

# Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti

Presentazione del VII Corso interdotto di diritto e procedura penale "Giuliano Vassalli" per dottorandi e giovani penalisti (SII-AIDP Gruppo Italiano – Noto, 11-13 novembre 2016)

## *Terrorism and Criminal Law: Facts, Outlooks and Limits*

*Presentation of the 7th Training Course on Criminal Law and Procedure "Giuliano Vassalli" for PhD Candidates and Young Penalists (SII-AIDP Italian Group – Noto, 11-13 November 2016)*

VINCENZO MILITELLO

*Professore ordinario di Diritto penale presso l'Università degli Studi di Palermo*

TERRORISMO, DIRITTO PENALE,  
PROCEDURA PENALE

TERRORISM, CRIMINAL LAW,  
CRIMINAL PROCEDURE

### ABSTRACT

Il testo riproduce la relazione introduttiva al VII Corso "Giuliano Vassalli" per dottorandi, svoltosi a Noto nel 2016, integrandola con i riferimenti alla struttura dell'iniziativa e ai temi affrontati nel corso dei lavori e poi oggetto dei contributi di seguito pubblicati.

This paper contains the introductory remarks to the 7th Training Course "Giuliano Vassalli" for PhD Candidates, held in Noto in 2016. The remarks are supplemented by references to the structure of the event and to the topics covered, which will be considered in the following contributions.

SOMMARIO

1. Intersezioni. – 2. Figure. – 2.1. Il terrorista “interno”. – 2.2. Il terrorista “internazionale”. – 2.3. Il terrorista “mobile”. – 3. Contesto – 4. Apporti.

# 1.

## 1. Intersezioni.

Che il fenomeno terroristico, al di là della complessità delle cause, della varietà delle manifestazioni, della diffusività degli effetti, abbia rappresentato un potente fattore per l'espansione del diritto penale contemporaneo è un dato di evidenza comune. Lo stillicidio di attacchi stragisti in paesi diversi, la comunicazione globale delle relative notizie, il problematico collegamento con questioni strutturali del mondo contemporaneo, come la mobilità delle persone, sono i principali fattori che hanno attratto l'intervento penale in materia, a fianco peraltro di diverse modalità di risposta al fenomeno, di tipo amministrativo ed anche militare<sup>1</sup>. Secondo un ormai diffuso modello di creazione normativa di tipo “integrato”, o forse meglio “stratificato”, la relativa attività normativa si è articolata a diversi livelli ordinamentali, tanto quello globale delle Nazioni Unite, quanto nella dimensione europea, fino all'ambito nazionale<sup>2</sup>.

L'incidenza delle innovazioni normative connesse al contrasto del terrorismo rispetto ai caratteri tradizionali del sistema penale è stata per qualità e quantità tale da non trovare paragoni rispetto ad altre recenti direttrici di intervento del legislatore, pure rivolte a fronteggiare nuovi problemi politico-criminali, dall'ambiente agli stupefacenti, dalla sicurezza sul lavoro ai mercati finanziari. Solo il settore della criminalità organizzata, e da noi mafiosa in specie, presenta un parallelismo significativo in proposito, che si manifesta in molteplici profili dei rispettivi interventi di contrasto<sup>3</sup>: già sul piano delle fonti normative utilizzate, per un verso il frequente ricorso al decreto legge, come strumento per assicurare una risposta urgente alle esigenze di volta in volta avvertite, e per altro verso la già segnalata incidenza delle fonti sovranazionali; il preliminare problema definitorio del fenomeno ai fini di individuare la portata delle conseguenti misure; l'applicabilità della nuova nozione di criminalità transnazionale ad alcune delle più significative fra le rispettive manifestazioni; il ruolo comune dei reati a carattere associativo; l'anticipazione della soglia di rilevanza penale, fino a comprendervi atti preparatori di altre condotte penalmente rilevanti; la neutralizzazione dei responsabili sottoposti a pene, anche con forme di limitazione dei regimi penitenziari; l'estensione delle misure personali e patrimoniali di prevenzione; la rilevanza di regimi processuali particolari, come le intercettazioni o le misure cautelari; l'inasprimento sanzionatorio, tanto rispetto al livello edittale di base, quanto mediante circostanze *ad hoc*, che si coniuga d'altra parte alla premialità per particolari condotte di collaborazione.

Nell'insieme, la logica che sostiene modifiche tanto vaste e incisive è quella di contrastare in modo più efficace i fenomeni di riferimento, avvertiti come grave emergenza per la stessa convivenza civile. Assunto più o meno implicito ne è l'inadeguatezza del quadro normativo tradizionale ad assicurare la difesa di beni individuali e collettivi di primario rilievo, anche costituzionale, rispetto alle nuove forme di offese che caratterizzano le suddette manifestazioni criminali. L'accento posto sull'efficacia conduce a una rivisitazione del punto di compromesso con il quadro di garanzie tipiche del diritto penale liberale, il che implica inevitabilmente interrogativi tanto sulla legittimità della corrispondente ridefinizione della portata dei molteplici diritti fondamentali coinvolti, quanto sulla tenuta dei principi penalistici che tradizional-

<sup>1</sup> Per tale pluralità di interventi, ad es. SAUL, *Old and New Terrorist Threats: what form will they Take and How will State Respond?*, in *Globalization and Its Impact on the Future of Human Rights and International Criminal Justice*, Bassiouni (ed.), Cambridge, 2015, 281 s.

<sup>2</sup> REITANO, *Le misure di contrasto al terrorismo internazionale tra Unione Europea e normativa italiana di adattamento*, in *Ind. Pen.*, 2004, 1173 s.; DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, Milano, 2010; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Napoli, 2013, 77 s., 117 s., 204 s.; FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Padova, 2016, 140 s., 340 s. V. anche L. PASCULLI, *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminali internazionali*, Padova, 2012, 135 s., 177 s. Più in generale, per i riflessi di tale nuova articolazione normativa sull'attuale scienza penalistica, cfr. se si vuole MILITELLO, *L'identità della scienza giuridica penale nell'ordinamento multilivello*, in *RIDPP* 2014, 107 s.

<sup>3</sup> Per l'analogia ad es. DONINI, *Il diritto penale di fronte al "nemico"*, in *Cass. pen.*, 2006, 737, 745 s.; VIGANÒ, *Sul contrasto al terrorismo di matrice islamica tramite il sistema penale, tra "diritto penale del nemico" e legittimi bilanciamenti*, in *Studi urbinati*, 2007, 336 s., 345; BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino, 2008, 149 s. (il quale aggiunge anche le “differenze molto significative” fra le due tipologie criminali); BONINI, *Lotta alla criminalità organizzata e terroristica, garanzia dell'individuo, garanzia della collettività, riflessioni schematiche*, in *Cass. pen.* 2009, 2216 s.; MASARONE, *Politica*, cit., 188 s.

mente connotano i sistemi di giustizia penale negli stati di diritto<sup>4</sup>.

Più che un abbandono del volto tradizionale del sistema penale, il quale non cancella del tutto i suoi tratti costitutivi quanto a principi generali, impianto codicistico e tavola dei beni tutelati, si delinea quantomeno una sua trasformazione, nel senso di una rottura della sua immagine unitaria, pressata dall'emersione di diversi sottosistemi normativi sorretti da logiche speciali e diverse rispetto al ceppo principale<sup>5</sup>.

Si tratta peraltro di un processo più vasto di quello collegato alle modifiche introdotte in materia di terrorismo e che segna il tramonto di una struttura del sistema penale rigorosamente piramidale, sul piano delle fonti normative e della coerenza interna, e il passaggio a un corpo normativo segmentato in vari settori a seconda dei fenomeni di volta in volta regolati, in cui lo stesso ruolo del codice come "principio ordinatore" del sistema viene messo in discussione, per preferire forme di razionalizzazione interna ai vari sottosistemi normativi<sup>6</sup>.

Su questo sfondo di parcellizzazione della risposta penale a seconda dei vari ambiti di intervento, la tematica del terrorismo si innesta con tratti caratterizzanti, a partire dalla possibilità di rintracciare un volto da nemico nell'immagine del soggetto di riferimento, tanto rispetto alla rappresentazione del fenomeno nella relativa normativa di contrasto. Se l'idea di un diritto penale del nemico, nella sua versione più rigorosa, non è compatibile con non pochi fondamenti costituzionali del nostro sistema giuridico, deve d'altra parte riconoscersi che gli autori di azioni terroristiche esemplificano nel modo più chiaro la figura del "delinquente per convinzione"<sup>7</sup>. Essi pongono così problemi specifici e delicati rispetto alla strategia politico-criminale da seguire, già rispetto alla conformazione degli strumenti tipicamente penalistici e alla relativa applicazione.

## 2.

### Figure.

Le specialità della materia si sono andate evidenziando nel tempo e nei contenuti, secondo un percorso che si snoda in una successione delle diverse figure di riferimento. Nella prima fase, protagonista è il terrorismo interno, a carattere essenzialmente nazionale, che nel nostro ordinamento si colloca a partire dagli anni '70 del secolo scorso come risposta ai gravi atti di violenza riconducibili a movimenti come le Brigate Rosse e Ordine Nuovo. Forti analogie si rinvengono peraltro in altre realtà nazionali o in gruppi ideologicamente caratterizzati (in Germania *Rote Armee Fraktion*, in Francia *Action Directe*) o anche a spiccato carattere indipendentista (in Spagna *ETA*, in Irlanda *IRA*). La seconda fase è dominata dall'irrompere del terrorismo internazionale e si avvia con i fatti dell'11 settembre 2001, il cui valore simbolico globale è anche connesso al loro fare irrompere al massimo grado componenti non nazionali nella pur variegata fenomenologia terroristica. Nell'evoluzione più recente, le due dimensioni – interna e internazionale – si incrociano in modo da rendere sempre più difficile una netta distinzione della fonte della minaccia, che si muove ormai nella nuova dimensione spaziale aperta dalla globalizzazione: il rischio terroristico diventa per così dire ubiquitario.

Si tratta di una selezione di figure idealtipiche, che non sono espressamente richiamate in quanto tali dalle norme penali o processuali. Esse semmai rimangono, per così dire, dietro le quinte degli interventi normativi succedutisi nel tempo, e al più si colgono indirettamente nelle parti che esplicano le rispettive ragioni politico-criminali (relazioni illustrative, considerando iniziali, documenti programmatici). La loro messa a fuoco assume peraltro interesse non

<sup>4</sup> Fra i molti, cfr. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Quest. Giust.*, 2006, 674 s.; PERTICI, *Terrorismo e diritti della persona*, in *Speciale Quest. Giust.*, 2016, 38 s.; TERRADILLOS BASOCO, *El Estado de derecho y el fenomeno del terrorismo*, in *Terrorismo y estado de derecho*, Serrano-Piedecasas-Crespo (dir.), Madrid, 2010, 271 s.

<sup>5</sup> Una "specialità" rispetto al codice penale che ha peraltro significati differenziati, solo uno dei quali è connesso all'emergenza rappresentata dalla criminalità organizzata e terroristica: cfr. già PALAZZO, *La recente legislazione penale*, Padova, 1985, 9 s.

<sup>6</sup> Cfr. FIANDACA, *La parte speciale tra codificazione e legislazione penale speciale*, in *Prospettive di riforma del codice penale e valori costituzionali*, Milano, 1996, 256 s.; ID., *In tema di rapporti fra codice e legislazione penale complementare*, in *Diritto penale e processo*, 2001, 137 s. 141. V. anche LOSAPPIO, *Risparmio, funzioni di vigilanza e diritto penale. Lineamenti di un sottosistema*, Bari, 2004, 29 s. Sugli interrogativi di ridefinizione dei rapporti fra parte generale del diritto penale (e relativo codice) e i diversi corpi normativi in cui si articola la normativa penale recente PALIERO, *Riforma penale e dinamica delle fonti. Una paradigmatica*, in *La riforma della parte speciale del diritto penale. Verso la costruzione di modelli comuni a livello europeo*, Papa (cur.), Torino, 2005, 121 s.

<sup>7</sup> Ancorché in relazione a motivi e finalità disapprovate dall'ordinamento. La relativa rilevanza è dunque opposta ai casi in cui vi sia un apprezzamento del "valore morale e sociale" delle motivazioni dell'azione, come da noi formalizzato nell'art.62 n. cp. e in altri ordinamenti riconosciuto in sede di commisurazione della pena (in Germania ad esempio: JESCHECK/WEIGEND, *Lehrbuch des Strafrechts. Allg. Teil*, Berlin, 1996, 888).

solo per il collegamento con la realtà empirico-criminologica di riferimento della normativa in materia, ma anche alla luce della problematica riconducibilità di non poche delle relative incriminazioni ai caratteri tradizionali di un diritto penale del fatto e della offesa.

La spinta verso una prevenzione degli atti terroristici attuata anche mediante strumenti penalistici ha indotto l'incriminazione di una serie di condotte - di seguito meglio richiamate - senza che, visto la distanza fra le modalità rilevanti e i rispettivi eventi lesivi finali, si possa in molti casi ragionevolmente individuare un pericolo, non solo concreto, ma neppure astratto o presunto, almeno rispetto ai beni ultimi di tipo individuale come vita ed incolumità personale<sup>8</sup>. A fronte di una tale offensività debole, il relativo disvalore penale finisce per incentrarsi non sulle potenzialità offensive dei comportamenti, ma sulla finalità che l'autore persegue, considerata come foriera di ulteriori attacchi. In questi casi, più che il disvalore della condotta, è dunque quello dell'intenzione che finisce per essere al centro del reato: da qui il rischio che la relativa illiceità si determini in funzione di note soggettive, caratteriali ed, in fondo, dal tipo d'autore del terrorista. Il riferimento alle figure sottese alle norme antiterrorismo succedutesi nel tempo si colloca in un tale scenario, aiutando a mettere a fuoco anche in questa materia i rischi di una deriva verso un diritto penale preventivo fondato sul tipo d'autore<sup>9</sup>.

## 2.1.

### *Il terrorista "interno".*

In una visione più ravvicinata, ancorché sintetica, del progressivo incedere delle modifiche antiterrorismo in Italia, il percorso normativo si avvia con la rilevanza specifica attribuita al fenomeno del terrorismo, sia pur collocandola prevalentemente all'interno di un settore significativo della parte speciale codicistica come il suo primo libro dedicato ai delitti contro lo Stato<sup>10</sup>. Si individuano così nuove incriminazioni o fattori aggravanti che tengono conto della natura collettiva dei relativi attori e delle finalità particolari che li animano: nel codice penale si introducono il *sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione* (art. 289bis, introdotto art. 2 d.l. 1978/59 conv. mod. l. 1978/191); l'*associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico* (art. 270bis cp. intr. dall'art. 3 d.l. 1979/625 conv. mod. l. 1980/15); l'*attentato per finalità terroristiche o di eversione* (art. 280 cp. come riformulato dall'art. 2 d.l. 1979/625 conv. mod. l. 1980/15).

Esterna al codice e regolata in termini di specialità rispetto al relativo regime di calcolo, si aggiunge la circostanza aggravante comune della finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (ex art. 1 l. 1980/15). Si comprende inoltre l'importanza di strumenti premiali per rompere le maglie rigide delle organizzazioni terroristiche (apposite previsioni di favore sono introdotte dall'art. 289bis co. 4 cp. dagli art. 4 e 5 d.l. 1979/625 conv. mod. l. 1980/15, e dalla l. 1984/304).

## 2.2.

### *Il terrorista "internazionale".*

Benché l'esistenza di collegamenti fra varie organizzazioni terroristiche presenti in singoli stati - specie europei - non fosse sconosciuta anche sul finire del secolo scorso, è solo con gli attentati a New York e Washington del settembre 2001 che si impone all'attenzione globale il terrorismo non più interno, ma internazionale. A livello di interventi normativi non si tratta di una alternativa radicale alla prima fase, in quanto i rispettivi strumenti normativi si intrecciano e si completano, contribuendo così ad ampliare la rilevanza specifica del fenomeno terroristica nel quadro complessivo del sistema penale. Il nuovo corso di considerazione della dimensione internazionale del fenomeno è segnato dall'intitolazione stessa del provvedimento normativo adottato subito dopo l'attacco alle Torri gemelle del settembre 2001: "Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale" (d.l. 2001/374 conv. mod. l. 2001/438). Esso in

<sup>8</sup> L'insufficienza della logica del pericolo in materia viene ben sottolineata da CANCIO MELIÀ, *Zum strafrechtlichen Begriff des Terrorismus*, in *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 2012, 4 s.

<sup>9</sup> Un rischio avvertito in relazione anche ad altri settori: significativo il parallelo ambito del controllo dei migranti. Cfr. ad es. DONINI, *Il cittadino extracomunitario da oggetto materiale a tipo d'autore nel controllo dell'immigrazione*, in *Questione Giustizia*, 2009, 119 s. Sul collegamento fra contrasto al terrorismo e controllo delle frontiere v. anche DI STASIO, *La lotta multilivello*, cit., 199 s.

<sup>10</sup> Sulle relative vicende, cfr. se si vuole MILITELLO, *La riforma dei reati contro lo stato in Italia*, in *Scritti in onore di Mario Romano*, Napoli, 2011, 1621 s.

particolare aggiunge alla finalità di terrorismo che connota le relative associazioni anche la direzione dei relativi “atti di violenza ... contro uno Stato estero, un’istituzione o un organismo internazionale” (nuovo co. 3 art. 270<sup>bis</sup> cp. come riformulato dall’art. 11 d.l. 2001/374 conv. mod. l. 2001/438). Pochi anni dopo, la natura non confinata all’ambito nazionale è ribadita nella definizione recepita, dopo un percorso travagliato anche nel dibattito internazionale, nel nostro ordinamento (art. 270<sup>sexies</sup> cp. intr. dall’art. 15 co.1 d.l. 2005/144 conv. mod. l. 2005/155).

D’altra parte, in questo periodo si confermano e specificano ulteriormente tendenze già presenti nel sottosistema normativo in esame: la dimensione collettiva degli autori di tali reati si completa estendendo a essi la nuova responsabilità degli enti di cui al d. lgs. 2001/231 (art. 25<sup>quater</sup> intr. dall’art. 3 l. 2003/7). Si inaspriscono le pene per i fatti collegati ai reati di terrorismo (che aggravano la pena per i reati di istigazione e apologia a essi riferiti: art. 414 co. 4 cp. aggiunto dall’art. 15 co.1 d.l. 2005/144 conv. mod. l. 2005/155). Si anticipa ulteriormente la soglia di rilevanza penale, incriminando condotte specifiche variamente collegate al fenomeno: *assistenza agli associati* (art. 270<sup>ter</sup> intr. dall’art. 11<sup>bis</sup> d.l. 2001/374 conv. mod. l. 2001/438); *atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi* (art. 280<sup>bis</sup> intr. dall’art. 3 l. 2003/34 di ratifica della Convenzione ONU di repressione degli attentati terroristici commessi mediante utilizzo di esplosivo); *arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale* (art. 270<sup>quater</sup> intr. dall’art. 15 co.1 d.l. 2005/144 conv. mod. l. 2005/155); *addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale* (art. 270<sup>quinqies</sup> cp. intr. dall’art. 15 co. 1 d.l. 2005/144 conv. mod. l. 2005/155); *Possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi* (art. 497<sup>bis</sup> cp. intr. dall’art. 10 co. 4 d.l. 2005/144 conv. mod. l. 2005/155); espresso riferimento al finanziamento nella tipizzazione delle forme di associazione *ex art. 270<sup>bis</sup> cp.* (riformulato dal già ricordato art. 11 d.l. 2001/374 conv. mod. l. 2001/438).

Sul versante processuale si incrementano i poteri autorizzativi degli organi inquirenti nelle intercettazioni preventive (art. 4 d.l. 2005/144 conv. mod. l. 2005/155) e più in generale si afferma una tendenza alla degiurisdizionalizzazione, ad esempio in materia di fermo di indiziato di reato e di persona informata sui fatti (art. 349 co. 2<sup>bis</sup> e 4 cpp. come previsti dall’art. 10 d.l. 2005/144 conv. mod. l. 2005/155).

## 2.3.

### *Il terrorista “mobile”.*

Da ultimo, alla luce degli attacchi terroristici più recenti, il corso incessante degli interventi normativi sembra dominati da una nuova figura, che sviluppa e in qualche misura coniuga i tratti delle due precedenti: il terrorista interno e, rispettivamente, quello straniero. Ora l’attenzione si sposta nei confronti del terrorista ‘mobile’, come può rappresentarsi il *foreign terrorist fighter*: un soggetto che parte dall’interno di uno Stato per recarsi all’estero, per addestrarsi e combattere, e che poi anche può ritornare sul territorio nazionale, tanto operando attivamente, quanto facendo ulteriore proselitismo.

Il compito di fare terra bruciata alla nuova figura, anche in relazione alle possibili condotte agevolatorie, conferma la stratificazione normativa multilivello della materia: la fase più recente si può fare iniziare dalla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza ONU n. 2178 del settembre 2014, che richiede agli Stati membri di incriminare i combattenti terroristi stranieri, chi li finanzia e chi organizza i relativi viaggi. Tale mandato viene subito adempiuto dall’Italia, all’indomani dell’attacco al settimanale francese ‘*Charlie Hebdo*’, con il d.l. 2015/7, conv. mod. l. 2015/43. Analogamente, nell’ambito del Consiglio d’Europa, il Protocollo addizionale del 2015 alla Convenzione sul terrorismo del 2005, vincola gli Stati Membri alle stesse tipologie di reati previste dalla suddetta Risoluzione ONU (art. 3, 4, 5, 6)<sup>11</sup>. Il *trend* politico-criminale trova infine conferma nella recentissima Direttiva UE 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo, che richiama espressamente le precedenti fonti sovranazionali sui combattenti terroristi stranieri e interviene a sua volta con altrettanti obblighi di incriminazione (considerando n. 5 e 12, art. 10, 11, 12).

Pertanto, nel nostro ordinamento l’attenzione alla mobilità del terrorista è presente anche

<sup>11</sup> La relativa legge italiana di ratifica (n. 153 del 28.7.2016) si dedica pertanto ad altre incriminazioni di fonte sovranazionale, sempre nel segno dell’ulteriore ampliamento del contrasto alle forme indirette di finanziamento al terrorismo e delle modalità di realizzazione degli attacchi terroristici.

al di fuori dell'ambito delle nuove figure di reato: ad esempio, rispetto alle misure di prevenzione, si estende la possibilità di applicarle ai *'foreign terrorist fighters'* (in specie a coloro che compiano atti preparatori obiettivamente rilevanti "diretti ... a prendere parte a un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche": art. 4 co. 1 lett. d d.lgs, 2011/159, come mod. dall'art. 4 d.l. 2015/7 conv. mod. l. 2015/43). Inoltre, in sede di presentazione della proposta di applicazione delle misure di prevenzione personali, in presenza di necessità e urgenza e a condizione di successiva convalida da parte dell'autorità giudiziaria, il Questore può ritirare temporaneamente il passaporto e sospendere la validità di altri documenti equivalenti per l'espatrio (art. 9 co. 2bis d.lgs, 2011/159, come mod. dall'art. 4 d.l. 2015/7 conv. mod. l. 2015/43).

### 3.

#### Contesto.

La varietà, importanza e attualità dell'impatto che il terrorismo ha avuto sul sistema penale sono alla base della scelta di dedicarvi la settima edizione del corso "Giuliano Vassalli" per dottorandi e dottori di ricerca di diritto e procedura penale, svoltosi a Noto nei giorni 11-13 settembre 2016. Come indica già il numero progressivo che lo connota, si tratta del più recente di una serie di incontri che, ormai da molti anni, l'Istituto Superiore Internazionale di Scienze Criminali di Siracusa insieme al Gruppo Italiano dell'*Association Internationale de Droit Pénal* dedicano all'approfondimento di questioni centrali di diritto e di procedura penale per riunire giovani studiosi delle relative discipline e farli confrontare in modo interdisciplinare, stimolandoli a una partecipazione attiva.

A tal fine, secondo un modello di lavoro sempre più internazionalmente diffuso per le iniziative collettive di studio, anche questa volta si è lanciata una *call for papers* a partire da una griglia tematica predisposta dal comitato scientifico del corso, ma aperta a tutti i contributi che fossero connessi ai molteplici profili che una problematica tanto sfaccettata presenta, anche solo agli studiosi delle discipline penalistiche. Gli *abstract* anonimi presentati sono stati selezionati e ordinati secondo quattro principali nuclei tematici, che hanno poi costituito l'articolazione delle sessioni dei lavori. In esse, dopo una introduzione al dibattito curata da due esperti (un docente e un magistrato di volta in volta), ciascuno degli autori dei contributi scelti (venti di ben tredici Università di provenienza) ha brevemente presentato il proprio elaborato, discutendolo poi con i numerosi intervenuti (cinquantatré di diciannove Università).

Già i numeri segnalano l'interesse che ha suscitato anche questa edizione del corso. Gli stimoli provenienti dal vivace dibattito sviluppatosi durante i lavori sono stati poi rielaborati dagli autori dei contributi di seguito pubblicati per sottoporli all'attenzione di un più vasto pubblico, anche questa volta grazie alla disponibilità di *Diritto penale contemporaneo* e alla disponibilità dei dottori Enrico Cottu e Francesco Mazzacuva, che hanno curato la fase della raccolta finale dei contributi e una loro introduzione. Nel rinviare tanto a questa, quanto alla relazione conclusiva di Lorenzo Picotti per ulteriori riferimenti alle questioni affrontate, qui ci si può limitare a disegnare la mappa concettuale che ha guidato l'articolazione delle varie sessioni e la rispettiva collocazione dei contributi di seguito pubblicati.

### 4.

#### Apporti.

Un primo blocco tematico si è rivolto al profilo della **prevenzione del fenomeno terroristico**, considerando che esso – al di là della sua più vasta rilevanza in campo sociale e culturale per affrontare le radici profonde del fenomeno – interessa specificamente **il diritto penale**, spingendo verso l'anticipazione della relativa soglia di rilevanza, e ne rende anche problematica la distinzione con il **diritto amministrativo di polizia**. Pur nella differenza dei due ambiti, che consentono di modulare la tipologia dei rispettivi interventi, il rispetto dei diritti fondamentali deve rimanere sempre una guida nella valutazione delle misure adottate, alla luce dei principi di offensività, giurisdizionalità e proporzionalità. In questo ambito, si sono approfonditi in particolare la relazione problematica fra la caratterizzazione finalistica delle

condotte di terrorismo e le esigenze di materialità e tassatività di un diritto penale del fatto<sup>12</sup>; l'accezione di pericolo rilevante per le condotte di adesione al terrorismo, anche alla luce di un confronto giurisprudenziale con il confinante settore del diritto dell'immigrazione<sup>13</sup>; i rapporti fra le misure patrimoniali di prevenzione in materia antiterrorismo, le forme di congelamento dei beni di matrice sovranazionale e il rispetto dei principi di garanzia dello stato di diritto<sup>14</sup>; infine, l'ambito in cui il segreto di Stato può essere impiegato in materia, sul presupposto che anche l'attività di *intelligence* non possa affrancarsi dai limiti della legalità costituzionale<sup>15</sup>.

Un secondo *focus* problematico ha riguardato la **rilevanza delle forme di partecipazione e di supporto al terrorismo**: qui il generale fenomeno dell'anticipazione della tutela penale si intreccia da tempo con delicati problemi di teoria generale, come il concorso di persone e i reati associativi, la cui rilevanza è da tempo pure studiata nella distinta - ma come si è visto spesso intersecante - normativa sul crimine organizzato<sup>16</sup>. Nel settore del terrorismo, peraltro, la tipizzazione espressa di singole condotte di partecipazione al reato, rese fattispecie autonome e dunque punite autonomamente, riflette anche la difficoltà nella prassi di riscontrare i vincoli di stabilità, segretezza, ripartizione dei ruoli propri di almeno alcune delle tradizionali organizzazioni criminali non terroristiche. Ne deriva una necessità di ripensare i rapporti fra la fattispecie generale di associazione terroristica e le varie fattispecie satelliti che sono andate proliferando e che sono concepite come sussidiarie (clausola di riserva iniziale "fuori dai casi di cui all'art. 270bis"), ma che in concreto, per la maggiore facilità di riscontri probatori, possono tornare utili nelle fase delle indagini per prevenire gli atti terroristici<sup>17</sup>. Anche la punibilità a sé stante dell'istigazione a commettere reati terroristici riflette le caratteristiche di manifestazione del fenomeno, che tende a sganciarsi da una rigida struttura piramidale e sempre più si articola in cellule isolate e che proliferano grazie alla diffusione dell'ideologia terroristica anche attraverso Internet e i *new media*: nonostante ciò, si pone un problema di adeguato bilanciamento con la fondamentale libertà del pensiero, specie quando ci si spinge a ragionare sulla incriminazione delle forme di istigazione solo indiretta<sup>18</sup>.

I rapporti fra **terrorismo e processo penale** sono stati specifico oggetto della terza sessione, che si è confrontata con le questioni di fondo del rapporto fra esigenze tanto di sicurezza e di efficacia, in specie in relazione al coordinamento investigativo e giudiziario, quanto di garanzia, per rispettare i principi di ragionevolezza, congruità e temporaneità anche nell'ambito di una legislazione spesso "eccezionale" come quella in materia. In particolare, sono stati approfonditi temi come le speciali disposizioni introdotte per le intercettazioni preventive<sup>19</sup>; la spinosa questione del controllo delle comunicazioni tramite le nuove tecnologie degli *spyware*<sup>20</sup>; il coordinamento investigativo delle indagini in materia di terrorismo, con la sua recente ascrizione alle competenze della Procura nazionale antimafia e (ora anche) antiterrorismo<sup>21</sup>; le modalità di cooperazione giudiziaria europea in materia di terrorismo, dagli scambi informativi alla raccolta dei codici di prenotazione dei voli (PNR), con le connesse esigenze di privacy, fino alle squadre investigative comuni<sup>22</sup>.

Il quarto ambito di approfondimento ha coniugato i **profili sanzionatori e internazionali** del tema, nella consapevolezza che i primi giocano un ruolo imprescindibile nell'intervento penale di contrasto al fenomeno e che anche essi presentano significative specificità, e d'altra parte che l'intreccio multilivello fra fonti normative e giurisprudenziale presenta in materia un particolare rilievo nel rapporto fra obblighi di incriminazione e garanzie dei diritti fondamentali. I contributi specifici hanno riguardato la legislazione premiale in materia di collaborazione con la giustizia per fatti di terrorismo<sup>23</sup>; così come l'estensione della responsabilità

<sup>12</sup> Si vedano *infra* i contributi di Lorenzo BRIZI e di Giuseppe MARINO.

<sup>13</sup> Tema affrontato di seguito da Edoardo MAZZANTI.

<sup>14</sup> E' la problematica esaminata di seguito da Chiara BATTAGLINI.

<sup>15</sup> A partire dalla nota vicenda *Abu Omar*, la questione è affrontata da Marco MALERBA.

<sup>16</sup> Si v. ad es. 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, 393 s.

<sup>17</sup> Indagano sotto vari profili tali rapporti i contributi di Luca D'AGOSTINO, di Andrea PRESOTTO e, con specifico riferimento al tema cruciale del finanziamento, di Valentina ARAGONA, *infra*.

<sup>18</sup> Ne discute anche *de iure condendo* Valérie NARDI, *infra*.

<sup>19</sup> Cfr. *infra* il lavoro di Bianca AGOSTINI.

<sup>20</sup> Oggetto del contributo di Caroline PELOSO, *infra*.

<sup>21</sup> In proposito, v. *infra* Giuseppe SCHENA.

<sup>22</sup> Per tali approfondimenti, cfr. i contributi di Valeria SPINOSA e di Guido COLAIACOVO, *infra*.

<sup>23</sup> Si tratta del contributo di Enrico COTTU, *infra*.

degli enti per i relativi delitti<sup>24</sup>. Quanto agli interventi dedicati espressamente a problematiche internazionali - le quali peraltro sono penetrate in numerosi degli interventi precedenti per la già richiamata compenetrazione fra livelli ordinamentali in materia - si è affrontato il sempre delicato tema dell'armonizzazione normativa in ambito europeo, individuandosi una sorta di *feedback* tra le soluzioni nazionali e i modelli unificanti europei in materia<sup>25</sup>; si è fatto riferimento allo strumento dell'interpretazione conforme per contribuire a chiarire la delicata distinzione fra attività di guerra e atti di terrorismo<sup>26</sup>; si sono chiariti i limiti derivanti dal divieto di trattamenti inumani o degradanti *ex art. 3 CEDU* alle possibilità di estradizione per fatti di terrorismo<sup>27</sup>.

Nell'insieme, la discussione al Corso di Noto 2016 non intendeva certo esaurire la molteplicità delle questioni connesse alle trasformazioni che il sistema penale ha subito dall'esigenza di fronteggiare il problema del terrorismo. Tuttavia, come i contributi che seguono dimostrano, essa è stata una occasione preziosa per ragionare su alcuni punti nodali, in un'atmosfera resa viva e vitale dal fresco apporto di pensiero che i giovani studiosi partecipanti hanno assicurato anche per questa nuova edizione del corso. L'auspicio non può che essere rivolto agli enti organizzatori, affinché superino le invero non nuove difficoltà nel reperire risorse adeguate e così permettano di non interrompere questa particolare occasione di formazione della nuova scienza penalistica italiana.

<sup>24</sup> In proposito, v. Rossella SABIA, *infra*.

<sup>25</sup> Approfondisce la questione Francesco ROSSI, *infra*.

<sup>26</sup> E' l'oggetto del contributo di Susanna CRISPINO, *infra*.

<sup>27</sup> Sul tema interviene Beatrice GORNATI, *infra*.