito Comitato costituzionale criticò le direttrici della riforma in questione in merito alla punizione del partecipante e persino del *leader* delle organizzazioni terroristiche, in quanto appunto «differenziate significativamente [...] dalle tradizionali dottrine della partecipazione nel reato»¹²⁵⁶, dai «tradizionali principi della materia penale»¹²⁵⁷ e «dall’approccio generale nel diritto finlandese»¹²⁵⁸ in tema di sistema sanzionatorio.

4. *La responsabilità politica condivisa per la deriva securitaria delle fonti penali antiterrorismo in Europa*

Riguardo agli eccessi punitivi perpetrati dagli Stati membri dell’Unione europea nel settore del terrorismo¹²⁵⁹ e alla loro assai dubbia legittimità rispetto ai canoni costituzionali della materia penale, è argomento ricorrente in una parte della dottrina che il responsabile debba essere individuato principalmente – se non esclusivamente – nelle istituzioni dell’Unione stessa¹²⁶⁰. La tesi in esame sembra implicitamente fondata sull’assunto secondo il quale l’armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo procederebbe esclusivamente in via indotta. In altre parole, per assumere che responsabili della deriva securitaria delle legislazioni penali antiterrorismo in Europa siano le fonti normative varate dal legislatore UE, la dottrina in questione descrive il ravvicinamento di tali legislazioni come un processo che si realizza esclusivamente tramite l’adempimento agli obblighi di incriminazione che le fonti eurounitarie pongono a carico dei legislatori nazionali. Ciò in quanto, essenzialmente, detti obblighi traslano le valutazioni relative alla meritevolezza e alla necessità di pena a livello sovranazionale, restringendo così il margine di libertà e di discrezionalità dei legislatori domestici¹²⁶¹. Inoltre, i medesimi giudizi di meritevolezza e di

un’angolatura più ampia, cfr. infine J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 260.

¹²⁵³ Art. 17, n. 1a del codice penale finlandese.

¹²⁵⁴ Del 21 dicembre 1998, “relativa alla punibilità della partecipazione a un’organizzazione criminale negli Stati membri dell’Unione europea”.

¹²⁵⁵ Decisione Quadro del 24 ottobre 2008. V. V. MILITELLO, *L’identità della scienza giuridica penale nell’ordinamento multilivello*, cit., p. 122; per ulteriori approfondimenti, ID., *I nuovi modelli di incriminazione delle organizzazioni criminali all’interno dell’Unione europea*, in *Il “doppio binario” nell’accertamento dei fatti di mafia*, a cura di A. Bargi, Torino, 2013, pp. 50 ss.; V. MILITELLO, L. SIRACUSA, C. INGRAO, R. OMODEI, *La rilevanza della nozione di organizzazione criminale nell’Unione europea: percorsi di armonizzazione*, report finale, Palermo, dicembre 2015, pp. 22 ss.

¹²⁵⁶ K. NUOTIO, *Terrorism as a catalyst for the emergence, harmonisation and reform of the criminal law*, cit., p. 1013.

¹²⁵⁷ *Ibidem*.

¹²⁵⁸ *Ibidem*.

¹²⁵⁹ Oltre agli esempi riportati, *supra*, sub PARTE III, A. PETZSCHE, *The European Influence on Anti-Terrorism Law*, cit., p. 1064 sottolinea come il legislatore tedesco abbia ecceduto i limiti tracciati dalle fonti europee (nella specie, l’art. 7 della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione del terrorismo e l’art. 3, (2), lett. c della decisione quadro UE del 2008) introducendo, con la legge *GVVG* (BGBl. I p. 2836), una fattispecie incriminatrice che puniva, in anticipo rispetto alle norme minime introdotte con la direttiva 2017/541, anche l’addestramento passivo con finalità di terrorismo (s. 89° (2) I No. 1 StGB).

¹²⁶⁰ *Ivi*, p. 1065: «[i]l legislatore – nel fare nuove leggi – fa spesso riferimento agli obblighi Europei come giustificazione e solo un’analisi approfondita da parte della dottrina penalistica può rivelare fino a che punto gli obblighi divergano dalle nuove leggi e se la criminalizzazione vada addirittura oltre ciò che viene imposto».

¹²⁶¹ Per approfondimenti sul tema, cfr. con accenti e angolature diverse A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell’Unione Europea: problemi e prospettive*, cit., pp. 51 ss.; M. ROMANO, “Meritevolezza di pena”, “bisogno di pena” e teoria del reato, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, pp. 39 ss.; R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell’Unione Europea*:

necessità di pena annichilirebbero altri fondamenti relativi alla legittimazione dello *ius criminale* e all'esercizio della potestà punitiva¹²⁶², quali il principio di *extrema ratio*, la libertà del legislatore di mutare in un secondo momento il giudizio sul disvalore di determinati fatti mediante una loro depenalizzazione¹²⁶³ e financo il fondamentale principio democratico posto alla base della potestà sovrana in materia penale. È risaputo, infatti, che tuttora una larga parte dei commentatori denuncia il *deficit* delle istituzioni dell'Unione e delle procedure legislative – sia quella ordinaria (art. 294 TFUE) sia, ancor più, quella speciale (art. 289, par. 2 TFUE) – in termini di rappresentatività democratica e di coinvolgimento del Parlamento europeo¹²⁶⁴ nella procedura di formazione degli atti normativi UE in ambito penale¹²⁶⁵.

Non è possibile entrare in questa sede nel merito delle generalissime, problematiche e assai dibattute questioni relative all'impatto complessivo della competenza penale UE sullo *ius criminale* domestico, alla legittimazione democratica delle istituzioni dell'Unione e ai riflessi che tali questioni generano sull'assetto tradizionale dello *ius criminale* e sulle sue garanzie fondamentali¹²⁶⁶. Riguardo agli aspetti sopra abbozzati in via di estrema sintesi si rendono qui necessarie solamente due precisazioni.

La prima è che, come si è visto, la premessa secondo la quale il ravvicinamento delle legislazioni antiterrorismo in Europa procederebbe esclusivamente in forma vincolata non pare del tutto aderente alla più complessa realtà sullo sfondo¹²⁶⁷. Oltre all'impulso *top-down* proveniente dalle fonti esterne – e, in particolare, eurounitarie – di *hard law*, nel settore del contrasto al terrorismo i modelli nazionali trovano nelle varie sedi sovranazionali un terreno particolarmente fertile per una loro esportazione e ibridazione reciproca¹²⁶⁸. Lo sviluppo di questo processo di armonizzazione spontanea delle legislazioni penali antiterrorismo risulta favorito da una pluralità di fattori eterogenei quali il potenziamento complessivo del sistema di relazioni internazionali, il grado di priorità accordato al terrorismo stesso nei calendari di

linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici sovranazionali e dei beni giuridici di interesse comune, Milano, 2005, in particolare pp. 307 ss.; ID., «Eppur si muove!» *Alla ricerca di un nuovo equilibrio nella dialettica tra legislatore comunitario e legislatore nazionale per la tutela degli interessi dell'Unione Europea*, in *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, a cura di G. Grasso, R. Sicurella, Milano, 2008, pp. 243 ss.; ID., «Prove tecniche» per una metodologia dell'esercizio delle nuove competenze concorrenti dell'Unione europea in materia penale, cit., pp. 3 ss.; ID., *La costruzione della dimensione penale dell'Unione europea: deriva simbolico-repressiva o occasione di approfondimento dei presidi garantistici?*, cit., pp. 440 ss.; M. DONINI, *L'eredità di Bricola e il costituzionalismo penale come metodo. Radici nazionali e sviluppi sovranazionali*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 2/2012, in particolare pp. 67 ss.; S. MANACORDA, «Dovere di punire»? *Gli obblighi di tutela penale nell'era della internazionalizzazione del diritto*, in *I principi fondamentali del diritto penale tra tradizioni nazionali e prospettive sovranazionali*, a cura di A.M. Stile, S. Manacorda, S. Mongillo, Napoli, 2015, pp. 107 ss.; C. SOTIS, *Il diritto senza codice*, Milano, 2007, in particolare p. 169; ID., *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Bilancia, M. D'Amico, Milano, 2009, pp. 151 ss.; G. GRASSO, *La "competenza penale" dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona*, in *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, cit., p. 707 ss.; ID., *L'incidenza del diritto comunitario sulla politica criminale degli Stati membri: nascita di una "politica criminale europea"*, in *Ind. Pen.*, 1993, pp. 65 ss.; G. SALCUNI, *L'europeizzazione del diritto penale: problemi e prospettive*, Milano, 2011, in particolare pp. 39 ss.; C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, in *Criminalia*, 2009, pp. 5 ss., in particolare pp. 32 ss.

¹²⁶² Per ulteriori approfondimenti sul tema tra i contributi più recenti, cfr. per tutti S. MANACORDA, «Dovere di punire»? *Gli obblighi di tutela penale nell'era della internazionalizzazione del diritto*, cit., pp. 144 ss.

¹²⁶³ Sul punto, analizza diffusamente il «problema di ipertrofia penale» e di «penalizzazione a senso unico» posto dalla costruzione di un diritto penale europeo C. SOTIS, *Il diritto senza codice*, cit., pp. 167 ss.

¹²⁶⁴ L'unico organo sovranazionale, come noto, composto su base elettiva.

¹²⁶⁵ Con accento critico, v. tra i contributi più recenti V. MASARONE, *La problematica apertura del sistema penale alle esigenze della cooperazione internazionale e del processo di costruzione europea: le forme e i limiti*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, nn. 1-2/2017, pp. 162 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹²⁶⁶ Tutte queste tematiche sono state indagate, per tutti, dal giurista tedesco J. VOGEL, il cui pensiero è stato ricostruito sinteticamente, da ultimo, da A. BERNARDI, *In ricordo di Joachim Vogel, rileggendo i suoi lavori sul diritto penale europeo*, in corso di pubblicazione.

¹²⁶⁷ Cfr. K. NUOTIO, *Terrorism as a catalyst for the emergence, harmonisation and reform of the criminal law*, cit., p. 1015: «[I]o sviluppo delle normative regionali è lungi dall'essere un progetto di imposizione dall'alto al basso sui sistemi giuridici domestici di risoluzioni legislative preconfezionate».

¹²⁶⁸ Per tutti, ravvisano una graduale ibridazione delle normative antiterrorismo su scala globale in seguito all'attentato dell'11 settembre 2001 S. BRONITT, S. DONKIN, *Australian Responses to 9/11: New World Legal Hybrids?*, cit., pp. 223 ss.

lavoro delle istituzioni e la crescente importanza assunta dal metodo comparatistico in chiave di riforma del diritto vigente¹²⁶⁹; nonché più in generale il «*fenomeno della globalizzazione*, vale a dire [...] quel “fenomeno di crescita progressiva delle relazioni e degli scambi a livello mondiale in diversi ambiti, causato dal progresso tecnologico in tema di trasporti, comunicazione e informazione, il cui effetto primo è una decisa convergenza economica e culturale tra i Paesi del mondo”»¹²⁷⁰.

La seconda è che di fronte agli obblighi sovranazionali di incriminazione, ciascuno Stato è «libero [...], nell'esercizio della propria sovranità in materia penale, di considerare reato anche condotte ulteriori»¹²⁷¹ rispetto a quelle da essi tipizzate. Lo stesso vale «per le condotte escluse espressamente dal campo di applicazione d'una convenzione [delle Nazioni Unite o del Consiglio d'Europa]: lo stato non è obbligato a considerarle reato, ma è libero di farlo»¹²⁷².

Queste due precisazioni preliminari non paiono prive di corollari in questa sede. Da un lato è vero che gli organismi sovranazionali – soprattutto il legislatore dell'Unione europea – non possono certo ritenersi esenti da colpe rispetto al forte irrigidimento delle legislazioni penali antiterrorismo nazionali, date le istanze spiccatamente preventive e repressive che comunque promanano dal panorama giuridico ultra-statale. E pare altresì vero che «anche la giustizia penale internazionale soffre di alcuni degli stessi problemi (mediatizzazione, discrezionalità politica a favore dell'accusa, funzione simbolica, eccetera)»¹²⁷³ e «deve affrontare anche questioni e rimpalli di responsabilità comuni ai sistemi penali domestici»¹²⁷⁴. Dall'altro lato, tuttavia, contrariamente all'idea di un'accettazione supina a livello domestico delle scelte penali operate a livello sovranazionale, le medesime istanze preventive e repressive consacrate oggi dalla direttiva 2017/541¹²⁷⁵ risultano essere state di fatto non solo accolte con favore ma anche anticipate e financo esasperate a livello nazionale. Successivamente, tra l'altro, dette istanze preventivo-repressive sono state promosse ed esportate – in sede UE come altrove – dai rappresentanti degli Stati sulla scia di quel fenomeno di *over-implementation* delle fonti antiterrorismo esterne cui si è fatto sopra riferimento¹²⁷⁶.

Pertanto, contrariamente a quanto asserito dalla succitata dottrina, non pare possibile addossare la responsabilità politica per le recenti derive illiberali delle legislazioni antiterrorismo dei Paesi UE interamente alle istituzioni sovranazionali, Unione europea su tutte. Al contrario, accomunati da programmi di contrasto ampiamente condivisi, i tre livelli nazionale, europeo e internazionale si collocano in un rapporto di reciproca e intensa interazione¹²⁷⁷. Le risposte penali fornite dai Paesi membri – soprattutto quelli la cui voce, per ragioni di ordine sia storico sia politico, gode di maggiore prestigio e credibilità nelle sedi istituzionali – finiscono per *ricorrere circolarmente* all'interno del Vecchio Continente,

¹²⁶⁹ In questo senso, nella letteratura penalistica, si rinvia per tutti e per ulteriori approfondimenti ad A. BERNARDI, *Verso una codificazione penale europea? Ostacoli e prospettive*, cit., pp. 59 ss.; ID., *Sull'opportunità di una armonizzazione europea delle scelte sanzionatorie nazionali*, in *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, cit., pp. 117 ss.; ID., *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa: linee ricostruttive*, cit., pp. 91-92; ID., *In ricordo di Joachim Vogel, rileggendo i suoi lavori sul diritto penale europeo*, cit., in particolare pp. 9 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici ivi riportati; M. DONINI, *Un nuovo Medioevo penale? Vecchio e nuovo nell'espansione del diritto penale economico*, in *Diritto comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, cit., p. 81; R. SICURELLA, *Some reflections on the need for a general theory of the competence of the European Union in criminal law*, cit., p. 245; K. AMBOS, *Comments on the Model Penal Code and European Criminal Law*, in *Substantive Criminal Law of the European Union*, cit., p. 230; F. PALAZZO, M. PAPA, *Lezioni di diritto penale comparato*, Torino, 2013, pp. 21 ss.

¹²⁷⁰ A. BERNARDI, *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa: linee ricostruttive*, cit., p. 91.

¹²⁷¹ R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., p. 55. Per tutti, v. anche J. VOGEL, *Politica criminal y dogmática penal europeas*, cit., p. 145.

¹²⁷² Si rinvia ancora a R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, cit., p. 55.

¹²⁷³ J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 262.

¹²⁷⁴ *Ibidem*.

¹²⁷⁵ Cfr., *supra*, sub PARTE II, par. 2.2.3.

¹²⁷⁶ Cfr., *supra*, sub PARTE III; nonché, all'interno di questa PARTE, *supra*, sub par. 2.

¹²⁷⁷ J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 262.

alimentando una politica criminale antiterrorismo dai contenuti in larga parte condivisi¹²⁷⁸. In particolare, dalla prospettiva di ciascuno Stato membro della Piccola Europa, il supporto alle politiche antiterrorismo dell'Unione e la gradazione per eccesso della loro efficacia afflittiva e liberticida a livello nazionale sembrano dipendere, in ultima analisi, da considerazioni utilitaristiche relative al senso di paura percepito nel territorio¹²⁷⁹ e alla prognosi sull'effettiva messa all'opera di tali politiche¹²⁸⁰ in momenti comunque notevolmente lontani rispetto al compimento di eventuali attentati terroristici.

In via di estrema approssimazione, il suddetto moto circolare delle soluzioni normative domestiche di contrasto al terrorismo fondamentalista sembra scandito in tre fasi. *Nella prima*, quegli Stati che già si erano muniti di un apparato di norme penali di contrasto al terrorismo nazionalista hanno in buona parte condizionato la costruzione dei precetti sovranazionali – norme minime di armonizzazione UE incluse – nella materia in questione (*influenza verticale ascendente, spontanea e concorrente* delle fonti nazionali sulle fonti sovranazionali). *Nella seconda*, i testi sovranazionali e in particolare le stesse norme minime UE hanno esercitato un notevole impatto armonizzante sulle legislazioni penali domestiche, soprattutto in quei Paesi privi di tradizione storica e giuridica in tema di terrorismo (*influenza verticale discendente e indotta* da parte delle fonti sovranazionali sulle fonti nazionali). *Nella terza*, infine, le riforme iper-implementative elaborate all'interno degli Stati cui si è fatto riferimento nella prima fase esercitano di nuovo un'*influenza verticale ascendente e spontanea* sulla produzione normativa dei legislatori sovranazionali, i quali in tempo di emergenza terroristica si fanno trovare pronti – come testimoniato, nell'ambito del diritto penale UE, dalla direttiva 2017/541 – a sposare pressoché ogni soluzione iper-repressiva adottata e promossa dai legislatori nazionali¹²⁸¹.

Questo circolo vizioso generato dal «tendenziale parallelismo riscontrabile tra i Paesi membri [stessi] e le organizzazioni sovranazionali sul piano delle scelte di politica criminale»¹²⁸² sembra mettere a nudo un duplice profilo di responsabilità, a livello nazionale, per le degenerazioni del diritto penale antiterrorismo nel Vecchio Continente. Salvo sporadiche eccezioni, gli Stati UE paiono infatti riluttanti a porre in essere operazioni di ortopedia atte a proteggere l'ordinamento giuridico nazionale quantomeno da norme UE lesive del nucleo essenziale dei fondamentali principi e diritti penalistici (attraverso ad esempio il freno di emergenza¹²⁸³, il ricorso in annullamento dinnanzi alla Corte di

¹²⁷⁸ In generale, infatti, «risulta difficile credere che le [...] “norme minime” UE possano essere adottate, trasposte e rese operative in assenza di un accordo di fondo dei governi e dei parlamenti dei singoli Paesi membri e financo dei relativi giudici»: A. BERNARDI, *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, cit., p. 37.

¹²⁷⁹ Cfr. A. SIMON, *L'encadrement de la guerre contre le terrorisme par le droit européen des droits de l'homme*, cit., p. 232.

¹²⁸⁰ C. ECKES, *The legal framework of the European Union's counter-terrorist policies: full of good intentions?*, cit., p. 154. Secondo l'A., inoltre, «date le diverse priorità attribuite alla lotta al terrorismo da Stato a Stato, potrebbe talora essere accordata preferenza alla cooperazione giudiziaria anziché all'armonizzazione, anche se la prima appare a prima vista meno effettiva» (*ibidem*).

¹²⁸¹ «[L]e disposizioni adottate dal legislatore dell'Unione non si discostano in maniera significativa dalle innovazioni che molti Stati membri hanno introdotto negli ordinamenti interni»: S. DE LUCA, *La direttiva 2017/541/UE e il difficile bilanciamento tra esigenze di pubblica sicurezza e rispetto dei diritti umani*, cit., par. 4. Lo schema delle relazioni circolari tra i modelli penali antiterrorismo dell'Unione europea e dei quattro Stati-modello esaminati in questa sede ricalca, sostanzialmente, la «triade di (possibili) modelli di circolazione» (C.E. PALIERO, *Il diritto liquido. Pensieri post-delmasiani sulla dialettica delle fonti penali*, in *Riv. it dir. proc. pen.*, 2014, p. 1113) «armonizzazione comunitaria dei diritti nazionali», «integrazione delle tradizioni giuridiche e costituzionali nel diritto comunitario» e «opzioni tra i diversi ordinamenti consentite dal mutuo riconoscimento» disegnata da S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002, p. 130. Più in generale, inoltre, in merito ai fenomeni di «esportazione» ed «importazione» di modelli giuridici si rinvia a I. VON MÜNCH, *Rechtsexport und Rechtsimport*, in *NJW*, 1994, pp. 3145 ss.

¹²⁸² A. BERNARDI, *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, cit., p. 31. Nonché, oggi, dall'altrettanto tendenziale «ravvicinamento degli obiettivi e degli strumenti PESC e GAI», in merito al quale si rinvia a E. SELLIER, *Small steps towards a comprehensive approach after Lisbon: The Common Foreign and Security Policy and the fight against terrorism*, in *NJECL*, Vol. 9, Iss. 1, 2018, pp. 124 ss.

¹²⁸³ Concepito come “contrappeso” rispetto all'attribuzione all'Unione europea di una competenza normativa in materia penale, il freno d'emergenza consente a ciascun componente del Consiglio di opporsi all'adozione di direttive che incidono su aspetti fondamentali del relativo ordinamento giuridico sospendendo la procedura legislativa in corso e investendo della questione il Consiglio europeo. Quest'ultimo dispone di un termine di quattro mesi per raggiungere un accordo e rinviare

giustizia¹²⁸⁴ se non addirittura, in via di *extrema ratio*, i controlimiti¹²⁸⁵, oppure esercitando il ruolo attivo di cui i Parlamenti nazionali sono investiti nelle fasi ascendente e discendente del *law making process* europeo¹²⁸⁶). Durante i negoziati gli Stati membri non fanno anzi alcunché per bloccare o comunque emendare in senso maggiormente garantista i contenuti delle proposte avanzate in sede UE (*responsabilità omissiva*). Inoltre, anche una volta varato l'atto normativo dell'Unione, gli Stati stessi esasperano appunto ulteriormente tali contenuti adottando soluzioni ancora più spregiudicate, additando poi le fonti europolitane come quelle da cui scaturiscono senza alcuna via d'uscita simili norme (*responsabilità commissiva*)¹²⁸⁷.

La circolarità dei modelli nazionali nel settore del contrasto al terrorismo internazionale finisce per blindare persino gli eccessi punitivi delle legislazioni penali rispetto ai già *hardcore* obblighi sovranazionali di incriminazione. Come si vedrà anche nel paragrafo successivo, nel regno pressoché incontrastato del consenso securitario su cui convergono gli attori della scena politica multilivello risulta sempre più difficile per le istituzioni europee «mantenere un corso a favore di un'applicazione intransigente dei diritti fondamentali»¹²⁸⁸. Ciò pare ancora più evidente se si tiene conto del fatto che la suddetta responsabilità condivisa tra Stati e organizzazioni sovranazionali coinvolge anche il circuito delle Nazioni Unite, dove l'operato del Consiglio di sicurezza ha beneficiato del «diffuso supporto [...] e dell'assenza di obiezioni da parte degli stati»¹²⁸⁹.

il progetto al Consiglio per un nuovo negoziato, fatta salva in ogni caso la possibilità di instaurare una “procedura rafforzata” per mano di almeno nove Stati membri in caso di mancato accordo o di scadenza del termine suddetto (art. 83, par. 3 TFUE). Lo stesso rimedio è sancito anche nell'ambito della competenza di armonizzazione UE delle legislazioni penali processuali degli Stati stessi (art. 82, par. 3 TFUE). Finora, per vero, il freno d'emergenza non è mai stato azionato da alcun membro del Consiglio; tant'è che la concreta portata dello strumento in questione pare dipendere dalle diverse interpretazioni – “statocentrica”, “eurocentrica” o “integrata” – che ne possono essere fornite. *Interpretato in un'ottica “statocentrica”*, in particolare, il freno d'emergenza vedrebbe ampliato il catalogo degli aspetti fondamentali del sistema penale nazionale suscettibili di essere invocati a discapito del negoziato. Esso finirebbe così per ricomprendere potenzialmente ogni principio e diritto di rango costituzionale che rischi di essere intaccato, anche soltanto parzialmente, dalle norme contenute in una proposta di direttiva, attribuendo di fatto a ciascun Paese membro un radicale potere di veto eventualmente strumentalizzabile per paralizzare o comunque rallentare sensibilmente, in maniera pretestuosa, l'operato del legislatore UE. *Interpretato in un'ottica “eurocentrica”*, invece, lo stesso catalogo tenderebbe al contrario a restringersi notevolmente, potendosi ammettere il ricorso al freno d'emergenza soltanto nei casi di una temuta violazione del nocciolo duro dei principi e diritti fondamentali dell'ordinamento giuridico nazionale da parte di una direttiva oggetto di negoziato. *Interpretato in un'ottica “integrata”*, infine, da un lato il freno d'emergenza concederebbe agli Stati membri un certo margine di apprezzamento – dai confini, per vero, in alcun modo delineati – insindacabile da parte della Corte di giustizia. Dall'altro lato, tuttavia, gli Stati stessi non potrebbero (o non dovrebbero) esercitare la facoltà sospensiva loro attribuita dal diritto primario UE eccedendo arbitrariamente tale margine di apprezzamento. Per poter definire con maggiore precisione il reale potenziale del freno di emergenza assume dunque una rilevanza centrale la questione relativa alla sussistenza o meno di una competenza della Corte di giustizia ad accertare e giustificare eventuali abusi di tale strumento. Al riguardo, cfr. per tutti V. MITSILEGAS, *European Criminal Law and Resistance to Communitarisation after Lisbon*, in *NJECL*, Vol. 0-1, 2009-2010, pp. 460 e 471; L. GRÖNING, *A Criminal Justice System or a System Deficit? Notes on the System Structure of the EU Criminal Law*, cit., p. 136; A. KLIP, *European Criminal Law. An Integrative Approach*, seconda edizione, Cambridge-Antwerp-Portland, 2012, pp. 36-37; S. MELANDER, *Effectiveness in EU Criminal Law and its effects on the General Part of Criminal Law*, in *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 5, Iss. 3, 2014, pp. 289-290. In qualità di meccanismo di natura compromissoria, ideato per rassicurare i Paesi membri in ordine alla salvaguardia delle rispettive tradizioni penali garantendo loro una via di fuga da obblighi di tutela penale in tensione con queste ultime, esso si rivela per certi versi simile al rimedio estremo dei controlimiti al primato del diritto UE (cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 4.1.1).

¹²⁸⁴ Art. 267, lett. b) TFUE.

¹²⁸⁵ Cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 4.1.1

¹²⁸⁶ In forza del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona, le Assemblee nazionali possono emettere pareri motivati qualora ritengano che il contenuto una proposta legislativa in discussione in seno alle istituzioni dell'Unione violi il principio di sussidiarietà di cui all'art. 5, par. 3 TUE. Le stesse Assemblee vantano inoltre il diritto di essere informate non solo sulle le proposte di atti normativi avanzate dalla Commissione, ma anche su svariati atti di *soft law* varati dalle istituzioni UE.

¹²⁸⁷ Per vero, la responsabilità politica condivisa tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'Unione stessa non si esaurisce nell'ambito delle riforme dei testi penali antiterrorismo. Utilizzando uno schema espositivo analogo, che evidenzia la «complicità» sia «indiretta (silenzio o lieve sussurro critico)» sia «diretta, attraverso la collaborazione con il Programma HVD» (cfr., *supra*, sub PARTE IV, par. 5.5) dei Paesi UE con le autorità statunitensi, analizza la partecipazione di questi ultimi a violazioni gravi dei diritti umani J. BONET PÉREZ, *El TEDH a vueltas con los black sites*, cit.

¹²⁸⁸ J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 239.

¹²⁸⁹ A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., p. 1071.

5. *Il tendenziale lassismo delle Corti nazionali e sovranazionali rispetto agli eccessi punitivi degli Stati*

Di fronte al complessivo irrigidimento e stravolgimento dei sistemi penali dei Paesi UE in nome del contrasto al terrorismo, la regressione dell'attività di produzione legislativa non sembra essere stata controbilanciata in misura soddisfacente da una rivitalizzazione degli argini garantistici della materia penale in via interpretativa¹²⁹⁰. Infatti, fatta salva sempre qualche sporadica eccezione, né le Corti nazionali di legittimità né quelle sovranazionali hanno dimostrato fino a oggi una particolare propensione a vagliare la compatibilità delle recenti normative antiterrorismo con i principi e diritti che governano la materia penale¹²⁹¹.

5.1. *Le Corti nazionali*

A livello nazionale, le principali giurisdizioni superiori negli Stati-modello che hanno accolto questioni di legittimità costituzionale in relazione a reati terroristici sono state il *Conseil Constitutionnelle* francese¹²⁹² e, pur con differenti ripercussioni dovute alle peculiarità del sistema giuridico di *common law*, le Corti centrali del Regno Unito rispetto ai *control orders*¹²⁹³. In particolare, la Corte costituzionale francese si è recentemente pronunciata più volte – come si è visto – in merito alla fattispecie di consultazione abituale di siti *internet* jihadisti; nonché, ancor più recentemente e al di fuori della materia *stricto sensu* penale, alla disciplina della misura amministrativa a finalità preventiva di assegnazione della residenza prevista dall'art. L. 228-2 del *Code de la sécurité intérieure*. Con la sentenza del 18 febbraio 2018¹²⁹⁴ tale disciplina è stata infatti dichiarata costituzionalmente illegittima, anche se, per vero, soltanto nella parte in cui la procedura di impugnazione prevista dal legislatore finiva per comprimere eccessivamente il diritto alla difesa e a un ricorso giurisdizionale effettivo del preposto. Per quanto riguarda invece i profili sostanziali della questione sollevata dal giudice *a quo*, nel caso in questione le restrizioni alla libertà personale, di circolazione e alla vita familiare e professionale apportate dall'imposizione di un obbligo di residenza e del relativo divieto di allontanamento non sono state censurate dal *Conseil Constitutionnelle*. Secondo la Corte costituzionale francese, infatti, la disciplina predisposta dal legislatore sul punto non effettuerebbe un bilanciamento sproporzionato né irragionevole tra le esigenze di tutela delle suddette libertà e della sicurezza pubblica.

Di fatto, al di fuori delle ipotesi di contrasto davvero radicale con i principi e diritti fondamentali, le Supreme Corti nazionali sembrano avere ormai implicitamente avallato i contenuti delle legislazioni antiterrorismo¹²⁹⁵, «integrando l'eccezione nella loro attività e adattando di conseguenza il loro controllo»¹²⁹⁶. Tendenzialmente appiattitesi su politiche criminali ampiamente condivise a tutti i livelli istituzionali¹²⁹⁷ e sovente sovraesposte nel loro delicato ruolo, fatto oscillare pericolosamente tra la necessità di appagare sia la forte domanda di pena per ogni terrorista sia le fondamentali prerogative dell'individuo, le stesse Corti hanno «hanno sviluppato una giurisprudenza « elastica » che si è tradotta in una «

¹²⁹⁰ Cfr. S. CRISPINO, *Finalità di terrorismo, snodi ermeneutici e ruolo dell'interpretazione conforme*, cit., p. 238. Per vero, l'A. giunge a conclusioni parzialmente diverse, caratterizzate da un maggior ottimismo quanto alla possibilità per l'interprete di sfruttare in particolare lo strumento dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali «come surrogato capace di consentire un recupero della legalità effettuale» in sede di accertamento di reati terroristici.

¹²⁹¹ V. per tutti F. FABBRINI, *The interaction of terrorism laws with human rights*, cit., pp. 93-94.

¹²⁹² Cfr., *supra*, sub PARTE III, *Capitolo II*, par. 2.2.2.

¹²⁹³ Cfr., *supra*, sub PARTE III, *Capitolo IV*, par. 4.3.

¹²⁹⁴ *Décision* n° 2017-691 QPC, *M. Farouk B.*

¹²⁹⁵ M. CARRASCO DURÁN, *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, cit., par. 5.

¹²⁹⁶ O. CAHN, *Contrôles de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la législation antiterroriste*, cit.

¹²⁹⁷ Anche per ulteriori riferimenti bibliografici, v. per tutti *ivi*.

flessione » del controllo di costituzionalità»¹²⁹⁸. Quest'ultimo viene infatti esercitato con una parsimonia tale persino da configurare quella che è stata descritta in dottrina come una «presunzione di tolleranza»¹²⁹⁹ rispetto allo stato di emergenza e alle deroghe agli obblighi costituzionali imposte dai legislatori e dall'esecutivo¹³⁰⁰.

5.2. *Le Corti sovranazionali*

A livello sovranazionale, nemmeno le Corti europee hanno prodotto risultati particolarmente confortanti nell'esercizio del loro ruolo di «guardiane delle libertà»¹³⁰¹ garantite, negli ordinamenti giuridici della Piccola e della Grande Europa, dalla CDFUE, dalla ricognizione delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell'Unione e dalla CEDU. In maniera talora assai simile alle Corti nazionali di legittimità, i giudizi svolti dalla Corte di giustizia e soprattutto dalla Corte EDU sulla necessità e sulla proporzionalità delle restrizioni apportate ai diritti fondamentali a livello domestico risultano condizionati dall'intensità della percezione della minaccia terroristica da parte sia dell'opinione pubblica sia, soprattutto, delle istituzioni¹³⁰². Dunque, in linea di tendenza anche l'operato delle Corti europee finisce per rispecchiare pressoché *in toto* le valutazioni previamente effettuate dai *policy makers* domestici¹³⁰³.

5.2.1. *La Corte di giustizia*

Nel sistema giuridico UE, per quanto riguarda il settore del contrasto al terrorismo la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi in ordine a casi di *smart sanctions* di natura formalmente extrapenale¹³⁰⁴ inflitte a carico di soggetti e/o gruppi sospettati di coinvolgimento in reti terroristiche a seguito di iscrizione in apposite *blacklists*¹³⁰⁵.

¹²⁹⁸ O. CAHN, *Contrôles de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la législation antiterroriste*, cit. V. anche A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme*, cit.: «il bastione contro l'arbitrarietà, rappresentato dal giudice costituzionale, si sta rompendo»; e C. CERDÀ GUZMÁN, *Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia*, cit., par. 2.1.b.1: «il Consiglio costituzionale non è sembrato essere un muro resistente in grado di controllare le possibili derive causate dallo stato di emergenza».

¹²⁹⁹ *Ivi*, par. 2.1.b.2.

¹³⁰⁰ F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., p. 16, ove l'A. sottolinea che il *self-restraint* delle Corti nei confronti della legislazione emergenziale ha preso il via sin dai tempi del terrorismo a dimensione prettamente nazionale.

¹³⁰¹ A. SIMON, *L'encadrement de la guerre contre le terrorisme par le droit européen des droits de l'homme*, cit., p. 233.

¹³⁰² V. *ivi*, p. 234 e 243: «influenzate dalla delicata separazione dei poteri tra i diversi attori ai vari livelli, le Corti europee potrebbero rivelarsi più esitanti nel proteggere gli individui di quanto dovrebbero».

¹³⁰³ C. ECKES, *The legal framework of the European Union's counter-terrorist policies: full of good intentions?*, cit., p. 145.

¹³⁰⁴ ... ma, secondo una parte della dottrina, sostanzialmente penale: per approfondimenti, cfr. per tutti A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., pp. 1066-1067; S. CROSBY, F. GALLI, S. HUFNAGEL, *The Penal Elements of Targeted Sanctions*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015, pp. 300 ss.; e L.F.M. ANSEMS, C.R.R. LOEVE, *Targeted Financial Sanctions: Criminal in Nature?*, in *EuCLR*, Vol. 6, Iss. 1, 2016, pp. 60 ss.; A. MOISEIENKO, S. HUFNAGEL, *Targeted Sanctions, Crimes and State Sovereignty*, cit., p. 352; da ultimo, M. TEBALDI, *Le black lists nella lotta al terrorismo. Tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti*, in *Dir. pen. cont.*, 17 luglio 2018, pp. 79 ss. Per un'opinione di segno opposto, cfr. invece P. GARLICK, *The EZZ Case: What Is All the Fuss About?*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015, pp. 309 ss. L'opzione per la natura (formalmente) extra-penale delle *smart sanctions* è stata effettuata, non a caso, dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite mediante la risoluzione 1904 (2009) che ha istituito l'Ufficio dell'*Ombudsman* con competenza sulle istanze di *delisting*: risoluzione, questa, che asserisce che tali sanzioni hanno natura preventiva e non sono soggette agli *standards* garantistici della materia penale previsti dal diritto nazionale (e sovranazionale).

¹³⁰⁵ Per il resto, al di fuori dell'attività di contrasto al terrorismo, la Corte di giustizia ha recentemente ribadito la inviolabilità assoluta del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti nell'area della cooperazione giudiziaria in ambito penale tramite mandato d'arresto europeo, ma di centrale rilevanza anche se non soprattutto nell'ambito di tale attività. Il riferimento corre al noto caso *Aranyosi e Caldaru* (Grande Sezione, sent. 5 aprile 2016, cause C-404/15 e C-659/15), nel quale la Corte di giustizia ha negato la sussistenza di un obbligo a eseguire un mandato d'arresto europeo emesso laddove vi sia il rischio che le condizioni di detenzione nello Stato richiedente la consegna dell'individuo integrino gli estremi di trattamento inumano e degradante. Per approfondimenti, cfr. per tutti G. REPETTO, *Ancora su mandato d'arresto e diritti fondamentali di fronte alla Corte di Giustizia: il caso Aranyosi*, in *Diritti Comparati*, 19 maggio 2016; S. PEERS, *Human Rights and the European Arrest Warrant: Has the ECJ turned from poacher to gamekeeper?*, in *EU Law*

Nonostante la significativa (e in una certa misura fisiologica) compressione della sfera dei diritti procedurali di tali soggetti o gruppi dovuta essenzialmente alla natura di siffatti interventi e alla «frammentazione, sia orizzontale che verticale, delle competenze tra più enti in materia di lotta al terrorismo»¹³⁰⁶, una parte della dottrina ritiene che la Corte UE abbia «imposto uno standard di diritti umani elevato nell'area del blacklisting»¹³⁰⁷ o quantomeno più elevato rispetto a quello garantito dalle altre autorità coinvolte nella relativa procedura¹³⁰⁸. Tale *standard* è integrato soprattutto dall'obbligo in capo al Consiglio dell'Unione europea di motivare l'inserimento del nominativo o dell'ente nelle *blacklists*: obbligo, questo, il cui rispetto rappresenta il primo e imprescindibile passaggio per mantenere intatto il nucleo essenziale del diritto alla difesa in casi siffatti¹³⁰⁹. In particolare, l'obbligo di motivazione del provvedimento di *listing* è oggetto di un duplice sindacato dei giudici di Lussemburgo: il primo riguarda la presenza e la consistenza formale della motivazione stessa (e cioè che quest'ultima risulti sufficiente a supportare l'adozione di un simile provvedimento), mentre il secondo attiene alla sua qualità sostanziale (in altre parole, alla fondatezza nel merito della parte motiva dell'atto)¹³¹⁰. Come una parte della dottrina ha sottolineato, nell'ambito delle *smart sanctions* avverso sospetti terroristi il diritto di difesa si articola dunque «nel duplice diritto per i destinatari delle misure a essere sentiti e avere accesso al fascicolo che li riguarda e nel triplice obbligo in capo al Consiglio di comunicare le informazioni e gli elementi di prova di cui dispone, di esaminare e rispondere alle osservazioni presentate dai destinatari delle misure entro un termine ragionevole nonché di riesaminare periodicamente l'iscrizione di questi ultimi nelle liste»¹³¹¹.

Questi presidi sono oggi garantiti attraverso «una procedura più chiara e trasparente» per «ridurre il livello di discrezionalità governativa [...] con l'intenzione di incrementare il vaglio giudiziale e la trasparenza durante il procedimento»¹³¹². Tuttavia, al di là delle questioni ancora aperte in relazione all'estensione e ai limiti delle competenze dell'Unione sancite dagli artt. 75 e 215 TFUE¹³¹³, le fonti di produzione nell'area in questione sono le più diverse e danno vita a un sistema di relazioni tanto intricato quanto problematico per le fondamentali garanzie degli individui o gruppi coinvolti¹³¹⁴. Seguendo la scia lasciata nel giugno 2004 dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nei casi *Hamdi v. Rumsfeld*¹³¹⁵ e *Rasul v.*

Analysis, 12 novembre 2016; A. MARTUFI, *La Corte di giustizia al crocevia tra effettività del mandato d'arresto e inviolabilità dei diritti fondamentali*, in *Dir. pen. proc.*, n. 9/2016, pp. 1243 ss.; F. CANCELLARO, *La Corte di giustizia si pronuncia sul rapporto tra mandato d'arresto europeo e condizioni di detenzione nello Stato emittente*, in *Dir. pen. cont.*, 18 aprile 2016; A. WILLEMS, *Improving Detention Conditions in the EU – Aranyosi's Contribution*, in www.eustudies.org; K. BOVEND'EERT, *The Joined Cases Aranyosi and Caldaru: A New Limit to the Mutual Trust Presumption in the Area of Freedom, Security, and Justice?*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, 2016, pp. 112 ss.

¹³⁰⁶ M.E. BARTOLONI, *Frammentazione di competenze e tutela giurisdizionale in relazione a provvedimenti UE adottati nell'ambito della lotta al terrorismo*, in *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, cit., p. 35.

¹³⁰⁷ J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 261. Per ulteriori approfondimenti, cfr. di recente V. MESSINA, *Il controllo giurisdizionale delle misure restrittive antiterrorismo ed il risarcimento del danno da "listing" nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 3/2016, pp. 605 ss.

¹³⁰⁸ Cfr. per tutti M.F. ORZAN, *Il contributo della Corte di giustizia nella definizione dei diritti procedurali dei destinatari di misure restrittive*, cit., p. 334.

¹³⁰⁹ *Ivi*, p. 331.

¹³¹⁰ V. *ivi*, p. 333, ove al riguardo l'A. opera una distinzione tra controllo di legalità «esterna» ed «interna».

¹³¹¹ Anche per ulteriori approfondimenti, *ibidem*.

¹³¹² Anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali *ivi* riportati, si rinvia per tutti a F. GALLI, *Terrorism Blacklisting in the EU—The Way Forward. Quid of the New Legal Bases in the TFEU?*, cit., p. 325-326.

¹³¹³ In merito alle quali cfr. *ivi*, pp. 330 ss.

¹³¹⁴ Per ulteriori approfondimenti sul tema, si veda dalla prospettiva dell'attività del Consiglio di sicurezza delle N.U. A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., pp. 1064 ss.

¹³¹⁵ 542 U.S. 507 (2004).

*Bush*¹³¹⁶, a partire dalle note vicende *Kadi I*¹³¹⁷ e *Kadi II*¹³¹⁸ fino alla sentenza *Libération Tigers of Tamil Eelam (LTTE) c. Consiglio dell'Unione europea*¹³¹⁹ la giurisdizione UE ha inaugurato un nuovo ciclo nella gestione delle suddette relazioni. Quantomeno nel loro contenuto minimo¹³²⁰, i diritti fondamentali – soprattutto quello a una difesa effettiva in sede giurisdizionale – integrano un controlimite invalicabile al primato delle fonti internazionali – nei casi succitati, del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite – su quelle eurounitarie varate in loro attuazione¹³²¹.

Finora, invece, la Corte di giustizia non è mai stata adita per pronunciarsi sulla compatibilità di normative antiterrorismo nazionali con principi europei di rango esplicito o implicito quali la legalità e i suoi corollari qualitativi, la proporzionalità e la necessaria offensività. Al riguardo, in ogni caso, una parte della dottrina ritiene che per le stesse ragioni esposte nei paragrafi precedenti la Corte UE si possa dimostrare altrettanto incline ad «asseconda[re] la volontà degli Stati di restringere la portata delle libertà fondamentali in questi tempi di lotta attiva contro il terrorismo»¹³²².

Per giunta, non pare nemmeno possibile affermare che i pur fondamentali approdi della Corte di giustizia consacrati dal filone *Kadi* siano stati integralmente assimilati nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. Paradossalmente, le statuizioni della medesima Corte nel controverso caso *Ezz*¹³²³ lasciano presagire che il traguardo di una protezione giurisdizionale effettiva avverso le misure restrittive irrogate nei confronti di sospetti terroristi rischia di essere vanificato rispetto agli analoghi provvedimenti di marca esclusivamente eurounitaria (e cioè, rispetto alle decisioni adottate dal Consiglio non traspositive di analoghi provvedimenti ONU). Infatti, seppure oggi la possibilità di adire i

¹³¹⁶ 542 U.S. 466 (2004). Entrambi i casi sono stati risolti a favore dei ricorrenti, i cui diritti fondamentali all'*habeas corpus* e al *due process of law* – tutelato dal V emendamento alla Costituzione americana – sono stati violati a causa del diniego, sia ai cittadini statunitensi (*Hamdi v. Rumsfeld*, cit.) sia agli stranieri detenuti a Guantánamo (*Rasul v. Bush*, cit.), della «possibilità di contestare la qualifica di *enemy combatant* davanti a un tribunale»: C. BOLOGNA, *Tutela dei diritti ed emergenza nell'esperienza statunitense: una political question?*, cit., p. 111 e relativi approfondimenti e riferimenti *ivi*. Cfr. altresì R. SOFIA, *Osservazioni sulla guerra in Iraq e su Guantanamo*, cit., pp. 332 ss., ove l'A. mette in evidenza le «reazioni contrastanti» suscitate in dottrina dall'approccio adottato dalla Corte Suprema USA (*ivi*, p. 333). Per esempio, nel panorama italiano, cfr. con accento maggiormente critico M. DANIELE, *Habeas Corpus. Manipolazioni di una garanzia*, cit., pp. 139 ss.

¹³¹⁷ Grande Sezione, sent. 3 settembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-402/05 e C-415/05. Diffusamente e per tutti, v. *Kadi on Trial. A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, a cura di M. Avbelj, F. Fontanelli, G. Martinico, Londra-New York, 2014; E. CANNIZZARO, *Security Council Resolutions and EC Fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi case*, in *Yearbook of European Law*, Vol. 28, Iss. 1, 2009, pp. 593 ss.; F. FABBRINI, *The interaction of terrorism laws with human rights*, cit., p. 95.

¹³¹⁸ Grande Sezione, sent. 18 luglio 2013, cause riunite C-584/10, C-593/10 e C-595/10, *Commissione europea e altri c. Yassin Abdullah Kadi*, in merito alla quale si rinvia a L. GINSBORG, M. SCHENEIN, *You Can't Always Get What You Want: The Kadi II Conundrum and the Security Council 1267 Terrorist Sanctions Regime*, in *Essex Human Rights Review*, Vol. 8, N. 1, 2011, <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/vol8no1.html>, pp. 7 ss.; S. POLI, M. TZANOU, *The Kadi Rulings: A survey of the Literature*, in *Yearbook of European Law*, Vol. 28, Iss. 1, 2009, pp. 533 ss.

¹³¹⁹ TUE, sent. 16 ottobre 2014, causa T-208/11 e T-508/11. Per un commento al caso in questione, v. J. GUIORGUEFF, *Le soutien du Tribunal de l'Union européenne au mécanisme de lutte contre le terrorisme en contrepartie de la garantie du respect des droits fondamentaux*, in *La Revue des droits de l'homme*, Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux, Actualités Droits-Libertés, 2014.

¹³²⁰ Epperò, sulle problematiche inerenti all'individuazione in concreto di tale contenuto minimo da parte dell'interprete, cfr. *supra*, sub PARTE I, par. 4.1.

¹³²¹ Per ulteriori approfondimenti, si rinvia per tutti a E. CANNIZZARO, *Anche l'antiterrorismo deve rispettare i diritti*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 ottobre 2008; V. SCARABBA, *La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la "Carta di Nizza": l'epilogo della vicenda Kadi*, in *Europeanrights Newsletter*, europeanrights.eu, 2014; in riferimento al filone giurisprudenziale del Tribunale di primo grado UE, S. CERINI, "Blacklisting" e diritti fondamentali: una difficile convivenza (nella giurisprudenza del Tribunale europeo di primo grado), in *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, cit., pp. 183 ss.; nello stesso Volume, cfr. altresì S. LORENZON, *Terrorismo, diritti fondamentali e integrazione europea: parametro fugit?*, pp. 247 ss.

¹³²² A. VAHLAS, *Le droit de l'Union européenne et la « guerre contre le terrorisme »*, cit., p. 259. Per tutti, R. BOSSONG, *The EU's Mature Counterterrorism Policy – A Critical Historical and Functional Assessment*, in *LSE Challenge Working Paper*, giugno 2008, pp. 24-25 sottolinea invece come la Corte di giustizia debba arrogarsi il compito di controbilanciare le istanze securitarie onde evitare la stabilizzazione di politiche «che non sarebbero state accettabili in condizioni decisionali 'normali'».

¹³²³ Corte di giustizia, sent. 5 marzo 2015, causa C-220/14 P, *Ezz e altri c. Consiglio*.

giudici di Lussemburgo in casi siffatti sia garantita nella sua piena estensione¹³²⁴, in *Ezz* gli stessi giudici hanno ribadito però che né al Consiglio né al Tribunale UE di primo grado spetta verificare la fondatezza delle indagini alle quali i ricorrenti sono stati sottoposti. Dette autorità sarebbero tenute soltanto a vagliare «la fondatezza della decisione di congelamento dei fondi alla luce della richiesta di assistenza giudiziaria»¹³²⁵ emessa dalle autorità di uno Stato terzo.

Pertanto, l'ampissima discrezionalità del Consiglio dell'Unione europea nell'irrogazione di misure restrittive di prevenzione al terrorismo – tuttora scarsamente contenute a livello UE da un vaglio giurisprudenziale comunque debole e a contenuto prevalentemente formale da parte della Corte di giustizia, pressoché privo di presidi dibattimentali realmente pregnanti e spesso istruito su elementi coperti da segreto – lascia ancora molti spazi aperti al verificarsi di ulteriori violazioni delle prerogative fondamentali dell'individuo¹³²⁶. A causa della natura e della funzione delle *smart sanctions*, gli stessi ordini di problemi permangono, del resto, anche a livello nazionale¹³²⁷, dove le occasioni di un vaglio critico della loro adozione nel contraddittorio tra le parti coinvolte sono spesso ridotte all'osso e gli individui colpiti sono dunque «soggetti principalmente alle sfere di influenza politica a livello internazionale»¹³²⁸, al punto da potersi definire addirittura, in casi estremi, «prigionieri dello stato»¹³²⁹. Per queste ragioni, la nota “*equivalent protection doctrine*” elaborata dalla Corte (questa volta) di Strasburgo – teoria, questa, che introduce una presunzione relativa di allineamento dell'operato di quelle autorità dotate di meccanismi (in astratto) protettivi dei diritti fondamentali da ritenersi in linea con gli *standards* di tutela sanciti dalle fonti internazionali¹³³⁰ – sembra rappresentare più un artificio mirato a raccordare i diversi livelli ordinamentali attorno a un nucleo di tutele condivise il quale, però, non può tuttora ritenersi soddisfacente.

5.2.2. La Corte EDU

Nel sistema giuridico del Consiglio d'Europa, invece, l'operato della Corte EDU rispetto alle normative penali e alle altre misure di contrasto al terrorismo si rivela più esteso rispetto a quello della Corte di giustizia. In qualità di giudice puro dei diritti fondamentali, non chiamato a bilanciare questi ultimi con altri principi altrettanto fondamentali di un ordinamento da integrarsi con i sistemi giuridici nazionali quali il primato, l'unità e l'effettività del diritto UE¹³³¹, le pronunce della Corte EDU abbracciano infatti sia questioni

¹³²⁴ Per tutti, evidenzia questo irrinunciabile approdo (pregiudicato invece prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) F. GALLI, *Terrorism Blacklisting in the EU—The Way Forward. Quid of the New Legal Bases in the TFEU?*, cit., *passim*.

¹³²⁵ Corte di giustizia, sent. *Ezz e altri c. Consiglio*, cit., punto 77.

¹³²⁶ In questo senso, per un'opinione di segno critico sulla pronuncia in esame, cfr. S. CROSBY, *The EZZ Case: Some Critical Observations. Case T-256/11 and on Appeal Case C-220/14 P*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015, pp. 316 ss., ove l'A. conclude al riguardo che deve essere innanzitutto il Consiglio – la cui autonomia in materia, per garantire la protezione dei diritti fondamentali dello Stato di diritto, non può essere ritenuta assoluta – a «verificare in relazione allo Stato richiedente se egli possa adottare o mantenere misure restrittive o se debba metterle da parte» (p. 320). Cfr. altresì A. GARRIDO MUÑOZ, *License to Presume: The Compatibility Between the European Convention of Human Rights and Security Council Resolutions in Al-Dulimi and Montana Management Inc v. Switzerland*, in *European Papers*, Vol. 1, N. 3, 2016, p. 1106.

¹³²⁷ A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., p. 1064.

¹³²⁸ In riferimento al modello inglese, C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 438 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹³²⁹ *Ibidem*, ove l'A. cita *HM Treasury v Ahmed*, [2010] UKSC 2, punto 60.

¹³³⁰ V. A. BIANCHI, *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, cit., pp. 1063-1064.

¹³³¹ Sul punto, cfr. A. BARONE, *L'uso del metodo della comparazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quest. giust.*, n. 1/2014, p. 92; B. GUASTAFERRO, *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali e «controlimiti europeizzati»*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, pp. 154-155; A. TIZZANO, *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, p. 740; ID., *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, cit., p. 815; M. CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei “nuovi diritti”*, cit., p. 538; A. RUGGERI, *Effetti diretti delle norme eurounitarie*

analoghe a quelle risolte dalla Corte di giustizia sul piano delle relazioni con le misure restrittive di origine internazionale¹³³², sia ricorsi relativi alla legittimità convenzionale delle legislazioni antiterrorismo domestiche¹³³³.

a) *Blacklisting e misure restrittive*

Per quanto concerne la prima tipologia di ricorso (in materia cioè di misure restrittive imposte dalle autorità nazionali e della compatibilità di tali misure con le garanzie convenzionali), il *legal reasoning* dei giudici di Strasburgo mostra due facce ben diverse tra loro. Gli arresti nei casi *Al-Dulimi*¹³³⁴ e *Nada*¹³³⁵ paiono emblematici in questo senso: la Corte EDU lascia infatti trasparire, al tempo stesso, un certo coraggio nel correggere il tiro di alcune misure privative o fortemente restrittive di sfere di libertà adottate dagli Stati parte e una deferenza rispetto alle decisioni assunte dall'ONU e dai suoi organi lievemente maggiore rispetto a quella mostrata dalla Corte di giustizia nella succitata vicenda *Kadi*. In tutti questi casi, i giudici del Consiglio d'Europa hanno preso spunto dal pregresso orientamento espresso nella sentenza *Bosphorus*¹³³⁶ per sancire una presunzione relativa di armonia tra il grado di protezione dei diritti umani apprestato dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e quello garantito dalla CEDU stessa. Secondo la Corte di Strasburgo, tale presunzione – che astrattamente rende il sistema di protezione di tali diritti «più “permeabile” al diritto internazionale rispetto ad altri ordinamenti giuridici quale quello UE»¹³³⁷ – può essere superata – con conseguente applicazione dello *standard* CEDU – soltanto laddove emerga che nel caso concreto la protezione dei diritti fondamentali a livello nazionale risulti manifestamente carente. La tendenziale deferenza nei confronti dei provvedimenti internazionali restrittivi si può ravvisare altresì nella particolare attenzione della Corte EDU a collocare le sue decisioni sul piano della corretta interpretazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU e non su quello più impervio, sul piano delle relazioni interordinamentali, del contrasto di tali risoluzioni con la CEDU¹³³⁸. Ciononostante, la Corte di Strasburgo non ha mancato di rilevare casi in cui la revisione nazionale di misure di *listing* e di congelamento applicate in assenza di una procedura adeguata sotto il profilo delle prerogative difensive¹³³⁹, nonché dei divieti di allontanamento corredati di sanzioni pure in ipotesi di violazioni commesse per esigenze di salute¹³⁴⁰ finisce per violare le garanzie fondamentali dell'individuo protette dalla CEDU stessa¹³⁴¹.

b) *Le legislazioni antiterrorismo degli Stati parte del Consiglio d'Europa*

e Costituzione, in Riv. AIC, n. 2/2015, 15 maggio 2015, p. 3; V. MANES, *Metodo e limiti dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, cit., p. 394.

¹³³² Cfr. per tutte Corte EDU, sent. 12 settembre 2012, ric. n. 10593/08, *Nada c. Svizzera*, in *Dir. pen. cont.*, 28 febbraio 2013, con commento di V. PUSATERI, *La Corte EDU su contrasto al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti fondamentali*; e Grande Sezione, sent. 21 giugno 2016, ric. n. 5809/08, *Al-Dulimi and Montana Management Inc. c. Svizzera*, commentata per tutti da A. GARRIDO MUÑOZ, *License to Presume: The Compatibility Between the European Convention of Human Rights and Security Council Resolutions in Al-Dulimi and MontanaManagement Inc v. Switzerland*, cit., pp. 1105 ss.

¹³³³ Ricorsi, questi, di cui come si è detto la Corte UE non è stata finora investita.

¹³³⁴ Cit., *supra*, sub nt. 1188.

¹³³⁵ Corte EDU, sent. *Nada c. Svizzera*, cit.

¹³³⁶ Sentenza, questa, resa nel settore delle relazioni tra diritto nazionale, diritto UE e CEDU: Corte EDU, sent. 30 giugno 2005, ric. n. 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlanda*.

¹³³⁷ A. GARRIDO MUÑOZ, *License to Presume: The Compatibility Between the European Convention of Human Rights and Security Council Resolutions in Al-Dulimi and MontanaManagement Inc v. Switzerland*, cit., p. 1112.

¹³³⁸ Su tutte quelle di cui agli artt. 5 e 6 CEDU.

¹³³⁹ Come accaduto in entrambe le succitate pronunce *Al-Dulimi* e *Nada*.

¹³⁴⁰ Come accaduto, invece, in *Nada*.

¹³⁴¹ Al riguardo, con accento però critico rispetto all'impianto argomentativo delle succitate pronunce, cfr. ancora A. GARRIDO MUÑOZ, *License to Presume: The Compatibility Between the European Convention of Human Rights and Security Council Resolutions in Al-Dulimi and MontanaManagement Inc v. Switzerland*, cit., pp. 1107 ss.

Per quanto concerne invece la seconda tipologia di ricorso (aventi ad oggetto le legislazioni antiterrorismo degli Stati aderenti alla CEDU), il compito della Corte di Strasburgo è quello di salvaguardare la preminenza del diritto sugli eventuali esercizi arbitrari dei pubblici poteri, verificando che i provvedimenti giurisdizionali adottati a livello nazionale si mantengano entro i limiti invalicabili all'interno dello Stato di diritto¹³⁴². Nell'ambito del sistema reticolare o integrato delle fonti normative nel settore del contrasto al terrorismo, questo compito della Corte EDU si rivela senza dubbio fondamentale. Basti pensare alle pronunce in merito al rispetto del divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti sancito dall'art. 3 CEDU¹³⁴³. Tale divieto integra come noto un limite assoluto alle pratiche di contrasto al terrorismo condotte dagli Stati parte, a prescindere dalle modalità con cui esse vengono messe in atto¹³⁴⁴. Oltre all'art. 3 CEDU, altri parametri di centrale rilevanza nel sindacato svolto dalla Corte EDU sono rappresentati dai diritti alla libertà personale e al giusto processo protetti, rispettivamente, dagli artt. 5¹³⁴⁵ e 6 della Convenzione. In particolare, come una parte della dottrina ha evidenziato, «[i]n relazione a casi di terrorismo, la Corte di Strasburgo ha esteso le garanzie ex art. 6 CEDU alla fase anteriore al processo»¹³⁴⁶, allo scopo di tracciare «un quadro sommario ma abbastanza completo dei caratteri ai quali deve ispirarsi un processo moderno»¹³⁴⁷.

Tuttavia, di fronte alla necessità invocata dagli Stati parte del Consiglio d'Europa di garantire al loro interno la sicurezza di fronte a fenomeni criminali gravi come il terrorismo, lo spazio residuo per l'accertamento di violazioni convenzionalmente proibite dei diritti

¹³⁴² Per una sintesi in pillole della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di terrorismo, cfr. il documento “*Terrorism and the European Convention of Human Rights*”, dicembre 2017, disponibile in http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Terrorism_ENG.pdf.

¹³⁴³ Il testo dell'articolo in questione dispone che «[n]essuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

¹³⁴⁴ Rappresenta infatti un punto fermo della Corte di Strasburgo l'argomento secondo il quale anche in circostanze estreme che possono affiorare nell'ambito del contrasto al terrorismo, la CEDU vieta in termini assoluti la tortura e i trattamenti o le pene inumane o degradanti. Si veda ad esempio a Corte EDU, sent. *Labita c. Italia*, ric. n. 26772/95; sent. 7 ottobre 2014, *Extebarria Caballero c. Spagna* (pronunciata nei confronti di due membri dell'organizzazione terroristica spagnola *ETA*); sent. 8 marzo 2014, *Öcalan c. Turchia*, ric. n. 24069/03, 197/04, 6201/06 e 10464/07, dove la violazione dell'art. 3 CEDU è stata riconosciuta a danno di un membro di *P.K.K. (Partiya Karkerên Kurdistan)*, «gruppo riconosciuto come organizzazione terroristica, per quanto riguarda le condizioni di detenzione carceraria particolarmente degradanti ma anche della condanna a una pena *de jure* e *de facto* incompressibile»: A. SIMON, *L'encadrement de la guerre contre le terrorisme par le droit européen des droits de l'homme*, cit., p. 238. Cfr. altresì F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 179.

¹³⁴⁵ L'art. 5 CEDU prevede: «1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi seguenti e nei modi previsti dalla legge:

- (a) se è detenuto regolarmente in seguito a condanna da parte di un tribunale competente;
- (b) se si trova in regolare stato di arresto o di detenzione per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge;
- (c) se è stato arrestato o detenuto per essere tradotto dinanzi all'autorità giudiziaria competente, quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono motivi fondati di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o di darsi alla fuga dopo averlo commesso;
- (d) se si tratta della detenzione regolare di un minore decisa allo scopo di sorvegliare la sua educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente
- (e) se si tratta della detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo;
- (f) se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione.

2. Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico.

3. Ogni persona arrestata o detenuta, conformemente alle condizioni previste dal paragrafo 1 c del presente articolo, deve essere tradotta al più presto dinanzi a un giudice o a un altro magistrato autorizzato dalla legge a esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura. La scarcerazione può essere subordinata a garanzie che assicurino la comparizione dell'interessato all'udienza.

4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima.

5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione di una delle disposizioni del presente articolo ha diritto a una riparazione».

¹³⁴⁶ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 165.

¹³⁴⁷ G.D. PISAPIA, *Appunti di procedura penale*, Milano, 1971, p. 6.

fondamentali a portata relativa si riduce. L'invasione di campo delle istanze securitarie indebolisce infatti anche il sindacato della Corte EDU¹³⁴⁸. Tutti i diritti diversi da quelli alla vita *ex art. 2 CEDU*¹³⁴⁹ e a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti inumani o degradanti *ex art. 3 CEDU* risultano in una certa misura comprimibili sia per espresse previsioni convenzionali sia per implicite e insopprimibili necessità di bilanciamento, e «[l]a Corte Europea dei Diritti Umani ha concesso un margine di apprezzamento molto ampio agli Stati Membri quando si tratta di giustizia penale e terrorismo»¹³⁵⁰.

Uno dei modelli di incriminazione restrittivi di diritti costituzionali e convenzionali più discussi dalla dottrina è quello dei reati di istigazione e di apologia del terrorismo. Questi ultimi stridono infatti con la libertà di espressione protetta dall'art. 10 CEDU¹³⁵¹ laddove puniscono, con precetti a formulazione particolarmente vaga, comportamenti estremamente distanti dalla verifica di eventi di pericolo per i beni giuridici tutelati, sollevando forti dubbi in ordine alla proporzionalità delle restrizioni apportate alla libertà in questione¹³⁵². Restrizioni, queste, che potrebbero inoltre risultare ulteriormente accentuate una volta combinate, in sede di applicazione giurisprudenziale, con l'ampiezza della definizione di terrorismo su cui le legislazioni penali tendono a convergere (e cioè, quella fornita dal diritto UE).

Un ulteriore profilo di dubbia legittimità convenzionale all'interno degli attuali modelli normativi di contrasto al terrorismo internazionale riguarda la sostanziale sovrapposizione operativa tra sanzioni penali e misure amministrative di prevenzione. In un quadro giuridico che sembra fare affidamento in misura via via crescente su una tecnica di doppio binario¹³⁵³ strumentale al raggiungimento di effetti preventivo-neutralizzanti, tra gli Stati-modello esaminati in questa sede tale sovrapposizione appare evidente soprattutto in Francia e nel

¹³⁴⁸ A. SIMON, *L'encadrement de la guerre contre le terrorisme par le droit européen des droits de l'homme*, cit., p. 243. V. altresì R. SMITH, *The Margin of Appreciation and Human Rights Protection in the 'War on Terror': Have the Rules Changed before the European Court of Human Rights?*, cit., pp. 124 ss., in particolare p. 143: «[l]a casistica post-9/11 [...] minaccia gli standards precedentemente fissati dalla Corte EDU. Ciò avviene introducendo la retorica di WOT [*War On Terror*] nella giurisprudenza EDU allo scopo di influenzare la Corte, in modo da garantire che gli interessi securitari ricevano una maggiore considerazione»; C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 49.

¹³⁴⁹ L'art. 2 CEDU recita: «1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;
c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione».

¹³⁵⁰ J. A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 261. Nello stesso senso, v. altresì O. GROSS, F. NÍ AOLÁIN, *From Discretion to Security: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 23, 2001, in particolare p. 625; C. ECKES, *The legal framework of the European Union's counter-terrorist policies: full of good intentions?*, cit., p. 145; A. SIMON, *L'encadrement de la guerre contre le terrorisme par le droit européen des droits de l'homme*, cit., p. 240; diffusamente, R. SMITH, *The Margin of Appreciation and Human Rights Protection in the 'War on Terror': Have the Rules Changed before the European Court of Human Rights?*, Oxford, 2011, *passim*. In tono più ottimista, cfr. infine S. SANTINI, *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, cit., pp. 33 ss.

¹³⁵¹ «1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

¹³⁵² Anche per le pronunce della Corte EDU *ivi* riportate, v. per tutti F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., p. 125.

¹³⁵³ Se non addirittura triplo, laddove si faccia ricorso anche a misure di sicurezza. Per vero, in alcuni casi, le misure di prevenzione personali e le misure di sicurezza finiscono per sovrapporsi quanto alla finalità da esse perseguita: in merito a siffatta tendenza, si rinvia all'analisi critica di M. PELISSERO, *La 'fattispecie di pericolosità': i presupposti di applicazione delle misure e le tipologie soggettive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 2/2017, pp. 440 ss.

Regno Unito. Al riguardo, la nozione ampia e sostanziale di materia penale e il corrispondente diritto al *fair trial* plasmati dalla Corte di Strasburgo nell'interpretazione dell'art. 6 CEDU imporrebbero di applicare le garanzie del giusto processo sin dal primo intervento dei corpi di polizia¹³⁵⁴. Questa esigenza sembra però lungi dall'essere appagata a pieno nell'ambito di una tipologia di procedimento – quello di prevenzione – ben diversa, per natura e struttura, rispetto a quello penale.

Alcune misure detentive sempre di natura formalmente amministrativa stridono in misura ancor più grave con gli *standards* di protezione convenzionali. Si pensi, ad esempio, alle previsioni nazionali che consentono alle autorità inquirenti di trattenere in stato di *high security detention* e per termini in tutto e per tutti assimilabili a quelli di una pena *post delictum* gli stranieri sospettati di terrorismo¹³⁵⁵ che non possono essere consegnati nelle mani di Stati terzi a causa del rischio di torture o trattamenti inumani o degradanti. Come è stato certificato dal caso *A. e altri c. Regno Unito*¹³⁵⁶, le misure in questione devono ritenersi convenzionalmente illegittime per violazione quantomeno del divieto di discriminazione sulla base della nazionalità¹³⁵⁷ di cui all'art. 14 CEDU¹³⁵⁸ e altresì, per ragioni simili a quelle esposte poc'anzi, del diritto a un ricorso effettivo *ex art. 5, par. 4 CEDU*¹³⁵⁹.

5.3. Uno sguardo d'insieme

Ciononostante, al di là delle sporadiche pronunce richiamate in questa sede, il bilancio provvisorio sulla tutela apprestata dalle Corti nazionali e sovranazionali rispetto agli eccessi punitivi delle legislazioni antiterrorismo vigenti negli Stati-modello pare oggi in netta perdita. Inseriti agevolmente all'interno degli ordinamenti giuridici domestici e rimasti sostanzialmente indenni – salvo rare eccezioni – ai vagli giudiziari di legittimità, gli estremismi normativi a finalità sempre più nitidamente neutralizzante sbilanciano ulteriormente la dialettica tra sicurezza pubblica e diritti fondamentali in palese pregiudizio di questi ultimi, finendo talora per intaccare addirittura il loro nucleo essenziale. Al consolidarsi della tendenza a chiudere gli occhi di fronte a leggi che perseguono sì obiettivi di primaria importanza ma che introducono misure sempre più insostenibili sul piano costituzionale si affievolisce, infatti, la forza motrice dei diritti fondamentali ai diversi livelli

¹³⁵⁴ V. O. CAHN, « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, cit., pp. 114-115. In generale, riguardo al *case law* della Corte EDU in tema, si rinvia per tutti a C.E. PALIERO, « *Materia penale* » e *illecito amministrativo secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: una questione "classica" a una svolta radicale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, pp. 894 ss.; GROUPE DE RECHERCHE DROITS DE L'HOMME ET LOGIQUES JURIDIQUES, diretto da M. DELMAS-MARTY, *La « matière pénale » au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, flou du droit pénal*, in *RSCDC*, 1987, pp. 819 ss.; L. BURGORGUE-LARSEN, *La Corte europea de los derechos humanos y el derecho penal*, in *Anuario Español de derecho internacional*, Vol. XXI, 2005, pp. 317 ss.; G. SALCUNI, *La nozione comunitaria di pena: preludeo ad una teoria comunitaria del reato?*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2002, pp. 199 ss.; F. CONSULICH, « *Materia penale* » e *tutela dei beni giuridici nello spazio unitario europeo*, *ivi*, 2006, pp. 65 ss.; da ultimo, diffusamente e da un'angolazione più ampia, F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2017, *passim* (in particolare pp. 75 ss.).

¹³⁵⁵ E cioè, come si è visto, l'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001*, prima che esso venisse emendato dal *Prevention of Terrorism Act 2005* nel marzo del medesimo anno: cfr., *supra*, sub PARTE III, *Capitolo IV*, par. 4.3.

¹³⁵⁶ Corte EDU, Grande Sezione, sent. 19 febbraio 2009, ric. n. 3455/0.

¹³⁵⁷ L. MILANO, *La Conventionnalité de la législation anti-terroriste française*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2017, <http://www.revueedf.com/cedh/la-conventionnalite-de-la-legislation-anti-terroriste-francais/>.

¹³⁵⁸ «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

¹³⁵⁹ L'art. 5, par. 4 CEDU prevede che «[o]gni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso a un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima». Nel caso di specie, le ulteriori doglianze – paramtrate essenzialmente sulle assunte violazioni del divieto di trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU) e del diritto a disporre di un relativo meccanismo di impugnazione effettivo (art. 13 CEDU) – non sono state accolte dalla Corte EDU, sulla scorta di argomenti sia sostanziali (relativi alle prospettive di futuro rilascio) sia procedurali (relativi invece al mancato esperimento di tutti i rimedi previsti dal diritto nazionale).

ordinamentali¹³⁶⁰. Affievolimento, questo, che opera a tutto vantaggio dei *policy makers*, i quali agiscono forti della consapevolezza in ordine, ad esempio, alle forze inerziali insite in ciascun sistema giuridico¹³⁶¹ che sovente bloccano o rallentano improvvise innovazioni radicali in seno al medesimo; alle buone probabilità che le legislazioni varate e i provvedimenti adottati sulla base di queste ultime producano comunque determinati effetti prima di una loro eventuale declaratoria di incostituzionalità; alla circostanza che l'accesso alle Corti costituzionali non verrà statisticamente garantito, sul piano pratico-applicativo, a tutti gli individui colpiti da dette legislazioni e provvedimenti¹³⁶².

In conclusione, anche in sede giurisprudenziale sembrerebbe profilarsi una responsabilità condivisa delle organizzazioni regionali (Unione europea e Consiglio d'Europa) e degli Stati più rinomati nel settore del contrasto al terrorismo rispetto, questa volta, al rischio di stabilizzare una tendenza alla iper-politicizzazione e alla tendenziale de-giurisdizionalizzazione del discorso sulla legittimità delle misure penali ed extrapenali di *counter-terrorism*¹³⁶³. E cioè, rispetto al rischio di «legittimare, attraverso i canali del consenso, stabilizzazioni involutive della politica criminale, ora con una legittimazione democratica assente ai tempi del *crimen laesae maiestatis*»¹³⁶⁴, di consolidare ulteriormente siffatte involuzioni politico-criminali attraverso il «*judicial passivism*»¹³⁶⁵ delle Supreme Corti a livello sia nazionale sia sovranazionale¹³⁶⁶ e di creare sommessamente, infine, un illegittimo «spazio vuoto di diritto costituzionale nel quale il legislatore può far uso del proprio potere discrezionale»¹³⁶⁷ senza incontrare limitazioni di sorta.

¹³⁶⁰ Cfr. A. MASFERRER, *The fragility of fundamental rights in the origins of modern constitutionalism: its negative impact in protecting human rights in the 'war on terror' era*, cit., pp. 37 ss.

¹³⁶¹ Da una prospettiva esterna e più ampia rispetto al solo settore del contrasto al terrorismo, cfr. A. BERNARDI, *L'europeizzazione del diritto e della scienza penale*, cit., *passim*; ID., *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, cit., *passim*.

¹³⁶² V. R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., p. 40.

¹³⁶³ Evidenzia questo rischio A. GREENE, *Pouvoirs anti-terroristes permanents au Royaume-Uni : quelles leçons pour la France ?*, cit., p. 183. Cfr. altresì R. SOFIA, *Osservazioni sulla guerra in Iraq e su Guantanamo*, cit., pp. 322-323 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, ove l'A. mette in evidenza «un fenomeno contemporaneo a dir poco inquietante: le deliberazioni giuridiche perderebbero la loro forza cogente sulle determinazioni politiche, rivelando una certa "involuzione" e crisi del primato della giuridicità sulla politica».

¹³⁶⁴ A. SERENI, *I reati contro la personalità dello Stato. L'evoluzione incompiuta dei 'delitti politici'*, cit., p. 559.

¹³⁶⁵ Queste sono le parole utilizzate da P. THIELBÖRGER, *Judicial Passivism at the European Court of Human Rights*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 19, Iss. 3, 2012, pp. 341 ss., per analizzare in maniera critica e con metodo deduttivo la non irrilevante tendenza della Corte EDU a rimettere all'esecutivo o al legislatore decisioni delicate che dovrebbero essere esaminate dai giudici rifiutandosi di pronunciarsi con statuizioni di rilievo sostanziale in relazione al caso e alla normativa presi in esame, riponendo la propria fiducia integralmente sulle Corti nazionali (v. p. 341). Parla invece di «riluttanza giudiziaria al coinvolgimento in questioni correlate alla sicurezza» R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., p. 42. V. altresì C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 32 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati; nonché, da ultimo, P. BEAUVAIS, *L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité*, cit., pp. 76-77 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹³⁶⁶ Cfr. E.M. SALZBERGER, *Counter-Terrorism Law and the Rule of Law Under Extreme Conditions: Theoretical Insights and the Experience of Israel*, cit., p. 49.

¹³⁶⁷ L'espressione è tratta da Corte cost., sent. n. 172/1999, nella quale il giudice delle leggi italiano ha risolto il nodo della legittimità costituzionale dell'obbligo di leva militare degli apolidi residenti nel territorio della Repubblica (sancito allora dall'art. 1, co. 1, lett. c) del d.P.R. 14 febbraio 1964, n. 237 (Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica) e dell'art. 16, co. 1 della l. 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza).

PARTE V

PROSPETTIVE E OSTACOLI NEL CONTRASTO AL TERRORISMO
INTERNAZIONALE ATTRAVERSO IL DIRITTO PENALE

SOMMARIO: 1. Per un riequilibrio tra tutela della sicurezza pubblica e dei diritti individuali. – 1.1. Il piano giurisprudenziale. – 1.1.1. Corti nazionali. – 1.1.2. Corti sovranazionali. – a) La Corte di giustizia. – b) La Corte EDU. – 1.2. Il piano istituzionale. – 1.3. Il piano della legislazione penale UE. – 1.3.1. Il potenziale contributo delle misure premiali. – 1.3.2. (Segue.) La difficile armonizzazione europea delle misure premiali tra disomogenità legislative e dottrinali, incoerenze sistematiche e problemi di competenza. – 1.3.3. (Segue.) Il controverso impatto delle riforme penali antiterrorismo sulla disponibilità delle comunità islamiche alla collaborazione preventiva. – 1.3.4. Le misure alternative alla detenzione nell'alveo di una riscoperta della finalità rieducativa della pena. – 2. Un problema in via di emersione: il terrorismo fondamentalista minorile... – 2.1. ... e il ripensamento dei relativi canoni di giustizia penale. – 2.1.1. Il tendenziale allineamento della giustizia minorile al procedimento penale ordinario sul triplice piano mediatico-politico, legislativo e dottrinale. – 2.1.2. I diversi limiti di imputabilità del minore da Stato a Stato e le possibili ripercussioni sulla cooperazione giudiziaria tra Stati UE.

1. *Per un riequilibrio tra tutela della sicurezza pubblica e dei diritti individuali*

Combinare linee di pensiero elaborate dalla dottrina, arresti giurisprudenziali sì affini quanto a motivazioni e contenuto normativo ma comunque non omologabili *in toto* per il permanere di fisiologiche divergenze socio-culturali e giuridiche tra i vari sistemi nazionali, e dati statistici ufficiali ma comunque filtrati da operazioni di selezione delle informazioni rilevanti per effettuare valutazioni critiche delle recenti riforme penali antiterrorismo – e tentare di individuare alcune possibili soluzioni – non risulta affatto un compito semplice. Inoltre, come ricorda una parte della dottrina criminologica, «l'interazione di prevenzione, deterrenza, procedimento penale, interruzione della violenza estremista e volontà di dedicarsi è troppo complessa per determinare definitivamente, sulla base di ciascuna di queste variabili di per sé sola, quale delle legislazioni antiterrorismo abbia 'successo'»¹³⁶⁸. Ciò vale, a maggior ragione, se si tiene conto altresì del fatto che queste ultime devono essere esaminate alla luce del rispettivo, multiforme e «più ampio contesto sociale, ideologico, politico, ed economico nel quale gli atti e le minacce terroristici si verificano»¹³⁶⁹.

In altre parole, «è probabile [...] che vi siano casi dove non è chiaro se o fino a che punto le politiche antiterrorismo stiano funzionando o abbiano funzionato, il che complica l'iniziativa di valutare il grado in cui le politiche governative sono dettate dalla loro probabile effettività»¹³⁷⁰. Epperò, al di là di tale difficoltà pare ben possibile condividere il pensiero di quell'altra parte della dottrina che ha evidenziato come «il periodo attuale segna un momento di mutamento del modello occidentale di diritto liberale»¹³⁷¹. In particolare, dall'analisi delle normative antiterrorismo nazionali e sovranazionali effettuata in questa sede sembra emergere:

- a) che esse risultano strettamente interconnesse, e che le legislazioni penali di settore degli Stati UE hanno ormai raggiunto un significativo grado di armonizzazione dal punto di vista contenutistico;
- b) che tra i medesimi Stati, quelli assunti come punto di riferimento dell'indagine comparata svolta in questa sede stanno influenzando in maniera viepiù evidente la produzione normativa sovranazionale e in particolare quella eurounitaria, promuovendo gli interventi legislativi effettuati a livello nazionale per trapiantarli nelle sedi sovranazionali;

¹³⁶⁸ T. LEGRAND, S. BRONITT, M. STEWART, *Evidence of the impact of counter-terrorism legislation*, cit., p. 305.

¹³⁶⁹ *Ivi*, p. 308.

¹³⁷⁰ R. DOUGLAS, *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, cit., p. 37.

¹³⁷¹ A. VAHLAS, *Le droit de l'Union européenne et la « guerre contre le terrorisme »*, cit., p. 261.

- c) che il movimento di riforma delle legislazioni antiterrorismo mette in luce l'esistenza di alcune opzioni di politica criminale ormai ampiamente scolpite su scala continentale;
- d) che tali opzioni di politica criminale si pongono in contrasto sempre più netto con i principi e diritti fondamentali che governano la materia penale;
- e) che per questo contrasto sembra sussistere, su scala continentale, una responsabilità politica condivisa tra l'Unione europea e gli Stati membri al duplice livello legislativo e giurisprudenziale.

La differenziazione sempre più netta tra il regime normativo previsto per la criminalità terroristica rispetto a quella comune, l'ulteriore irrigidimento con accenti nemicali di tale regime e la sua forte legittimazione sul duplice piano politico¹³⁷² e giurisprudenziale¹³⁷³ stanno finendo per vanificare la supremazia dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto. Come si è visto, le recenti riforme legislative di settore forgiate in Italia, Francia, Spagna e Regno Unito nella fucina iper-securitaria di impronta preventivo-neutralizzante compiono un ulteriore passo in avanti verso il polo della prevenzione e repressione estrema del fenomeno terroristico e un ulteriore passo indietro rispetto al polo della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo (sia esso un terrorista reale o soltanto presunto)¹³⁷⁴. Persino il centrale ruolo di argine contro l'amministrativizzazione del contrasto al terrorismo astrattamente svolto dal diritto penale¹³⁷⁵ – e cioè, contro la fuga dalla giurisdizione e «i rischi di scivolamento verso derive intollerabili per lo Stato liberale di diritto e per la nostra stessa identità culturale occidentale»¹³⁷⁶ – scricchiola pericolosamente nel panorama giuridico continentale, venendo financo a mancare in alcuni ordinamenti giuridici (quelli francese e britannico su tutti) «[d]i fronte alle forze che premono per accentrare nel *potere esecutivo* la difesa della società contro il potere terroristico»¹³⁷⁷.

Per queste ragioni, le recenti riforme legislative di contrasto al terrorismo sollevano seri dubbi quanto alla loro legittimità rispetto al dettato delle Carte fondamentali sia nazionali sia sovranazionali, oltre che – come si è visto – quanto alla loro coerenza e sostenibilità di sistema rispetto alle parti sia speciali, sia generali del diritto penale interno.

Inoltre, da una diversa ottica, modificare in prospettiva iper-preventiva o addirittura precauzionale lo *status* del terrorista da delinquente comune a nemico – riservandogli un trattamento giuridico differenziato dalla fase preliminare del procedimento fino a quella esecutiva della pena – rischia di rivelarsi addirittura tendenzialmente controproducente¹³⁷⁸. Il diametro ancor più ampio che divarica le istanze securitarie – valorizzate in maniera pressoché esclusiva – da quelle garantiste, combinato alla complessiva inadeguatezza degli apparati carcerari a ridurre in misura apprezzabile la recidiva nel reato¹³⁷⁹, rende la macchina punitiva priva di difese immunitarie rispetto al rischio di attrarre nuovi militi verso le organizzazioni terroristiche e, più in generale, un maggior numero di simpatizzanti verso la

¹³⁷² Cfr., *supra*, sub PARTE IV, par. 4.

¹³⁷³ Cfr., *supra*, sub PARTE IV, part. 5 ss.

¹³⁷⁴ Sul tema, cfr. per tutti U. SIEBER, *Blurring the Categories of Criminal Law and the Law of War: Efforts and Effects in the Pursuit of Internal and External Security*, cit., *passim*, in particolare p. 59; e J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 262: «[q]uando la prevenzione della pericolosità diventa il meccanismo d'innescio per l'uso di tecniche investigative e di sanzioni penali molto invasive, il sistema penale rischia di degradare a un sistema securitario. Tali sviluppi producono una sostanziale espansione del sistema penale, mediante leggi sostanziali e processuali, e dunque un'interferenza ampliata con le libertà dei cittadini. L'espansione della giustizia penale va mano nella mano con l'erosione dei suoi principi basilari (nullum crimen sine iniuria, nulla poena sine culpa, ultimum remedium, giusto processo, eccetera)».

¹³⁷⁵ Ruolo, questo, enfatizzato per tutti da F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., pp. 679, 680 e 684; e U. SIEBER, *Blurring the Categories of Criminal Law and the Law of War: Efforts and Effects in the Pursuit of Internal and External Security*, cit., *passim*.

¹³⁷⁶ F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., p. 680.

¹³⁷⁷ *Ivi*, p. 679.

¹³⁷⁸ In merito al dibattito attorno al possibile inasprimento della minaccia terroristica a causa del parallelo irrigidimento del diritto penale antiterrorismo, si rinvia per tutti a T. LEGRAND, S. BRONITT, M. STEWART, *Evidence of the impact of counterterrorism legislation*, cit., pp. 311-312 e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹³⁷⁹ V. M. LLOBET ANGLÍ, *Terrorismo o terroristos? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, cit., p. 238.

causa fondamentalista¹³⁸⁰. Il paradigma penale attuale, come una parte della dottrina ha evidenziato, «anziché favorire l'inclusione della persona nella moderna società multietnica, rischia di alimentare conflitti permanenti tra le diverse etnie e culture, ampliando oltre misura il numero degli inquisibili, producendo l'effetto collaterale di aumentare il senso di persecuzione nei gruppi sociali più controllati e il loro consenso al terrorismo»¹³⁸¹.

Le suddette riforme commettono infatti un peccato capitale che può essere illustrato attraverso le parole utilizzate da una parte della dottrina nell'ambito di un'analisi svincolata dal contesto specifico della legislazione penale antiterrorismo. «L'ideologia securitaria, le politiche di repressione e 'tolleranza zero' appaiono deboli paradossalmente proprio sotto il profilo politico-criminale che vorrebbe esserne il punto di forza: esse mirano a garantire un rassicurante *pugno di ferro* contro il crimine, ma non introducono, di norma, strategie concrete per ridurre il rischio di compimento di reati o veri istituti di tutela delle vittime; vogliono controllare il crimine, ma non sono portatrici di alcuna *razionale* istanza di general-prevenzione»¹³⁸².

Preso atto del disequilibrio esasperato tra il livello di tutela apprestato alla sicurezza collettiva e ai principi della materia penale e diritti fondamentali dei terroristi reali o *in pectore*, nonché delle ripercussioni di detto disequilibrio sulla qualità e sulla razionalità delle legislazioni antiterrorismo, pare dunque auspicabile un repentino cambio di rotta. Altrimenti, l'«ossessione e le ragioni della sicurezza come orizzonte totalizzante del diritto penale»¹³⁸³ finiranno per trasfigurare quest'ultimo in una pura e potente arma anti-nemicale nelle mani di un modello radicale e autoritario di «*Preventive State*»¹³⁸⁴.

Occorre dunque individuare alcuni possibili correttivi in grado di bloccare la degenerazione del diritto penale e di riequilibrare, con lievi progressioni nel breve e nel medio-lungo periodo, i due piatti della bilancia in misura tale da restituire dignità ai principi e diritti fondamentali – e dunque da ri-umanizzare il diritto penale stesso – senza però vanificarne, negli angusti limiti delle sue reali potenzialità rispetto al fenomeno terroristico, la funzionalità pratica rispetto agli obiettivi di tutela prefissati.

Per vero, come si vedrà anche nel corso dei paragrafi successivi, il suddetto obiettivo appare arduo da realizzare. Come una parte della dottrina ha evidenziato, la diffusione del terrorismo è infatti un fenomeno strettamente correlato «ad altre minacce internazionali (la proliferazione di armi di distruzione di massa, il fallimento dello Stato e la criminalità organizzata) e richiede dunque l'utilizzo di una varietà di strumenti esterni»¹³⁸⁵ il cui coordinamento appare tanto necessario quanto oneroso.

In ogni caso, tutte le considerazioni svolte e le possibili soluzioni abbozzate nei paragrafi successivi sono fondate su una premessa comune: che la «via europea al contrasto al terrorismo»¹³⁸⁶ sia l'unica su cui possa risultare razionale riporre aspettative concrete¹³⁸⁷. In

¹³⁸⁰ V. M. CANCIO MELIÀ, *Terrorismo y Derecho penal: sueño de prevención, pesadilla del Estado de Derecho*, cit., p. 312; A. DÍAZ GÓMEZ, *Líneas político-criminales de la ejecución penal de personas condenadas por delitos de terrorismo*, cit., p. 212; da ultimo, A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., pp. 316 ss.

¹³⁸¹ A. SERENI, *I reati contro la personalità dello Stato. L'evoluzione incompiuta dei 'delitti politici'*, cit., p. 559.

¹³⁸² Il pensiero è di C. MAZZUCATO, *Consenso alle norme e prevenzione dei reati. Studi sul sistema sanzionatorio penale*, Roma, 2005, p. 41.

¹³⁸³ M. DONINI, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., p. 144.

¹³⁸⁴ Si rinvia per tutti a A. SAJÓ, *From Militant Democracy to the Preventive State?*, in *The Rule of Law and Terrorism*, cit., pp. 77 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹³⁸⁵ O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., pp. 54-55.

¹³⁸⁶ F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, cit., p. 680.

¹³⁸⁷ Del medesimo avviso J. A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 263: «[p]er raggiungere un buon risultato, sarà, comunque, necessario che gli Stati Membri siano intenzionati a integrare ulteriormente i propri sistemi penali». Diversamente, invece, O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., p. 257 mette in discussione l'assunto secondo il quale «più attività UE sia assiomaticamente la strada da percorrere per contrastare il terrorismo in Europa», e ritiene che «rendere la politica antiterrorismo UE una vera tigre richiede una scrupolosa valutazione sia dei vantaggi sia degli svantaggi comparati degli strumenti giuridici e delle strutture istituzionali disponibili a tutti i livelli» (*ivi*, p. 258).

quanto fenomeno criminale di notevole gravità e a dimensione transnazionale per eccellenza, il terrorismo è infatti un problema comune a tutti gli Stati del Vecchio Continente e costituisce in quanto tale una delle partite cruciali di questa stagione politica dell'Unione europea. L'evoluzione in senso spiccatamente reticolare e multiforme del terrorismo fondamentalista e la sua carica antisistema rendono infatti improrogabili alcune riflessioni attorno a ciò che possa servire all'Unione stessa per affinare un sistema capace di garantire un maggior respiro alla lotta al terrorismo, senza al tempo stesso rinnegare o svalutare eccessivamente il proprio DNA democratico e garantista.

1.1. *Il piano giurisprudenziale*

Prima di tutto, contrariamente al pensiero di quella parte della dottrina che bolla le Corti di legittimità come «giocatori dilettanti nella politica securitaria»¹³⁸⁸, pare indispensabile che queste ultime riequilibrino il livello di protezione dei principi e diritti fondamentali della materia penale. Dette Corti dovranno compiere sforzi notevoli per riespandere il campo del loro ruolo di giudici delle leggi rispetto agli abusi perpetrati dai pubblici poteri in tempo di emergenza terroristica ed evitare, così, una contaminazione al ribasso delle garanzie individuali lesiva, financo, del loro contenuto minimo¹³⁸⁹. Infatti, come una parte della dottrina ha recentemente evidenziato, «[o]gni struttura costituzionale [...] non può prescindere dalla determinazione di una soglia minima di garanzie mirate alla protezione dell'individuo in quanto tale, indipendentemente dalle esigenze di tutela dello Stato collettività o dello stesso Stato persona; diversamente ne deriverebbe la sua palese incoerenza giuridica»¹³⁹⁰.

1.1.1. *Corti nazionali*

Emancipandosi maggiormente dal contesto emergenziale e dalle direttrici politico-criminali tracciate dalle istituzioni, a livello nazionale le Corti di legittimità potrebbero emulare i rari ma pur sempre positivi esempi forniti dal Tribunale costituzionale francese rispetto ai reati di *entreprise individuelle* e di consultazione abituale di siti jihadisti¹³⁹¹, e dalle Corti centrali del Regno Unito rispetto ai *control orders*¹³⁹². In questo senso, tali Corti potrebbero ad esempio sottoporre a un vaglio maggiormente restrittivo quantomeno quelle figure di reato che peccano per eccesso rispetto agli obblighi sovranazionali di incriminazione. Le Corti nazionali non dovrebbero poi prestare più indulgenza nemmeno rispetto a quelle leggi che tentano, opportunisticamente, di ripristinare quasi integralmente lo *status quo* anteriore alle succitate declaratorie di illegittimità costituzionale, mascherando dietro a interventi di riforma rispettosa dei principi e diritti fondamentali disposizioni penali irragionevolmente liberticide; né tantomeno nei confronti delle diverse fattispecie e del rispettivo diritto vivente che puniscono, a tappeto, la mera adesione o prossimità ideologica al jihadismo non accompagnata da atti preparatori obiettivamente rilevanti di un attentato terroristico¹³⁹³.

Oltre ai succitati esempi, un altro orientamento degno di emulazione nel diritto comparato è quello assunto – tra l'altro, nel culmine delle politiche di guerra al terrore *post* 11 settembre – dalla Corte Suprema americana nel summenzionato caso *Hamdi v.*

¹³⁸⁸ E.A. POSNER, A. VERMEULE, *Terror in the Balance*, Oxford, 2007, p. 31.

¹³⁸⁹ Cfr. però le criticità espresse *infra*, all'interno delle conclusioni di questa indagine, par. a.2). In questo senso, cfr. per tutti F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 303; nonché, da ultimo, A. SÁNCHEZ FRÍAS, *The EU Directive on Combating Terrorism and the Criminalisation of Travelling*, cit., p. 217.

¹³⁹⁰ P. SCEVI, *Diritto penale e terrorismo. Il difficile equilibrio tra sicurezza nazionale e diritti fondamentali*, cit., p. 3.

¹³⁹¹ Cfr., *supra*, sub PARTE III, *Capitolo II*, par. 2.2.2.

¹³⁹² Cfr., *supra*, sub PARTE III, *Capitolo IV*, par. 4.3.

¹³⁹³ Da ultimo e per tutti, v. P. BEAUVAIS, *L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité*, cit., pp. 79 ss.

*Rumsfeld*¹³⁹⁴. Nel censurare l'illegittimità del bilanciamento tra libertà e sicurezza operato dall'esecutivo statunitense durante l'amministrazione di George W. Bush, il giudice Sandra Day O'Connor ha rivendicato il ruolo del potere giudiziario negli stati d'emergenza, il quale rigetta «l'asserzione del governo secondo cui il principio della separazione dei poteri impone in queste circostanze un ruolo notevolmente circoscritto per le corti»¹³⁹⁵.

Anche in Europa, queste ultime dovranno dunque trovare la forza di esporsi maggiormente a favore dei principi e diritti fondamentali sproporzionalmente compressi o annichiliti dai nuovi testi penali antiterrorismo. Dovranno cioè assemblare i primi mattoni verso un diritto costituzionale comparato vivente capace, a partire dagli esempi virtuosi cui si è fatto riferimento, di consolidare «*established precedents*»¹³⁹⁶ utili a ricavare criteri universali di giustizia al di là dei particolarismi nazionali e a promuovere, dunque, un maggiore tasso di garantismo penale¹³⁹⁷.

1.1.2. Corti sovranazionali

Mutatis mutandis, la stessa esigenza di maggiore emancipazione delle Corti si ripropone, a livello sovranazionale, in relazione alla Corte di giustizia e alla Corte EDU. Al pari dei Tribunali costituzionali nazionali, entrambe dispongono del sostrato valoriale e dei parametri normativi necessari a censurare gli inadempimenti degli Stati membri dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa rispetto agli obblighi posti nei loro confronti dalla CDFUE, dall'art. 6, par. 3 TUE e dalla CEDU.

a) La Corte di giustizia

Al riguardo, la Corte di giustizia sembrerebbe però svolgere un ruolo sussidiario rispetto alle Corti costituzionali dei Paesi UE e alla Corte EDU¹³⁹⁸. Tuttavia, astrattamente, anche i giudici di Lussemburgo potrebbero alzare la voce dinnanzi a normative antiterrorismo contrarie ai principi e diritti fondamentali in materia penale, tracciando una «cornice generale per tutte le aree di attività politica attraverso la legislazione» allo scopo di «garantire l'effettività dei valori costituzionali in un periodo di migrazione di idee anti-costituzionali»¹³⁹⁹.

In questa direzione, la Corte di giustizia disporrebbe – sempre astrattamente – degli strumenti per pronunciarsi:

a.1) direttamente sulla legittimità eurounitaria delle norme più radicali della direttiva 2017/541, con eventuali ricadute a cascata in termini di illegittimità derivata delle relative figure di reato traspositive o attuative e di tutti gli eccessi punitivi di origine puramente nazionale in caso di esito negativo del giudizio;

a.2) oppure, forse con maggiori probabilità, *indirettamente* sulla compatibilità della normativa nazionale con i principi e diritti UE¹⁴⁰⁰.

¹³⁹⁴ Cit., *supra*, sub PARTE IV, par. 5.2.1, nt. 1315.

¹³⁹⁵ C. BOLOGNA, *Tutela dei diritti ed emergenza nell'esperienza statunitense: una political question?*, cit., p. 112.

¹³⁹⁶ F. VIGANÒ, *Some thoughts about judicial review of criminal legislation*, in *Criminal Justice Network*, 26 settembre 2018, par. 3.

¹³⁹⁷ Pare questo, in sostanza, uno dei punti cruciali della tesi sostenuta dall'A. citato nella nt. precedente, il quale sottolinea l'importanza del «mettere in mostra che la decisione presa dalle corti gode di un ampio supporto a livello internazionale, nella legislazione così come nella giurisprudenza di altre corti costituzionali e dei diritti umani».

¹³⁹⁸ Con accento critico, v. K. LACHMAYER, *The Role of the ECJ in the EU's Counter-Terrorism Activities: Developing Access to Constitutional Justice*, cit., pp. 248-249.

¹³⁹⁹ *Ivi*, pp. 231 e 232.

¹⁴⁰⁰ Riguardo alle peculiarità del sindacato della Corte di giustizia sulla compatibilità delle normative penali interne con il diritto UE, cfr. per tutti S. RIONDATO, *Competenza penale della Comunità europea. Problemi di attribuzione attraverso la giurisprudenza*, Padova, 1996, pp. 33 ss.; G. SALCUNI, *Legalità europea e prescrizione del reato*, cit., p. 3; A. SUOMINEN, *Effectiveness and Functionality of Substantive EU Criminal Law*, in *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 5, Iss. 3, 2014, p. 396; M. VOGLIOTTI, *Lo scandalo dell'ermeneutica per la penalistica moderna*, in *Quad. fior.*, XLIV/2015, pp. 145 ss. (in particolare p. 161). Al di là dell'ambito penale, cfr. invece per tutti A.M. ROMITO, *Principio di effettività e ruolo*

In entrambi i casi, oltre a poter giustiziare il principio generale di proporzionalità delle restrizioni alle libertà fondamentali dell'individuo¹⁴⁰¹, la Corte di giustizia avrebbe a disposizione una preziosissima *chance* per elevare a livello sovranazionale il principio di offensività ricavandolo dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri *ex art. 6, par. 3 TUE*.

Ciononostante, almeno in questo momento storico, per almeno due ragioni l'ipotesi di un incremento delle pronunce della Corte di giustizia sulle normative penali antiterrorismo nei termini sopra abbozzati non pare sorretta da un sufficiente tasso di realismo. In primo luogo, una pronuncia di annullamento parziale della direttiva 2017/541 da parte della Corte UE si porrebbe in netta controtendenza non soltanto rispetto alle politiche criminali fortemente sostenute nelle istituzioni sovranazionali, ma anche con il tendenziale *self restraint* della medesima Corte ad esercitare rigidamente il ruolo di giudice di legittimità delle fonti eurounitarie¹⁴⁰². In secondo luogo, i parametri di giudizio di un'eventuale pronuncia di incompatibilità di una norma antiterrorismo nazionale con i principi eurounitari di proporzionalità e/o di offensività da parte della Corte di giustizia risulterebbero, in concreto, ancor più sfumati e incerti di quanto già non siano a livello nazionale. Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, in maniera del tutto speculare al contesto costituzionale nazionale il problema principale sembra rappresentato dalla sua complessa giustiziabilità a causa, essenzialmente, della presenza di un'ineliminabile componente *lato sensu* politica nelle diverse fasi della sua implementazione. Dal canto proprio, invece, il principio di offensività «ricev[e] una declinazione e un'elaborazione soprattutto nazionale e dunque non [è] ancora percepito come un principio europeo o sovranazionale»¹⁴⁰³, tant'è che una parte della dottrina ne suggerisce il recupero a livello UE attraverso una lettura integrata con i principi di proporzionalità e di *extrema ratio*¹⁴⁰⁴.

Per quanto riguarda poi sia il principio di proporzionalità sia quello di offensività, anche laddove si convinca a giustizzarli la Corte di giustizia si troverebbe verosimilmente ad affrontare problemi ulteriori. Riconoscendo, ipoteticamente, il potere di tale Corte di obbligare il giudice nazionale a disapplicare quelle norme nazionali di contrasto al

del giudice nell'applicazione del diritto comunitario, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008, pp. 1179 ss.; A. TIZZANO, *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, cit., pp. 819-820; M. CARTABIA, M. GENNUSA, *Le fonti europee e il diritto italiano*, cit., pp. 39 ss.

¹⁴⁰¹ Principio, questo, che limita «l'intervento punitivo, sia per il legislatore UE sia per il legislatore nazionale (nell'attuazione del diritto UE e quando sussiste un elemento di collegamento con l'ordinamento giuridico UE)»: A.M. MAUGERI, *Fundamental Rights in the European Legal Order, Both as a Limit on Punitive Power and as a Source of Positive Obligations to Criminalise*, cit., p. 390. Risulta tuttora controverso, invece, il ruolo che la Corte di giustizia potrebbe svolgere rispetto alla sproporzione sanzionatoria delle fattispecie incriminatrici nazionali. Riguardo agli elementi di collegamento tra le normative nazionali antiterrorismo e le relative normative UE, cfr., *supra*, sub PARTE II, par. 4.2. In questo senso sembrano convergere, per tutti, K. LACHMAYER, *The Role of the ECJ in the EU's Counter-Terrorism Activities: Developing Access to Constitutional Justice*, cit., p. 256: «[u]lteriori miglie allo Stato di diritto europeo dovranno focalizzarsi sul principio di proporzionalità per garantire i diritti umani nell'area della sicurezza»; e M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *I principi fondamentali del diritto penale tra tradizioni nazionali e prospettive sovranazionali*, cit., p. 267: «molti reati di matrice europea, [...], in materia finanziaria, di corruzione, di pedopornografia, di terrorismo etc., sono illeciti di pericolo o di condotta (salvo reinterpretare le condotte come eventi). Non si tratta, peraltro, di fattispecie d'inosservanza di regole preventive-cautelari, per intenderci, pur ponendosi talora in conflitto con il principio di offensività là dove appaiono avvicinarsi alla repressione di forme di diritto penale d'autore, più che del fatto».

¹⁴⁰² Ruolo, questo, cavalcato recentemente nel caso *Digital Rights Ireland Ltd* (Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12), nel quale la Corte ha annullato la direttiva 2006/24/CE (del 15 marzo 2006, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE) in materia di trattamento di dati personali. Anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici riportati, *ivi*, sub nt. 35, si rinvia ad A. MOLINAROLLI, *Una possibile dimensione europea del principio di offensività. Un'analisi integrata dei principi*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 2/2016, p. 26; nonché a G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., pp. 218 ss. Evidenza il medesimo approccio della Corte di giustizia – richiamando, a supporto della propria tesi, anche i casi *Melloni* (cit., *supra*, sub PARTE I, par. 4.1.1, nt. 334) e *Radu* (Grande Sezione, sent. 29 gennaio 2013, causa C-396/11) – A. SÁNCHEZ FRÍAS, *The EU Directive on Combating Terrorism and the Criminalisation of Travelling*, cit., pp. 213-214.

¹⁴⁰³ M. DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, cit., p. 268.

¹⁴⁰⁴ V. A. MOLINAROLLI, *Una possibile dimensione europea del principio di offensività. Un'analisi integrata dei principi*, cit., pp. 24 ss.

terrorismo collegate al diritto UE¹⁴⁰⁵, in casi siffatti i giudici di Lussemburgo potrebbero ricorrere soltanto al meccanismo dell'efficacia diretta – qui, verticale¹⁴⁰⁶ (*top-down*) e *in bonam partem* – dei principi e diritti eurounitari negli ordinamenti giuridici degli Stati membri¹⁴⁰⁷. Tuttavia, anche a tacere della dimensione strettamente costituzionale di un simile giudizio¹⁴⁰⁸, in questa delicata fase dell'integrazione europea in materia penale le Corti costituzionali nazionali tendono a opporsi sempre più frequentemente – seppure con atteggiamenti più o meno marcatamente sovranisti e con stili e toni differenti l'una dall'altra – alle crescenti interferenze della Corte di giustizia nell'interpretazione dei principi e diritti fondamentali e alla loro efficacia diretta sia orizzontale sia verticale.

b) La Corte EDU

Sempre a livello sovranazionale, il medesimo auspicio di un maggiore attivismo nella giurisprudenza di legittimità rispetto quantomeno agli eccessi punitivi di formazione puramente nazionale e alle norme processuali più radicali (inversioni dell'onere della prova, detenzioni preventive prolungate sulla scorta di presunzioni legislative di necessità¹⁴⁰⁹ e interrogatori *hardcore* su tutti) si rivolge soprattutto alla Corte EDU. Il suo contributo si rivela fondamentale per spezzare il moto circolare di politiche criminali e modelli normativi nemicali di contrasto al terrorismo e ritrovare un equilibrio maggiormente sostenibile tra libertà e sicurezza, nonché tra istanze di implementazione effettiva del diritto penale e garanzie processuali. In questa direzione, le sporadiche ma incisive pronunce del *Conseil constitutionnel* e delle Corti centrali britanniche devono essere osservate dai giudici di Strasburgo come fonte di ispirazione per un nuovo corso giurisprudenziale meno lassista ed *executive oriented* e più responsabile nel passare al setaccio gli «abusi dell'etichetta emergenziale»¹⁴¹⁰ e nel garantire l'oggettiva e assoluta inviolabilità del nucleo essenziale dei diritti umani.

Il recente movimento di riforma multilivello delle normative antiterrorismo sembra avere ormai portato i sistemi penali a un punto di non ritorno. La rifioritura della giurisprudenza di legittimità al duplice livello nazionale e sovranazionale favorirebbe allora l'individuazione di *standards* minimi comuni di tutela dei diritti umani su scala continentale, impedendo alle logiche eccezionali – e nemicali – di corrodere dall'interno i valori delle società democratiche¹⁴¹¹. I suddetti *standards* si dimostrerebbero utili non soltanto a tipizzare le diverse figure di reato in sede di produzione legislativa, ma anche ad arginare

¹⁴⁰⁵ Da un vincolo vuoi di espressa trasposizione, vuoi di implicita attuazione o comunque, per quanto riguarda le fattispecie incriminatrici varate autonomamente eccedendo il contenuto delle fonti eurounitarie, *ratione materiae*.

¹⁴⁰⁶ Rispetto all'efficacia diretta orizzontale, cfr. invece il recente contributo di L. CAPPUCIO, *L'efficacia diretta orizzontale della Carta dei diritti fondamentali nella decisione Vera Egenberger*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2018, pp. 708 ss.

¹⁴⁰⁷ Emblematico in questo senso è il *leading case Fransson*, in cui la Corte di giustizia sancito tale effetto diretto in relazione, indistintamente, a tutte le norme espresse dalla Carta stessa: Grande Sezione, sent. 26 febbraio 2013, causa C-617/10, in particolare, punto 45. In argomento, si rinvia all'analisi critica di S. MANACORDA, *Dalle carte dei diritti a un diritto penale "à la carte"? Note a margine delle sentenze Fransson e Melloni della Corte di giustizia*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 3/2013, pp. 249-250. Da ultimo e per tutti, per un'indagine sull'evoluzione del meccanismo dell'efficacia diretta delle norme eurounitarie si rinvia diffusamente a D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

¹⁴⁰⁸ Già assai delicato, peraltro, quando svolto sul piano della ragionevolezza interna alle scelte di sistema operate dal legislatore.

¹⁴⁰⁹ Al riguardo, la Corte EDU ha già statuito ad esempio – nell'ambito di un filone per vero differenziato tra criminalità ordinaria e criminalità organizzata, e persino tra diverse tipologie di criminalità organizzata – che «anche nel caso in cui l'ordinamento nazionale preveda una presunzione relativa di necessità della detenzione provvisoria di fronte a particolari tipologie di reato quali il terrorismo, i giudici interni non siano esentati dalla verifica in ordine alla sussistenza di ragioni specifiche e dettagliate idonee a giustificare la protrazione della privazione della libertà personale»: S. LONGO, F. ZACCHÈ, *Art. 5*, in *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 119.

¹⁴¹⁰ I. MARCHI, *Quando l'emergenza non è più l'eccezione. L'esperienza dello Stato di Israele tra terrorismo e tutela dei diritti umani*, in *Ind. Pen.*, n. 2/2013, pp. 719-720.

¹⁴¹¹ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 51.

derive influenzate dalle politiche criminali iper-securitarie in seno al diritto vivente¹⁴¹², precludendo appunto allo Stato di diritto di spingersi fino al punto estremo di «negare se stesso»¹⁴¹³. Infatti, come una parte della dottrina ha evidenziato, le «compressioni oggettive degli spazi di libertà a favore della sicurezza [...] sono il male minore [...], purché avvengano all'interno di sistemi di *checks and balances* effettivi, e nella consapevolezza che “le costituzioni non sono patti tra suicidi”»¹⁴¹⁴.

1.2. Il piano istituzionale

Un ulteriore apporto per restituire razionalità alle normative penali di contrasto al terrorismo internazionale, garantendo un'applicazione maggiormente uniforme dei reati terroristici e delle relative garanzie procedurali su scala continentale, potrebbe essere fornito dall'elaborazione di un programma istituzionale più solido e di più ampio respiro da affiancare a una politica giudiziaria maggiormente garantista. In particolare, come è stato segnalato da una parte della dottrina, ora che il regolamento istitutivo della Procura europea è stato approvato al termine di un negoziato pluriennale¹⁴¹⁵ è divenuto opportuno riflettere altresì attorno alla prospettiva di estenderne le competenze all'accertamento dei reati terroristici¹⁴¹⁶. Come noto, l'art. 86, par. 4 TFUE attribuisce al Consiglio europeo il potere di adottare all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo e dopo aver consultato al riguardo la Commissione, una decisione estensiva delle attribuzioni della Procura europea ad altri settori di criminalità grave a dimensione transnazionale.

L'attribuzione a tale Procura di una competenza in materia di reati terroristici – idea che

¹⁴¹² Cfr. K. LACHMAYER, *The Role of the ECJ in the EU's Counter-Terrorism Activities: Developing Access to Constitutional Justice*, cit., pp. 254 ss.

¹⁴¹³ L. FERRAJOLI, *Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo*, cit., p. 8.

¹⁴¹⁴ V.E. PARSİ, *Paura, sicurezza, libertà*, cit., p. 25.

¹⁴¹⁵ V. L. SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della Procura europea (EPPO)*, in *Dir. pen. cont.*, 13 ottobre 2017; ID., *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. Pen.*, n. 3/2017. Sul valore aggiunto connesso all'istituzione di una Procura europea, sulle svariate questioni che tuttora circondano questo traguardo raggiunto, cfr. diffusamente e per tutti, all'interno di una produzione bibliografica in crescita costante: F. RUGGIERI, *Il pubblico ministero europeo*, in *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, cit., pp. 551 ss.; A. VENEGONI, *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un ufficio del Procuratore europeo*, in *Dir. pen. cont.*, 17 dicembre 2012; S. ALLEGREZZA, *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, *ivi*, 31 ottobre 2012; *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, cit.; K. LIGETI, *Approximation of substantive criminal law and the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, in *Approximation of substantive criminal law in the EU: The way forward*, cit., pp. 73 ss.; ID., *The European Public Prosecutor's Office*, in *Research Handbook on EU Criminal Law*, a cura di M. Bergström, T. Konstadinides, V. Mitsilegas, Cheltenham, Northampton, 2016, pp. 480 ss.; K. LIGETI, M. SIMONATO, *The European Public Prosecutor's Office: Toward a Truly European Prosecution Service?*, in *NJECL*, Vol. 4, Iss. 1-2, 2013, pp. 7 ss.; S. WHITE, *Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office?*, *ivi*, pp. 22 ss.; L. HAMRAN, E. SZABOVA, *European Public Prosecutor's Office – Cui Bono?*, *ivi*, pp. 40 ss.; *Toward a Prosecutor for the European Union. Volume 1. A comparative Analysis*, a cura di K. Ligeti, Londra, Oxford, New York, Nuova Delhi, Sydney, 2012; M. CAIANIELLO, *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes*, in *Eur. Jour. Cr., Cr. Law and Cr. Just.*, Vol. 21, Iss. 2, 2013, pp. 115 ss.; E. TRAVERSA, *La proposta di Regolamento Ue avente ad oggetto l'istituzione di una Procura europea, nel contesto dei principi costituzionali dell'Unione europea*, in *Dir. com. sc. int.*, nn. 1-2/2014, pp. 259 ss.; E. PERILLO, *Noterelle sparse sulla teoria dei contro-limiti, sul procuratore europeo, sulla Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, *ivi*, pp. 494 ss.; *The European Public Prosecutor's Office. Legal and Criminal Policy Perspectives*, a cura di P. Asp, Stoccolma, 2015; L. BACHMAIER WINTER, *The Potential Contribution of a European Public Prosecutor in Light of the Proposal for a Regulation of July 2013*, in *Eur. Jour. Cr., Cr. Law and Cr. Just.*, Vol. 23, Iss. 2, 2015, pp. 121 ss.; A. DAMASKOU, *The European Public Prosecutor's Office: A Ground-Breaking New Institution of the EU Legal Order*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 1, 2015, pp. 126 ss.; K. LIGETI, A. WEYEMBERGH, *The European Public Prosecutor's Office: Certain Constitutional Issues*, in *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di Leendert H. Erkelens, Arjen W. H. Meij, M. Pawlik, T.M.C. Asser Press, 2015, pp. 53 ss.; M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 3/2016, pp. 92 ss.

¹⁴¹⁶ A favore di questa soluzione, cfr. per tutti A. VENEGONI, *Procura Europea e reati di terrorismo: un connubio impossibile? Una riflessione sulle prospettive della cooperazione penale alla luce dei tragici fatti di Parigi*, in *questionegiustizia.it*, 12 febbraio 2015; G. BORGIA, *Pubblico ministero europeo: tra presente e passato, nuove prospettive alla luce dei recenti atti di terrorismo*, in *Arch. Pen.*, n. 2/2016, pp. 9 ss.; G. MICHELINI, *Il punto di vista di Medel*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 291.

sembra riscuotere un consenso crescente a livello istituzionale¹⁴¹⁷ – parrebbe concretamente realizzabile se si tiene conto del fatto che, a discapito della «sensibilità politica del contrasto al terrorismo che arriva al cuore della sicurezza nazionale»¹⁴¹⁸, il recente flusso emergenziale ha portato con sé una rinnovata apertura alla dimensione sovranazionale della lotta al fenomeno criminale in questione (come pare dimostrato, per quanto interessa maggiormente in questa sede, quantomeno dal varo della direttiva 2017/541)¹⁴¹⁹. Almeno per un duplice ordine di ragioni, una Procura europea antiterrorismo aggiungerebbe un altro tassello nella creazione di uno spazio europeo di giustizia penale¹⁴²⁰ pienamente operativo e più correttamente bilanciato nel tutelare la libertà e la sicurezza dei cittadini UE. In primo luogo, da un punto di vista funzionalistico essa agevolerebbe lo svolgimento dell'attività di indagine giudiziaria e di accertamento dei reati terroristici in pieno raccordo con le istituzioni dell'Unione competenti in materia e consentirebbe «di superare le logiche ed i limiti tipici della cooperazione tradizionale»¹⁴²¹. In secondo luogo, da un punto di vista garantista la maggiore omogeneità procedimentale favorita da una Procura europea antiterrorismo si rifletterebbe positivamente anche sui diritti fondamentali dei soggetti indagati o imputati per i reati in questione, rafforzando le loro garanzie quantomeno in termini di maggiore certezza giuridica¹⁴²².

1.3. *Il piano della legislazione penale UE*

Come complemento dei suddetti correttivi giurisprudenziali e istituzionali, nonché a ulteriore affinamento dell'armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo sempre sotto il duplice profilo funzionalistico e garantista, la Commissione potrebbe infine avviare nuovi negoziati volti a stimolare un più intenso ravvicinamento di alcuni istituti utili alla causa della prevenzione di atti terroristici, dello svolgimento delle attività inquirenti, dell'incremento qualitativo delle garanzie dei soggetti coinvolti in procedimenti penali per reati terroristici e dell'esecuzione costituzionalmente orientata delle relative pene detentive.

1.3.1. *Il potenziale contributo delle misure premiali*

Un possibile spunto da percorrere potrebbe essere rappresentato dal varo di un atto normativo UE diretto all'armonizzazione delle misure premiali all'interno dei sistemi penali dei Paesi membri. Come una parte della dottrina ha recentemente sottolineato¹⁴²³ richiamando e attualizzando il pensiero dei principali commentatori di tali misure al tempo degli “anni di piombo” in Italia, queste ultime rappresentano uno strumento prezioso e una valida alternativa alla continua adozione di misure autoritarie. Esso fornisce alle autorità

¹⁴¹⁷ L. SALAZAR, *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della Procura europea (EPPO)*, cit., par. 13. Tra i proclami più recenti al riguardo si rinvia ad esempio al par. “REFORZAR EL FISCAL EUROPEO” contenuto in *Pedro Sánchez defenderá en la cumbre europea de Salzburgo un “modelo europeo solidario” para gestionar la inmigración*, <http://www.europapress.es/nacional/noticia-pedro-sanchez-defendera-cumbre-europea-salzburgo-modelo-europeo-solidario-gestionar-inmigracion-20180919134741.html>, 19 settembre 2018.

¹⁴¹⁸ O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., p. 257.

¹⁴¹⁹ Cfr., *supra*, sub PARTE II, par. 2.2.3. In questo senso, seppure in termini più generali, cfr. L.R. BLANK, *What's in a word? War, law and counter-terrorism*, cit., p. 52: «la cooperazione nel contrasto al terrorismo è diventata un centro di dialogo e di scopi condivisi tra paesi in cui altrimenti ve ne sarebbero stati pochi».

¹⁴²⁰ Artt. 3, par. 2 TUE e 67 TFUE.

¹⁴²¹ G. BORGIA, *Pubblico ministero europeo*, cit., p. 2. Sottolinea questa esigenza anche F. ROBERTI, *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative*, cit., p. 60.

¹⁴²² In questo senso, cfr. A. VENEGONI, *La sentenza Taricco: una ulteriore lettura sotto il profilo dei riflessi sotto la potestà legislativa dell'Unione in diritto penale nell'area della lotta alle frodi*, cit., pp. 10-11.

¹⁴²³ Invece, per alcuni più risalenti ma cruciali contributi sul tema delle misure premiali nel sistema penale italiano, si rinvia per tutti a T. PADOVANI, *La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di «ravvedimento»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, pp. 529 ss. Da ultimo, inoltre, si rinvia sin da ora all'analisi di D. CASTRONUOVO, *Quale lezione dagli Anni di Piombo? La legislazione dell'emergenza e sui pentiti in prospettiva storico-comparata*, cit.

investigative informazioni di cui altrimenti non avrebbero disposto¹⁴²⁴, producendo benefici sul piano operativo senza indebolire eccessivamente la tenuta dei principi e diritti fondamentali¹⁴²⁵.

Anche se con alcune differenze di non poco momento, dovute in parte alla non così larga fortuna dei modelli premiali su scala continentale in passato e all'attenzione soltanto recente che viene loro data a più ampio raggio, i quattro Stati-modello nel contrasto al terrorismo esaminati in questa sede annoverano già una serie di benefici sanzionatori forse non riconducibili a categorie astratte uniformi ma accomunate, comunque, dalla circostanza di essere applicabili laddove il soggetto che abbia commesso reati terroristici collabori con l'autorità di polizia e giudiziaria nello svolgimento delle indagini preliminari. In linea tendenziale, detta collaborazione deve essere finalizzata a impedire la verifica di un evento lesivo o la commissione di ulteriori reati, oppure a portare complici del collaboratore o altri soggetti coinvolti nella rete terroristica dinnanzi all'autorità giudiziaria¹⁴²⁶.

1.3.2. (Segue.) *La difficile armonizzazione europea delle misure premiali tra disomogenità legislative e dottrinali, incoerenze sistematiche e problemi di competenza*

Come si è visto, le riduzioni di pena in forza della collaborazione attiva del terrorista con le autorità inquirenti è già stata esplicitamente presa in considerazione dal legislatore eurounitario ma in via meramente facoltativa, come proposta *soft* di ravvicinamento sanzionatorio. Quest'ultima non ha preso in considerazione, tra le altre cose, i diversi profili di diritto sostanziale, processuale, penitenziario e persino amministrativo correlati alla disciplina di tali misure a livello nazionale¹⁴²⁷. Inoltre, le norme minime facoltizzate dalla direttiva 2017/541 non hanno fissato alcuna direttrice comune capace di limare i particolarismi rinvenibili nei suddetti Stati, cosicché le discrepanze tra le rispettive discipline permangono intatte¹⁴²⁸.

A titolo meramente esemplificativo, per quanto attiene al giudizio sull'applicabilità delle misure premiali previste dalla legge non vi è una piena univocità di vedute in ordine alle controverse questioni relative alla rilevanza o meno – e, in caso di risposta positiva, dei limiti alla rilevanza – del motivo che spinge il soggetto a collaborare con le pubbliche autorità, alla piena spontaneità della collaborazione o confessione e alla tipologia di risultato richiesto dalla legge stessa. Al riguardo, ad esempio, con riferimento a tre dei quattro Stati-modello esaminati in questa sede una parte della dottrina ha messo in luce che mentre «il regime italiano ha enfatizzato il ruolo del pentimento individuale e della rappacificazione dopo

¹⁴²⁴ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 252-253, cui si rinvia altresì per i riferimenti bibliografici *ivi* riportati. L'A. ribadisce la potenziale importanza delle misure premiali nel contrasto al terrorismo jihadista anche nel capitolo conclusivo della stessa opera monografica: v. *ivi*, pp. 306-307.

¹⁴²⁵ V. *ivi*, nt. 267; D. CASTRONUOVO, *Quale lezione dagli Anni di Piombo? La legislazione dell'emergenza e sui pentiti in prospettiva storico-comparata*, cit., p. 8 del dattiloscritto.

¹⁴²⁶ In relazione all'Italia, v. l. n. 15/1980 (c.d. legge Cossiga) e n. 82/1991 (nella versione emendata dalla l. 45/2001 del 13 febbraio). In relazione alla Francia, v. *Loi 204/2004 (Loi Perben II)*. In relazione alla Spagna, v. art. 570 *quáter.4 Código penal*, il quale prevede come circostanza attenuante specifica – con mutamento della pena di uno o due gradi – a favore dell'*arrepentido colaborador* (o *colaborador con la justicia*) che abbia abbandonato volontariamente le attività di un'organizzazione o gruppo criminale e collaborato attivamente e proficuamente con le autorità. In relazione al Regno Unito, infine, v. *Serious Organized Crime and Police Act 2005*, Part 2, *Sections 71-75*, nonché – in dottrina – il quadro sintetico tracciato da C. APPLETON, C. WALKER, *The penology of terrorism*, cit., p. 453; e da C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., pp. 288-289. In merito poi alla non dissimile disciplina tedesca del *tätige Reue* (o *Kronzeuge*) nell'ambito del reato di *Vorbereitung einer schweren staatsgefährdenden Gewalttat* (preparazione di un reato violento e grave contro lo Stato: sezione 89a *StGB*), v. A. PETZSCHE, *The European Influence on Anti-Terrorism Law*, cit., p. 1063; anche per ulteriori riferimenti bibliografici, C.J.M. SAFFERLING, *Terror and Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006, p. 1162. Ulteriori cenni comparati sono rinvenibili in D. CASTRONUOVO, *Quale lezione dagli Anni di Piombo? La legislazione dell'emergenza e sui pentiti in prospettiva storico-comparata*, cit., pp. 21 ss. del dattiloscritto.

¹⁴²⁷ Per ulteriori approfondimenti, si rinvia da ultimo a E. COTTU, *Altre "soavi inquisizioni". Le tecniche premiali di rinuncia alla pena nella lotta al terrorismo contemporaneo*, cit., p. 192.

¹⁴²⁸ Le previsioni facoltative della decisione quadro del 2008 sono state riprodotte per filo e per segno dall'art. 16 della direttiva 2017/541, a ulteriore conferma della loro attuale rilevanza per il legislatore europeo.

decenni di violenza politica»¹⁴²⁹, risultando fisiologicamente influenzato dall'emergenza brigatista di quel periodo storico¹⁴³⁰, «le legislazioni francese e inglese hanno premiato i terroristi a seconda dell'utilità delle informazioni fornite alle autorità giudiziarie»¹⁴³¹.

Per vero, l'attenzione dottrinale in merito alla possibile rilevanza della mera dissociazione dal contesto terroristico di appartenenza può apparire fuorviante quantomeno rispetto alla lettera della legislazione premiale italiana. Infatti, dagli artt. 4 e 5 della "legge Cossiga" emerge come anche nell'ordinamento giuridico italiano la legislazione in questione sembri applicabile soltanto laddove la collaborazione fornita da ciascun terrorista pentito risulti utile – se non addirittura determinante – alle suddette autorità:

- a) «per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, ovvero aiuta[re] concretamente l'autorità di polizia e l'autorità giudiziaria nella raccolta di prove decisive per la individuazione o la cattura dei concorrenti»¹⁴³²;
- b) o per impedire la verificazione dell'evento lesivo per il bene giuridico tutelato, fornendo altresì «elementi di prova determinanti per l'esatta ricostruzione del fatto e per la individuazione degli eventuali concorrenti»¹⁴³³.

Ne consegue, come una parte della dottrina ha evidenziato, che «[i]l risultato positivo deve [...] essere effettivamente raggiunto, ed a surrogarne la mancanza non potrebbero supplire gli sforzi più tenaci e l'impegno più costante del reo, se rimasti infruttuosi»¹⁴³⁴. Anche la giurisprudenza pare granitica in questo senso, «ritenendo requisito indefettibile del contributo postfatto del reo quello della sua effettiva utilità»¹⁴³⁵. Più in generale, inoltre, la natura emergenziale e derogatoria per tipologia di fattispecie della legislazione premiale e lo scopo prevalentemente funzionalistico di lotta effettiva ed efficace alla criminalità terroristica da essa perseguito inducono a desumere che l'esclusione o la riduzione delle pene previste possano rispondere, volente o nolente, soltanto alla logica utilitaristica *do ut des*¹⁴³⁶.

Sempre a titolo esemplificativo, con riferimento alla fattispecie di *association de malfaiteurs* disciplinata dalla legislazione antiterrorismo francese la succitata dottrina ha portato all'attenzione l'esistenza di speciali previsioni che escludono automaticamente la punibilità del soggetto che, «dopo aver concordato la commissione di un reato, cambi idea e allerti le autorità»¹⁴³⁷. Ora, mentre una prima lettura di tale previsione sembrerebbe mostrare una certa somiglianza, per quanto riguarda i presupposti del beneficio premiale, alle norme minime facoltative contenute nella direttiva 2017/541, a ben vedere l'accostamento della disposizione nazionale in questione al quadro normativo eurounitario sembra far emergere un delicato profilo problematico. Come si è già visto, infatti, l'art. 16 della succitata direttiva consente agli Stati membri di prevedere e applicare *circostanze attenuanti* a favore di colui che collabora proficuamente con le autorità di *law enforcement*. Pertanto, mentre la discrezionalità dei legislatori nazionali è rimasta intatta per quanto concerne il ristretto ambito della disciplina delle riduzioni di pena di fronte a casi di collaborazionismo

¹⁴²⁹ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 15.

¹⁴³⁰ Per approfondimenti sul tema da una prospettiva storica, si rinvia da ultimo e per tutti a D. CASTRONUOVO, pp. 3 ss. del dattiloscritto.

¹⁴³¹ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 15. Anche la disciplina minima UE contenuta nella succitata direttiva 2017/541 sembra essere incentrata esclusivamente sull'elemento dell'utilità delle informazioni fornite dal terrorista pentito, come evidenzia da ultimo L. BIN, *Rewarding measures against terrorism in the European Union: the recent Directive 2017/541*, relazione al 1st Turksih – Italian Public and Criminal Law Conference "Terrorism and organized crime: legal answers in the democratic secular state", Modena, 20-21 aprile 2018.

¹⁴³² Art. 4 della "legge Cossiga".

¹⁴³³ *Ivi*, art. 5.

¹⁴³⁴ T. PADOVANI, *La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di «ravvedimento»*, cit., p. 534. Da ultimo, cfr. altresì D. CASTRONUOVO, *Quale lezione dagli Anni di Piombo? La legislazione dell'emergenza e sui pentiti in prospettiva storico-comparata*, cit., p. 16 del dattiloscritto.

¹⁴³⁵ Anche per ulteriori approfondimenti si rinvia a *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione e armi*, a cura di V. Maiello, Torino, 2015, pp. 217 ss.

¹⁴³⁶ Ciò sembra vero, a titolo esemplificativo, anche in riferimento al sistema penale spagnolo: v. *Memento práctico Francis Lefebvre, Penal*, coordinato da F. Molina Fernández, Madrid, 2017, p. 1936.

¹⁴³⁷ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 58.

particolarmente rilevanti sul piano della prevenzione e/o della diminuzione dell'efficacia lesiva di reati terroristici in corso d'opera, il margine di azione dei medesimi legislatori appare al contrario del tutto azzerato sul piano dei giudizi (vincolanti) di meritevolezza e di necessità di pena già effettuati¹⁴³⁸ con il varo delle fonti UE di settore.

Dunque, nel quadro di un'armonizzazione ancora vistosamente imperfetta al di fuori delle sempre più simili previsioni di parte speciale, la lettura combinata delle fonti nazionali ed eurounitarie in materia di misure premiali antiterrorismo sembra disvelare l'esistenza di un'antinomia tra le prime e le seconde, laddove le legislazioni domestiche prevedono cause speciali di esclusione della punibilità in alcun modo contemplate dalla direttiva 2017/541¹⁴³⁹. *Mutatis mutandis*, oltre all'esempio francese pare possibile effettuare le medesime considerazioni rispetto alla normativa premiale italiana. Nella succitata ipotesi *sub b)* dell'impedimento dell'evento criminoso accompagnato da una concreta e rilevante collaborazione processuale, la "legge Cossiga" prevede infatti una causa di esclusione della punibilità del terrorista pentito¹⁴⁴⁰ che risulta incompatibile, al pari della sua omologa francese, con l'impianto normativo della summenzionata direttiva.

Tenuto conto della loro esperita efficacia nell'attività di contrasto al terrorismo a dimensione prettamente nazionale¹⁴⁴¹, e presa altresì coscienza delle differenze tuttora rinvenibili nel panorama giuridico europeo, i meccanismi premiali potrebbero però essere proficuamente rielaborati a livello UE predisponendo appunto uno strumento di armonizzazione normativa minima su scala continentale. Un possibile punto di partenza in questa direzione potrebbe essere quello di beneficiare del *know-how* di esperti delle scienze criminologiche e di psicologia criminale per porre i profili evolutivi del fenomeno terroristico odierno¹⁴⁴² – prima ancora dell'analisi approfondita, in chiave comparata, delle esperienze giuridiche degli Stati UE-modello – alla base della rivisitazione dell'istituto delle misure premiali in chiave europea¹⁴⁴³.

Una tale normativa minima dispiegherebbe i propri effetti positivi anche sul piano dei procedimenti instaurati per l'accertamento di reati terroristici. Infatti, quanto più si valorizza l'apporto dei soggetti dissociatisi dalla rete terroristica in cui hanno operato, tanto più si rende possibile alleggerire detti procedimenti dal peso dei problematici elementi di prova derivanti da attività segrete di *intelligence*. La crescente importanza di questi ultimi all'interno della giustizia penale antiterrorismo sta infatti sollevando questioni rispetto alla protezione dei diritti fondamentali dell'indagato/imputato delicate e simili, nella sostanza, a

¹⁴³⁸ Anche, ovviamente, riguardo a quelle condotte che integrano il reato di *association de malfaiteurs* ai sensi della legge penale francese.

¹⁴³⁹ V. L. BIN, *Rewarding measures against terrorism in the European Union: the recent Directive 2017/541*, cit.

¹⁴⁴⁰ Al riguardo, si veda da ultimo e per tutti D. CASTRONUOVO, *Quale lezione dagli Anni di Piombo? La legislazione dell'emergenza e sui pentiti in prospettiva storico-comparata*, cit., p. 11 del dattiloscritto. A essa si aggiungono poi le ipotesi temporanee – applicabili, però, soltanto ai reati commessi entro il 31 gennaio 1982 – di non punibilità per i reati commessi con finalità di terrorismo di cui all'art. 1 della l. 29 maggio 1982, n. 304 ("Misure per la difesa dell'ordine costituzionale": per ulteriori approfondimenti sul quadro normativo relativo alle misure premiali in Italia, si veda *ivi*, pp. 12 ss. del dattiloscritto).

¹⁴⁴¹ «Tali misure hanno causato defezioni all'interno dei gruppi terroristici e hanno contribuito alla loro crisi intestina. La diffusione di questo fenomeno di massa [il pentitismo] ha generato un circolo vizioso con il declino nel reclutamento e la perdita di fiducia reciproca. I sostenitori della legislazione sui Pentiti la descrivono come il contributo più effettivo alle operazioni di polizia da parte della legislazione dell'emergenza. Mentre le informazioni precedentemente ottenute utilizzando i metodi investigativi tradizionali tendevano a risultare frammentati, i contributi dei Pentiti hanno fornito alla polizia informazioni più ampie per una migliore comprensione della struttura e dell'ideologia di interi gruppi. Inoltre, le dichiarazioni dei pentiti hanno dato vita a una riflessione generale riguardo alla risposta dello Stato e alla relativa effettività – diretta o indiretta – di determinate politiche»: F. GALLI, *The Law on terrorism: the UK, France and Italy compared*, cit., p. 253, nt. 267. Da ultimo, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. altresì D. CASTRONUOVO, *Quale lezione dagli Anni di Piombo? La legislazione dell'emergenza e sui pentiti in prospettiva storico-comparata*, cit., p. 16 del dattiloscritto.

¹⁴⁴² Cfr., *supra*, *sub PARTE I*, par. 1. In questo senso, cfr. da ultimo e per tutti D. CASTRONUOVO, *Quale lezione dagli Anni di Piombo? La legislazione dell'emergenza e sui pentiti in prospettiva storico-comparata*, cit., p. 23 del dattiloscritto.

¹⁴⁴³ Questo approccio ispirerà l'attività di ricerca del progetto finanziato dal "Justice Programme" della Commissione europea "Fight against international terrorism. Discovering European Models of Rewarding Measures to Prevent Terrorism", coordinato dall'Università di Modena e Reggio Emilia (UNIMORE) sotto la direzione di M. DONINI.

quelle esaminate in precedenza con riferimento alla saga *Kadi*¹⁴⁴⁴.

Per vero, anche lo sviluppo di questa proposta accessoria richiederebbe di risolvere svariate altre questioni particolarmente problematiche. A tacere delle frizioni connaturate alla logica premiale di per sé considerata con le funzioni della pena e con l'impianto accusatorio del procedimento penale¹⁴⁴⁵, l'esempio normativo italiano disvela il duplice rischio di incentivare surrettiziamente l'inflizione di pene ineguali e sproporzionate alla gravità del reato commesso e al grado della colpevolezza individuale; nonché di creare interferenze disorganiche con la branca del diritto amministrativo dell'immigrazione¹⁴⁴⁶. Per quanto riguarda la prima tipologia di rischio, in assenza di una riflessione approfondita attorno ai limiti alle riduzioni di pena nei confronti dei soggetti collaboranti, l'applicazione della legislazione premiale potrebbe giustificare un trattamento sanzionatorio irragionevolmente capovolto e paradossale. Come una parte della dottrina ha evidenziato, i terroristi in posizione più o meno apicale – i quali ben possono fornire maggiori e migliori informazioni alle autorità – riceveranno verosimilmente uno sconto maggiore e saranno dunque sanzionati con una pena anche notevolmente inferiore rispetto ai terroristi “minori”, nonostante il grado inferiore di colpevolezza di questi ultimi rispetto al fatto commesso¹⁴⁴⁷. Per quanto riguarda invece la seconda tipologia di rischio, la previsione in via eccezionale del rilascio del permesso di soggiorno come premio per terroristi pentiti o dissociatisi che ne sono privi creerebbe una problematica disparità di trattamento rispetto ai «migranti irregolari che sono stati soltanto vittime o testimoni di atti terroristici»¹⁴⁴⁸.

Prima ancora, sul piano dell'ambito di applicazione oggettivo di un'eventuale normativa *hard* di armonizzazione UE delle misure premiali antiterrorismo, il legislatore dell'Unione dovrebbe scegliere se lasciare liberi gli Stati membri di determinare a quali reati le misure in questione possano essere applicate oppure vincolare gli Stati stessi in relazione a tutti o ad alcuni di essi. Sebbene l'opzione per un'applicazione delle misure premiali a tutti i reati terroristici appaia la più immediata – soprattutto in quanto ridurrebbe a monte il rischio di frizioni con il principio di eguaglianza –, a livello nazionale i modelli normativi premiali sono stati elaborati attorno a fattispecie incriminatrici quantitativamente minori e qualitativamente diverse rispetto al complesso di reati terroristici in vigore in seguito alla recente ondata riformistica. In particolare, l'anticipazione della tutela spinta fino agli atti preparatori di ulteriori atti preparatori e le correlate presunzioni di pericolo possono svincolare pressoché integralmente la previsione delle misure premiali dal «nesso che unisce ciascuna delle singole fattispecie «premiali» all'interesse offeso dalla condotta criminosa»¹⁴⁴⁹. In altre parole, rispetto alla nuova serie di reati terroristici ultra-preventivi analizzati in precedenza¹⁴⁵⁰, la collaborazione del terrorista pentito si rivelerebbe assai meno idonea a eliminare o attenuare il danno o il pericolo cagionato dal soggetto o dai soggetti coinvolti¹⁴⁵¹ e orientata pressoché esclusivamente, di riflesso, a un ulteriore incremento di

¹⁴⁴⁴ Cfr., *supra*, sub PARTE IV, par. 5.2.1.

¹⁴⁴⁵ Anche per i riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. E. COTTU, *Altre “soavi inquisizioni”. Le tecniche premiali di rinuncia alla pena nella lotta al terrorismo contemporaneo*, cit., pp. 194 ss. V. altresì *Memento práctico Francis Lefebvre, Penal*, cit., pp. 1936-1937, ove si segnala la conversione «dell'interrogatorio in prova regina come mezzo inquisitorio» e «il pericolo di ammettere confessioni false contro innocenti»; nonché, da ultimo, D. CASTRONUOVO, *Quale lezione dagli Anni di Piombo? La legislazione dell'emergenza e sui pentiti in prospettiva storico-comparata*, cit., p. 17 del dattiloscritto.

¹⁴⁴⁶ Sul tema, cfr. da ultimo G. ALESCI, *(In-) Sicurezza e immigrazione. La “colpevolizzazione” dello straniero nel diritto dell'emergenza*, in *Arch. Pen.*, n. 3/2018.

¹⁴⁴⁷ F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., p. 253, nt. 268.

¹⁴⁴⁸ *Ivi*, p. 253. L'A., tuttavia, suggerisce nella parte conclusiva della propria opera monografica che anche il rilascio del permesso di soggiorno premiale possa rappresentare «un ulteriore strumento prezioso» che «potrebbe integrare un incentivo più allettante [...] rispetto alla prospettiva di una riduzione di pena ai sensi della “legislazione sui Pentiti”»: *ivi*, p. 307.

¹⁴⁴⁹ T. PADOVANI, *La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di «ravvedimento»*, cit., p. 533.

¹⁴⁵⁰ Cfr., *supra*, sub PARTE II e III.

¹⁴⁵¹ Già in riferimento ai diversi tipi di reati preparatori vigenti negli anni '80 del secolo scorso (adducendo l'esempio del delitto di attentato), rilevava l'assenza di uno «stimolo «premiabile»» in quanto «la soglia della punibilità, in tali reati, risulti così arretrata rispetto alla creazione di un effettivo pericolo per il bene tutelato» T. PADOVANI, *La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di «ravvedimento»*, cit., p. 535.

marca squisitamente inquisitoria della già elevatissima percentuale di successo dei procedimenti penali instaurati¹⁴⁵².

Un intervento del legislatore eurounitario nell'ambito in questione intersecherebbe inoltre alcuni profili di parte generale. Questa circostanza potrebbe sollevare complessi dubbi relativi alla scelta della base giuridica su cui adottare l'atto normativo UE, ai limiti di estensione della competenza penale europea e al livello di gradimento che una simile ingerenza incontrerebbe nei rappresentanti degli Stati membri in sede di negoziato. Per giunta, al di là del fenomeno di convergenza graduale e spontanea tra i sistemi penali dei diversi Stati UE¹⁴⁵³, elaborare strumenti penali eurounitari finalizzati ad armonizzare istituti di parte generale richiederebbe di addentrarsi in un labirinto tuttora intricatissimo. Richiederebbe cioè di indagare l'incidenza di tutte quelle componenti localistiche (geografiche, identitarie, culturali e così via) che dal panorama sociologico si infiltrano in quello giuridico, delineando ciascuna tradizione penale nazionale e differenziando singoli aspetti di ciascun sistema penale secondo logiche assai difficilmente influenzabili dall'alto per mano di interventi normativi vincolanti del legislatore UE¹⁴⁵⁴.

1.3.3. (Segue.) *Il controverso impatto delle riforme penali antiterrorismo sulla disponibilità delle comunità islamiche alla collaborazione preventiva*

In ogni caso, al di là di ogni riflessione sui costi e sugli ostacoli giuridici connessi all'introduzione di una disciplina armonizzata delle misure premiali nella Vecchia Europa, i paletti più difficili da aggirare sarebbero forse collocati su un altro piano. Da un lato, in alcuni Paesi UE (uno su tutti, il Regno Unito) i governi tentano di sviluppare progetti istituzionali diretti a incentivare i membri delle comunità islamiche a segnalare tempestivamente soggetti e/o attività di cui si sospetta o si conosce l'appartenenza alla rete jihadista¹⁴⁵⁵. Dall'altro lato, gli effetti riflessi di ulteriore discriminazione ed esclusione dal tessuto sociale prodotti dalle riforme legislative antiterrorismo e dalla loro smodata applicazione nei confronti degli stessi membri stabilite sul suolo europeo rischiano infatti di diminuire drasticamente la possibilità che i medesimi membri¹⁴⁵⁶ forniscano il proprio contributo avverso soggetti con cui sovente condividono problemi di integrazione o comunque, in una certa misura, l'estrazione sociale e culturale¹⁴⁵⁷. Paradossalmente, sarebbe inoltre la stessa normativa penale UE a ridurre la capacità persuasiva di un'eventuale disciplina premiale armonizzata su scala continentale rispetto ai membri delle comunità islamiche. Infatti, come una parte della dottrina ha evidenziato, «il pericolo di essere perseguiti dall'autorità potrebbe scoraggiare il rientro di individui intenzionati a tornare sul suolo dell'Unione per collaborare con le autorità di intelligence. Gli stessi familiari che nutrano un sospetto di radicalizzazione nei confronti di un parente si potrebbero dimostrare più riluttanti a denunciarlo, a causa del severo trattamento sanzionatorio cui sarebbe condannato»¹⁴⁵⁸. Lo stesso potrebbe dirsi, *mutatis mutandis*, in relazione alla disciplina penale antiterrorismo degli Stati-modello esaminati in questa sede: disciplina, questa, che

¹⁴⁵² Cfr., *supra*, sub PARTE IV, par. 1.

¹⁴⁵³ In questa sede, cfr. *supra*, sub PARTE IV, par. 2.

¹⁴⁵⁴ In merito alla «pretesa di unificazione» insita all'attività scientifica di comparazione giuridica, cfr. altresì per tutti A. VICHINKESKI TEIXEIRA, *Verso un diritto penale transnazionale del nemico? Un'analisi comparativa del concetto di terrorista nelle leggi antiterrorismo di Italia, Francia e Brasile*, cit., pp. 4 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

¹⁴⁵⁵ V. C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 293.

¹⁴⁵⁶ Siano essi o meno portatori di ideologie proprie dell'islam moderato.

¹⁴⁵⁷ Anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., p. 128: «[i]l pericolo è che le comunità minoritarie, sulle quali la legislazione di contrasto impatta in maniera discontinua, percepiscano un diffidenza che conduca a una minore cooperazione».

¹⁴⁵⁸ S. DE LUCA, *La direttiva 2017/541/UE e il difficile bilanciamento tra esigenze di pubblica sicurezza e rispetto dei diritti umani*, cit., par. 4.

«potrebbe ostacolare l'identificazione e scoperta di terroristi incoraggiando al supporto della loro causa e a una riduzione dell'assistenza volontaria»¹⁴⁵⁹.

1.3.4. *Le misure alternative alla detenzione nell'alveo di una riscoperta della finalità rieducativa della pena*

Riguardo invece alla fase di esecuzione della pena, per stemperare gli eccessi sanzionatori sempre più improntati a uno scopo di neutralizzazione in radicale contrasto con la finalità rieducativa della pena stessa, la Commissione potrebbe sfruttare il retroterra giuridico emerso dalle esperienze comparatistiche nel panorama europeo – nonché le correnti di pensiero raccolte nei più recenti incontri istituzionali in sede internazionale¹⁴⁶⁰ – per presentare una proposta di armonizzazione settoriale e minima delle misure alternative alla detenzione su scala continentale (o quantomeno un documento di *policy guidelines* capace di supportare l'attività delle Corti)¹⁴⁶¹. Il settore delle misure alternative è già abbracciato da diverse fonti europee sia di *soft* sia di *hard law*¹⁴⁶² e risulta altresì particolarmente predisposto a un ravvicinamento spontaneo tra le matrici dei diversi Stati UE¹⁴⁶³.

Una concezione razionale e costituzionalmente orientata della prevenzione, meno sbilanciata verso il differente concetto di precauzione e attenta sia ai canoni fondamentali della materia penale sia all'esigenza di mantenere un adeguato livello di sicurezza nel territorio nazionale, non può essere tradotta in politiche criminali che prescindano integralmente da un serio sforzo di risocializzazione del terrorista durante la fase di esecuzione della pena. Pure tralasciando le fondamentali implicazioni etiche connesse all'opzione tra l'alternativa secca riabilitazione/neutralizzazione del condannato, il rischio di recidiva nei reati terroristici potrebbe essere ridotto tramite processi individualizzati di de-radicalizzazione a beneficio ultimo della sicurezza pubblica stessa¹⁴⁶⁴.

La filosofia rieducativa della pena deve insomma svolgere un ruolo centrale nella politica criminale antiterrorismo in Europa. Quest'ultima è chiamata a promuovere significativi passi in avanti al riguardo in nome del fondamento dell'Unione sui valori del rispetto della dignità umana, dello Stato di diritto, dei diritti dell'uomo e della piena inclusione di quest'ultimo nella società (art. 2 TUE)¹⁴⁶⁵. Un intervento del legislatore

¹⁴⁵⁹ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 19.

¹⁴⁶⁰ V. L. MARINI, *Foreign terrorist fighters: verso la revisione della risoluzione 2178 (2014)*, cit., p. 12.

¹⁴⁶¹ Cfr. G.L. GATTA, E. DOLCINI, *Final proposals on possible guidelines of the EU-policy in order to implement the best practices in the fields of detention conditions and alternatives to detention*, in *Prison Overcrowding and Alternatives to Detention. European Sources and National Legal Systems*, cit., pp. 516 ss.

¹⁴⁶² Soprattutto del Consiglio d'Europa. Per approfondimenti sul tema, si rinvia per tutti ad A. BERNARDI, *L'evoluzione in Europa delle alternative alla pena detentiva tra comparazione e impulsi sovranazionali*, cit., pp. 51 ss.; e ad A. MARTUFI, T. SLINGENEYER, *Soft law instruments of the Council of Europe and community sanctions: criminal policy issues*, in *Prison Overcrowding and Alternatives to Detention. European Sources and National Legal Systems*, cit., pp. 3 ss.

¹⁴⁶³ Sempre per ulteriori approfondimenti, v. per tutti A. BERNARDI, *L'evoluzione in Europa delle alternative alla pena detentiva tra comparazione e impulsi sovranazionali*, cit., pp. 51 ss.

¹⁴⁶⁴ Da ultimo e per tutti, v. S. MONTALDO, *Offenders Rehabilitation: Towards a New Paradigm for EU Criminal Law?*, in *ECLR*, Vol. 8, Iss. 2, 2018, p. 224. Per un'analisi orientata in questo senso e suffragata da studi empirici, si rinvia ad esempio a D.L. MACKENZIE, *What Works in Corrections. Reducing the Criminal Activities of Offenders and Delinquents*, New York: Cambridge Studies in Criminology, 2006, p. 55. Cfr. altresì K. KEREZSI, *Is there such a thing as a European crime control policy?*, in *The Routledge Handbook of European Criminology*, cit., p. 68: «punire in modo più intelligente, non più duro' non è soltanto un cliché superficiale, ma, in realtà, un approccio che serve bene la società in termini di riduzione dei costi, di diminuzione della recidiva, e di aumento della pubblica sicurezza».

¹⁴⁶⁵ Sottolineano questi fondamenti assiologici dell'azione istituzionale UE G.L. GATTA, E. DOLCINI, *Final proposals on possible guidelines of the EU-policy in order to implement the best practices in the fields of detention conditions and alternatives to detention*, cit., p. 516. Tra i Paesi membri dell'Unione europea, un esempio significativo al riguardo può essere rinvenuto nel sistema giuridico olandese, il cui art. 9a del codice penale consente al giudice di «stabilire nella sentenza che nessuna pena o misura venga irrogata, laddove egli lo ritenga consigliabile, a causa della scarsa gravità del reato, della personalità del reo, o delle circostanze relative alla commissione del reato o successivamente». Secondo i più recenti dati pubblicati da Europol, l'articolo in questione è stato applicato in un caso in cui si procedeva per l'accertamento di reati terroristici, una volta accertato che la condotta dell'imputato integrante reato rappresentava un «passo falso di una

eurounitario sul fronte delle misure alternative alla pena detentiva sarebbe altresì coordinabile armonicamente e proficuamente con l'eventuale individuazione di orientamenti minimi comuni in materia di misure premiali. L'esperienza italiana durante gli "anni di piombo" mostra infatti che la normativa nazionale sul pentitismo ha condotto spesso e volentieri all'inflizione di pene non solo ridotte nel *quantum*, ma altresì differenziate nella *species* tramite l'applicazione di misure alternative alla (o sostitutive della) detenzione breve¹⁴⁶⁶. Una riflessione parallela sull'armonizzazione UE delle legislazioni premiali e delle misure alternative alla detenzione nel settore del contrasto al terrorismo fornirebbe al giudice uno strumentario adeguato a infliggere sanzioni bilanciate nelle loro concorrenti funzioni general- e special-preventive, nonché più rigorosamente rispettose del principio di eguaglianza all'interno dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

2. *Un problema in via di emersione: il terrorismo fondamentalista minorile...*

Seppure già dilatati enormemente, astrattamente i potenziali fronti di espansione e di ulteriore irrigidimento del diritto penale antiterrorismo non sono ancora stati esauriti. Nel futuro prossimo il *mix* tra emergenza terroristica e rinnovato populismo penale potrebbe infatti rivelarsi fatale anche per gli attuali assetti della giustizia penale minorile e dei suoi confini con il sistema penale ordinario.

In seguito alla nuova chiamata alle armi da parte dello Stato islamico, il quale a partire dalla fine del 2017 si è rivolto anche a donne¹⁴⁶⁷ e bambini in precedenza adibiti ad altre mansioni¹⁴⁶⁸, il coinvolgimento di minori di età nelle attività preparatorie al terrorismo o comunque la loro prossimità agli ambienti fondamentalisti sia sul suolo europeo, sia in Siria e in Iraq sono infatti fenomeni in allarmante aumento¹⁴⁶⁹. Le più recenti analisi effettuate in seno alle istituzioni europee portano all'attenzione l'impiego di bambini e adolescenti nei video e nelle altre tipologie di materiale di propaganda diffusi dallo Stato Islamico; il loro indottrinamento all'ideologia radicalizzata para-islamica; il loro addestramento militare in campi appositamente adibiti; persino, in alcuni casi, la loro partecipazione alle esecuzioni dei prigionieri catturati dai "soldati di Allah". Tutte queste attività sono finalizzate essenzialmente a «preparare [i minori] al loro ruolo sul campo di battaglia e a rafforzare la loro determinazione»¹⁴⁷⁰ al terrorismo.

Tale tendenza risulta favorita dalle peculiari e spesso assai delicate condizioni personali dei soggetti coinvolti, influenzati da soggetti interni e/o esterni al loro nucleo familiare che approfittano di circostanze quali la non ancora maturata capacità dei minori di esprimere compiutamente aspetti centrali della propria personalità¹⁴⁷¹; le loro frequenti difficoltà ambientali e relazionali, acuite da un tessuto sociale incapace di integrarli concretamente nel rispetto reciproco delle diversità culturali; nei casi più drammatici, la condizione di vero e proprio abbandono morale e materiale in cui essi versano¹⁴⁷². Soprattutto in questi ultimi casi la crisi di identità del minore acquisisce una potenziale carica radicalizzante ancor più

sola volta» e che quella a esso successiva dimostrava «gli sforzi che egli ha fatto per reintegrarsi nella società»: *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017*, cit., p. 20

¹⁴⁶⁶ V. F. GALLI, *The Law on terrorism : the UK, France and Italy compared*, cit., pp. 252, nt. 267.

¹⁴⁶⁷ Per approfondimenti sulla nuova strategia dell'ISIS per coinvolgere le donne nella *jihad*, si veda F. BURIL, *Changing God's Expectations and Women's Consequent Behaviors – How ISIS Manipulates "Divine Commandments" to Influence Women's Role in Jihad*, in *Contemporary Voices*, Vol. 8, Iss. 3, 2017, pp. 1 ss.

¹⁴⁶⁸ O. CAHN, *Quel accueil pour les djihadistes de retour en France ? Les mesures et les qualifications envisageables*, cit., p. 18.

¹⁴⁶⁹ Diffusamente e per tutti, per ulteriori approfondimenti al riguardo si rinvia sin da ora a G.M. NANNA, *Minori, radicalizzazione e terrorismo*, cit., *passim*.

¹⁴⁷⁰ *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, cit., p. 33.

¹⁴⁷¹ V. G.M. NANNA, *Minori, radicalizzazione e terrorismo*, cit., p. 7.

¹⁴⁷² V. *ivi*, pp. 31 ss.

elevata, che può tradursi in realtà anche autonomamente (senza cioè alcun influsso diretto proveniente da appartenenti all'ambiente fondamentalista)¹⁴⁷³.

Anche i singoli Stati del Vecchio Continente sembrano acquisire gradualmente una maggiore consapevolezza del fenomeno. L'Austria ha rilevato per esempio che «un numero di donne (anche minorenni), che hanno soggiornato insieme ai propri genitori con FTFs/jihadisti nelle zone del conflitto, o che si sono esse stesse sottoposte a indottrinamento e addestramento militare, sono partite o intendevano partire per la zona di guerra»¹⁴⁷⁴. Gli stessi ordini di preoccupazioni sono stati sollevati altresì da Olanda e Belgio¹⁴⁷⁵. La prima «ha registrato un totale di oltre 40 bambini (0-12 anni) che hanno viaggiato in Siria o in Iraq con i loro genitori»¹⁴⁷⁶; il secondo invece «ha riportato che donne (e bambini) di ritorno sollevano preoccupazioni» e che «la propaganda IS ha rappresentato ripetutamente l'addestramento e l'indottrinamento di minori»¹⁴⁷⁷. Tra gli Stati-modello esaminati in questa sede, il Regno Unito ha posto il medesimo accento sulla «riduzione significativa dell'età media [...] di coloro che si impegnano nel conflitto»¹⁴⁷⁸ – nel cui ambito l'individuo radicalizzato più giovane di cui i dati statistici nazionali hanno recentemente dato conto aveva appena 15 anni¹⁴⁷⁹ – e sull'«aumento del numero di minori coinvolti nel conflitto, sebbene essi rimangano una piccola parte dei viaggiatori totali»¹⁴⁸⁰.

Al di fuori della documentazione istituzionale delle autorità eurounitarie di settore, anche le cronache dei *mass-media* danno conto di episodi in cui minori di età partecipano o comunque risultano altamente esposti alla radicalizzazione jihadista, o ancora passano addirittura all'azione tenendo condotte violente motivate dall'indottrinamento o auto-indottrinamento fondamentalista. Sempre in riferimento esemplificativo agli Stati-modello selezionati in questa sede, in Italia si sono verificati tre recenti casi che paiono emblematici del rischio crescente di affiliazione di minori di età alla causa fondamentalista. Il primo è avvenuto a Trieste, dove i corpi di polizia sono intervenuti nei confronti di un quindicenne attivo in un canale dedicato alla propaganda jihadista attivato attraverso la applicazione messaggistica *Telegram*¹⁴⁸¹. Il secondo vede coinvolto un cittadino italiano di origini egiziane arrestato a Foggia presso il centro islamico “*Al Dawa*” per aver impartito lezioni istiganti alla *jihad* a una classe composta da una quindicina di bambini tra i 4 e i 10 anni¹⁴⁸². Il terzo si è verificato invece in un centro di accoglienza per minori di Firenze, dove le autorità competenti hanno effettuato una perquisizione di sei ragazzi di età compresa tra i 17 e i 19 anni per raccogliere eventuali elementi di prova relativi a presunte attività sia di auto-sia di etero-indottrinamento alla *jihad*¹⁴⁸³. In Francia si è verificato il primo caso della sua storia relativo a un minore d'età processato (e condannato) per un reato terroristico. Nel gennaio 2016, un ragazzo Turco di origine curde (diciassettenne al momento della condanna, soltanto quindicenne al momento in cui commise il fatto) è stato infatti condannato dalla giurisdizione penale minorile a 7 anni di pena detentiva per tentato omicidio con finalità di

¹⁴⁷³ V. *ivi*, pp. 53 ss.

¹⁴⁷⁴ *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, cit., p. 28.

¹⁴⁷⁵ *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, cit.

¹⁴⁷⁶ *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017*, cit., p. 13.

¹⁴⁷⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁷⁸ *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017*, cit., p. 13.

¹⁴⁷⁹ S. MULLINS, 'Home-Grown' Jihad. Understanding Islamist Terrorism in the US and UK, cit., p. 145.

¹⁴⁸⁰ *European Union Terrorism Situation and Trend Report*, TE-SAT 2018, cit.

¹⁴⁸¹ M. SERAFINI, Trieste, il jihadista di 15 anni e il team di pedagogisti che prova a rieducarlo, in *Corriere della sera*, 7 aprile 2018, https://www.google.it/amp/www.corriere.it/esteri/18_aprile_07/minorenne-faceva-propaganda-isis-telegram-sara-deradicalizzato-0eb0369a-3a24-11e8-a94c-7c30e3109c4d_amp.html.

¹⁴⁸² Foggia, in arresto un egiziano: è accusato di far parte dell'Isis, in *Corriere della sera*, 27 marzo 2018, https://www.google.it/amp/www.corriere.it/cronache/18_marzo_27/foggia-arresto-egiziano-accusato-far-parte-dell-isis-685c83a6-3182-11e8-a935-2154f7b1bc02_amp.html.

¹⁴⁸³ A. MOLLICA, Firenze, sospetti terroristi nel centro minori, in *Corriere della sera*, 11 maggio 2018, https://corrierefiorentino.corriere.it/firenze/notizie/cronaca/18_maggio_11/firenze-sospetti-terroristi-centro-minori-9cc2ebac-54e7-11e8-998a-93ce1f846824.shtml.

terrorismo¹⁴⁸⁴ per aver ferito con un machete un insegnante ebreo in nome dell'ideologia jihadista¹⁴⁸⁵.

Un fatto simile si è verificato poi in Germania, dove il problema della radicalizzazione e del terrorismo minorile sta emergendo con una frequenza che desta una forte preoccupazione. Nel gennaio 2017 una cittadina tedesca sedicenne di origine marocchina è stata condannata a sei anni di pena detentiva per il medesimo reato per aver ferito gravemente un'agente di polizia dopo aver incontrato in Turchia, nel 2016, alcuni membri di ISIL con l'intento di raggiungere la Siria e dopo essere rientrata nel territorio nazionale con la madre¹⁴⁸⁶. Sempre in Germania, due ragazzi diciassetenni sono stati condannati (uno a 7 anni, l'altro a 6 anni e 9 mesi di detenzione in un carcere minorile) per aver iniziato l'esecuzione di un attentato terroristico presso un luogo dedicato alla religione *Sikh* con un ordigno esplosivo auto-fabbricato. Un loro coetaneo è stato poi giudicato responsabile di aver concordato con gli altri due la realizzazione dell'attentato terroristico e condannato, a sua volta, a 6 anni di pena detentiva, non avendo partecipato all'esecuzione del fatto¹⁴⁸⁷. Infine, nell'aprile 2017 un migrante siriano di sedici anni è stato condannato a due anni di detenzione in un centro analogo per aver pianificato un attentato terroristico sempre con ordigno esplosivo artigianale. Nonostante il fatto sia stato abortito dall'intervento delle autorità di polizia in una fase meramente preparatoria e dunque ancora tendenzialmente inidonea a cagionare un pericolo concreto per la sicurezza pubblica, la Corte precedente ha ritenuto provate sia la volontà del minore di passare successivamente all'azione, sia la ricezione di istruzioni su come fabbricare l'ordigno da parte di un soggetto riconducibile all'ISIL¹⁴⁸⁸.

2.1. ... e il ripensamento dei relativi canoni di giustizia penale

Il crescente coinvolgimento di minori negli ambienti filo-fondamentalisti e la gravità dei crimini che i minori vengono indotti a compiere creano dunque la necessità di individuare una soluzione adeguata al problema nel rispetto dei diversi interessi in gioco: dalla prevenzione (per quanto possibile) dei reati terroristici a scopo securitario agli interessi dei minori stessi a un giusto processo, a un intervento giurisdizionale educativo e a trattamenti di tipo correzionale in caso di condanna¹⁴⁸⁹. Altrimenti, anche la giustizia minorile resterà vulnerabile di fronte alle istanze promosse dalle irrazionali correnti emergenziali in diffusione nella Piccola Europa. Questa prospettiva involutiva appare ancora più verosimile se si tiene conto della circostanza che «non si riesc[e] ancora a coagulare consensi intorno ad una idea di giustizia penale minorile e ad un catalogo di garanzie ineludibili da proporre come irrinunciabile piattaforma comune»¹⁴⁹⁰. Per giunta, questa volta nel panorama della Grande Europa, la giurisprudenza della Corte EDU in materia di detenzione di soggetti minorenni – astrattamente legittima in via cautelare o a scopo rieducativo, oppure ancora in forme che attuano un'atipica ibridazione tra esigenze cautelari e finalità di reinserimento sociale¹⁴⁹¹, ma auspicabile soltanto in via di *extrema ratio*¹⁴⁹² – è ancora piuttosto scarna¹⁴⁹³. Senza contare, poi, che neppure un fondamentale punto fermo come quello – fissato dalla Corte costituzionale italiana – della parificazione di principio tra le garanzie della

¹⁴⁸⁴ Ulteriormente aggravato, per giunta, dal movente anti-semita.

¹⁴⁸⁵ Eurojust, *Terrorism Convictions Monitor* 2017, cit., pp. 9-10.

¹⁴⁸⁶ *Ivi*, p. 10.

¹⁴⁸⁷ *Ivi*, p. 11.

¹⁴⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁸⁹ G. GIOSTRA, *Prime riflessioni per uno statuto europeo dell'imputato minorenni*, in *Cass. Pen.*, fasc. III, 2005, p. 4060.

¹⁴⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁴⁹¹ Con accento critico, v. per tutti G. GIOSTRA, *Punti fermi in tema di giusto processo penale minorile*, in *Giur. It.*, 2004, p. 694; ID., *Prime riflessioni per uno statuto europeo dell'imputato minorenni*, cit., p. 4063.

¹⁴⁹² *Ivi*, p. 4062.

¹⁴⁹³ S. LONGO, F. ZACCHÈ, *Art. 5*, cit., pp. 108-109.

giurisdizione penale ordinaria e quelle proprie della giustizia penale minorile¹⁴⁹⁴ può più risultare sufficiente ad arginare le summenzionate derive, data la già vastissima erosione delle prerogative procedimentali essenziali nell'ambito dei reati terroristici di cui si è detto in precedenza¹⁴⁹⁵.

2.1.1. *Il tendenziale allineamento della giustizia minorile alla giustizia penale ordinaria sul triplice piano mediatico-politico, legislativo e dottrinale*

Da un lato, la giustizia penale minorile viene sviluppata, secondo alcuni, come «modello giudiziario ‘tutelare’»¹⁴⁹⁶ diretto sì a «verificare la fondatezza dell'ipotesi accusatoria, [...] accertare un fatto ed eventualmente la sua attribuibilità all'imputato»¹⁴⁹⁷ nel rispetto della presunzione di innocenza, ma altresì a fornire una risposta sanzionatoria particolarmente individualizzata, mirata alla prevenzione e all'educazione¹⁴⁹⁸ così come alla protezione e all'integrazione del minore. Risultati, questi, che vengono perseguiti attraverso appunto una giurisdizione specializzata che lavora fianco a fianco con esperti esterni al panorama giudiziario¹⁴⁹⁹. Dall'altro lato, le ripercussioni dell'emergenza terroristica e della relativa domanda di pena sugli equilibri interni a ciascun sistema giuridico¹⁵⁰⁰ rischiano di riversarsi anche sulla giustizia criminale minorile, alterandone i fondamenti garantistico-tutelari e avvicinandolo ai più rigidi canoni della punizione penale ordinaria.

In particolare, di fronte a questo relativamente nuovo e particolarmente delicato aspetto del fenomeno terroristico rischia di emergere «una lettura populista della devianza giovanile [...] affiancata da una corrispondente volontà politica di rinforzare il sistema punitivo»¹⁵⁰¹. I legislatori dei Paesi UE potrebbero così rimescolare le carte in tema non soltanto di procedimento minorile e delle relative risposte sanzionatorie – aumentando le ipotesi di *adult-oriented dispositions* applicabili a individui minori di età –, ma persino dei limiti di imputabilità dei soggetti attivi minorenni in relazione ai reati terroristici.

Del resto, il panorama continentale non è nuovo ad alterazioni emergenziali della giustizia penale minorile. Tra gli Stati-modello esaminati in questa sede, l'irrigidimento della normativa in questione attraverso l'infiltrazione di previsioni maggiormente allineate alla giustizia criminale ordinaria è particolarmente evidente in Francia, dove le riforme repressivo-punitive nei confronti dei *minors* sono iniziate addirittura nel 2002¹⁵⁰² (prima, cioè, che l'emergenza terroristica di impronta fondamentalista raggiungesse l'attuale culmine). Al giorno d'oggi, per effetto combinato dell'evoluzione della minaccia terroristica e del tendenziale inasprimento del diritto penale minorile, in Francia «i minori sono oggetto di una giudiziarietà a partire dall'età di 13 anni»¹⁵⁰³. Inoltre, sempre tra gli Stati-modello di questa indagine, in Spagna la succitata *L.O. 7/2000*¹⁵⁰⁴ ha reagito «ai violenti disturbi – realizzati frequentemente da minori – che acquisirono carattere endemico alla fine del decennio degli anni '90 del secolo passato in città dei Paesi Baschi e Navarra e che venivano realizzati dai loro autori con l'intento politico, in molte occasioni, di appoggiare

¹⁴⁹⁴ V. G. GIOSTRA, *Punti fermi in tema di giusto processo penale minorile*, cit., p. 693.

¹⁴⁹⁵ Cfr., *supra*, sub PARTE IV, par. 1.

¹⁴⁹⁶ F. BAILLEAU, Y. CARTUYVELS, *Juvenile justice in Europe. Between continuity and change*, cit., p. 453.

¹⁴⁹⁷ G. GIOSTRA, *Punti fermi in tema di giusto processo penale minorile*, cit., p. 695.

¹⁴⁹⁸ Si vedano però le controindicazioni sul piano della ambigua funzione istituzionale del processo minorile evidenziate *ivi*, pp. 694 ss.

¹⁴⁹⁹ F. BAILLEAU, Y. CARTUYVELS, *Juvenile justice in Europe. Between continuity and change*, cit., p. 453; G. GIOSTRA, *Punti fermi in tema di giusto processo penale minorile*, cit., p. 696.

¹⁵⁰⁰ Cfr., *supra*, sub PARTE I, par. 2 ss. e sub PARTE IV, par. 1.

¹⁵⁰¹ F. BAILLEAU, Y. CARTUYVELS, *Juvenile justice in Europe. Between continuity and change*, in *The Routledge Handbook of European Criminology*, cit., p. 453.

¹⁵⁰² Per approfondimenti sul tema, v. *ivi*, pp. 457-458.

¹⁵⁰³ O. CAHN, *Quel accueil pour les djihadistes de retour en France ? Les mesures et les qualifications envisageables*, cit., p. 18.

¹⁵⁰⁴ Cit., *supra*, sub PARTE III, Capitolo III, par. 3.4.

l'organizzazione terroristica ETA»¹⁵⁰⁵. Anche in questo caso, la riforma ha cavalcato l'onda del tendenziale avvicinamento della giustizia penale minorile a quella ordinaria sul duplice piano sostanziale e procedimentale¹⁵⁰⁶. Per quanto riguarda il primo, in particolare, il legislatore spagnolo ha previsto per i reati terroristici commessi da minori d'età un regime sanzionatorio specifico aggravato fino al punto da risultare apertamente sproporzionato e contrario alla finalità rieducativa della pena¹⁵⁰⁷.

Risulterebbe tuttavia riduttivo circoscrivere il rischio di deviazioni di marca populista nel campo della giustizia penale antiterrorismo minorile ai soli circuiti mediatici, politici e legislativi. A titolo meramente esemplificativo, già nel 2000, una parte della dottrina spagnola lamentava infatti «la generalizzata indulgenza del legislatore spagnolo in questa materia»¹⁵⁰⁸ e invocava «[l']aggravamento della risposta penale ai terroristi di età prossima ai diciotto anni» come «un imperativo di giustizia e difesa sociale»¹⁵⁰⁹. Una siffatta linea di pensiero sembra rievocare «la concezione, che ha le sue ascendenze nella Scuola Classica, di una sorta di 'retribuzionismo temperato'»¹⁵¹⁰ nei confronti dei minori responsabili di reati terroristici il quale, in assenza di argini adeguati, potrebbe essere esasperato nel tempo fino a perfezionare un processo di tendenziale convergenza della giustizia penale antiterrorismo minorile verso quella ordinaria.

2.1.2. *I diversi limiti di imputabilità del minore da Stato a Stato e le possibili ripercussioni sulla cooperazione giudiziaria tra Stati UE*

Nonostante la rilevanza centrale e comune del tema e il suo potenziale aggregante tra i Paesi UE, anche al netto dei summenzionati rischi di derive punitive di impronta emergenziale – quando non addirittura populista – il quadro normativo risultante dalle disomogenee e contingenti correnti riformistiche in materia di giustizia penale minorile ha disegnato «aree politico-culturali a geometria variabile»¹⁵¹¹ su scala continentale. Questa tendenziale disomogeneità si manifesta anche nelle diverse declinazioni normative dell'istituto centrale nell'individuazione dei confini tra giustizia penale ordinaria e minorile: l'imputabilità. Le divergenze tuttora esistenti da Stato membro a Stato membro in merito alla disciplina dell'imputabilità possono poi ripercuotersi negativamente non soltanto sulla parità di trattamento dei soggetti minori all'interno dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, di riflesso, sull'assolvimento delle funzioni della pena nel campo del terrorismo minorile, ma altresì sull'esecuzione di mandati d'arresto europeo emessi nei confronti di soggetti minori. Nella recente sentenza *Piotrowski*¹⁵¹², la Corte di giustizia ha statuito che la causa di rifiuto dell'esecuzione di un M.A.E. per difetto di imputabilità legato all'età in base alla legge dello Stato membro di esecuzione¹⁵¹³ non si applica indiscriminatamente a tutti i soggetti minori, ma soltanto a quelli che non soddisfino le particolari condizioni previste dalla stessa legge nel rispetto dei diritti fondamentali tutelati dalla CDFUE, dalla CEDU e

¹⁵⁰⁵ M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 289.

¹⁵⁰⁶ *Ivi*, p. 287.

¹⁵⁰⁷ Anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati e per gli ulteriori approfondimenti – sempre con accento critico – riguardo agli ulteriori profili derogatori che fanno della L.O. 7/2000 un altro modello normativo nemicale all'interno del sistema penale spagnolo, v. M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., pp. 289 ss.

¹⁵⁰⁸ J.L. MANZANARES SAMANIEGO, *Reformas penales en materia de terrorismo*, in *AP*, 2000-3, 1016.

¹⁵⁰⁹ *Ibidem*.

¹⁵¹⁰ G. GIOSTRA, *Prime riflessioni per uno statuto europeo dell'imputato minore*, cit., p. 4062.

¹⁵¹¹ *Ivi*, p. 4059.

¹⁵¹² Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 23 gennaio 2018, causa C-367/16, sintetizzata da S. CARRER, *Non esecuzione obbligatoria del MAE quando il soggetto è minore: l'interpretazione restrittiva della Corte di giustizia*, in *Giur. Pen.*, 23 marzo 2018.

¹⁵¹³ Causa, questa, prevista dall'art. 3, punto 3 della decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, "relativa al mandato d'A.E. e alle procedure di consegna tra Stati membri".

dalla direttiva 2016/800¹⁵¹⁴. Così, in assenza di armonizzazione in materia, vi possono essere Paesi UE in cui l'imputabilità dei minori è rigorosamente esclusa e altri Paesi – come il Belgio – in cui il diritto nazionale stempera detto rigore regolando ipotesi eccezionali in cui i minori stessi – seguendo sempre l'esempio del Belgio, i soggetti infrasedicenni – possono essere ritenuti penalmente responsabili¹⁵¹⁵.

Tuttavia, le diverse soluzioni adottate a livello nazionale finiscono per pregiudicare la parità di trattamento dei minori all'interno dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Infatti, in relazione al primo gruppo di Paesi, l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo potrà sempre essere rifiutata ai sensi dell'art. 3, par. 3 della decisione quadro 2002/584, mentre in relazione al secondo gruppo ciò sarà possibile soltanto laddove non sussistano le suddette ipotesi eccezionali.

¹⁵¹⁴ Dell'11 maggio 2016, “sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali”. V. Corte di giustizia, sent. *Piotrowski*, cit., punto 34.

¹⁵¹⁵ Per approfondimenti in merito alla disciplina belga in tema di minore età e imputabilità e alle eccezioni al limite dei diciotto anni cui si è fatto riferimento nel testo, si veda Y. CARTUYVELS, C. GUILLAIN, *Droit pénal général (Partie I), Syllabus de cours – Année académique 2018-2019*, Bruxelles, 2018, pp. 199 ss.; T. MOREAU, *Belgique. La responsabilité pénale du mineur en droit Belge*, in *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 75, n. 1/2004, pp. 151 ss.; L. DELSAUX, P. RANS, *La responsabilité pénale des mineurs en droit belge, français, et anglais. Une étude de droit comparé*, Université catholique de Louvain, 2016, https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/en/object/thesis%3A7824/datastream/PDF_01/view.

CONCLUSIONI

L'impressione, in ogni caso, è che nell'ambito di quella che pare ormai essere «una guerra civile mondiale permanente [...] che lancia una sfida formidabile alla democrazia»¹⁵¹⁶, quantomeno in una prospettiva di breve periodo l'allarmante situazione descritta in questa sede sia ormai assai difficilmente reversibile¹⁵¹⁷.

a) *Lo scarto tra astrazione e realtà: la disillusione attorno alla probabilità concreta di individuare strategie diverse da quelle consolidate*

In tema di terrorismo si registra innanzitutto una frattura tanto evidente quanto difficilmente sanabile tra le linee di pensiero elaborate dalla dottrina e le scelte di politica criminale effettuate dai legislatori dei diversi ordinamenti giuridici. In presenza di strategie così affermate in seno a pressoché tutte le istituzioni nazionali e sovranazionali, costantemente rinvigorite e almeno tendenzialmente acclamate da una buona parte dell'opinione pubblica, ipotizzare inversioni di marcia più o meno radicali rispetto al *trend* seguito finora può apparire un progetto assai difficilmente praticabile se non addirittura illusorio¹⁵¹⁸.

a.1) *Il piano normativo*

In primo luogo, se è vero che «l'idea di punizione riflette inevitabilmente le radici morali e le priorità politiche di una società, e si sviluppa insieme a esse»¹⁵¹⁹, sembra davvero inverosimile nutrire un'aspettativa concreta di un'inversione di marcia da parte dei legislatori nazionali o sovranazionali anche soltanto rispetto alle previsioni penali antiterrorismo più chiaramente viziate di illegittimità costituzionale¹⁵²⁰. Parrebbe al contrario possibile ipotizzare nuovi incisivi interventi (anche) in materia penale da parte degli stessi legislatori¹⁵²¹, alcuni dei quali potrebbero anche sollevare questioni delicate e nuove rispetto ai problemi riconducibili al classico macro-ambito delle anticipazioni di tutela.

Oltre al possibile fronte del terrorismo minorile cui si è fatto sopra riferimento¹⁵²², rispetto al quale pare essere stato più che altro soltanto preparato il terreno ad altri eventuali interventi di riforma, un esempio in cui invece è stato anche già avviato un dibattito attorno all'adozione di una nuova normativa di settore – che sarebbe contenuta, nella specie, in un regolamento UE – è dato dalla proposta di regolamento UE (COM(2018) 640 final) del 12 settembre 2018 “relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online”¹⁵²³. Dopo l'adozione della direttiva 2017/541/UE (il cui art. 21 formulava le prime

¹⁵¹⁶ M. DELMAS-MARTY, *Vers une justice pénale prédictive*, cit., p. 63.

¹⁵¹⁷ Nello stesso senso A. PONSEILLE, *Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme*, cit.

¹⁵¹⁸ V. da ultimo e per tutti M. PELISSERO, *La 'fattispecie di pericolosità': i presupposti di applicazione delle misure e le tipologie soggettive*, cit., p. 463.

¹⁵¹⁹ S. MONTALDO, *Offenders Rehabilitation: Towards a New Paradigm for EU Criminal Law?*, cit., 2018, p. 223.

¹⁵²⁰ In riferimento alle previsioni penali riconducibili al modello del diritto penale simbolico, cfr. M. LLOBET ANGLÍ, *Terrorismo o terrorismo? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, cit., p. 240: «[p]osto che si tratta di disposizioni che vulnerano garanzie e limiti dello *Ius puniendi* caratteristico del Diritto Penale liberale, però non sono efficaci per lottare contro gli effetti materiali del terrorismo, dovrebbero essere espulse dall'ordinamento giuridico penale».

¹⁵²¹ Di questo avviso, per tutti, C. WALKER, *Clamping Down on Terrorism in the United Kingdom*, cit., p. 1150.

¹⁵²² Cfr., *supra*, sub par. 2.1.

¹⁵²³ Per un primo commento, v. L. WOODS, *Crushing terrorism online – or curtailing free speech? The proposed EU Regulation on online terrorist content*, in *EU Law Analysis*, 21 settembre 2018.

norme minime in tema¹⁵²⁴, peraltro criticate da una parte della dottrina)¹⁵²⁵, con tale proposta la Commissione europea intende porre obblighi di diligenza, controllo e adozione di misure nei confronti degli *illegal terrorist contents* presenti *online* in capo alle autorità competenti dei Paesi UE e agli *hosting service providers*. Ad esempio, oltre alla rimozione di detti contenuti, i *providers* in questione sarebbero tenuti ad adottare «misure proattive proporzionate al livello di rischio» e rispettose, al tempo stesso, dei diritti fondamentali degli utenti.

Al pari delle anticipazioni di tutela penale volte a contrastare le condotte di *cyber-terrorismo*, l'imposizione di obblighi incisivi a carico degli *hosting service providers* crea frizioni di non poco momento con le libertà di informazione e di espressione. Inoltre, quanto appunto ai nuovi profili che potrebbero sorgere con l'adozione del suddetto regolamento UE, si aprirebbero ad esempio nuovi fronti di riflessione attorno ai possibili riflessi penali¹⁵²⁶ – *de lege lata e ferenda* – della violazione di obblighi generali quali quelli di diligenza e proporzionalità (specialmente nelle ipotesi in cui i *providers* effettuano controlli a base discrezionale) e degli obblighi specifici di rimozione; nonché dell'inflizione di *effective, proportionate and dissuasive penalties* che potrebbero possedere un contenuto afflittivo elevato (soprattutto in casi di violazioni sistematiche della disciplina UE).

a.2) Il piano giurisprudenziale

In secondo luogo, potrebbe apparire parzialmente fuorviante fare affidamento – quantomeno in una prospettiva di breve periodo – sui pure auspicabili *revirements* delle Corti di legittimità sul piano giurisprudenziale. La complessità dell'operato delle Supreme Corti nazionali e sovranazionali nello sviluppo – a vocazione al tempo stesso casistica e sistemica, con equilibri tra l'una e l'altra che possono variare in misura pressoché incontrollabile – dei principi e diritti fondamentali della materia penale risiede non solo nelle peculiarità delle fasi socio-politiche dell'emergenza¹⁵²⁷, ma altresì nel significato intrinseco del loro compito istituzionale di fronte ai tasti maggiormente dolenti delle società contemporanee.

Infatti, da un lato, il costituzionalismo moderno e la rilettura del diritto penale che esso ha stimolato vengono spesso raffigurati come un modello di giustizia sorto dalle ceneri degli

¹⁵²⁴ «1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare la tempestiva rimozione dei contenuti online ospitati nel loro territorio che costituiscono una pubblica provocazione per commettere un reato di terrorismo come indicato all'articolo 5. Si adoperano inoltre per ottenere la rimozione di tali contenuti ospitati al di fuori del loro territorio.

2. Gli Stati membri possono, qualora non fosse possibile rimuoverli alla fonte i contenuti di cui al paragrafo 1, adottare misure per bloccare l'accesso a tali contenuti agli utenti di Internet sul loro territorio.

Le misure relative alla rimozione e al blocco devono essere stabilite secondo procedure trasparenti e fornire idonee garanzie, in particolare al fine di assicurare che tali misure siano limitate allo stretto necessario e proporzionate e che gli utenti siano informati del motivo di tali misure. Le garanzie connesse alla rimozione o al blocco includono anche la possibilità di ricorrere per via giudiziaria».

¹⁵²⁵ V. per tutti M. FERNÁNDEZ PÉREZ, *The time has come to complain about the Terrorism Directive*, cit.

¹⁵²⁶ Come noto, è argomento maggioritario in dottrina – comprovato, tra l'altro, dall'attuale realtà politica e normativa a livello UE – che l'Unione europea non disponga di una competenza penale diretta esercitabile tramite l'adozione di regolamenti di unificazione settoriale: per tutti, cfr. i variegati spunti di R. SICURELLA, *Il diritto penale applicabile dalla Procura europea: diritto penale sovranazionale o diritto nazionale "armonizzato"? Le questioni in gioco*, in *Dir. pen. cont.*, 17 dicembre 2013, pp. 8 ss.; L. PICOTTI, *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto della competenza della Procura europea*, cit., pp. 77 ss.; I. JUAN PATRONE, *La dimensione costituzionale del diritto penale dell'UE dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. pen. cont.*, 12 novembre 2013, p. 6; C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, cit., pp. 122 ss.; C. AMALFITANO, *La competenza penale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014, pp. 27 ss.; A. VENEGONI, *Dalla Convenzione PIF alla proposta di direttiva per la tutela degli interessi finanziari della UE attraverso il diritto penale*, *ivi*, p. 39; ID., *Il difficile cammino della direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale (c.d. direttiva PIF): il problema della base legale*, cit. pp. 2442 ss.

¹⁵²⁷ «[I]l funzionamento del sistema della giustizia risulti essere alterato – se non compromesso – dalle logiche del consenso politico. I principi garantistici posti alla base della penalità in uno Stato di diritto soffrono la pressione di spinte esogene che ne pongono in questione, indebolendone irrimediabilmente il portato, opportunità e legittimità»: C. ANTONUCCI, *Una prospettiva italiana del populismo penale*, in *Studi sulla questione criminale*, XI, n. 3/2016, p. 77.

autoritarismi per liberare gli individui dagli abusi dei pubblici poteri¹⁵²⁸. Sull'impronta della teorizzazione risalente a John Locke¹⁵²⁹, siffatta limitazione del potere politico passava attraverso la protezione dei diritti umani ad opera delle autorità giurisdizionali¹⁵³⁰, le quali «sarebbero in termini costituzionali le istituzioni posizionate meglio per moderare gli eccessi degli esecutivi e dei legislatori nel rispondere al terrorismo»¹⁵³¹. Così, per quanto qui interessa maggiormente, «l'effetto principale del prendere le libertà in considerazione nella sfera penale equivarrebbe a una limitazione della criminalizzazione»¹⁵³² certamente auspicabile dinnanzi agli eccessi punitivi che caratterizzano, oggi, l'armonizzazione delle legislazioni antiterrorismo in Europa. Questa cornice teorica consente di mettere in vetrina tutta una serie di pronunce chiave – buona parte delle quali nemmeno così risalenti – di svariate Corti costituzionali o supreme di quasi ogni parte del mondo che hanno posto fine a violazioni manifeste di principi e valori universali protetti dalle Costituzioni in temi quali la pena di morte e l'ergastolo ostativo, l'eutanasia, l'omosessualità e così via¹⁵³³.

Dall'altro lato, nonostante questi indubbi progressi in termini di civiltà giuridica su impulso giurisprudenziale una parte della dottrina ha recentemente posto in rilievo la problematicità della suddetta concezione puramente limitativa diffusa nel pensiero della scienza penale¹⁵³⁴. In particolare, l'inquadramento della questione relativa al controllo di legittimità della legislazione criminale come un «problema di giustizia sostanziale neutrale» cozzerebbe con la diversa dimensione della questione: «le decisioni di criminalizzazione si relazionano in modo specialmente diretto con il conflitto politico e, in seguito, tendono ad assumere una identità irriducibilmente politica»¹⁵³⁵. Secondo la medesima dottrina, proprio detta identità politica delle scelte legislative (soprattutto) in materia penale renderebbe il controllo in questione inefficace se non addirittura controproducente¹⁵³⁶. Infatti,

«[i] tribunali costituzionali si trovano [...] in un dilemma: o prendono una decisione che comprometta la propria posizione politica (per assumere un potere decisionale apertamente contraddittorio con la supremazia legislativa), o semplicemente non interferiscono in una pratica politico-criminal problematica. Vale a dire, i tribunali costituzionali si vedono obbligati ad assumere una posizione istituzionale incompatibile con la democrazia e insostenibile nel tempo [...], o a essere inefficaci»¹⁵³⁷.

Pur con sfumature differenti, la stessa (fisiologica) tensione in seno alle Corti di ultima istanza tra interventismo di rottura rispetto allo spirito del tempo e alle decisioni democraticamente assunte – o, nei casi più delicati, consapevolmente non assunte – e *judicial self restraint* rispettoso di queste ultime è stata rilevata da un'altra parte della dottrina¹⁵³⁸. Quest'ultima ha posto l'attenzione alla componente politica che caratterizza, al

¹⁵²⁸ A. MASFERRER, J.A. OBARRIO, *The State Power and the Limits of the Principle of Sovereignty: An Historical Approach, in Post 9/11 and the State of Permanent Legal Emergency: Security and Human Rights in Countering Terrorism*, cit., p. 15.

¹⁵²⁹ Il quale, come noto, «riprendeva la vecchia questione platonica di “chi custodisce i custodi”, e la risolveva nella direzione del costituzionalismo liberale»: V.E. PARSÌ, *Paura, sicurezza, libertà*, in *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, cit., p. 19.

¹⁵³⁰ L. PANNARALE, *La sfida dei diritti umani*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Tomo I, cit., pp. 346 e 349.

¹⁵³¹ F. FABBRINI, *The interaction of terrorism laws with human rights*, cit., p. 93. V. altresì J. IP, *Terrorism laws and constitutional accountability*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., pp. 99-100.

¹⁵³² M. DELMAS-MARTY, *Le paradoxe penal*, in *Libertés et droit fondamentaux*, a cura di M. Delmas-Marty, C. Lucas de Leyssac, Parigi, 1996, p. 369.

¹⁵³³ V. F. VIGANÒ, *Some thoughts about judicial review of criminal legislation*, in *Criminal Justice Network*, cit., par. 1.

¹⁵³⁴ J.W. VON BERNATH, *Control institucional de decisiones legislativas político-criminales*, in *Estudios constitucionales*, 2017, Issue 15, n° 2, pp. 389 ss.

¹⁵³⁵ *Ivi*, p. 423.

¹⁵³⁶ *Ivi*, pp. 417 ss. *Contra*, v. per tutti F. VIGANÒ, *Some thoughts about judicial review of criminal legislation*, in *Criminal Justice Network*, cit.

¹⁵³⁷ *Ivi*, p. 423.

¹⁵³⁸ A. SPADARO, *Sulla intrinseca “politicità” delle decisioni “giudiziarie” dei tribunali costituzionali contemporanei*, in *Federalismi.it*, 8 marzo 2017, ove l'A. analizza il tema soffermandosi sulle sporadiche ma assai rilevanti pronunce della Corte costituzionale italiana su questioni di rilievo sociale particolarmente delicate in cui il legislatore si è consapevolmente

pari di quella più tipicamente giurisdizionale di cui si è detto sopra in relazione al pensiero “classico” della giustizia costituzionale come limite al potere legislativo, l’attività delle Corti di più alto grado. In particolare, nell’ambito della delicata e mutevole scelta – a seconda del caso di specie – tra interventismo e rinvio alla discrezionalità del legislatore (o, utilizzando un altro termine, il *judicial passivism* cui si è fatto sopra riferimento)¹⁵³⁹, queste ultime interverrebbero «“a gamba tesa”» solo quando «irrimediabilmente *costrett[e]* dal contesto politico-costituzionale»¹⁵⁴⁰. Circostanza, questa, che non pare di facile realizzazione nell’ambito del contrasto al terrorismo, tenuto conto non soltanto del notevole attivismo dei legislatori quantomeno nell’ultimo decennio ma altresì del larghissimo consenso politico (e politico-criminale) attorno alle linee di azione di settore di cui si è parlato nella Parte precedente.

Così, nell’ambito del contrasto al terrorismo come in ogni altro settore criminale, il gioco fisiologico tra la «legittimazione politico-costituzionale» e quella «politico-democratica»¹⁵⁴¹ delle decisioni giurisdizionali è orientato altresì «dal giudizio sociale sui diritti e sugli altri valori che possono entrare in gioco a seconda del livello della corte, delle conseguenze della pronuncia, del tipo di autore, e degli interessi della vittima»¹⁵⁴². La logica dell’emergenza rappresenta uno dei fattori che induce a collocare il *legal reasoning* delle Corti – soprattutto, per l’appunto, di quelle supreme – su un piano prevalentemente *politico-democratico*, che tende ad avallare l’indirizzo politico ipersecuritario diffuso nei circuiti governativi; e *funzionalistico-pragmatico*, che intende colmare la distanza tra le Corti stesse e «i pericoli che la società affronta e che inducono spesso i legislatori ad introdurre leggi indirizzate specificamente ai terroristi»¹⁵⁴³. Ciò risulta evidente, ad esempio, nel sistema giuridico statunitense, ove «nei momenti di emergenza [...] la Corte suprema sceglie di cedere il passo alle decisioni assunte dagli organi dotati di legittimazione popolare»¹⁵⁴⁴.

Ancora una volta, la cornice politico-criminale risulta dunque paradossale. Da un lato, infatti, emerge quantomeno la necessità di interventi ablativi minimali delle Corti di legittimità nazionali e sovranazionali. Interventi, cioè, circoscritti almeno alle violazioni più patenti dei principi e diritti fondamentali, in modo da evitare ingerenze eccessive nella discrezionalità esercitata dal legislatore e di mantenere intatte discipline penali estremamente controverse ma, al tempo stesso, almeno parzialmente funzionali alle esigenze operative delle pubbliche autorità in un settore in cui l’anticipazione risulta in larga misura imprescindibile. Dall’altro lato, tuttavia, innestati su una percezione dell’emergenza terroristica ancora elevata da parte dei consociati e su un dibattito a livello politico così teso, venato di populismo e dominato dall’irrazionalità e dalla strumentalizzazione (come si è visto, in particolar modo, in riferimento al Regno Unito), interventi siffatti rischierebbero «di sollecitare reazioni politiche che acutizzino il tipo di problema che si pretendeva di risolvere»¹⁵⁴⁵ e «indebolire l’autorità morale della magistratura, rendendola in definitiva più vulnerabile agli attacchi da parte delle branche politiche del potere»¹⁵⁴⁶. Pertanto, gli attuali

astenuo dall’intervenire. L’essenza politica delle prese di posizione dei tribunali costituzionali e si manifesterebbe sia sul piano sostanziale delle decisioni assunte, sia – prima ancora – su quello processuale del margine di autonomia di cui dispongono per esercitare le loro funzioni. Al pari di J.W. VON BERNATH, *Control institucional de decisiones legislativas politico-criminales*, cit., pp. 428 ss., A. SPADARO evidenzia in particolare il ruolo della Costituzione come canale di razionalizzazione della politica attraverso gli strumenti del diritto: la politica non verrebbe dunque interamente giuridificata dai filtri rappresentati dalla Carta fondamentale e dal sindacato del giudice delle leggi.

¹⁵³⁹ Cfr., *supra*, sub PARTE IV, par. 4.3.

¹⁵⁴⁰ A. SPADARO, *Sulla intrinseca “politicità” delle decisioni “giudiziarie” dei tribunali costituzionali contemporanei*, cit., p. 9.

¹⁵⁴¹ *Ivi*, p. 15.

¹⁵⁴² C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., p. 122.

¹⁵⁴³ B. DICKSON, *Terrorism laws and legal accountability*, in *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, cit., p. 124.

¹⁵⁴⁴ C. BOLOGNA, *Tutela dei diritti ed emergenza nell’esperienza statunitense: una political question?*, cit., p. 122.

¹⁵⁴⁵ J.W. VON BERNATH, *Control institucional de decisiones legislativas politico-criminales*, cit., p. 427.

¹⁵⁴⁶ F. VIGANÒ, *Some thoughts about judicial review of criminal legislation*, in *Criminal Justice Network*, cit., ove l’A. si schiera – in maniera diametralmente opposta rispetto alla summenzionata tesi di J.W. VON BERNATH – a favore di un modello di «“strong judicial review”».

squilibri politici (e politico-criminali) nel settore del contrasto al terrorismo e le ripercussioni negative di questi ultimi sulla posizione delle Corti di ultima istanza rispetto alla posta in gioco rendono ancor più difficile il loro operato quando si tratta di emanare pronunce che possano appagare adeguatamente sia il profilo dell'aderenza al dettato costituzionale, sia le scelte politico-democratiche del legislatore in esercizio della sovranità popolare.

a.3) *Il piano delle relazioni internazionali*

In terzo luogo, parrebbe forse ancor più illusorio invocare diverse linee d'azione sul piano delle relazioni internazionali. Come una parte della dottrina ha evidenziato, «[l]a difesa dei «valori occidentali», in altri termini, *in primis* la tutela dei diritti umani di tutti gli individui, non può spingersi fino a rinunciare a difendere efficacemente la società da un concreto pericolo per la «sicurezza» di un numero indeterminato di persone»¹⁵⁴⁷. Secondo la medesima dottrina, lo Stato ha tra l'altro «il «dovere giuridico» di «neutralizzare», se altri mezzi non sono sufficienti, anche con l'uso della forza militare»¹⁵⁴⁸ il suddetto pericolo, «posto che esiste anche un «obbligo internazionale» [...] che costituisce un vero e proprio «limite giuridico» alla sua «sovranità», di «prevenire» atti di terrorismo, in particolare considerando come *un terrorismo «transnazionale» e «globalizzato» – quale quello islamico – pone in pericolo anche la «pace» e la «sicurezza internazionale»*»¹⁵⁴⁹.

La sconcertante impressione di illudersi quanto alla concreta possibilità di imprimere un cambiamento alle suddette linee d'azione si fa ancora più forte laddove si consideri che oggi, di fronte al classico quesito di derivazione hobbesiana, la generalità dei consociati sembra prediligere una maggiore sicurezza a una maggiore libertà; e che la torsione delle legislazioni penali antiterrorismo verso paradigmi lontani da quello di derivazione illuministica sembra trovare uno dei terreni più fertili nell'ordinamento giuridico internazionale. Travestito da formule cariche di buone intenzioni ma rimasto sostanzialmente «molto ampio, vago e indeterminato»¹⁵⁵⁰, l'obiettivo istituzionale di proteggere la sicurezza umana da aggressioni ai beni basilari della vita quotidiana quali quelle recate dal terrorismo è di fatto culminato in addizioni normative noncuranti di ogni esigenza di bilanciamento con i diritti individuali di volta in volta in gioco. Sul piano criminologico, tale obiettivo è divenuto parte di una vera e propria «cultura del controllo all'interno delle società Occidentali»¹⁵⁵¹, dove la paura collettiva¹⁵⁵² e il senso di insicurezza si traducono in pratiche socialmente esclusive di prevenzione del crimine e di sicurezza¹⁵⁵³ e «di riaffermazione della [...] sovranità attraverso la retorica della «tolleranza zero»»¹⁵⁵⁴.

I proclami umanistico-individualizzanti del moto securitario promosso sul piano del diritto internazionale e positivizzato dalle fonti penali multilivello di contrasto al terrorismo disvelano insomma la perdurante fragilità del rapporto tra libertà e sicurezza. Quest'ultimo pare lungi dall'essere stato definitivamente risistemato nonostante il tentativo di colorare il concetto di sicurezza di venature solidaristiche, di sconfessare la contrapposizione tra libertà e sicurezza come beni reciprocamente confliggenti e di rilanciare la loro comprensione come diritti da proteggere entrambi attraverso normative a vocazione sì securitaria ma al tempo

¹⁵⁴⁷ M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull'adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, cit., pp. 249-250

¹⁵⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁵⁰ Anche per ulteriori approfondimenti, si rinvia a R. PISILLO MAZZESCHI, *Sicurezza umana e diritto internazionale*, cit., p. 355.

¹⁵⁵¹ A. EDWARDS, G. HUGHES, N. LORD, *Crime prevention and public safety in Europe. Challenges for comparative criminology*, cit., p. 371, ove gli AA. parafrasano il pensiero di D. GARLAND, *The Culture of Control*, cit.

¹⁵⁵² Quella che M. NICHOLSON, *An Essay on Terrorism*, in *American Diplomacy*, 19 agosto 2003, ha definito con l'espressione «ansia irrazionale».

¹⁵⁵³ A. EDWARDS, G. HUGHES, N. LORD, *Crime prevention and public safety in Europe. Challenges for comparative criminology*, cit., p. 371.

¹⁵⁵⁴ *Ivi*, pp. 371-372.

stesso garantista.

Insomma, la missione assunta dai *policy-makers* internazionali di liberare gli individui dalla paura¹⁵⁵⁵ si traduce tuttora in interventi normativi che radicalizzano l'impostazione secondo la quale il concetto di sicurezza umana «intende [...] solo guidare certe politiche operative degli Stati»¹⁵⁵⁶, le quali ormai non possiedono più alcun tratto liberale davvero pregnante e che rievocano piuttosto proprio quella tradizionale conflittualità tra libertà e sicurezza che si tenta, invano, di rovesciare. Come una parte della dottrina criminologica ha recentemente evidenziato, la tendenza diffusa in Europa a «costruire la politica attorno alla mancanza di sicurezza e alla paura del crimine permette un range di interventi e sanzioni da parte dello stato pericolosamente ampio basato su criteri incerti e aumenta il rischio che la loro applicazione sia sproporzionata, discriminatoria e arbitraria»¹⁵⁵⁷.

b) *Naturale vocazione e inadeguatezza funzionale del diritto penale a contrastare il terrorismo*

Da un certo punto di vista, la recente ondata di interventi cautelari in diverse zone d'Europa nei confronti di soggetti indiziati di essere coinvolti a vario titolo nell'attività di cellule jihadiste sembrerebbe avvalorare una scomoda verità. Qualora ci si limiti a osservare le recenti riforme legislative di contrasto al terrorismo da una prospettiva micro-preventiva (o forse, più correttamente, micro-precauzionale), mirata dapprima a neutralizzare a valle singoli terroristi *in pectore* ed eventualmente, poi, a estendere a catena le operazioni di polizia a ulteriori soggetti individuati nel proseguimento di indagini coordinate per ridurre – per quanto possibile – il rischio incerto di attentati, esse sembrano rivelarsi davvero funzionali alle autorità di *law enforcement*. L'utilità delle previsioni penali, processuali e amministrative di settore viene infatti sfruttata pressoché al massimo del suo potenziale neutralizzante. Tuttavia, al termine dell'indagine effettuata in questa sede parrebbe legittimo dubitare – oltre che della sostenibilità sul piano assiologico delle normative esaminate e della bontà dei loro effetti su ciascun individuo che ne subisce l'applicazione – persino della reale effettività ed efficacia del diritto penale rispetto all'obiettivo di contrasto al terrorismo considerato come macro-fenomeno criminale. Valutate da una prospettiva più ampia rispetto alla diminuzione del rischio attentati sul territorio nazionale attraverso lo strumentario (anche) penale, le recenti riforme multilivello di settore non sono certo riuscite a produrre risultati davvero soddisfacenti in termini di prevenzione generale, essendo fondate piuttosto su «false e stravaganti presunzioni riguardo alla capacità del diritto penale rigido di fermare il terrorismo»¹⁵⁵⁸.

Pertanto, il bilancio sulle suddette riforme muta da integralmente negativo a parzialmente positivo soltanto se ci si posiziona su un piano focale che il diritto penale e il penalista non potrebbero mai adottare: quello della neutralizzazione del singolo individuo. Anche in questo caso, tuttavia, allargando la visuale dal piano micro-individuale a quello macro-comunitario (e cioè, esaminando gli effetti del nuovo diritto antiterrorismo sulle comunità islamiche presenti nel territorio europeo), le riforme in questione possiedono una carica stigmatizzante e ulteriormente radicalizzante potenzialmente controproducente nei

¹⁵⁵⁵ *United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report, 1994, New York, 1994, pp. 23 ss.*

¹⁵⁵⁶ R. PISILLO MAZZESCHI, *Sicurezza umana e diritto internazionale*, cit., p. 357, ove l'A. ricostruisce – con accento critico – la tesi sostenuta da C. RYNGAERT, M. NOORTMANN, *Towards a (New) Human Security-Based Agenda for International Law and Non-State Actors?*, in *Human Security and International Law: The Challenge of Non-State Actors*, a cura di C. Ryngaert, M. Noortmann, Cambridge, 2014, in particolare p. 146.

¹⁵⁵⁷ K. KEREZSI, *Is there such a thing as a European crime control policy?*, in *The Routledge Handbook of European Criminology*, cit., p. 66.

¹⁵⁵⁸ K. ROACH, *Anti-terrorism and Militant Democracy*, in *Militant Democracy*, a cura di A. Sajó, Utrecht, 2004, p. 186. Nello stesso senso, v. per tutti M. CANCIO MELIÁ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., pp. 57-58.

confronti della «‘popolazione sospettata’»¹⁵⁵⁹ di turno.

Inoltre, il *trade-off* tra libertà e sicurezza prodotto dalle recenti fonti penali multilivello varate nel settore del contrasto al terrorismo è di segno manifestamente negativo. La prima risulta ormai talmente oppressa che, in realtà, «ogni rinuncia anche piccola in termini di libertà produce solo minore sicurezza»¹⁵⁶⁰. Se da un lato è innegabile che le attività terroristiche risultino meritevoli di sanzioni penali, dall’altro lato pare altrettanto innegabile che la questione relativa al ruolo che il diritto penale può svolgere rispetto a tale fenomeno non è altro che un piccolo sasso in un *mare magnum* di problematiche ancor più complesse sulle quali il diritto penale stesso non pare affatto in grado di incidere. In altre parole, come è stato da più parti segnalato, in assenza di lungimiranti ed efficaci politiche sociali¹⁵⁶¹ è inimmaginabile che il diritto penale possa essere proficuamente sovraesposto come strumento risolutivo di un intero fenomeno che, per propria natura, esso non può risolvere¹⁵⁶².

In fondo, in misura ancor più evidente che in altri settori interessati dal diritto penale, «contrastare il terrorismo riguarda essenzialmente il trovare e vendere risposte politiche a un problema politico»¹⁵⁶³. È proprio su questo terreno – quello appunto socio-politico¹⁵⁶⁴, se non anche in quello dei fragili equilibri relativi ai rapporti economici tra potenze mondiali¹⁵⁶⁵ – che sembra possibile ravvisare le cause della nuova stagione di un fenomeno che ci colpisce da tempi ormai lontani. Adottata una tale ottica la società occidentale degli ultimi decenni perde parte di quell’aura di anima pura, con le sue miopi e fallimentari politiche integrazioniste a livello interno¹⁵⁶⁶ e le sue nuove e assai controverse crociate militari, adombrate dalle incertezze in ordine ai loro pretesti e alla loro efficacia rispetto agli obiettivi di instaurare la pace e debellare il terrorismo sul piano della politica estera¹⁵⁶⁷. In particolare,

¹⁵⁵⁹ A. EDWARDS, G. HUGHES, N. LORD, *Crime prevention and public safety in Europe. Challenges for comparative criminology*, cit., p. 372.

¹⁵⁶⁰ V.E. PARSI, *Paura, sicurezza, libertà*, cit., pp. 26 e 28.

¹⁵⁶¹ In termini generali, cfr. l’analisi criminologica comparata di A. EDWARDS, G. HUGHES, N. LORD, *Crime prevention and public safety in Europe. Challenges for comparative criminology*, in *The Routledge Handbook of European Criminology*, cit., p. 375, n. (3).

¹⁵⁶² Cfr. A. SERENI, *I reati contro la personalità dello Stato. L’evoluzione incompiuta dei ‘delitti politici’*, cit., p. 560; A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 338; J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 262: «la repressione penale diviene una formula «passe-partout» per risolvere problemi della società. Le aspettative riguardo alla capacità della giustizia penale di risolvere problemi sono in ogni caso in limpido contrasto con la performance reale. L’espansione della giustizia penale è davvero effettiva in termini di controllo sociale, ma alquanto simbolica in termini di capacità di risolvere problemi della società»; M. TRAPANI, *Guerra e diritto penale. Sull’adeguatezza degli strumenti penalistici nei confronti del c.d. terrorismo islamico*, cit., p. 252: «[i]n un mondo europeo-occidentale che si è mosso negli ultimi decenni nell’illusione che non dovessero più esistere «conflitti» risolvibili con gli strumenti della «guerra», si è dunque inevitabilmente riversato, in modo improprio, sul diritto penale il compito di «rispondere» a tutte, indistintamente, le istanze di «sicurezza collettiva». Il che ha portato a ciò che è stato definito come «militarizzazione del diritto penale e giudizializzazione della guerra», con l’adozione, di fronte a una «perenne emergenza» da affrontare, di «strumenti» sempre più «eccezionali» rispetto a quelli di un diritto penale delle «garanzie»».

¹⁵⁶³ O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., p. 254.

¹⁵⁶⁴ In questo senso, cfr. per tutti V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, cit., p. 321; F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 445 ss.; A. ALONSO, *Terrorismo, Yihadismo y Crimen Organizado en la Strategia Global de Seguridad de la UE*, cit., p. 13.

¹⁵⁶⁵ Nella dottrina giuridica, in riferimento al piano egemonico statunitense elaborato addirittura prima dell’11 settembre e posto in essere dal governo Bush proprio in seguito a tale evento, cfr. l’analisi critica di D.L. ALTHEIDE, *The Mass Media, Crime and Terrorism*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006, in particolare p. 983.

¹⁵⁶⁶ Cfr. per tutti M. DEN BOER, *Fusing the Fragments: Challenges for EU Internal Security Governance on Terrorism*, in *International Terrorism. A European Response to a Global Threat?*, a cura di D. Mahncke, J. Monar, Bruxelles, 2006, p. 110. Per vero, una parte della dottrina sottolinea altresì la mancata volontà di una parte delle minoranze musulmane di essere effettivamente integrate: anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. per tutti O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., pp. 25-26.

¹⁵⁶⁷ V. *Il rapporto Chilcot dimostra che la guerra in Iraq è stata un errore*, in *Internazionale*, 6 luglio 2016, <https://www.internazionale.it/notizie/2016/07/06/iraq-rapporto-chilcot>. In dottrina, per una ricostruzione del dibattito attorno alla scelta di contrastare il terrorismo attraverso interventi militari, si rinvia per tutti a O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., pp. 56 ss. Tra tali crociate si annovereranno presto (*last, but not least?*) anche le prossime missioni dell’Italia in Niger – Stato considerato come un punto nevralgico nella rete terroristica africana – e della Francia in Siria. Diffusamente, inoltre, si rinvia per tutti a S. MULLINS, *‘Home-Grown’ Jihad. Understanding*

una parte della dottrina ha evidenziato che se da un lato «il dispiegamento militare contro il terrorismo [...] soddisfa alcune aspettative del pubblico e dei media di un'azione dura e punitiva»¹⁵⁶⁸, dall'altro lato «le operazioni militari favoriscono una diminuzione delle garanzie della società civile ordinaria e in pratica sfociano comunemente in reazioni sproporzionate e inasprite, le quali possono suscitare un'empatia nei confronti dei terroristi e una perdita di supporto dagli alleati internazionali»¹⁵⁶⁹.

Al netto di integrazionismo e populismi, il presente sembra dimostrare che i rapporti di forza tra le civiltà del pianeta sono ancora governati dalla logica dell'emarginazione delle minoranze, della prevaricazione del più debole da parte del più forte e dalle conseguenti – e, da quest'ottica, inevitabili – reazioni di rigetto del primo nei confronti del secondo¹⁵⁷⁰. Pertanto, la vera sfida politica per l'Unione europea e per i suoi Stati membri sarà quella di smantellare «il monopolio della securitarietà nella risposta al terrorismo e di muoversi verso una serie di politiche antiterrorismo finalizzate a prevenire il radicalismo e l'estremismo»¹⁵⁷¹.

Oggi il diritto penale si trova però stretto in un vicolo cieco. In primo luogo, il riconoscimento ai reati terroristici di un maggiore disvalore rispetto ai corrispondenti reati comuni non può che giustificare non soltanto la necessità – irremovibile – di penalizzare i fatti di terrorismo¹⁵⁷², ma altresì l'adozione di contromisure ai primi più rigide rispetto ai secondi. Pertanto, la categoria del diritto penale eccezionale o emergenziale – già di per sé fortemente derogatorio rispetto ai tradizionali equilibri tra principi e diritti fondamentali da contemperare – viene utilizzata (e abusata) di riforma in riforma fino addirittura al punto di rottura tra risposte al limite o oltre il limite costituzionalmente consentito. In secondo luogo, l'obiettivo di rimodulare il “nuovo” paradigma pre- o ultra-preventivo per ricondurlo a soluzioni maggiormente garantiste si esporrebbe all'obiezione di risultare scarsamente aderente alla realtà politico-criminale del presente nonché disfunzionale all'operato preventivo/precauzionale delle pubbliche autorità. In terzo luogo, ritrarre il campo d'azione del diritto penale a favore delle misure amministrative di prevenzione – ideate appositamente per perseguire la finalità preventiva che le autorità stesse si prefiggono – aumenterebbe ulteriormente il rischio di restrizioni alla libertà personale sproporzionate, ingiustificate o addirittura discriminatorie, nonché ancor più difficilmente giustiziabili rispetto all'ambito della giustizia penale.

c) *L'irrisolto problema del terrorismo internazionale come fattore di disgregazione intestina dell'Unione europea*

Certo, il folto dibattito attorno alle cause – alternativamente o, assunto forse più corretto, cumulativamente sociali, politiche e religiose – del terrorismo jihadista¹⁵⁷³ sembra dimostrare che gli ostacoli alla sua soluzione non possono essere individuati soltanto nei populismi nazionali e nelle politiche estere aggressive dei Paesi *leader* negli scenari europeo e globale. Sembra inoltre vero, come una parte della dottrina ha evidenziato, che ravvisare

Islamist Terrorism in the US and UK, cit., pp. 36 ss; nonché a M. LLOBET, *Terrorism: Limits Between Crime and War. The Fallacy of the Slogan 'War on Terror'*, cit., pp. 101 ss.

¹⁵⁶⁸ C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 16.

¹⁵⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁷⁰ V. E. SEVERINO, *I jihadisti colpiscono invano*, in *Corriere della Sera*, 30 agosto 2017, p. 36. In dottrina, sembra questo – le ingiustizie sociali – il punto su cui si basa l'analisi di R. COOLSAET, T. STRUYE DE SWIELANDE, *Epilogue: Zeitgeist and (De-)Radicalisation*, cit., *passim*.

¹⁵⁷¹ S. CANEPELE, *The terrorist threat before and after 9/11. What has changed in Europe*, cit., p. 495.

¹⁵⁷² V. per tutti M. CANCIO MELIÁ, *Terrorismo y Derecho penal: sueño de prevención, pesadilla del Estado de Derecho*, cit., pp. 315-316; ID., *Sentido y límites de los delitos de terrorismo*, in *Estudios penales en homenaje a Enrique Gimbernat*, coord. da C.G. Valdés, M. Valle Mariscal de Gante, A.R. Cuerda Riezu, M. Martínez Escamilla, R. Alcácer Guirao, Madrid, 2008, pp. 1879 ss.

¹⁵⁷³ Anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, v. O. BURES, *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, cit., pp. 9 ss.

in tali populismi e politiche di reazione una concausa dell'acuirsi di un fenomeno criminale così distante dalla cultura prevalente nell'Occidente rischia di esporre il commentatore a fraintendimenti e strumentalizzazioni del suo pensiero¹⁵⁷⁴. Epperò, pare altresì vero che le controproducenti falle della «democrazia militante»¹⁵⁷⁵ non sono state tappate, fino a oggi, da un'Europa «particolarmente vulnerabile alla minaccia in questione a causa della sua “apertura” quale area priva di confini interni»¹⁵⁷⁶. L'Europa stessa risulta poi sempre più esposta al rischio disintegrazione a causa della pressione combinata di forze endogene ed esogene che minano sempre più la sua legittimazione e la sua credibilità sul piano sociale, politico e, in via mediata, giuridico¹⁵⁷⁷. Per quanto qui interessa maggiormente, se al giorno d'oggi «è sulla sicurezza (e solo sulla sicurezza), sulla capacità o meno di contrastare la violenza, che si decidono le sorti delle aggregazioni politiche, già esistenti o in cantiere»¹⁵⁷⁸, ben si comprende come anche l'Unione europea sia uscita malconcia dalla recente ondata di attentati terroristici. Ecco spiegato perché, secondo alcune voci, «[i]l problema, nella sua drammaticità, è semplice: o l'Unione riesce a dimostrare agli europei che è in grado di agire collettivamente per innalzare i livelli di sicurezza oppure i topi scapperanno dalla barca che affonda; i cittadini cercheranno (illudendosi) nei vecchi Stati una risposta ai problemi della sicurezza, ascolteranno le sirene degli antieuropeisti che dicono che la salvezza consiste nel rinserrarsi dentro i confini nazionali»¹⁵⁷⁹.

Al di là degli schemi legislativi prefabbricati¹⁵⁸⁰, delle possibili proposte costruttive per correggere il tiro alla loro spiccata imperfezione assiologica e dei fuorvianti proclami populistici¹⁵⁸¹ da decostruire mediante la cultura giuridica e prima ancora civica¹⁵⁸², il quadro che emerge di fronte all'emergenza terroristica disvela un'incessante dis-umanizzazione del diritto penale e lascia presagire un futuro nebuloso per il livello di pace e serenità complessiva nella nostra società¹⁵⁸³ «con notevoli problemi di articolazione interna»¹⁵⁸⁴ e ancora priva di un'adeguata “consapevolezza cosmopolita”¹⁵⁸⁵. Secondo la previsione del sociologo Zygmunt Bauman, «i demoni che ci perseguitano non evaporeranno»¹⁵⁸⁶: il clima di costante allerta rispetto ad atti terroristici che possono colpirci rischia infatti di

¹⁵⁷⁴ Cfr. R. COOLSAET, T. STRUYE DE SWIELANDE, *Epilogue: Zeitgeist and (De-)Radicalisation*, cit., p. 159: «nei circoli politici europei il termine cause alla radice è divenuto politicamente scorretto, in quanto dà l'impressione di ammettere il terrorismo come uno strumento legittimo per rimediare alle ingiustizie».

¹⁵⁷⁵ Politiche, queste, che «suggeriscono che le democrazie devono essere più aggressive nei confronti di coloro che non credono nella democrazia»: K. ROACH, *Sources and Trends in Post-9/11 Anti-terrorism Laws*, cit., p. 245. Per tutti, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati, cfr. altresì C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., pp. 122-123.

¹⁵⁷⁶ O. BURES, *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, cit., p. 55.

¹⁵⁷⁷ Al riguardo, cfr. i recenti contributi di A. WEBER, *Está en crisis el pensamiento jurídico europeo?*, in *ReDCE*, n. 28/2017; *I fronti di crisi dell'Unione europea*, in *Quad. Cost.*, n. 2/2018, pp. 291 ss.

¹⁵⁷⁸ A. PANEBIANCO, *L'Europa alla prova sulla sicurezza comune*, in *Corriere della sera*, 17 luglio 2016, http://www.corriere.it/cultura/16_luglio_18/europa-prova-sicurezza-comune-ab17460a-4c4a-11e6-9b53-09d4e26665fb.shtml?refresh_ce-cp.

¹⁵⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁸⁰ L'espressione è tratta da A. PROSPERI, *L'esperienza della storia italiana, antica e recente*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 17.

¹⁵⁸¹ Si pensi, ad esempio, alle critiche mosse sempre più sovente dai *media* ai tentativi di riabilitazione nella società dei *foreign fighters*, che avverrebbe «perché i Paesi Ue non trovano le prove per mandarli via», e alle sanzioni penali bollate come irragionevolmente «soft» (il Resto del Carlino, *Europa svegliati. Modello Italia*, cit., p. 2); oppure anche al nesso per lo più congetturale tra l'emergenza dei flussi migratori e il recente aumento degli attentati terroristici sul suolo europeo.

¹⁵⁸² Appaiono positivamente sorprendenti, in questo senso, gli esiti di un sondaggio riportato da O. BURES, *EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger?*, cit., pp. 55 ss., secondo il quale «la maggior parte degli Europei ha continuato a rigettare la “war on terror” USA e preferisce pensare al terrorismo come un'altra, seppure speciale, categoria di criminalità grave» anche in seguito agli attentati commessi a Madrid e Londra (pp. 55-56).

¹⁵⁸³ Si esprime nello stesso senso F. GALLI, *Freedom of thought or 'thought-crimes'? Counter-terrorism and freedom of expression*, cit., pp. 126-127.

¹⁵⁸⁴ J.-M. SILVA SÁNCHEZ, *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, cit., p. 11.

¹⁵⁸⁵ D. CASATI, *Zygmunt Bauman: «Le risposte ai demoni che ci perseguitano»*, cit.

¹⁵⁸⁶ D. CASATI, *Zygmunt Bauman: «Le risposte ai demoni che ci perseguitano»*, in *Corriere della Sera*, 25 luglio 2016, https://www.google.it/search?q=Zygmunt+Bauman%3A+%C2%ABLe+risposte+ai+demoni+che+ci+perseguitano%2%BB&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b&gfe_rd=cr&dcr=0&ei=dNpIWvaHMdHCXsHgutgE.

rappresentare uno degli scenari tipici del futuro¹⁵⁸⁷. In questo senso, una parte degli studi di settore mette in evidenza il costante e drammatico aumento dell'attività jihadista in risposta alle guerre in Siria e Iraq¹⁵⁸⁸.

Un simile *background* rappresenta tuttavia il terreno ideale per politiche irrazionali di «arringatori e arruffapopolo che tentano di conquistarsi capitale politico con la paura»¹⁵⁸⁹. Nella materia penale, tali politiche strumentalizzano sempre più il nuovo paradigma di diritto penale antiterrorismo a tutela «eccessivamente quanto irragionevolmente anticipata»¹⁵⁹⁰ e incentrato «sul tipo di autore e sulla sua pericolosità pre-esistente al fatto offensivo»¹⁵⁹¹ per asservirlo a un infruttuoso «management del pericolo e del rischio»¹⁵⁹².

In ogni caso, l'errore più grave sarebbe quello di fare il gioco dei terroristi: permettere cioè «che l'Europa, giorno dopo giorno, vada in pezzi»¹⁵⁹³ lasciando che le istanze sociali di integrazione e accoglienza – a partire dalle giovani generazioni di musulmani¹⁵⁹⁴ – vengano rimpiazzate da politiche securitarie di polizia¹⁵⁹⁵; e che la personalità degli individui di fede islamica venga frustrata da uno stato di emarginazione sociale che non può che consolidare e aggravare la frattura creatasi, anche nell'ambito della dialettica e delle strategie antiterrorismo occidentali, tra “noi” e “loro”¹⁵⁹⁶.

d) *Verso un diverso bilanciamento tra sicurezza e libertà: la comparazione giuridica e il “modello Barak”*

Tirando brevemente le somme dell'indagine svolta, le riforme penali antiterrorismo varate in seguito alla nuova ondata jihadista:

- a) sono frutto di politiche criminali fortemente consolidate e condivise su scala continentale che, dietro al presupposto del necessario adeguamento a ogni profilo evolutivo del terrorismo fondamentalista, mischiano tratti tipici di diversi paradigmi penali costruiti dalla dottrina – d'autore, di lotta, di guerra e le rispettive funzioni –, si interfacciano con le altre branche giuridiche – diritto penale processuale e diritto amministrativo su tutte – e presentano tratti sempre più affini al prototipo nemicale jakobsiano;
- b) hanno fabbricato, nei quattro Stati-modello in Europa (Italia, Francia, Spagna e Regno Unito), modelli normativi validi non soltanto in ottica funzionalistica (di neutralizzazione ad ampio raggio) ma altresì simbolica, in quanto capaci di rafforzare l'immagine del singolo Stato nei confronti sia dei suoi cittadini, sia degli altri Paesi e delle organizzazioni internazionali o regionali che importano spontaneamente tali modelli per convergere verso le soluzioni adottate da questi ultimi;
- c) hanno introdotto, a livello sovranazionale, testi penali in larga misura mutuati dai suddetti modelli nazionali e che producono, anch'essi, un duplice effetto: di armonizzazione (questa volta, indotta) delle legislazioni penali antiterrorismo dei

¹⁵⁸⁷ V. J.M. PERCEVAL, *El terror y el terrorismo. Cómo ha gestionado, la humanidad sus miedos*, cit., p. 322.

¹⁵⁸⁸ S. MULLINS, *'Home-Grown' Jihad. Understanding Islamist Terrorism in the US and UK*, cit., p. 138.

¹⁵⁸⁹ D. CASATI, *Zygmunt Bauman: «Le risposte ai demoni che ci perseguitano»*, cit.

¹⁵⁹⁰ A. MOLINAROLLI, *Una possibile dimensione europea del principio di offensività. Un'analisi integrata dei principi*, cit., p. 24.

¹⁵⁹¹ *Ibidem*.

¹⁵⁹² J.A.E. VERVAELE, *Counterterrorism: Net Widening and Function Creep in Criminal Justice*, cit., p. 262.

¹⁵⁹³ F. FUBINI, *Attentato a Nizza, ecco perché è un attacco all'Unione europea*, in *Corriere della Sera*, 15 luglio 2016, http://www.corriere.it/esteri/16_luglio_15/attentato-nizza-ecco-perche-attacco-all-unione-europea-32e0cafe-4a64-11e6-896e-5f4cf650e0df.shtml.

¹⁵⁹⁴ T. KRIEGER, D. MEIERRIEKS, *Terrorism in the Worlds of Welfare Capitalism*, in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54, Iss. 6, 2010, pp. 910 ss.

¹⁵⁹⁵ V. D. CASATI, *Zygmunt Bauman: «Le risposte ai demoni che ci perseguitano»*, cit.

¹⁵⁹⁶ V. M. CALABRESI, *Rispondere alla paura*, in *Repubblica.it*, 16 luglio 2016, http://www.repubblica.it/politica/2016/07/16/news/rispondere_alla_paura-144210543/; anche per ulteriori riferimenti bibliografici, G. FOUREZ, *Victimes et terrorisme au XXI^e siècle: une production spécifique*, cit., pp. 444 ss.

Paesi della Piccola e della Grande Europa diversi dai quattro esportatori, e di rafforzamento – sempre simbolico – dell’organizzazione di riferimento come *security actor* a livello globale;

- d) celano una circolarità dei modelli normativi nazionali che rafforza la loro capacità di resistenza rispetto al sindacato di legittimità delle Corti nazionali e sovranazionali, le quali non si rivelano in grado da sole di scardinare il circolo vizioso politico-criminale in continua e crescente diffusione in Europa.

In questo scenario cupo, denso altresì di questioni sociali di non poco momento, il diritto penale non rappresenta altro che un piccolo tassello del *puzzle*. Ciononostante, il contrasto al terrorismo non implica affatto il rilascio di «assegni in bianco»¹⁵⁹⁷ nelle mani delle autorità di *law making* e di *law enforcement*: esso deve essere razionalizzato e mantenuto lungo i binari costituzionali, perché «[a]lle regole possono esserci anche eccezioni che a loro volta si mantengono nell’ambito di ciò che è lecito in uno Stato di diritto»¹⁵⁹⁸.

Insomma, i principi e diritti fondamentali non sono e non dovrebbero mai più rappresentare «un prodotto di lusso»¹⁵⁹⁹ non consumabile in tempi di crisi: anche nel contrasto al terrorismo, non si può trovare la pace senza la giustizia. In un dibattito enormemente esposto a continue oscillazioni tra «retorica dell’efficienza»¹⁶⁰⁰ e tentazione del dogmaticamente corretto, tra enfasi integrazioniste e proclami sovranisti, la penalistica europea dovrà porsi in prima linea per indicare la strada verso un diritto penale antiterrorismo più correttamente bilanciato nelle sue contrapposte vocazioni securitarie e garantiste, secondo il «retaggio comune europeo rappresentato dalla forza dei principi del diritto penale, dai valori della democrazia e delle tradizioni umaniste»¹⁶⁰¹. Altrimenti, la circolarità dei modelli esaminata in questa sede finirà per rendere immuni agli anticorpi assiologici dello Stato di diritto norme che neutralizzano radicalmente quegli individui – oggi i terroristi, domani chi lo sa – qualificati come nemici della società e del suo ordinamento¹⁶⁰².

Così, nella speranza che davanti a noi si prospetti un futuro migliore di quello sopra evocato, alcuni fondamentali punti di partenza possono essere individuati nei contributi giuridici, scientifici e culturali che possono essere ricavati da un ulteriore approfondimento della comparazione giuridica¹⁶⁰³ e nella rivalorizzazione del celebre “modello Barak”¹⁶⁰⁴.

Così come ha contribuito, nelle retrovie, a favorire la circolazione di modelli normativi di contrasto al terrorismo sempre più rigidi dall’interno (i confini dello Stato) all’esterno (gli altri Stati-nazione) e dal basso (il livello nazionale) verso l’alto (il livello sovranazionale), la comparazione giuridica sul triplice piano legislativo, giudiziario e scientifico può essere utilizzata per invertire la rotta e favorire una graduale maturazione – in una duplice ottica

¹⁵⁹⁷ Mutuando le parole dell’ex membro della Corte Suprema degli Stati Uniti O’Connor nel caso *Hamdi v. Rusfeld*, 542 U.S. 535-536.

¹⁵⁹⁸ K. VOLK, *La normativa di contrasto al terrorismo in Germania*, cit., p. 257.

¹⁵⁹⁹ L’espressione è di C.L. ROSSITER, *Constitutional Dictatorship*, Princeton, 1948, p. 5.

¹⁶⁰⁰ C. SANTORIELLO, *Retorica dell’efficienza e giustizia penale attuale*, in *Arch. Pen.*, n. 1/2017, 23 febbraio 2017.

¹⁶⁰¹ K. KEREZSI, *Is there such a thing as a European crime control policy?*, cit., p. 68.

¹⁶⁰² «Quando l’eccezione è ricevuta come regola all’interno dell’ordinamento giuridico, il nemico può essere chiunque»: A. VICHINKESKI TEIXEIRA, *Verso un diritto penale transnazionale del nemico? Un’analisi comparativa del concetto di terrorista nelle leggi antiterrorismo di Italia, Francia e Brasile*, cit., p. 15. Individui, questi, di cui è tanto noto quanto drammatico il destino che può essere loro riservato dalla strategia bellicosa e nemica di contrasto al terrorismo: quello della detenzione senza condanna né processo, in condizioni inumane e degradanti, come “*forever prisoners*” sulla scia di quanto accade – e, stando alle parole del Presidente degli Stati Uniti Donald Trump, di quanto ancora accadrà – all’interno di carceri in stile Guantánamo Bay (cfr. *Donald Trump vs. Guantánamo’s Forever Prisoners*, in *New York Times*, 16 gennaio 2018, <https://www.nytimes.com/2018/01/16/opinion/trump-guantanamo-prisoners.html>).

¹⁶⁰³ Da ultimo e per tutti, tale tripartizione funzionale della comparazione giuridica in campo penale è sviluppata da K. AMBOS, *Estado y futuro del Derecho Penal Comparado*, cit., pp. 11 ss.

¹⁶⁰⁴ L’espressione è di F. STELLA, *I diritti fondamentali nei periodi di crisi, di guerra e di terrorismo: il modello Barak*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3/2005, pp. 938 ss. I tratti essenziali del modello in questione possono essere ravvisati nel ruolo di garanzia dei principi della democrazia svolto dai giudici, nell’indipendenza e imparzialità di questi ultimi, nella piena garanzia del diritto di difesa sia ai cittadini sia agli stranieri che lamentino violazioni dei loro diritti fondamentali – tra i quali, su tutti, quello assoluto di non essere sottoposto a tortura – e nella tempistica della risposta giurisdizionale.

assiologica e funzionalistica – dei sistemi penali sia nazionali sia sovranazionali. Essa può infatti rivelarsi decisiva a orientare il legislatore e gli interpreti nello svolgimento delle rispettive attività e a problematizzare assetti consolidati dell'ordinamento giuridico di riferimento, rimettendoli in discussione attraverso il ricorso a un metodo non meramente descrittivo-cognitivo quanto piuttosto critico-riformistico¹⁶⁰⁵.

Il “modello Barak” ci insegna invece che anche se in alcuni casi una democrazia deve lottare con una mano legata dietro la schiena, nel settore del contrasto al terrorismo i sacrifici imposti alle libertà individuali a favore della sicurezza collettiva non possono superare i limiti di legittimazione dello Stato di diritto e del suo diritto penale¹⁶⁰⁶. Da un lato, se è vero – in linea di principio, e con tutte le riserve sopra esposte – che il ricorso al diritto penale è da prediligere rispetto alla strisciante amministrativizzazione delle strategie di contrasto al terrorismo, dall'altro lato lo Stato non dovrebbe agire nella presunzione che il diritto penale stesso possa determinare automaticamente, in ogni sua forma, la vittoria dei valori della nostra società¹⁶⁰⁷. Così, nonostante l'indubbia ripugnanza di un simile assetto ideologico e la conseguente impopolarità di una scelta controcorrente rispetto alla sua frontale demonizzazione, sarà innanzitutto l'incriminazione legislativa e giurisprudenziale a tappeto della mera prossimità fisica e dell'adesione psicologica al jihadismo non seguite dalla commissione di alcun atto materiale e pericoloso a dover essere espunta dal diritto antiterrorismo¹⁶⁰⁸.

Se le Supreme Corti avranno l'opportunità di esercitare le proprie funzioni nell'ambito di un contesto socio-politico maggiormente calmierato rispetto al rischio terroristico, sarà allora maggiormente verosimile auspicare che esse esprimano concretamente ciò che il “modello Barak” promuove¹⁶⁰⁹: «un giudizio più “freddo” [...] sulla ragionevolezza [...] e sulla congruità degli strumenti introdotti rispetto al fine [...], sulla proporzionalità delle misure legislative in rapporto all'incidenza sulla tutela dei diritti fondamentali, in modo da garantire che l'emergenza non sia la scusa per introdurre limitazioni eccessive, ingiustificate o discriminatorie ai diritti costituzionali»¹⁶¹⁰ nell'«illusione del rischio zero»¹⁶¹¹. Questi giudizi potranno poi essere messi in ulteriore risalto dalla succitata attività di comparazione, in modo da garantirne la maggiore diffusione possibile su scala continentale e da favorire appunto l'interruzione della corrente circolare di modelli e soluzioni penali costituzionalmente illegittimi in Europa.

¹⁶⁰⁵ Per approfondimenti, si rinvia da ultimo e per tutti a K. AMBOS, *Estado y futuro del Derecho Penal Comparado*, cit., pp. 11 ss.; nonché a A. VICHINKESKI TEIXEIRA, *Verso un diritto penale transnazionale del nemico? Un'analisi comparativa del concetto di terrorista nelle leggi antiterrorismo di Italia, Francia e Brasile*, cit., pp. 5-6. Per ulteriori analisi e riferimenti bibliografici, cfr. altresì L.A. ZAPATERO, *La armonización internacional del Derecho penal*, in *Piratas, mercenarios, soldados, jueces y policías: nuevos desafíos del derecho penale europeo e internacional*, diretto da L.A. Zapatero, A. Nieto Martín, coordinato da M. Muñoz De Morales Romero, M. Bailone, Cuenca, 2010, p. 50; A. BERNARDI, *Dogmatica penale, “giuridismo”, fonti sovranazionali*, cit., pp. 146 ss.; ID., *L'uropeizzazione del diritto e della scienza penale*, cit., pp. 72 ss. e 98 ss.; V. MILITELLO, *L'identità della scienza giuridica penale nell'ordinamento multilivello*, cit., p. 117.

¹⁶⁰⁶ Per una versione in lingua italiana del pensiero di A. BARAK, v. *Democrazia, terrorismo e Corti di giustizia*, in *Quad. cost.*, 2002. Tra i contributi più recenti, cfr. altresì, per tutti e da una prospettiva storica, A. MASFERRER, J.A. OBARRIO, *The State Power and the Limits of the Principle of Sovereignty: An Historical Approach*, cit., pp. 15 ss.

¹⁶⁰⁷ V. C. WALKER, *The Impact of Contemporary Security Agendas Against Terrorism on the Substantive Criminal Law*, cit., pp. 121 ss.

¹⁶⁰⁸ Di questo avviso M. CANCIO MELIÀ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., pp. 293-294.

¹⁶⁰⁹ Si veda A. BARAK, *Human rights in times of terror – a judicial point of view*, in *Legal Studies*, Vol. 28, n. 4, dicembre 2008, pp. 493 ss.

¹⁶¹⁰ R. BIN, *Democrazia e terrorismo*, cit., p. 53. Per tutti, v. altresì C. WALKER, *Terrorism and the Law*, cit., p. 33: «[I]e variabili che influenzano l'intervento giudiziale possono includere la maturità dell'emergenza terroristica; quando una minaccia emerge per la prima volta, i giudici si mettono in fila dietro al governo, ma con il passare del tempo, emerge altresì un giudizio indipendente». Da una prospettiva più ampia, cfr. infine F. VIGANÒ, *Some thoughts about judicial review of criminal legislation*, in *Criminal Justice Network*, cit., par. 3, ove l'A. distingue i casi agevoli in cui le Corti (in questo caso, costituzionali a livello nazionale) intervengono contro norme penali «che sono già obsolete e non riflettono più l'attuale sistema di valori prevalente nella comunità» da quelli – ben più complessi – in cui sono in gioco «questioni controverse, in particolare quando una corte si trova di fronte a una norma introdotta recentemente dal parlamento, la quale gode ancora del supporto della maggioranza».

¹⁶¹¹ M. DELMAS-MARTY, *Vers une justice pénale prédictive*, cit., p. 65.

In conclusione, riportando le parole di una parte della dottrina, «[p]er non valicare il confine che separa il diritto di difesa dalla *ingiusta* compressione del diritto altrui – confine che costituisce patrimonio coesistente dello Stato di diritto – è necessario che i valori dell'individuo non siano compressi oltre il limite – variabile ma sempre concretamente individuabile – che ne comporterebbe la sostanziale *vanificazione*. Occorre scongiurare il rischio che le esigenze di tutela conducano a predisporre strumenti di contrasto che, violando radicalmente i diritti fondamentali dell'uomo, rappresentano un «*suicidio di legittimità* in cambio [...] di un'efficacia preventivo-poliziale fittizia»¹⁶¹² e minano alla radice i fondamenti della nostra civiltà giuridica»¹⁶¹³. Ciò in quanto «i vincoli etici della democrazia sono universali»¹⁶¹⁴ e, in ultima analisi, «non c'è situazione più pericolosa quando il vero nemico finisce per essere noi stessi»¹⁶¹⁵.

¹⁶¹² M. CANCIO MELIÀ, *Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto*, cit., p. 81.

¹⁶¹³ P. SCEVI, *Diritto penale e terrorismo. Il difficile equilibrio tra sicurezza nazionale e diritti fondamentali*, cit., p. 3.

¹⁶¹⁴ M. LLOBET ANGLI, *Terrorismo o terrorismos? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, cit., p. 245.

¹⁶¹⁵ R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 28. V. altresì V.E. PARSI, *Paura, sicurezza, libertà*, cit., pp. 21-22: «[l]a sfida più grande per le istituzioni liberali è quella di riuscire a rendere l'uomo *libero dalla paura e audace nella libertà*. Il punto è magistralmente delineato dalle parole memorabili e ancora attuali di Franklyn Delano Roosevelt in occasione del suo insediamento come presidente degli Stati Uniti il 4 marzo del 1933: "l'unica cosa di cui dobbiamo avere paura è la paura stessa" [...]. Abbiamo complessivamente perduto la consapevolezza che "la molla che spinge gli uomini ad aggregarsi in organismi politici, è l'inquietudine circa il futuro", per cui una politica che non raccoglie tale sfida, semplicemente, non è politica». In senso analogo, riecheggiano ancora le celebri parole del quarto Presidente degli Stati Uniti James Madison: «i mezzi di difesa contro pericoli esterni [...] sono diventati gli strumenti della tirannia in patria»: M. FARRAND, *Records of the Federal Convention of 1787*, Yale, 1911, p. 465.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Almanac of Modern Terrorism*, a cura di J.M. Shafritz, E.F. Gibbons, G.E.J. Scott, New York, 1991.
- AA. VV., *Análisis de las Reformas Penales. Presente y futuro*, a cura di F. Muñoz Conde, coordinato da J. Del Carpio Delgado, A. Galán Muñoz, Valencia, 2015.
- AA. VV., *Approximation of substantive criminal law in the EU: the way forward*, a cura di A. Weyembergh, F. Galli, Bruxelles, 2013.
- AA. VV., *Assisting Victims of Terrorism: Towards a European Standard of Justice*, a cura di R. Letschert, A. Pemberton, I. Staiger, Springer, 2009.
- AA. VV., *Au nom du 11 septembre... Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, diretto da D. Bigo, L. Bonelli, T. Deltombe, Parigi, 2008.
- AA. VV., *Cassazione e legalità penale*, a cura di A. Cadoppi, Roma, 2017.
- AA. VV., *Codice penale commentato*, Tomo I, IV edizione, diretto da E. Dolcini, G.L. Gatta, Milano, 2015.
- AA. VV., *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, a cura di R.E. Kostoris, R. Orlandi, Torino, 2006.
- AA. VV., *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, a cura di G. Ubertis, F. Viganò, Torino, 2016.
- AA. VV., *Counter-Terrorism, Human Rights and the Rule of Law. Crossing Legal Boundaries in Defence of the State*, a cura di A. Masferrer, C. Walker, Cheltenham-Northampton, 2013.
- AA. VV., *Counter-Terrorism: International Law and Practice*, a cura di A.M. Salinas de Frías, K. Samuel, N. White, Oxford, 2012.
- AA. VV., *Crime and Transition in Central and Eastern Europe*, a cura di A. Šelih, A. Završnik, New York, 2012.
- AA. VV., *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie. I nuovi scenari della soggezione al diritto dell'Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, a cura di C. Paonessa, L. Zilletti, Pisa, 2016.
- AA. VV., *Delitto politico e diritto penale del nemico*, a cura di A. Gamberini, R. Orlandi, Bologna, 2007.
- AA. VV., *Democrazia e autoritarismo nel diritto penale*, a cura di A.M. Stile, Napoli, 2000.
- AA. VV., *Derecho penal del enemigo : el discurso penal de la exclusión*, a cura di M. Cancio Meliá, C. Gómez-Jara Díez, Boadilla del Monte, 2006.
- AA. VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Tomo I, a cura di E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo, Tomi I e II, Bari, 2017.
- AA. VV., *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo*, a cura di L. Foffani, Milano, 2006.
- AA. VV., *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, a cura di M. Donini, M. Papa, Milano, 2007.
- AA. VV., *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali*, a cura di R. Wenin, G. Fornasari, Trento, 2017.
- AA. VV., *El funcionalismo en el derecho penal. Libro homenaje al profesor Günther Jakobs*, coord. da E. Montealegre Lynett, Bogotá, 2003.
- AA. VV., *Estudios jurídicos en Memoria de José María Lidón*, a cura di Area de Derecho penal Universidad de Deusto, coord. Da J.I. Echano Basaldúa, Bilbao, 2002.
- AA. VV., *Estudios penales en homenaje a Enrique Gimbernat*, coord. da C.G. Valdés, M. Valle Mariscal de Gante, A.R. Cuerda Riezu, M. Martínez Escamilla, R. Alcácer Guirao, Madrid, 2008.
- AA. VV., *Estudios sobre el Código penal reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015)*, a cura di L. Morillas Cueva, Madrid, 2015.

- AA. VV., *EU counter-terrorism offences. What impact on national legislation and case-law?*, a cura di F. Galli, A. Weyembergh, Bruxelles, 2012.
- AA. VV., *EU Sanctions: Law and Policy Issues concerning Restrictive Measures*, a cura di I. Cameron, Antwerp, 2013.
- AA. VV., *Eurodelitos: el derecho penal económico en la Unión Europea*, coord. da A. Nieto Martín, K. Tiedemann, Castilla-La Mancha, 2005.
- AA. VV., *Europa e diritto penale*, a cura di C. E. Paliero, F. Viganò, Milano, 2013.
- AA. VV., *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, a cura di A. de Guttry, F. Capone, C. Paulussen, Springer, 2016.
- AA. VV., *Fresh Perspectives on the 'War on Terror'*, a cura di M. Gani, P. Mathew, Canberra, 2008.
- AA. VV., *Garantías constitucionales y Derecho penal europeo*, diretto da S. Mir Puig e M. Corcoy Bidasolo, coordinato da V. Gómez Martín, Madrid, 2012.
- AA. VV., *Globalisation, Criminal Law and Criminal Justice. Theoretical, Comparative and Transnational Perspectives*, a cura di V. Mitsilegas, P. Alldridge, L. Cheliotis, Oxford-Portland, 2015.
- AA. VV., *Human Security and International Law: The Challenge of Non-State Actors*, a cura di C. Ryngaert, M. Noortmann, Cambridge, 2014.
- AA. VV., *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017.
- AA. VV., *I diritti dei nemici*, tomo I dei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 38/2009.
- AA. VV., *I diritti fondamentali alla prova dell'emergenza*, a cura di S. Moccia, Napoli, 2009.
- AA. VV., *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di M. Cartabia, Bologna, 2007.
- I fronti di crisi dell'Unione europea* (editoriale), in *Quad. Cost.*, n. 2/2018.
- AA. VV., *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti. L'ordinanza 24/2017 della Corte costituzionale*, a cura di A. Bernardi, C. Cupelli, Napoli, 2017.
- AA. VV., *Il "doppio binario" nell'accertamento dei fatti di mafia*, a cura di A. Bargi, Torino, 2013.
- AA. VV., *Il multiculturalismo e le Corti*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2017, Obiettivo 2.
- AA. VV., *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, a cura di R. E. Kostoris, F. Viganò, Torino, 2015.
- AA. VV., *In dubio pro libertate. Festschrift für Klaus Volk zum 65. Geburtstag*, a cura di W. Hassemer, E. Kempf, S. Moccia, Monaco, 2009.
- AA. VV., *International Terrorism. A European Response to a Global Threat?*, a cura di D. Mahncke, J. Monar, Bruxelles, 2006.
- AA. VV., *Investigating Terrorism. Current Political, Legal and Psychological Issues*, a cura di J. Pearse, Wiley-Blackwell, 2015.
- AA. VV., *I principi fondamentali del diritto penale tra tradizioni nazionali e prospettive sovranazionali*, a cura di A.M. Stile, S. Manacorda, S. Mongillo, Napoli, 2015.
- AA. VV., *Il populismo penale. Una prospettiva italiana*, a cura di S. Anastasia, M. Anselmi, D. Falcinelli, Padova, 2015.
- AA. VV., *Jihadi Terrorism and the Radicalization Challenge in Europe: European and American experiences*, a cura di R. Coolsaet, Aldershot, 2008.
- AA. VV., *Kadi on Trial. A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, a cura di M. Avbelj, F. Fontanelli, G. Martinico, Londra-New York, 2014.
- AA. VV., *L'area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia*, a cura di T. Rafaraci, Milano, 2007.
- AA. VV., *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, a cura di G. Grasso, L. Picotti, R. Sicurella, Milano, 2011.

- AA. VV., *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme. Implications juridiques*, diretto da J. Alix, O. Cahn, Parigi, 2017.
- AA. VV., *L'integrazione attraverso i diritti. L'Europa dopo Lisbona*, a cura di E. Falletti, V. Piccone, Roma, 2010.
- AA. VV., *L'interpretazione conforme al diritto comunitario in materia penale*, a cura di V. Manes, F. Sgubbi, Bologna, 2007.
- AA. VV., *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2015.
- AA. VV., *L'istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione europea*, a cura di L. Camaldo, Torino, 2014.
- AA. VV., *La crisi della legalità. Il "sistema vivente" delle fonti penali*, a cura di C. E. Paliero, S. Moccia, G. De Francesco, G. Insolera, M. Pelissero, R. Rampioni, L. Risicato, Napoli, 2016.
- AA. VV., *La legislazione penale compulsiva*, a cura di G. Insolera, Padova, 2006.
- AA. VV., *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione e armi*, a cura di V. Maiello, Torino, 2015.
- AA. VV., *La lotta al sovraffollamento carcerario in Europa. Modelli di pena e di esecuzione nell'esperienza giuridica comparata*, a cura di A. Bernardi, M. Venturoli, 2018.
- AA. VV., *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di P. Bilancia, M. D'Amico, Milano, 2009.
- AA. VV., *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, a cura di C.E. Paliero, F. Viganò, F. Basile, G.L. Gatta, Milano, 2018.
- AA. VV., *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta*, a cura di R. Wenin, G. Fornasari, E. Fronza, Trento, 2015.
- AA. VV., *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, a cura di M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis, Macerata, 2011.
- AA. VV., *Le sfide dell'attuazione di una Procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni*, a cura di S. Allegrezza, G. Grasso, G. Illuminati, R. Sicurella, Milano, 2013.
- AA. VV., *Legalità penale e crisi del diritto, oggi: un percorso interdisciplinare*, a cura di A. Bernardi, B. Pastore, A. Pugiotto, Milano, 2008.
- AA. VV., *Libertés et droit fondamentaux*, a cura di M. Delmas-Marty, C. Lucas de Leyssac, Parigi, 1996.
- AA. VV., *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, a cura di L. Luparia, Padova, 2015.
- AA. VV., *Oxford Handbook of Comparative Law*, a cura di M. Reimann, R. Zimmermann, Oxford, 2006.
- AA. VV., *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali*, Torino, 2009.
- AA. VV., *Memento práctico Francis Lefebvre Penal*, coordinato da F. Molina Fernández, Madrid, 2017.
- AA. VV., *Memento práctico Francis Lefebvre Penal*, coordinato da F. Molina Fernández, Madrid, 2019.
- AA. VV., *Militant Democracy*, a cura di A. Sajó, Utrecht, 2004.
- AA. VV., *Per il 70. compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di facoltà*, a cura di L. Desanti, P. Ferretti, A.D. Manfredini, Milano 2009.
- AA. VV., *Per un rilancio del progetto europeo. Esigenze di tutela degli interessi comunitari e nuove strategie di integrazione penale*, a cura di G. Grasso, R. Sicurella, Milano, 2008.
- AA. VV., *Piratas, mercenarions, soldados, jueces y policías: nuevos desafíos del derecho penale europeo e internacional*, diretto da L.A. Zapatero, A. Nieto Martín, coordinato da M. Muñoz De Morales Romero, M. Bailone, Cuenca, 2010.
- AA. VV., *Política criminal en vanguardia: inmigración clandestina, terrorismo, criminalidad organizada*, a cura di M. Cancio Meliá, Pamplona, 2008.

- AA. VV., *Politica criminale e cultura giuspenalistica. Scritti in onore di Sergio Moccia*, a cura di A. Cavaliere, C. Longobardo, V. Masarone, F. Schiaffo, A. Sessa, Napoli, 2017.
- AA. VV., *Políticas del miedo. Un balance del terrorismo en Europa*, a cura di E González Calleja, Madrid, 2002.
- AA. VV., *Post 9/11 and the State of Permanent Legal Emergency: Security and Human Rights in Countering Terrorism*, a cura di A. Masferrer, Berlino, 2012.
- AA. VV., *Prevention and Security Policies in Europe*, a cura di P. Hebberecht, D. Duprez, Bruxelles, 2002.
- AA. VV., *Principe de précaution et métamorphoses de la responsabilité*, diretto da L. D'Ambrosio, G. Giudicelli-Delage, S. Manacorda, Parigi, 2018.
- AA. VV., *Prison Overcrowding and Alternatives to Detention. European Sources and National Legal Systems*, a cura di A. Bernardi, coordinato da A. Martufi, Napoli, 2016.
- AA. VV., *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, a cura di A. Fiorella, seconda edizione, Torino, 2016.
- AA. VV., *Research Handbook on EU Criminal Law*, a cura di M. Bergström, T. Konstadinides, V. Mitsilegas, Cheltenham, Northampton, 2016.
- AA. VV., *Research Handbook On International Law and Terrorism*, a cura di B. Saul, Cheltenham, 2014.
- AA. VV., *Routledge Handbook of Law and Terrorism*, a cura di G. Lennon, C. Walker, Londra-New York, 2015.
- AA. VV., *Sanzioni "individuali" del Consiglio di sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, a cura di F. Salerno, Padova, 2010.
- AA. VV., *Scenari di mafia: orizzonte criminologico e innovazioni normative*, a cura di G. Fiandaca, C. Visconti, Torino, 2010.
- AA. VV., *Scritti in onore di Alfonso M. Stile*, a cura di A. Castaldo, V. de Francesco, M. del Tufo, S. Manacorda, L. Monaco, Napoli, 2013.
- AA. VV., *Security and Human Rights*, a cura di B. Goold, L. Lazarus, Oxford, 2007.
- AA. VV., *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali in tempo di terrorismo*, a cura di S. Lorenzon, G. Vaccari, V. Zanetti, Roma, 2008.
- AA. VV., *Sicurezza e diritto penale*, a cura di M. Donini, M. Pavarini, Bologna, 2011.
- AA. VV., *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, a cura di V. Baldini, Cassino, 2005.
- AA. VV., *Strukturvergleich strafrechtlicher Verantwortlichkeit und Sanktionierung in Europa*, a cura di A. Eser, W. Perron, Berlino, 2015.
- AA. VV., *Studi in onore di Franco Coppi*, Torino, 2012.
- AA. VV., *Studi in onore di Mario Romano*, a cura di M. Bertolino, L. Eusebi, G. Forti, Napoli, 2011.
- AA. VV., *Studi in onore di Mauro Ronco*, a cura di E.M. Ambrosetti, Torino, 2017.
- AA. VV., *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008.
- AA. VV., *Substantive Criminal Law of the European Union*, a cura di A. Klip, Antwerpen, 2011.
- AA. VV., *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security vs Liberty?*, a cura di C. Walter, S. Vöneky, V. Roeben, F. Schorkopf, Berlino-Heidelberg, 2004.
- AA. VV., *Terrorismo internazionale e diritto penale*, a cura di C. de Maglie, S. Seminara, Padova, 2007.
- AA. VV., *Terrorismo y contraterrorismo en el siglo XXI: un análisis penal y político criminal*, diretto da G. Portilla Contreras, A.I. Pérez Cepeda, Salamanca, 2017.
- AA. VV., *The Constitutional Integrity of the European Union*, a cura di F. Amtenbrink, P.A.J. Van den Berg, The Hague, 2010.
- AA. VV., *The European Public Prosecutor's Office: An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?*, a cura di Leendert H. Erkelens, Arjen W. H. Meij, M. Pawlik, T.M.C. Asser Press,

2015.

AA. VV., *The European Public Prosecutor's Office. Legal and Criminal Policy Perspectives*, a cura di P. Asp, Stoccolma, 2015.

AA. VV., *The Migration of Constitutional Ideas*, a cura di S. Choudhry, Cambridge, 2006.

AA. VV., *The Routledge Handbook of European Criminology*, a cura di S. Body-Gendrot, M. Hough, K. Kerezi, R. Lévy, S. Snacken, Londra-New York, 2014.

AA. VV., *The Rule of Law and Terrorism*, a cura di P. Bárd, HVG-ORAC, 2015.

AA. VV., *Toward a Prosecutor for the European Union. Volume I. A comparative Analysis*, a cura di K. Ligeti, Londra, Oxford, New York, Nuova Delhi, Sydney, 2012.

AA. VV., *Trattato di diritto penale. Parte speciale, Vol. I, I delitti contro la personalità dello Stato*, a cura di A. Cadoppi, S. Canestrari, A. Manna, M. Papa, Torino, 2008.

AA. VV., *United Nations Reform and the New Collective Security*, a cura di P.G. Danchin, H. Fischer, Cambridge, 2010.

ABRAMS N., *Developments in US Anti-terrorism Law: Checks and Balances Undermined*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006.

ACKERMAN B.A., *La Costituzione di emergenza: come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo*, trad. di A. Ferrara, Roma, 2005.

ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014.

AGAMBEN G., *The State of Exception*, Chicago, 2005.

AGOSTINI B., *La disciplina delle intercettazioni preventive nel sistema antiterrorismo*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.

ALBANESE D., *Le motivazioni della Corte d'Assise di Milano sul "caso Fatima": spunti di riflessione su terrorismo internazionale e organizzazione di trasferimenti ex art. 270-quater.1 c.p.*, in *Dir. pen. cont.*, 28 marzo 2017.

ALBANESE D., *Partecipazione all'associazione con finalità di terrorismo 'Stato islamico': una pronuncia di condanna della Corte d'Assise di Milano*, in *Dir. pen. cont.*, 21 ottobre 2016.

ALESCI G., *(In-) Sicurezza e immigrazione. La "colpevolizzazione" dello straniero nel diritto dell'emergenza*, in *Arch. Pen.*, n. 3/2018.

ALIX J., *La répression de l'incitation au terrorisme*, in *Gazette du Palais*, Vol. 55/2015.

ALIX J., *Réprimer la participation au terrorisme*, in *RSCDC*, n. 4/2014.

ALIX J., *Terrorisme et droit pénal. Étude critique des incriminations terroristes*, Parigi, 2010.

ALLEGREZZA S., *Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Idee di ieri, chances di oggi, prospettive di domani*, in *Dir. pen. cont.*, 31 ottobre 2012.

ALLEGREZZA S., BELLUTA H., GIALUZ M., LUPARIA L., *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime nel processo penale tra Europa e Italia*, Torino, 2012.

ALONSO A., *Terrorismo, Yihadismo y Crimen Organizado en la Strategia Global de Seguridad de la UE*, in *Revista UNISCI*, n. 42/2016.

ALONSO R., *El terrorismo yihadista inspirado en el islamismo radical*, in *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, n. 1/2016.

ALTHEIDE D.L., *The Mass Media, Crime and Terrorism*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006.

AMALFITANO C., *Da una impunità di fatto a una imprescrittibilità di fatto della frode in materia di imposta sul valore aggiunto?*, in *SIDIBlog* (www.sidi-isil.org/sidiblog/), 15 settembre 2015.

AMALFITANO C., *La vicenda Taricco nuovamente al vaglio della Corte di giustizia: qualche breve riflessione a caldo*, in *Eurojus.it*, 29 gennaio 2017.

AMBOS K., *Estado y futuro del Derecho Penal Comparado*, in *Rev. Pen.*, n. 41/2018.

AMBOS K., *Our terrorists, your terrorists? The United Nations Security Council urges states to combat 'foreign terrorist fighters', but does not define 'terrorism'*, in *EJIL: Talk!*, 2 ottobre 2014.

- AMBOS K., *The European Court of Human Rights and extraordinary renditions*, in *EuCLR*, Vol. 5 (2015), Iss. 1.
- ANDERSON D., *The Independent Review of UK Terrorism Law*, in *NJECL*, Vol. 5, Iss. 4, 2014.
- ANDREATTA F., CLEMENTI M., COLOMBO A., KOENIG-ARCHIBUGI M., PARSİ V.E., *Relazioni internazionali*, Bologna, 2007.
- ANSEMS L.F.M., LOEVE C.R.R., *Targeted Financial Sanctions: Criminal in Nature?*, in *EuCLR*, Vol. 6, Iss. 1, 2016.
- ANTONUCCI C., *Una prospettiva italiana del populismo penale*, in *Studi sulla questione criminale*, XI, n. 3/2016.
- ARAGONA V., *Il contrasto al finanziamento del terrorismo*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.
- BACHMAIER WINTER L., *The Potential Contribution of a European Public Prosecutor in Light of the Proposal for a Regulation of July 2013*, in *Eur. Jour. Cr., Cr. Law and Cr. Just.*, Vol. 23, Iss. 2, 2015.
- BALBI G., *Società paranoiche e diritto penale*, in *Crit. dir.*, 2013.
- BALDWIN D., *The Concept of Security*, in *Review of International Studies*, 23, 1, 1997.
- BALSAMO A., *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2 marzo 2015.
- BALZACQ T., CARRERA S., *Security Versus Freedom? A Challenge for Europe's Future*, Aldershot, 2006.
- BARAGGIA A., *La tutela dei diritti in Europa nel dialogo tra Corti: "epifanie" di una Unione dai tratti ancora indefiniti*, in *Riv. AIC*, n. 2/2015, 3 aprile 2015.
- BARAK A., *Democrazia, terrorismo e Corti di giustizia*, in *Quad. cost.*, 2002.
- BARAK A., *Human rights in times of terror – a judicial point of view*, in *Legal Studies*, Vol. 28, n. 4, dicembre 2008.
- BARBERINI R., *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, Torino, 2008.
- BARONE A., *L'uso del metodo della comparazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quest. giust.*, n. 1/2014.
- BARTOLI R., *L'autoistruzione è più pericolosa dell'addestramento e dell'istruzione: verso un sovvertimento dei principi?*, in *Dir. pen. proc.*, n. 5/2017.
- BARTOLI R., *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino, 2008.
- BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, in *Dir. pen. cont.*, 30 marzo 2017.
- BARTON D., *Is the French Burqa Ban Compatible with International Human Rights Law Standards?*, in *Essex Human Rights Review*, Vol. 9, n. 1, 2012.
- BARTONE N., *Il diritto penale vivente Italia-Europa-Mondo, l'UE e la Giustizia Internazionale * la SOCIETÀ il REO la VITTIMA: la triade di tutela tuttora insoddisfatta*, CEDAM, 2015.
- BASILE F., *Immigrazione e reati culturalmente motivati. Il diritto penale nelle società multiculturali*, Milano, 2010.
- BATTAGLINI C., *Le misure patrimoniali antiterrorismo alla prova dei principi dello Stato di diritto*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017
- BATTISTELLI F., *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, 2016.
- BAUMAN Z., *Paura liquida*, Bari, 2010.
- BEAUCILLON C., *Les mesures restrictives de l'Unione européenne*, Bruxelles, 2014.
- BEAUVAIS P., *L'infraction-obstacle terroriste à l'épreuve du contrôle constitutionnel de nécessité*, in *RSCDC*, 2018, pp. 75 ss.
- BECK U., *Conditio Humana. Il rischio nell'età globale*, Bari, 2008.

- BECK U., *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, 2013.
- BERNARDI A., *All'indomani di Lisbona: note sul principio europeo di legalità penale*, in *Quad. cost.*, n. 1/2009.
- BERNARDI A., *Cinque tappe nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Note di un penalista*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2013.
- BERNARDI A., *I principi di sussidiarietà e di legalità nel diritto penale europeo*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, n. 1/2012.
- BERNARDI A., *I tre volti del «diritto penale comunitario»*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1999.
- BERNARDI A., *Il "fattore culturale" nel sistema penale*, Torino, 2010.
- BERNARDI A., *In ricordo di Joachim Vogel, rileggendo i suoi lavori sul diritto penale europeo*, in corso di pubblicazione.
- BERNARDI A., *L'armonizzazione delle sanzioni in Europa: linee ricostruttive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008.
- BERNARDI A., *L'evoluzione in Europa delle alternative alla pena detentiva tra comparazione e impulsi sovranazionali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016.
- BERNARDI A., *L'ordinanza Taricco della Corte costituzionale alla prova della pareidolia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 1/2017.
- BERNARDI A., *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2012.
- BERNARDI A., *La Corte costituzionale sul caso Taricco: tra dialogo cooperativo e controlimiti*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017.
- BERNARDI A., *Populismo giudiziario? L'evoluzione della giurisprudenza penale sul kirpan*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 1/2017.
- BERNARDI A., *Sicurezza e diritto penale in Italia e nella Unione europea*, in *Annali dell'Università di Ferrara – Scienze Giuridiche*, Nuova Serie, Vol. XXII, 2008.
- BERNARDI A., *Sui rapporti tra diritto penale e soft law*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011.
- BERNARDI A., *Verso una codificazione penale europea? Ostacoli e prospettive*, in *Annali dell'Università di Ferrara – Scienze Giuridiche*, Sezione Saggi, 1996.
- BERTHELET P., *De la « Rechtsgemeinschaft » européenne à la « Wertgemeinschaft » cosmopolitique, la constitutionnalisation du droit de l'Union sous le signe des valeurs*, in *Rev. Dr. Un. Eur.*, n. 2/2016.
- BERTOLESI R., *Ancora nuove norme in materia di terrorismo. Legge 28 luglio 2016, n. 153: una primissima lettura*, in *Dir. pen. cont.*, 19 ottobre 2016.
- BERTOLESI R., *Il 'caso Fathima' e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, in *Dir. pen. cont.*, 5 luglio 2016.
- BERTOLESI R., *Indottrinare al martirio non è reato di associazione con finalità di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 23 gennaio 2017.
- BERTOLESI R., *Una pronuncia di condanna della Corte di Assise di Milano nei confronti di un "foreign fighter"*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2017.
- BETTI S., *The Duty to Bring Terrorists to Justice and Discretionary Prosecution*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006.
- BIANCHETTI R., *La paura del crimine. Un'indagine criminologica in tema di mass media e politica criminale ai tempi dell'insicurezza*, Milano, 2018.
- BIANCHI A., *Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States: An Overview*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006.
- BIKIE F.R., *Le droit pénal à l'aune du paradigme de l'ennemi. Réflexion sur l'Etat démocratique à l'épreuve de la loi camerounaise n° 2014/028 du 23 décembre 2014 portant répression des actes de terrorisme*, in *La Revue des droits de l'homme*, n. 11/2017.
- BILLING F.M.W., *The Right to Silence in Transnational Criminal Proceedings. Comparative Law Perspectives*, Springer, 2016.
- BIN L., *Rewarding measures against terrorism in the European Union: the recent Directive*

- 2017/541, relazione al 1st Turksih – Italian Public and Criminal Law Conference “*Terrorism and organized crime: legal answers in the democratic secular state*”, Modena, 20-21 aprile 2018.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, decima edizione, Torino, 2009.
- BONETTI P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006.
- BORGERS M.J., *Framework Decision on Combating Terrorism: Two Questions on the Definition of Terrorist Offences*, in *NJECL*, Vol. 3, Iss. 1, 2012.
- BORGERS M.J., SLIEDREGT E.V., *The Meaning of the Precautionary Principle for the Assessment of Criminal Measures in the Fight Against Terrorism*, in *Erasmus Law Review*, Vol. 2, Iss. 2, 2009.
- BORGIA G., *Pubblico ministero europeo: tra presente e passato, nuove prospettive alla luce dei recenti atti di terrorismo*, in *Arch. Pen.*, n. 2/2016.
- BOSSONG R., *The EU's Mature Counterterrorism Policy – A Critical Historical and Functional Assessment*, in *LSE Challenge Working Paper*, giugno 2008.
- BOVEND'EERT K., *The Joined Cases Aranyosi and Caldaru: A New Limit to the Mutual Trust Presumption in the Area of Freedom, Security, and Justice?*, in *Utrecht Journal of International and European Law*, 2016.
- BOZA MARTÍNEZ D., *La expulsión de personas extranjeras condenadas penalmente: el nuevo artículo 89 CP*, numero monografico della *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*, n. 31, 2016.
- BRACH-TIEL D., *Le nouvel article 113-3 du code pénale: contexte et analyse*, in *AJ Pénal*, n. 2/2013.
- BRANDON B., *Terrorism, Human Rights and the Rule of Law: 120 years of the UK's Legal Response to Terrorism*, in *CLR*, 2004.
- BRENNAN W., *The Quest to Develop a Jurisprudence of Civil Liberties in Times of Security Crisis*, in <http://www.brennancenter.org/file/27548>.
- BRICOLA F., *Teoria generale del reato*, in *Nov. Dig. It.*, XIX, 1973.
- BRIZI L., *L'illecito penale costruito ex latere subjecti: la “finalità di terrorismo” alla prova del diritto penale del fatto*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.
- BRONITT S., MCSHERRY B., *Principles of criminal law*, terza edizione, Sidney, 2010.
- BURES O., *EU Counterterrorism Policy. A Paper Tiger?*, Londra-New York, 2011.
- BURGORGUE-LARSEN L., *La Corte europea de los derechos humanos y el derecho penal*, in *Anuario Español de derecho internacional*, Vol. XXI, 2005.
- BURIL F., *Changing God's Expectations and Women's Consequent Behaviors – How ISIS Manipulates “Divine Commandments” to Influence Women's Role in Jihad*, in *Contemporary Voices*, Vol. 8, Iss. 3, 2017.
- BUSTOS RUBIO M., *Prevención y control de los medios de financiación del terrorismo come estrategia político-criminal*, in *Rev. Pen.*, n. 41/2018.
- BUXTON R., *Terrorism and the European Convention*, in *CLR*, 2010.
- CADOPPI A., voce *Mens rea*, in *Dig. disc. pen.*, Vol. 7, Torino, 1992.
- CAHN O., « *Cet ennemi intérieur, nous devons le combattre* ». *Le dispositif antiterroriste français, une manifestation du droit pénal de l'ennemi*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016.
- CAHN O., *Contrôles de l'élaboration et de la mise en œuvre de la législation antiterroriste*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2016, <http://www.revuedlf.com/>.
- CAHN O., *Quel accueil pour les djihadistes de retour en France ? Les mesures et les qualifications envisageables*, in *Revue pénitentiaire et de droit penal*, n. 1/2018.
- CAIANIELLO M., *The Proposal for a Regulation on the Establishment of an European Public Prosecutor's Office: Everything Changes, or Nothing Changes*, in *Eur. Jour. Cr., Cr. Law and Cr. Just.*, Vol. 21, Iss. 2, 2013.
- CANCELLARO F., *La Corte di giustizia si pronuncia sul rapporto tra mandato d'arresto europeo e condizioni di detenzione nello Stato emittente*, in *Dir. pen. cont.*, 18 aprile 2016.

- CANCIO MELIÁ M., *Los delitos de terrorismo estructura típica e injusto*, Madrid, 2010.
- CANNIZZARO E., *Anche l'antiterrorismo deve rispettare i diritti*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 ottobre 2008.
- CANNIZZARO E., *Security Council Resolutions and EC Fundamental Rights: Some Remarks on the ECJ Decision in the Kadi case*, in *Yearbook of European Law*, Vol. 28, Iss. 1, 2009.
- CANO PAÑOS M.A., *La nueva amenaza terrorista y sus (negativas) repercusiones en el ordenamiento penal y constitucional. Comentario a la sentencia de la Audiencia Nacional núm. 39/2016, de 30 de noviembre*, in *ReDCE*, n. 27/2017.
- CANO PAÑOS M.A., *Odio e incitación a la violencia en el contexto del terrorismo islamista. Internet como elemento ambiental*, in *Revista para el Análisis del Derecho*, n. 4/2016.
- CAPE E., *The Counter-Terrorism Provisions of the Protection of Freedoms Act 2012: Preventing Misuse or a Case of Smoke and Mirrors?*, in *CLR*, 2013.
- CAPPUCCIO L., *L'efficacia diretta orizzontale della Carta dei diritti fondamentali nella decisione Vera Egenberger*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2018.
- CARDONE A., *La normalizzazione dell'emergenza*, Torino, 2011.
- CARMONA M., *La Spagna tra vecchio e nuovo terrorismo?*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- CARRASCO DURÁN M., *Las garantías procesales en caso de terrorismo: distintos modelos, en perspectiva comparada*, in *ReDCE*, n. 27/2017.
- CARRER S., *Non esecuzione obbligatoria del MAE quando il soggetto è minore: l'interpretazione restrittiva della Corte di giustizia*, in *Giur. Pen.*, 23 marzo 2018.
- CARTABIA M., *L'universalità dei diritti umani nell'età dei "nuovi diritti"*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2009.
- CARTABIA M., *Nuovi sviluppi nelle competenze comunitarie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989.
- CARTABIA M., GENNUSA M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2011.
- CARTUYVELS Y., GUILLAIN C., *Droit pénal général (Partie I), Syllabus de cours – Année académique 2018-2019*, Bruxelles, 2018.
- CASSESE A., *The International Community's "Legal" Response to Terrorism*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 2005.
- CASSESE A., *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006.
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Bari, 2002.
- CASTALDO A.R., *In ordine sparso. Il diritto penale, oggi*, Torino, 2016.
- CASTRONUOVO D., *Clausole generali e diritto penale*, in *Dir. pen. cont.*, 14 novembre 2012.
- CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del "penale" nella giurisprudenza della Cassazione*, in *Dir. pen. cont.*, 21 luglio 2011.
- CASTRONUOVO D., *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, 2012.
- CASTRONUOVO D., *Quale lezione dagli Anni di Piombo? La legislazione dell'emergenza e sui pentiti in prospettiva storico-comparata*, in corso di pubblicazione.
- CASTRONUOVO D., *Tranelli del linguaggio e "nullum crimen". Il problema delle clausole generali nel diritto penale*, in *LP*, 7 giugno 2017.
- CAVALIERE A., *Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo, n. 7 del 18 febbraio 2015*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 2/2015.
- CENTONZE A., *Il concorso eventuale nei reati associativi tra vecchi dubbi e nuove conferme giurisprudenziali*, in *Dir. pen. cont.*, 12 dicembre 2016.
- CERDÁ GUZMÁN C., *Los derechos fundamentales y la lucha contra el terrorismo: Francia bajo estado de emergencia*, in *ReDCE*, n. 27/2017.
- CEREZO DOMÍNGUEZ A.I., *El protagonismo de las víctimas en la elaboración de las leyes*

penales, Valencia, 2010.

CERRINA FERONI G., *Organismi sovranazionali e legittimazione democratica. Spunti per una riflessione*, in *federalismi.it*, 19 ottobre 2016.

CHENANI EKARATNE S., *Redundant restriction: the UK's offence of glorifying terrorism*, in *Harvard Human Rights Journal*, n. 23/2010.

CIVELLO G., *La sentenza "Taricco" della Corte di giustizia UE: contraria al Trattato la disciplina italiana in tema di interruzione della prescrizione del reato*, in www.archiviopenale.it.

CLARKE L., *The Relationship Between National Courts and the Court of Justice of the European Union*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2015.

CLUNY A., *Politiche della sicurezza e stato di diritto. Quali regole per cooperazione giudiziaria internazionale?*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.

COCHE A., *Présomptions législatives de dangerosité*, in *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n. 2/2014.

CODACCIONI V., *Au cœur de la généalogie de l'antiterrorisme, une juridiction de exception : la cour de sûreté de l'État*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016.

COLAIOCCO S., *L'arruolamento per finalità di terrorismo: la prima pronuncia della Suprema Corte*, in *Arch. Pen.*, n. 1/2016.

COLAIOCCO S., *Le nuove norme antiterrorismo e le libertà della persona: quale equilibrio?*, in *Arch. pen.*, 20 aprile 2015.

COLAIOCCO S., *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n. 7 del 2015*, in *Arch. pen.*, 18 febbraio 2015.

COLE D., *Enemy Aliens*, New York, 2006.

CONSULICH F., *"Materia penale" e tutela dei beni giuridici nello spazio unitario europeo*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2006.

COOLSAET R., *EU counterterrorism strategy: value added or chimera?*, in *International Affairs*, 86(4), 2010, <https://biblio.ugent.be/publication/1008449/file/6742276.pdf>.

CORROYER J., *Droit pénal de l'ennemi et anticipation*, in *Jurisprudence – Revue critique*, 2015.

COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014.

COTTU E., *Altre "soavi inquisizioni". Le tecniche premiali di rinuncia alla pena nella lotta al terrorismo contemporaneo*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.

COURTIN C., *Le régime de la garde à vue en matière de criminalité organisée : entre constitutionnalité et inconstitutionnalités*, in *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n. 1/2015.

CRISPINO S., *Finalità di terrorismo, snodi ermeneutici e ruolo dell'interpretazione conforme*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.

CROSBY S., *The EZZ Case: Some Critical Observations. Case T-256/11 and on Appeal Case C-220/14 P*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015.

CROSBY S., GALLI F., HUFNAGEL S., *The Penal Elements of Targeted Sanctions*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015.

CUPELLI C., *Hobbes europeista? Diritto penale europeo, auctoritas e controlimiti*, in *Criminalia*, 2013.

CUPELLI C., *Il caso Taricco e il controlimite della riserva di legge in materia penale*, in *Riv. AIC*, n. 3/2016, 18 luglio 2016.

CUPELLI C., *Il Parlamento europeo e i limiti di una codecisione in materia penale tra modelli di democrazia e crisi della riserva di legge*, in *Criminalia*, 2012.

CUPELLI C., *Il problema della legalità penale. Segnali in controtendenza sulla crisi della riserva di legge*, in *Giur. cost.*, n. 1/2015.

CUPELLI C., *La legalità delegata*, Napoli, 2012.

- CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, Milano, 2003.
- D'AGOSTINO L., *I margini applicativi della condotta di partecipazione all'associazione terroristica: adesione psicologica e contributo causale all'esecuzione del programma criminoso. Riflessioni sulla più recente casistica in materia di terrorismo islamico*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.
- D'ALOIA A., *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 1/2014.
- DAMASKOU A., *The European Public Prosecutor's Office: A Ground-Breaking New Institution of the EU Legal Order*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 1, 2015.
- DANIELE M., *Contrasto al terrorismo e captatori informatici*, in *Riv. dir. proc.*, n. 2/2017.
- DANIELE M., *Habeas Corpus. Manipolazioni di una garanzia*, Torino, 2017.
- DASSA D., *Le délit de provocation et d'apologie des actes de terrorisme: grandeur et servitude d'un délit d'opinion?*, in *Gazette du Palais*, Vol. 55/2015.
- DAVIS H., *La ley de derechos humanos bajo amenaza. El desafío a la ley de derechos humanos en el Reino Unido*, in *ReDCE*, n. 23/2015.
- DE CRUZ P., *Comparative Law in a Changing World*, terza edizione, Londra-New York, 2008.
- DE FRANCESCO G., *Il tentativo nei reati di pericolo. Prospettive di un dialogo ermeneutico*, in *Cass. pen.*, 2013.
- DE FRANCESCO G., *L'estensione delle forme di partecipazione al reato: uno sguardo sistematico su alcune recenti proposte in tema di criminalità organizzata*, in *Ind. pen.*, 2009.
- DE LA MATA BARRANCO N.J., *Derecho penal europeo y legislación española: las reformas del Código Penal*, Valencia, 2015.
- DE LIA A., *Le misure di prevenzione: dalla sentenza "de Tommaso c. Italia" alle modifiche operate dalla legge n. 161 del 17 ottobre 2017*, in *Forum Quad. cost.*, 1 dicembre 2017.
- DE LONDRAS F., *Detention in the War on Terror: Can Human Rights Fight Back?*, Cambridge, 2011.
- DE LUCA S., *La direttiva 2017/541/UE e il difficile bilanciamento tra esigenze di pubblica sicurezza e rispetto dei diritti umani*, in *Eurojus.it*, 3 luglio 2017.
- DE MAGLIE C., *I reati culturalmente motivati. Ideologie e modelli penali*, Pisa, 2010.
- DE MARINIS F., *Considerazioni minime intorno al tentativo di arruolamento, tra legislazione e prassi giurisprudenziale*, in *Dir. pen. cont.*, 11 luglio 2017.
- DE MINICO G., *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, p. 61.
- DE PETRIS A., *Tra libertà e sicurezza prevale la dignità umana, dice il Bundesverfassungsgericht*, in *Riv. AIC*, 20 marzo 2006.
- DELITALA G., *La distinzione dei reati in formali e materiali e altre distinzioni in tema di tentativo*, riedito in G. DELITALA, *Diritto penale. Raccolta degli scritti*, vol. I, Milano, 1976.
- DELLA BELLA A., *Il "carcere duro" tra esigenze di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali. Presente e futuro del regime detentivo speciale ex art. 41 bis o.p.*, Milano, 2016.
- DELMAS-MARTY M., *Modèles et mouvements de politique criminelle*, Parigi, 1983.
- DELSAUX L., RANS P., *La responsabilité pénale des mineurs en droit belge, français, et anglais. Une étude de droit comparé*, Université catholique de Louvain, 2016, https://dial.uclouvain.be/memoire/ucl/en/object/thesis%3A7824/datastream/PDF_01/view.
- DETRAZ S., *Le délit de préparation d'une infraction en lien avec une entreprise individuelle terroriste*, in *Gazette du Palais*, Vol. 55/2015.
- DE VIVO J., *Sicurezza e diritti fondamentali: la risposta italiana e francese al terrorismo*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 3/2016.
- DE WET E., *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford, 2004.
- DE WITTE B., *Community Law and National Constitutional Values*, in *Legal Issues of European Integration*, n. 1/1991.

- DI MARTINO A., *Il nesso causale attivato da condotte omissive tra probabilità, certezza e accertamento*, in *Dir. pen. proc.*, 2003.
- DIAZ H., *Expulsion d'un ressortissant algérien : la CEDH condamne la France*, in *Dalloz actualité*, 13 febbraio 2018, <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/expulsion-d-un-ressortissant-algerien-cedh-condamne-france#.WqamdoJG21t>.
- DÍAZ MATEY G., RODRÍGUEZ BLANCO P., *La Unión Europea y el terrorismo islamista*, in *Revista UNISCI*, n. 39/2015.
- DINO A., *I media e i «nemici» della democrazia*, in *Quest. giust.*, n. 4/2006.
- DOBRYNINA M., *The Roots of “Penal Populism”: the Role of Media and Politics*, <http://dx.doi.org/10.15388/CrimLithuan.201>.
- DONINI M., *Diritto penale di lotta. Ciò che il dibattito sul diritto penale del nemico non può limitarsi a esorcizzare*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 2/2007.
- DONINI M., *Il diritto penale di fronte al «nemico»*, in *Cass. pen.*, n. 2/2006, pp. 735 ss. e in *Scritti per Federico Stella*, vol. I, Napoli, 2007.
- DONINI M., *L'eredità di Bricola e il costituzionalismo penale come metodo. Radici nazionali e sviluppi sovranazionali*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 2/2012.
- DONINI M., *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- DONKIN S., *Preventing Terrorism and Controlling Risk. A Comparative Analysis of Control Orders in the UK and Australia*, Springer, 2014.
- DONOHUE L.K., *The Cost of Counterterrorism: Power, Politics, and Liberty*, New York, 2008.
- DOUGLAS R., *Law, Liberty, and the Pursuit of Terrorism*, Michigan, 2014.
- DUCOLI G., *La lotta dell'Unione europea al terrorismo. Un primo sguardo alla direttiva UE/2017/541*, in *LP*, 27 luglio 2017.
- DUPIC E., *Droit de la sécurité intérieur*, Parigi, 2014.
- DZEHTSIAROU K., *Hutchinson v UK: The right to hope (revisited)...*, in *ECHR Blog*, <http://echrblog.blogspot.it/2015/02/hutchinson-v-uk-right-to-hope-revisited.html>.
- EBOLI V., *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Milano, 2010.
- ECKES C., *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*, Oxford, 2009.
- ESER A., *Comparative Criminal Law*, Monaco, 2017.
- EUSEBI L., *Nemmeno la Corte di giustizia dell'Unione europea può erigere il giudice a legislatore. Note in merito alla sentenza Taricco*, in *Dir. pen. cont.*, 10 dicembre 2015.
- FARAGUNA P., *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Roma, 2015.
- FARAGUNA P., *The Italian Constitutional Court in re Taricco: “Gauweiler in the Roman Campagna”*, in *VerfassungsBlog*, <http://verfassungsblog.de/the-italian-constitutional-court-in-re-taricco-gauweiler-in-the-roman-campagna/>, 31 gennaio 2017.
- FARAGUNA P., *Il Bundesverfassungsgericht e l'Unione europea, tra principio di apertura e controlimiti*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 2/2016.
- FARAGUNA P., PERINI P., *L'insostenibile imprescrittibilità del reato. La Corte d'Appello di Milano mette la giurisprudenza “Taricco” alla prova dei controlimiti*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2016.
- FARAGUNA P., *Solange III? Il BVferG colpisce ancora*, in *Quad. cost.*, n. 1/2016.
- FARRAND M., *Records of the Federal Convention of 1787*, Yale, 1911.
- FASANI F., *Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in *Dir. pen. proc.*, n. 8/2015.
- FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, Padova, 2016.
- FASONE C., FROMAGE D., *From Veto Players to Agenda-Setters – National Parliaments and Their Green Card to the European Commission*, in *Maastricht Journal of European and*

- Comparative Law*, Iss. 2, 2016.
- FEELEY M.M., SIMON J., *The new penology*, in *Criminology*, Vol. 30, Iss. 4, 1992.
- FENUCCI T., *La tutela dei diritti fondamentali nel Regno Unito all'epoca del terrorismo internazionale*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2012.
- FERNÁNDEZ PÉREZ M., *The time has come to complain about the Terrorism Directive*, in *EDRi*, 15 febbraio 2017.
- FERRAJOLI L., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 1989.
- FERRAJOLI L., *Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- FERRAJOLI L., *Il “diritto penale del nemico” e la dissoluzione del diritto penale*, in www.panoptica.org, 2008.
- FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte generale*, settima edizione, Torino, 2014.
- FIANDACA G., VISCONTI C., *Il concorso esterno come persistente istituto “polemogeno”*, in *Arch. pen.*, n. 2/2012.
- FIDELBO M., *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 3/2016.
- FINNANE M., *The public rhetorics of policing in times of war and violence: Countering apocalyptic visions*, in *Crime, Law and Social Change*, Vol. 50, 2008.
- FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018.
- FISHER E., *Precaution, Precaution Everywhere: Developing a Common Understanding of the Precautionary Principle in the European Community*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 9, 2002.
- FISHER K.M., *Security, Identity, and British Counterterrorism Policy*, Berlino, 2015.
- FLETCHER G.P., *Basic Concepts of Criminal Law*, Oxford, 1998.
- FLETCHER G.P., *El indefinible concepto de terrorismo*, in *Universidad Externado de Colombia – Cuadernos de conferencias y artículos*, n. 52/2016.
- FLETCHER G.P., *The Grammar of Criminal Law. American, Comparative, and International*, Volume One: Foundations, Oxford, 2007.
- FLORA G., *Profili penali del terrorismo internazionale: tra delirio di onnipotenza e sindrome di autocastrazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008.
- FLORA G., *Verso un diritto penale del tipo d'autore?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008.
- FOUREZ G., *Victimes et terrorisme au XXI^e siècle: une production spécifique*, in *Revue de droit penal et de criminologie*, n. 4/2018.
- FRANCOLINI G., *Abbandonare il bene giuridico? Una prospettiva procedurale per la legittimazione del diritto penale*, Torino, 2014.
- FRIEDLANDER R.A., *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I, New York, 1979.
- FROSINI T.E., *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/440.pdf.
- GABORIAU S., *La Repubblica francese sconvolta*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- GALLI F., *Terrorism Blacklisting in the EU–The Way Forward. Quid of the New Legal Bases in the TFEU?*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015.
- GALLI F., *The Law on terrorism: The UK, France and Italy compared*, Bruxelles, 2015.
- GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.
- GAMBINO S., *Livello di protezione dei diritti fondamentali (fra diritto dell'Unione, convenzioni internazionali, costituzioni degli Stati membri) e dialogo tra le Corti. Effetti politici nel costituzionalismo interno ed europeo?*, in www.federalismi.it, 25 giugno 2014.
- GARLAND D., *The Culture of Control*, Oxford, 2001.

- GARLICK P., *The EZZ Case: What Is All the Fuss About?*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015.
- GARRIDO-MUÑOZ A., *Garantías judiciales y sanciones anti-terroristas del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De la técnica juridical a los valores*, Valencia, 2013.
- GARRIDO MUÑOZ A., *License to Presume: The Compatibility Between the European Convention of Human Rights and Security Council Resolutions in Al-Dulimi and Montana Management Inc v. Switzerland*, in *European Papers*, Vol. 1, N. 3, 2016.
- GARRIDO MUÑOZ A., *The Proposal for a New Directive on Countering Terrorism: Two Steps Forward, How Many Steps Back?*, in *European Papers*, Vol. 1, N. 2, 2016.
- GARRO CARRERA E., *Absurdités de la politique criminelle espagnole antiterroriste. Réflexions critiques sur la stratégie pénale et pénitentiaire pour lutter contre l'« ancien » et le « nouveau » terrorisme*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016.
- GEARTY C., *Liberty and Security*, Cambridge, 2013.
- GIANNAKOULA A., *The European Agenda on Security – A Comment*, in *EuCLR*, Vol. 6 (2016), Iss. 1.
- GIL GIL A., *La expansión de los delitos de terrorismo en España a través de la reinterpretación jurisprudencial del concepto «Organización Terrorista»*, in *ADPCP*, Vol. LXVII, 2014.
- GINSBORG L., SCHENEIN M., *You Can't Always Get What You Want: The Kadi II Conundrum and the Security Council 1267 Terrorist Sanctions Regime*, in *Essex Human Rights Review*, Vol. 8, N. 1, 2011, <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/vol8no1.html>.
- GIOSTRA G., *Prime riflessioni per uno statuto europeo dell'imputato minorene*, in *Cass. Pen.*, fasc. III, 2005.
- GIOSTRA G., *Punti fermi in tema di giusto processo penale minorile*, in *Giur. It.*, 2004.
- GIUDICELLI-DELAGE G., *Droit pénal de la dangerosité – Droit pénal de l'ennemi*, in *RSCDC*, 2010.
- GIUMELLI F., *How EU sanctions work: a new narrative*, in *Chaillot Paper* 129, maggio 2013.
- GODEBERGE C., DAUD E., *La loi du 13 novembre 2014 constitue-t-elle une atteinte à a liberté d'expression ? De la nouvelle définition de la provocation aux actes de terrorisme et de l'apologie de ces actes*, <http://www.vigo-avocats.com/wp-content/uploads/article/s7/id600/95df14eeb744653da8d37727efbe9156.pdf>.
- GORNATI B., *Limiti all'extradizione per reati di terrorismo davanti agli obblighi di tutela dei diritti umani*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.
- GRACIA MARTÍN L., *Consideraciones críticas sobre el actualmente denominado «derecho penal del enemigo»*, in *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 07-02, 11 gennaio 2005.
- GRANDI C., *A proposito di reati culturalmente motivati*, in *Dir. pen. cont.*, 3 ottobre 2011.
- GRANDI C., *Il ruolo del Parlamento europeo nell'approvazione delle direttive di armonizzazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 2/2015.
- GRANDI C., *Processo decisionale europeo e democrazia penale. Osservazioni a margine della "legge quadro" n. 234 del 2012*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 2/2013.
- GRANDI C., *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010.
- GRASSO G., *L'incidenza del diritto comunitario sulla politica criminale degli Stati membri: nascita di una "politica criminale europea"*, in *Ind. Pen.*, 1993.
- GRECO R., *Corti nazionali e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pub. Com.*, 2015.
- GRECO R., *Dialogo tra Corti ed effetti nell'ordinamento interno. Le implicazioni della sentenza della Corte costituzionale del 7 aprile 2011, n. 113*, in *Consulta Online*, 7 aprile 2011.
- GRÉGOIRE L., *Les mesures de sûreté : un moyen au service de la lutte contre le terrorisme ?*, in *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n. 1/2015.
- GREENE A., *Pouvoirs anti-terroristes permanents au Royaume-Uni : quelles leçons pour la France ?*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016.

- GRIFFO M., *Una proposta costituzionalmente orientata per arginare lo strapotere del captatore*, in *Dir. pen. cont.*, fasc. 2/2018, 6 febbraio.
- GRISPIGNI F., *Diritto penale italiano*, II, Milano, 1947.
- GRISPIGNI F., *Le teorie generali del reato e della pena secondo Arturo Rocco*, in *Sc. pos.*, 1913.
- GRÖNING L., *A Criminal Justice System or a System Deficit? Notes on the System Structure of the EU Criminal Law*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 18, 2010.
- GROSS O., NÍ AOLÁIN F., *From Discretion to Security: Revisiting the Application of the Margin of Appreciation Doctrine in the Context of Article 15 of the European Convention on Human Rights*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 23, 2001.
- GUASTAFERRO B., *Il rispetto delle identità nazionali nel Trattato di Lisbona: tra riserva di competenze statali e « controlimiti europeizzati »*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012.
- GUAZZAROTTI A., *La CEDU e l'Italia: sui rischi dell'ibridazione delle tutele giurisdizionali dei diritti*, in *Giur. cost.*, 2013.
- GUIDI D., *Il tentativo punibile: modelli di tipizzazione e nodi interpretativi*, in *Criminalia*, 2009.
- GUIORGUIEFF J., *Le soutien du Tribunal de l'Union européenne au mécanisme de lutte contre le terrorisme en contrepartie de la garantie du respect des droits fondamentaux*, in *La Revue des droits de l'homme*, Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux, Actualités Droits-Libertés, 2014.
- HABOUZIT F., *L'usage de la notion de radicalisation dans le champ pénitentiaire*, in *RSCDC*, n. 3/2017.
- HAMRAN L., SZABOVA E., *European Public Prosecutor's Office – Cui Bono?*, in *NJECL*, Vol. 4, Iss. 1-2, 2013.
- HANNACHI A., *La théorie du "droit pénal de l'ennemi"*, in <https://www.village-justice.com/articles/theorie-droit-penal-ennemi,22567.html>.
- HERLIN-KARNELL E., *The Constitutional Dimension of European Criminal Law*, Oxford, 2012.
- HERLIN-KARNELL H., *The EU as a Promoter of Preventive Criminal Justice and the Internal Security Context*, in *European Politics and Society*, 2016, Iss. 1.
- HEYMANN-DOAT A., *L'État d'urgence, un régime juridique d'exception pour lutter contre le terrorisme?*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016.
- HOUGH P., *Understanding Global Security*, New York, 2004.
- HUNT A., *Criminal Prohibition on Direct and Indirect Encouragement of Terrorism*, in *CLR*, 2007.
- INSOLERA G., *Terrorismo internazionale tra delitto politico e diritto penale del nemico*, in *Dir. pen. proc.*, 2006.
- ISOBEL M., *Case Watch: European Court Strengthens Anti-Torture Safeguards*, in *NJECL*, Vol. 5, Iss. 4, 2014.
- ISOBEL M., *European Human Rights Court Ruling on Life Sentences Sets New Standard*, in *NJECL*, Vol. 5, Iss. 4, 2014.
- JAKOBS G., *Aux limites de l'orientation par le droit : le droit penal de l'ennemi*, in *RSCDC*, n. 1/2009.
- JAKOBS G., *Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht*, in *HRRS*, n. 3/2004.
- JIMÉNEZ GARCÍA F., *Derecho internacional penal y terrorismo. Historia de una relación incapaz de materializarse estatutariamente*, in *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. 6, 2006.
- JONES A., BOWERS R., LODGE H.D., *Blackstone's Guide to the Terrorism Act 2006*, Oxford, 2006.
- JOSÉ SÁNCHEZ ROBERT M., *Complexion of the Constitutionality of Life Imprisonment in the European Union. Particular Reference to the Spanish and German Legislations*, in *EuCLR*,

- Vol. 7 (2017), Iss. 2.
- JOURNÈS C., *Les dispositifs français de lutte contre le terrorisme*, in RSCDC, n. 3/2010.
- JUAN PATRONE I., *La dimensione costituzionale del diritto penale dell'UE dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dir. pen. cont.*, 12 novembre 2013.
- KAIAFA-GBANDI M., *Prevention of terrorism and the criminal law of pre-preventional repression. New punishable acts for combating terrorism in the EU*, in *Poinika Chronika Law Review*, 2009.
- KINDHÄUSER U., *Gefährdung als Straftat: rechtstheoretische Untersuchungen zur Dogmatik der abstrakten und konkreten Gefährdungsdelikte*, Francoforte, 1989.
- KING C., WALKER C., *Counter Terrorism Financing. Redundant Fragmentation?*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015.
- KLIP A., *European Criminal Law. An Integrative Approach*, seconda edizione, Cambridge-Antwerp-Portland, 2012.
- KLIP A., *European Criminal Law. An Integrative Approach*, terza edizione, Cambridge, 2016.
- KOSTORIS R.E., *Processo penale, diritto europeo e nuovi paradigmi del pluralismo giuridico postmoderno*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3/2015.
- KRÁL R., *On the Choice of Methods of Transposition of EU Directives*, in *Eur. Law Rev.*, n. 2/2016.
- KRIEGER T., MEIERRIEKS D., *Terrorism in the Worlds of Welfare Capitalism*, in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 54, Iss. 6, 2010.
- LABORDE J.-P., DEFEO M., *Problems and Prospects of Implementing UN Action Against Terrorism*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006.
- LAIRD K., *Parts 5 and 6 of the Serious Crime Act 2015. More than Mere Miscellany*, in *CLR*, 2015.
- LAMBERTI C., *Gli strumenti di contrasto al terrorismo e al cyber-terrorismo nel contesto europeo*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, Vol. VIII, n. 2/2014.
- LASAGNI G., *L'uso di captatori informatici (trojans) nelle intercettazioni "fra presenti"*, in *Dir. pen. cont.*, 7 ottobre 2016.
- LAZERGES C., HENRION H., *Le déclin du droit pénal : l'émergence d'une politique criminelle de l'ennemi*, in RSCDC, 2016.
- LENAERTS K., *Interlocking legal orders in the European Union and comparative law*, in *ICLQ*, Vol. 52, 2003.
- LEO G., *Concorso esterno nei reati associativi. Voce per "Il libro dell'anno Treccani 2017"*, in *Dir. pen. cont.*, 9 gennaio 2017.
- LEOTTA C.D., *La repressione penale del terrorismo a un anno dalla riforma del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. con modif. dalla l. 17 aprile 2015, n. 43*, in *Arch. Pen.*, 17 aprile 2015.
- LIGETI K., SIMONATO M., *The European Public Prosecutor's Office: Toward a Truly European Prosecution Service?*, in *NJECL*, Vol. 4, Iss. 1-2, 2013.
- LLOBET ANGLÍ M., *Terrorismo o terrorismos? Sujetos peligrosos, malvados y enemigos*, in *RJUAM* n. 31, 2015-I.
- LÓPEZ JACOISTE E., *La Unión Europea ante los combatientes terroristas extranjeros*, in *Revista de estudios europeos*, n. 67/2016.
- MACÍAS CARO V.M., *Del orden público al terrorismo pasando por la seguridad ciudadana: análisis de las reformas de 2015*, in *Rev. Pen.*, n. 36/2015.
- MACKENZIE D.L., *What Works in Corrections. Reducing the Criminal Activities of Offenders and Delinquents*, New York: Cambridge Studies in Criminology, 2006.
- MALABAT V., *Quand le droit pénal se perd entre égalité réelle et terrorisme éventuel...*, in *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, n. 3/2014.
- MANACORDA S., *Dalle carte dei diritti a un diritto penale "à la carte"? Note a margine delle sentenze Fransson e Melloni della Corte di giustizia*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 3/2013.

- MANACORDA S., *Il P.M. europeo e le questioni aperte di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, n. 5/2017.
- MANACORDA S., *Note minime a prima lettura della sentenza “Taricco”*, in *Arch. Pen.*, n. 3/2015.
- MANES V., *I principi penalistici nel network multilivello: trapianto, palingenesi, cross-fertilization*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012.
- MANES V., *L’incidenza delle «decisioni-quadro» sull’interpretazione in materia penale: profili di diritto sostanziale*, in *Cass. pen.*, 2006.
- MANES V., *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012.
- MANGIAMELI S., *L’esperienza costituzionale europea*, Roma, 2008.
- MANTOVANI M., *Brevi note in materia di terrorismo internazionale*, in *Giur. Mer.*, 2005.
- MANZANARES SAMANIEGO J.L., *Reformas penales en materia de terrorismo*, in *AP*, 2000-3.
- MAQUEDA ABREU M.L., *La criminalización del espacio público. El imparable ascenso de las “clases peligrosas”*, in *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n. 17-12/2015.
- MARCHI I., *Quando l’emergenza non è più l’eccezione. L’esperienza dello Stato di Israele tra terrorismo e tutela dei diritti umani*, in *Ind. Pen.*, n. 2/2013.
- MARCONI G., *Stato (delitti contro la personalità dello)*, in *Dig. disc. pen.*, XIII, Torino, 1997.
- MARINI L., *Foreign terrorist fighters: verso la revisione della risoluzione 2178 (2014)*, in *Dir. pen. cont.*, 20 dicembre 2017.
- MARINI L., *L’evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa*, in *Quest. Giust.*, n. 2/2017.
- MARINI L., *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- MARINO G., *Il “filo di Arianna”. Dolo specifico e pericolo nel diritto penale della sicurezza*, in *Dir. pen. cont.*, 7 giugno 2018.
- MARINO G., *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di “diritto penale del nemico”?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017.
- MARINO G., *Lo “statuto” del terrorista: tra simbolo ed anticipazione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.
- MARINUCCI G., DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, quinta edizione aggiornata da E. Dolcini e G.L. Gatta, Milano, 2015.
- MARIOTTI M., *La condanna della Corte di Strasburgo contro l’Italia sul caso Abu Omar*, in *Dir. pen. cont.*, 28 febbraio 2016.
- MARRERO ROCHA I., *Los combatientes «terroristas» extranjeros de la Unión Europea a la luz de la Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, in *Rev. Der. Com. Eur.*, n. 54/2016.
- MARTINICO G., *L’integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Napoli, 2008.
- MARTINICO G., *Lo spirito polemico del diritto europeo*, Pisa, 2011.
- MARTINICO G., *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process. The frustrating knot of Europe*, Londra–New York, 2013.
- MARTUFI A., *La Corte di giustizia al crocevia tra effettività del mandato d’arresto e inviolabilità dei diritti fondamentali*, in *Dir. pen. proc.*, n. 9/2016.
- MAURO C., *Une nouvelle loi contre le terrorisme : quelles innovations ? À propos de la loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014*, in *La Semaine Juridique Edition Générale*, 24 novembre 2014, n. 48/2014.
- MASARONE V., *La problematica apertura del sistema penale alle esigenze della cooperazione internazionale e del processo di costruzione europea: le forme e i limiti*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, nn. 1-2/2017.

- MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Napoli, 2013.
- MASERA L., *Il terrorismo e le politiche migratorie: sulle espulsioni dello straniero sospettato di terrorismo*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- MASTROPAOLO E.M., *Il contributo del settore finanziario alla lotta contro il finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Arch. Pen.*, n. 1/2018.
- MATTEI U., *Il modello di common law*, quarta edizione, Torino, 2014.
- MAUGERI A.M., *Fundamental Rights in the European Legal Order, Both as a Limit on Punitive Power and as a Source of Positive Obligations to Criminalise*, in *NJECL*, Vol. 4, Iss. 4, 2013.
- MAUGERI A.M., *La riforma delle misure di prevenzione patrimoniali ad opera della l. 161/2017 tra istanze efficientiste e tentativi incompiuti di giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione*, in *Arch. Pen.*, 29 marzo 2018.
- MAYAUD Y., *Le Terrorisme*, Parigi, 1997.
- MAZZACUVA F., *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2017.
- MAZZANTI E., *L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell'immigrazione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.
- MAZZUCATO C., *Consenso alle norme e prevenzione dei reati. Studi sul sistema sanzionatorio penale*, Roma, 2005.
- MELANDER S., *Effectiveness in EU Criminal Law and its effects on the General Part of Criminal Law*, in *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 5, Iss. 3, 2014.
- MELLINGER L., *Illusion of Security: Why the Amended EU Framework Decision Criminalizing 'Incitement to Terrorism' on the Internet Fails to Defend Europe from Terrorism*, in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2010.
- MENDOZA CALDERÓN S., *La lucha contra el terrorismo en la Unión Europea. Estrategias de actuación penal conforme al Tratado de Lisboa y respuestas legislativas*, in *Rev. Pen.*, n. 41/2018.
- MESSINA V., *Il controllo giurisdizionale delle misure restrittive antiterrorismo ed il risarcimento del danno da "listing" nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 3/2016.
- MICHELINI G., *Il punto di vista di Medel*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- MIETTINEN S., *Criminal competence and the choice of legal basis: space in the margins?*, in *EuCLR*, Vol. 5, Iss. 2, 2015.
- MILANO L., *La Conventionnalité de la législation anti-terroriste français*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2017, <http://www.revuedlf.com/cedh/la-conventionnalite-de-la-legislation-anti-terroriste-francais/>.
- MILITELLO V., *L'identità della scienza giuridica penale nell'ordinamento multilivello*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014.
- MILITELLO V., *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Presentazione VII Corso di diritto e procedura penale "Giuliano Vassalli" per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.
- MILITELLO V., SIRACUSA L., INGRAO C., OMODEI R., *La rilevanza della nozione di organizzazione criminale nell'Unione europea: percorsi di armonizzazione*, report finale, Palermo, dicembre 2015.
- MITSILEGAS V., *EU Criminal Law after Lisbon. Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Oxford-Portland, 2016.
- MITSILEGAS V., *European Criminal Law and Resistance to Communitarisation after Lisbon*, in *NJECL*, Vol. 0-1, 2009-2010.

- MOCCIA S., *Funzione della pena ed implicazioni sistematiche: tra fonti europee e Costituzione italiana*, in *Dir. pen. proc.*, 2012.
- MOCCIA S., *Il diritto penale tra essere e valore: funzione della pena e sistematica teleologica*, Napoli, 1992.
- MOCCIA S., *La perenne emergenza. Tendenze autoritarie nel sistema penale*, Napoli, 1997.
- MOISEIENKO A., HUFNAGEL S., *Targeted Sanctions, Crimes and State Sovereignty*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 3, 2015.
- MOLINAROLLI A., *Una possibile dimensione europea del principio di offensività. Un'analisi integrata dei principi*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 2/2016.
- MONAR J., *Common Threat and Common Response? The European Union's Counter-Terrorism Strategy and its Problems*, in *Government and Opposition*, Iss. 42, n. 3/2007.
- MONTALDO S., *Offenders Rehabilitation: Towards a New Paradigm for EU Criminal Law?*, in *ECLR*, Vol. 8, Iss. 2, 2018.
- MORÁN BLANCO S., *La ciberseguridad y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por el terrorismo*, in *Revista española de derecho internacional*, n. 2/2017.
- MOREAU T., *Belgique. La responsabilité pénale du mineur en droit Belge*, in *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 75, n. 1/2004.
- MORELLI M.R., *La dignità della persona tra inviolabilità dei diritti fondamentali e dovere di solidarietà, nel quadro del pluralismo delle fonti nazionali e sovranazionali*, in *Studi Urbinati, A – Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, Vol. 67, nn. 1-2/2016.
- MOROSINI P., *Continuità e novità della giurisprudenza in tema di terrorismo*, in *Quest. giust.*, n. 4/2006.
- MORRONE A., *Una Costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo*, in *federalismi.it*, 10 dicembre 2014.
- MOTTESE E., *Tutela multilivello dei diritti fondamentali e teoria dei controlimiti. Il sistema europeo di protezione dei diritti umani nei rapporti tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e Corte europea dei diritti dell'uomo: una integrazione 'limitata'*, in http://www.lex.unict.it/crifo/foglidilavoro/12010_contributi.pdf.
- MULLINS S., *'Home-Grown' Jihad. Understanding Islamist Terrorism in the US and UK*, Londra, 2016.
- MUÑOZ DE MORALES ROMERO M., RODRÍGUEZ YAGÜE C., *Terrorismo vs. leyes y jueces: el reconocimiento de condenas penales europeas a efectos de acumulación. A propósito del caso Picabea*, Valencia, 2016.
- MURPHY C.C., *EU Counter-Terrorism Law. Pre-Emption and the Rule of Law*, Oxford, 2012.
- MURPHY C.C., *The draft EU Directive on Combating Terrorism: Much Ado About What?*, in *EU Law Analysis*, 17 gennaio 2016.
- MUSCO E., *Consenso e legislazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993.
- NALIN E., *Misure europee anti-terrorismo e diritti umani*, in *Com. int.*, n. 2/2004. NARDI V., *La punibilità dell'istigazione nel contrasto al terrorismo internazionale. Il difficile bilanciamento tra esigenze di sicurezza e libertà di espressione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.
- NARDOCCI C., *Perché il divieto di indossare il burkini costituisce un attentato grave ai diritti fondamentali dell'individuo. La Francia fa un passo indietro: verso una "nuova" concezione del vivere insieme?*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1/2017.
- NATOLI T., *Analisi delle normativa antiterrorismo francese alla luce della risoluzione UNSC 2178 (2014) e della sua conformità agli standard di protezione dei diritti umani*, in *federalismi.it*, 25 settembre 2015.
- NEGRI D., *La regressione della procedura penale ad arnese poliziesco (sia pure tecnologico)*, in *Arch. Pen.*, n.1/2016.
- NELKEN D., *Comparative Criminal Justice: Making Sense of Difference*, Los Angeles, 2010.

- NEUMANN P., *Old and New Terrorism*, Cambridge, 2009.
- NEPPI MODONA G., PETRINI D., GIORIS B., *Diritto penale e servizio sociale*, Torino, 2016.
- NICHOLSON M., *An Essay on Terrorism*, in *American Diplomacy*, 19 agosto 2003.
- NÚÑEZ CASTAÑO E., *Los delitos de colaboración con organizaciones y grupos terroristas*, Valencia, 2013.
- NÚÑEZ CASTAÑO E., *Tendencias político-criminales en materia de terrorismo tras la OO. 2/2025, de 30 de marzo: la implementación de la normativa europea e internacional*, in *Rev. Pen.*, n. 37/2016.
- NUOTIO K., *Terrorism as a catalyst for the emergence, harmonisation and reform of the criminal law*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006.
- OLLARD R., DESAULNAY O., *La réforme de la législation anti-terroriste ou le règne de l'exception pérenne*, in *Droit pénal*, 2015.
- PACE A., *La sicurezza pubblica nella legalità costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 1/2015, 6 febbraio 2015.
- PADOVANI T., *Giustizia criminale. Radici, sentieri, dintorni, periferie di un sistema assente. 2. Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa, 2014.
- PADOVANI T., *Giustizia criminale. Radici, sentieri, dintorni, periferie di un sistema assente, 4. Diritto penale del nemico*, Pisa, 2014.
- PADOVANI T., *La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di «ravvedimento»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981.
- PADOVANI T., *Note sul c.d. concorso esterno*, in *Arch. pen.*, n. 2/2012
- PALAZZO F., *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Quest. giust.*, n. 4/2006.
- PALAZZO F., *Corso di diritto penale. Parte generale*, quinta edizione, Torino, 2013.
- PALAZZO F., *La Consulta risponde alla "Taricco": punti fermi, anzi fermissimi, e dialogo aperto*, in *Dir. pen. proc.*, n. 3/2017.
- PALAZZO F., PAPA M., *Lezioni di diritto penale comparato*, Torino, 2013.
- PALIERO C.E., *Il diritto liquido. Pensieri post-delmasiani sulla dialettica delle fonti penali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014.
- PALIERO C.E., *L'agorà e il palazzo. Quale legittimazione per il diritto penale?*, in *Criminalia*, 2012.
- PALIERO C.E., *La maschera e il volto (percezione sociale del crimine ed effetti sociali dei media)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 2/2006.
- PALIERO C.E., *"Materia penale" e illecito amministrativo secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: una questione "classica" a una svolta radicale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985.
- PALIERO C.E., *Riforma penale in Italia e dinamica delle fonti: una paradigmatica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004.
- PAONESSA C., *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, in *Criminalia*, 2009.
- PAPA M., *Droit pénal de l'ennemi et de l'inhumain : un débat international*, in *RSCDC*, 2009.
- PASCULLI L., *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminosi internazionali*, Padova, 2012.
- GLENN P.H., *A Concept of Legal Tradition*, in *Queen's Law Journal*, 2008-2009.
- GLENN H.P., *Legal Traditions of the World*, terza ed., Oxford, 2007.
- PATRONE I.J., *La legislazione dell'Unione europea tra esigenze di armonizzazione e logiche emergenziali*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- PECCIOLI A., *Punibilità di atti preparatori alla realizzazione di condotte terroristiche: commento alle disposizioni di diritto penale sostanziale del D.L. 18 febbraio 2015 n. 7, conv. dalla L. 17 aprile 2015, n. 43*, in *St. Iur.*, nn. 7-8/2015.
- PEERS S., *Does the EU need more anti-terrorist legislation?*, in *EU Law Analysis*, 8 gennaio

2015.

PEERS S., *Human Rights and the European Arrest Warrant: Has the ECJ turned from poacher to gamekeeper?*, in *EU Law Analysis*, 12 novembre 2016.

PELISSERO M., *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.

PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017.

PELISSERO M., *La 'fattispecie di pericolosità': i presupposti di applicazione delle misure e le tipologie soggettive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 2/2017.

PELLEGRINO M., *La repressione del terrorismo nucleare nella l. 28 luglio 2016, n. 153*, in *St. Iur.*, n. 5/2017.

PELOSO C., *La tutela della riservatezza nell'era delle nuove tecnologie: la vicenda dei captatori informatici per le intercettazioni tra presenti nei reati di terrorismo. L'utilizzo dei virus trojans nelle operazioni di intercettazione tra presenti, a seguito della sentenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione (n. 26889/2016), riaccende il dibattito sulla necessità di un intervento del legislatore*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.

PERCEVAL J.M., *El terror y el terrorismo. Cómo ha gestionado, la humanidad sus miedos*, Madrid, 2017.

PÉREZ ALONSO E.J., *Las revoluciones científicas del Derecho Penal: Evolución y estado actual de la dogmática jurídico-penal*, in *ADPCP*, Vol. L, 1997.

PÉREZ CEPEDA A.I., *La seguridad como fundamento de la deriva del derecho penal postmoderno*, Madrid, 2007.

PERILLO E., *Noterelle sparse sulla teoria dei contro-limiti, sul procuratore europeo, sulla Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. com. sc. int.*, nn. 1-2/2014.

PERISTERIDOU C., OUWERKERK J., *A Bridge over Troubled Water: a Criminal Lawyers' Response to Taricco II*, in *VerfassungsBlog*, 12 dicembre 2017, <https://verfassungsblog.de/a-bridge-over-troubled-water-a-criminal-lawyers-response-to-taricco-ii/>.

PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited*, in *Common Market Law Review*, Vol. 36, Issue 4, 1999.

PERTICI A., *Terrorismo e diritti della persona*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.

PETTIGREW M., *A Vinter retreat in Europe: Returning to the issue of whole life sentences in Strasbourg*, in *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 8, Iss. 2, 2017.

PETZSCHE A., *The European Influence on Anti-Terrorism Law*, in *German Law Journal*, Vol. 13, N. 9, 2012.

PICCICCHÉ F., *Il problema del dolo nel reato di addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale: due sentenze a confronto*, in *Dir. pen. cont.*, 19 settembre 2012.

PICOTTI L., *Il dolo specifico. Un'indagine sugli 'elementi finalistici' delle fattispecie penali*, Milano, 1993.

PICOTTI L., *Le basi giuridiche per l'introduzione di norme penali comuni relative ai reati oggetto di competenza della Procura europea*, in *Dir. pen. cont.*, 13 novembre 2013.

PICOTTI L., *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Relazione di sintesi del VII Corso di diritto e procedura penale "Giuliano Vassalli" per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.

PIETH M., *Criminalizing the Financing of Terrorism*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5.

PISAPIA G.D., *Appunti di procedura penale*, Milano, 1971.

- POLI M.D., Mir gehört die letztentscheidungskompetenz! *L'ennesimo dialogo-scontro tra Bundesverfassungsgericht e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. AIC*, n. 3/2016, 28 settembre 2016.
- POLI S., TZANOU M., *The Kadi Rulings: A survey of the Literature*, in *Yearbook of European Law*, Vol. 28, Iss. 1, 2009.
- POLLICINO O., *Corte di giustizia e giudici nazionali: il moto "ascendente", ovvero sia l'incidenza delle "tradizioni costituzionali comuni" nella tutela apprestata ai diritti dalla Corte dell'Unione*, in *Consulta Online*, 20 aprile 2015.
- POLLICINO O., BASSINI M., *When cooperation means request for clarification, or better for "revisitation"*, in *Dir. pen. cont.*, 30 gennaio 2017.
- PONCELA P., *Les naufragés du droit pénal*, in *Archives de politique criminelle*, n. 38/2016.
- PONSEILLE A., *Les infractions de prévention, argonautes de la lutte contre le terrorisme*, in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2017, http://www.revuedlf.com/droit-penal/les-infractions-de-prevention-argonautes-de-la-lutte-contre-le-terrorisme/#_ftnref41.
- POSNER E.A., VERMEULE A., *Terror in the Balance*, Oxford, 2007.
- PRADEL J., *Les infractions de terrorisme, un nouvel exemple d'éclatement du droit pénal*, in *Dalloz Revue*, 1987.
- PRATT J., *Penal Populism*, Londra-New York, 2007.
- PRATT J., MIAO M., *Penal Populism: The End of Reason*, in *The Chinese University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper*, n. 2/2017.
- PRESOTTO A., *Le modifiche agli artt. 270-quater e quinques del codice penale per il contrasto al terrorismo. Un esame degli spazi applicativi delle nuove fattispecie introdotte dal D.L. 7/2015*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.
- PRITTWITZ C., *Strafrecht und Risiko. Untersuchungen zur Krise von Strafrecht und Kriminalpolitik in der Risikogesellschaft*, Francoforte, 1993.
- PROSPERI A., *L'esperienza della storia italiana, antica e recente*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- PULITANÒ D., *Diritti umani e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 4/2013.
- PULITANÒ D., *Il giudice e la legge penale*, in *Quest. Giust.*, n. 2/2017.
- PULITANÒ D., *La posta in gioco nella decisione della Corte costituzionale sulla sentenza Taricco*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2016.
- PULITANÒ D., *Sicurezza e diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009.
- PUSATERI V., *La Corte EDU su contrasto al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti fondamentali*, in *Dir. pen. cont.*, 28 febbraio 2013.
- RASPADORI F., *Il deficit di rappresentatività del Parlamento europeo: limiti e soluzioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 1/2009.
- REES G. Q.C., MOLONEY T., *The Lates Efforts to Interrupt Terrorist Supply Lines: Schedule 7 to the Counter-Terrorism Act 2008*, in *CLR*, 2010.
- REICHARDT S., *Nuove prospettive sul terrorismo europeo degli anni Settanta e Ottanta*, in *Ricerche di storia politica*, n. 3/2010.
- REITANO S., *Le misure di contrasto al terrorismo internazionale tra Unione europea e normativa italiana di adattamento*, in *Ind. Pen.*, 2004.
- REPETTO G., *Ancora su mandato d'arresto e diritti fondamentali di fronte alla Corte di Giustizia: il caso Aranyosi*, in *Diritti Comparati*, 19 maggio 2016.
- RIONDATO S., *Competenza penale della Comunità europea. Problemi di attribuzione attraverso la giurisprudenza*, Padova, 1996.
- RISICATO L., PULITANÒ D., MANNA A., SOTIS C., SESSA A., BONINI S., INSOLERA G., MAZZACUVA N., GUERINI T., *La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista*, in *Dir. pen. cont.*, 21 dicembre 2016.
- ROACH K., *Comparative Counter-Terrorism*, New York, 2011.
- ROBERTI F., *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative*, in *Gli*

- speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- ROBERTS K., *Police Urgent Interviews with Terrorist Suspects under PACE: Risks and Mitigation*, http://ipes.info/WPS/WPS_No_36.pdf.
- ROMA G., *Follow the money: sviluppi recenti del contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- ROMANO M., “*Meritevolezza di pena*”, “*bisogno di pena*” e *teoria del reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992.
- ROSSITER C.L., *Constitutional Dictatorship*, Princeton, 1948.
- ROUDIER K., *Le contrôle de constitutionnalité de la législation antiterroriste. Étude comparée des expériences espagnole, française et italienne*, Parigi, 2012.
- ROUMIER W., *Prorogation de l'état d'urgence et renforcement de la lutte contre le terrorisme*, in *Droit pénal*, n. 9/2016.
- ROUSSEAU F., *L'exception terroriste dans la procédure pénale français*, in *Journal of Eastern-European Criminal Law*, n. 1/2016.
- RUGGERI A., “*Dialogo*” tra Corti europee e giudici nazionali, alla ricerca della tutela più intensa dei diritti fondamentali (con specifico riguardo alla materia penale e processuale), in www.dirittifondamentali.it, 11 novembre 2013
- RUGGERI A., *Effetti diretti delle norme eurounitarie e Costituzione*, in *Riv. AIC*, n. 2/2015, 15 maggio 2015.
- RUGGERI A., *Il futuro dei diritti fondamentali e dell'Europa*, in *Consulta Online*, III, 3 novembre 2016.
- RUGGERI A., *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed “europeizzazione”) della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurounitario*, in *Rivista AIC*, 2 luglio 2010.
- RUGGERI A., *La questione del kirpan quale banco di prova del possibile incontro (e non dell'inevitabile scontro) tra le culture, nella cornice del pluralismo costituzionale (a margine di Cass., I sez. pen., n. 24084 del 2017)*, in *Consulta Online*, 2017, fasc. II.
- SABIA R., *Delitti di terrorismo e responsabilità degli enti tra legalità ed esigenze di effettività*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017.
- SACCO R., *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Baden-Baden, 2011.
- SALAS D., *Il populismo penale*, in *Quest. Giust.*, 2006.
- SALAZAR L., *Definitivamente approvato il regolamento istitutivo della Procura europea (EPPO)*, in *Dir. pen. cont.*, 13 ottobre 2017.
- SALAZAR L., *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in *Arch. Pen.*, n. 3/2017.
- SALCUNI G., *L'europeizzazione del diritto penale: problemi e prospettive*, Milano, 2011.
- SALCUNI G., *La nozione comunitaria di pena: prelude ad una teoria comunitaria del reato?*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2002.
- SALCUNI G., *Legalità europea e prescrizione del reato*, in www.archiviopenale.it.
- SALERNO M.E., *In the fight against terrorism, does Article 15 of the ECHR constitute an effective limitation to states' power to derogate from their human rights obligations?*, in *Giur. Pen.*, 5 aprile 2016.
- SALVINI O., *Il contrasto all'abuso del sistema finanziario per scopi di riciclaggio e finanziamento del terrorismo: la IV direttiva (EU) 2015/849, tra coordinamento e cooperazione*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2016.
- SÁNCHEZ FRÍAS A., *The EU Directive on Combating Terrorism and the Criminalisation of Travelling*, in *ECLR*, Vol. 8, Iss. 2, 2018.
- SANTINI S., *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, in *Dir. pen. cont.*, 4 luglio 2017.
- SANTORI V., *Le misure del Consiglio di Sicurezza contro il terrorismo internazionale*,

- editrice Il Sirente, 2007.
- SANTORIELLO C., *Retorica dell'efficienza e giustizia penale attuale*, in *Arch. Pen.*, n. 1/2017, 23 febbraio 2017.
- SATZGER H., *Legal effects of directives amending or repealing pre-Lisbon framework decisions*, in *New Jour. Eur. Crim. Law*, Vol. 6, Iss. 4, 2015.
- SAUL B., *Defining Terrorism in International Law*, Oxford, 2006.
- SCEVI P., *Diritto penale e terrorismo. Il difficile equilibrio tra sicurezza nazionale e diritti fondamentali*, in *Arch. Pen.*, n. 1/2018.
- SCEVI P., *Il concorso eventuale nei reati associativi: questioni aperte e prospettive di riforma*, in *Arch. pen.*, n. 2/2017.
- SCHEPPELE K.L., *The Migration of the anti-constitutional ideas*, in *The Migration of Constitutional Ideas*, a cura di S. Choudhry, Cambridge, 2006.
- SCIARABBA V., *La Corte di giustizia, le misure antiterrorismo, i diritti fondamentali e la "Carta di Nizza": l'epilogo della vicenda Kadi*, in *Europeanrights Newsletter*, *europeanrights.eu*, 2014.
- SÉGUR V.P., *Le terrorisme et les libertés sur l'internet*, in *L'Actualité Juridique Droit Administratif*, 2015.
- SELLIER E., *Small steps towards a comprehensive approach after Lisbon: The Common Foreign and Security Policy and the fight against terrorism*, in *NJECL*, Vol. 9, Iss. 1, 2018.
- SEMINARA S., *Il delitto tentato*, Milano, 2012.
- SERRAINO M., *Dalla Corte di Giustizia UE un "provvidenziale" invito alla conversione. Prescrizione penale e ragionevole durata del processo all'indomani della sentenza "Taricco" (Prima parte)*, in *St. Iur.*, n. 6/2016.
- SESSA A., *La fisiologica sistematicità dell'emergenza: tendenze autoritarie nel diritto penale giurisprudenziale compulsivo*, in *Ind. Pen.*, n. 3/2016.
- SICURELLA R., *Diritto penale e competenze dell'Unione Europea: linee guida di un sistema integrato di tutela dei beni giuridici sovranazionali e dei beni giuridici di interesse comune*, Milano, 2005.
- SICURELLA R., *La costruzione della dimensione penale dell'Unione europea: deriva simbolico-repressiva o occasione di approfondimento dei presidi garantistici?*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, n. 3/2013.
- SIEBER U., *The paradigm shift in the global risk society: from criminal law to global security law – an analysis of the changing limits of crime control*, in *Journal of Eastern-European Criminal Law*, n. 1/2016.
- SIEMS M., *Comparative Law*, Cambridge, 2014.
- SILVA SÁNCHEZ J.-M., *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, Milano, 2004.
- SIMON P., *The Criminalisation Power of the European Union after Lisbon and the Principle of Democratic Legitimacy*, in *NJECL*, Vol. 3, Iss. 3-4, 2012.
- SLINGENEYER T., *The new penology: a grid for analyzing the transformation of penal discourses, techniques and objectives*, in *Champ pénal*, Vol. IV, 2007, <http://journals.openedition.org/champpenal/7798>.
- SMITH R., *The Margin of Appreciation and Human Rights Protection in the 'War on Terror': Have the Rules Changed before the European Court of Human Rights?*, in *Essex Human Rights Review*, Vol. 8, N. 1, 2011, <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/vol8no1.html>.
- SMITH R., *The Margin of Appreciation and Human Rights Protection in the 'War on Terror': Have the Rules Changed before the European Court of Human Rights?*, Oxford, 2011.
- SOSSAI M., *Foreign terrorist fighters: una nozione ai confini del diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, 25 settembre 2015.
- SOSSAI M., *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Torino, 2012.
- SOTIS C., *Il diritto senza codice*, Milano, 2007.
- SPAGNOLO G., *Reati associativi*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXIX, 2006.

- SPADARO A., *Sulla intrinseca "politicità" delle decisioni "giudiziarie" dei tribunali costituzionali contemporanei*, in *Federalismi.it*, 8 marzo 2017.
- SPATARO A., *Politiche della sicurezza e diritti fondamentali*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- SPINOSA V., *La cooperazione giudiziaria in materia di terrorismo in ambito UE e la giurisprudenza delle corti europee*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2017. STAFFLER L., *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015*, in *Arch. Pen.*, n. 3/2016.
- STELLA F., *I diritti fondamentali nei periodi di crisi, di guerra e di terrorismo: il modello Barak*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, n. 3/2005.
- STRAZZARI F., *Fra meta-terrorismo e sicurezza algoritmica*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- SUNSTEIN C.R., *Il diritto della paura: oltre il principio di precauzione*, Bologna, 2010.
- SUNSTEIN C.R., *Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge, 2005.
- SUOMINEN A., *Effectiveness and Functionality of Substantive EU Criminal Law*, in *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 5, Iss. 3, 2014.
- SYMEONIDOU-KASTANIDOU E., *Defining Terrorism*, in *Eur. Jour. Cr., Cr. Law and Cr. Just.*, Vol. 12, Iss. 1, 2014.
- SZASZ P., *The Security Council Starts Legislating*, in *American Journal of International Law*, n. 96/2002.
- TAFFINI G., *Organizzazione per cellule del terrorismo Jihadista*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- TASCIONI G., *La riforma del codice penale spagnolo in materia di terrorismo tra recepimento della risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di sicurezza ed eccessi punitivi: analisi critica della Ley Orgánica 2/2015*, in *Federalismi.it*, 25 settembre 2015.
- TEBALDI M., *Le black lists nella lotta al terrorismo. Tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti*, in *Dir. pen. cont.*, 17 luglio 2018.
- TESAURO G., *Alcune riflessioni sul ruolo della Corte di giustizia nell'evoluzione dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013.
- THIELBÖRGER P., *Judicial Passivism at the European Court of Human Rights*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 19, Iss. 3, 2012.
- THOMAS N., TOW W., *The Utility of Human Security. Sovereignty and Humanitarian Intervention*, in *Security Dialogue*, 33, 2, 2002.
- TIZZANO A., *Ancora sui rapporti tra Corti europee: principi comunitari e c.d. controlimiti costituzionali*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007.
- TIZZANO A., *Il nuovo ruolo delle corti supreme nell'ordine politico e istituzionale: la Corte di giustizia dell'UE*, in *Dir. Un. Eur.*, n. 4/2012.
- TRAVERSA E., *La proposta di Regolamento Ue avente ad oggetto l'istituzione di una Procura europea, nel contesto dei principi costituzionali dell'Unione europea*, in *Dir. com. sc. int.*, nn. 1-2/2014.
- ULLMANN R., *Redefining Security*, in *International Security*, 8, 1, 1983.
- VALLEJO M.J., PERRINO PÉREZ A.L., *La reforma penal de 2015 (Análisis de las principales reformas introducidas en el Código Penal por las Leyes Orgánicas 1 y 2/2015, de 30 de marzo)*, Madrid, 2015.
- VALSECCHI A., *"Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale" (art. 270 quinquies c.p.): la prima pronuncia della Cassazione*, in *Dir. pen. cont.*, 20 dicembre 2011.
- VALSECCHI A., *Brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2005.
- VALSECCHI A., *I requisiti oggettivi della condotta terroristica ai sensi dell'art. 270 sexies*

- c.p. (prendendo spunto da un'azione dimostrativa dell'animal liberation front)*, in *Dir. pen. cont.*, 21 febbraio 2013.
- VALSECCHI A., *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004.
- VALSECCHI A., *La Cassazione sulla nozione di "violenza terroristica", e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 bis c.p.)*, in *Dir. pen. cont.*, 8 maggio 2012.
- VARVARESSOS A., *Nuove misure sanzionatorie di contrasto al terrorismo di matrice internazionale*, in *LP*, 15 gennaio 2016.
- VECCHIO F., *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Torino, 2012.
- VEDASCHI A., *Da al-Qā'ida all'IS il terrorismo internazionale "si è fatto" Stato?*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 1/2016.
- VENDITTI M.E., *Le clausole derogatorie dei diritti umani: l'art. 15 CEDU alla luce dell'invocazione dello Stato di emergenza in Francia e in Turchia*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 2/2017.
- VENEGONI A., *Alcune buone ragioni per l'istituzione di un ufficio del Procuratore europeo*, in *Dir. pen. cont.*, 17 dicembre 2012.
- VENEGONI A., *Il difficile cammino della direttiva per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione attraverso la legge penale (c.d. direttiva PIF): il problema della base legale*, in *Cass. pen.*, n. 6/2015.
- VENEGONI A., *La sentenza Taricco: una ulteriore lettura sotto il profilo dei riflessi sulla potestà legislativa dell'Unione in diritto penale nell'area della lotta alle frodi*, in *Dir. pen. cont.*, 29 ottobre 2015.
- VENEGONI A., *Procura Europea e reati di terrorismo: un connubio impossibile? Una riflessione sulle prospettive della cooperazione penale alla luce dei tragici fatti di Parigi*, in *questionegiustizia.it*, 12 febbraio 2015.
- VENTUROLI M., *La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?*, Napoli, 2015.
- VERVAELE J.A.E., *La legislazione anti-terrorismo negli Stati Uniti: inter arma silent leges?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2005.
- VESTERGAARD J., *Terror Financing – Asset Freezing, Human Rights and the European Legal Order*, in *NJECL*, Vol. 2, Iss. 2, 2011.
- VIGANÒ F., *Disapplicare le norme vigenti sulla prescrizione nelle frodi in materia di IVA? Primato del diritto UE e nullum crimen sine lege in una importante sentenza della Corte di giustizia (sent. 8 settembre 2015 (Grande Sezione), Taricco, causa C-105/14)*, in *Dir. pen. cont.*, 14 settembre 2015.
- VIGANÒ F., *Norme comunitarie e riserva di legge statale in materia penale: i termini di una relazione (sempre più) problematica*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006.
- VIGANÒ F., *Some thoughts about judicial review of criminal legislation*, in *Criminal Justice Network*, 26 settembre 2018.
- VIGANÒ F., *Sul contrasto al terrorismo di matrice islamica tramite il sistema penale, 'tra diritto penale del nemico' e legittimi bilanciamenti*, in *Studi Urbinati, A – Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, n. 4/2007.
- VIGANÒ F., *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006.
- VICHINKESKI TEIXEIRA A., *Verso un diritto penale transnazionale del nemico? Un'analisi comparativa del concetto di terrorista nelle leggi antiterrorismo di Italia, Francia e Brasile*, in *Archivio Penale*, n. 2/2018.
- VIOLA BERRUTI L., *Una nuova formulazione delle intercettazioni preventive al servizio della lotta contro il terrorismo*, in *LP*, http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2016/01/studi_legge4315_art.2-co.-1-quater-berruti.pdf.
- VIRGO G., *Terrorism: Possession of Articles*, in *Cambridge Law Journal*, Vol. 67, Part 2, 2008.
- VOGEL J., *Política criminal y dogmática penal europeas*, in *Rev. Pen.*, n. 11/2003.

- VOGLIOTTI M., *Lo scandalo dell'ermeneutica per la penalistica moderna*, in *Quad. fior.*, XLIV/2015.
- VOLK K., *La normativa di contrasto al terrorismo in Germania*, in *Studi Urbinati, A – Scienze giuridiche, politiche ed economiche*, vol. 58, n. 4/2007.
- VON BERNATH J.W., *Control institucional de decisiones legislativas político-criminales*, in *Estudios constitucionales*, 2017, Issue 15, n° 2.
- VON BOGDANDY A., *I principi fondamentali dell'Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, 2011.
- VON MÜNCH I., *Rechtsexport und Rechtsimport*, in *NJW*, 1994.
- WAEVER O., *Concepts of Security*, Copenhagen, 1997.
- WALKER C., *Clamping Down on Terrorism in the United Kingdom*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006.
- WALKER C., *Conscripting the public in terrorism policing: towards safer communities or a police state?*, in *CLR*, n. 6/2010.
- WALKER C., *Terrorism and Criminal Justice: Past, Present and Future*, in *CLR*, 2004.
- WALKER C., *Terrorism and the Law*, Oxford, 2011.
- WALKER C., *The Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011: One Thing but not Much the Other?*, in *CLR*, 2012.
- WEBER A., *Está en crisis el pensamiento jurídico europeo?*, in *ReDCE*, n. 28/2017.
- WEIGEND T., *The Universal Terrorist: The International Community Grappling with a Definition*, in *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, Iss. 5, 2006.
- WEILER J.H.H., *The Constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on european integration*, Cambridge, 2005.
- WENIN R., *Una riflessione comparata sulle norme in materia di addestramento per finalità di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 23 gennaio 2017.
- WEYEMBERGH A., *Consequences of Brexit for European Union criminal law*, in *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 8, Iss. 3, 2017.
- WEYEMBERGH A., *The Functions of Approximation of Penal Legislation Within the European Union*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 12/2005.
- WHITE S., *Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office?*, in *NJECL*, Vol. 4, Iss. 1-2, 2013.
- WIEZCUREK I., VAVOULA N., *The Constitutional Significance of EU Criminal Law*, in *NJECL*, Vol. 6, Iss. 1, 2015.
- WILLEMS A., *Improving Detention Conditions in the EU – Aranyosi's Contribution*, in www.eustudies.org.
- WOODS L., *Crushing terrorism online – or curtailing free speech? The proposed EU Regulation on online terrorist content*, in *EU Law Analysis*, 21 settembre 2018.
- YUSOUFZAI K., EMMERLING F., *How identity crisis, relative deprivation, personal characteristics, and empathy contribute to the engagement of Western individuals in Islamist terrorist behavior*, in *Contemporary Voices*, Vol. 8, Iss. 1, 2017.
- ZACCARO G., *Introduzione*, in *Gli speciali di Questione Giustizia – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.
- ZEDNER L., *Pre-crime and Post-criminology?*, in *Theoretical Criminology*, Vol. 11, 2007.
- ZIRULIA S., *No Tav: la Cassazione fissa i parametri interpretativi in merito alle condotte di attentato ed alla finalità di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 30 giugno 2014.
- ZUMPANI F., *Critica del diritto penale del nemico e tutela dei diritti umani*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 2011.
- ZWITTER A., *Human Security, Law and the Prevention of Terrorism*, Abingdon, 2010.

