

Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive e limiti

Introduzione agli atti del VII seminario di formazione 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

Introduction to the Conference Proceedings 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)

ENRICO COTTU*, FRANCESCO MAZZACUVA**

**Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Ferrara*

***Magistrato ordinario in tirocinio*

TERRORISM

TERRORISM

ABSTRACT

L'introduzione presenta le questioni concernenti la repressione penale del terrorismo che sono approfondite negli articoli pubblicati a seguire in questa rivista, i quali costituiscono gli atti del VII corso di formazione interdotto di diritto e procedura penale "Giuliano Vassalli" per dottorandi e dottori di ricerca organizzato dall'Istituto superiore internazionale di scienze criminali (ISISC) a Noto nei giorni 11-13 settembre 2016.

This introduction presents the criminal law matters concerning the fight against terrorism analysed in the following essays published in this review, which constitute the conference proceedings of the 7th Training Course on Criminal Law and Procedure "Giuliano Vassalli" for PhD Candidates organized by the International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences (ISISC) in Noto, 11-13 November 2015.

La settima edizione del Corso di Formazione interdotto di Diritto e Procedura Penale “Giuliano Vassalli” per Dottorandi e Dottori di ricerca è stata dedicata alla risposta del sistema penale all’aggressione terroristica, che ha ampiamente condizionato gli sviluppi recenti degli ordinamenti giuridici statali e sovranazionali.

Che tale aggressione sia di sempre più urgente e drammatica attualità politico criminale è evidente. Meno chiaro quali siano le risposte agli interrogativi posti dalla “nuova” emergenza, perdurante ormai da più di quindici anni (dalla data simbolo dell’11 settembre 2001) e a sua volta condizionata da fenomeni più generali del contesto contemporaneo (globalizzazione, migrazioni, radicalismi religiosi, nuove forme di comunicazione).

A fronte della sempre più cruenta e insidiosa azione del terrorismo internazionale e della reazione di Stati e organizzazioni internazionali, pertanto, anche la scienza penale è provocata non solo all’analisi ma anche all’urgenza del dibattito pubblico e dell’interlocuzione con i decisori politici. Sfida, a ben vedere, non certo agevole da raccogliere. Per un verso, infatti il pericolo che la stessa corre, votandosi unicamente a stigmatizzare le deviazioni normative in atto rispetto al paradigma penale classico e all’obiettivo (sia pur nobile) di uno *status quo ante* che rimuova ogni logica emergenziale, è quello dell’irrelevanza al di fuori della dimensione meramente speculativa. Per altro verso, vi è il rischio che un approccio “dialogante”, che si faccia carico della gravità della minaccia terroristica, si risolva in una legittimazione della logica emergenziale, anche laddove si proponga di influenzare una siffatta evoluzione della penalità in senso garantista.

Uno sforzo di comprensione critica delle dinamiche in corso si giustifica, tuttavia, con l’obiettivo minimo di rendere ancora quantomeno “leggibile” (e quindi, se del caso, correggibile) l’emergenza con la grammatica delle garanzie penalistiche, onde evitare uno spostamento dell’azione repressiva in canali meno trasparenti e tutelati; con il verosimile profilarsi, in questa temperie, di un “qualcosa di peggio” in alternativa al diritto penale.

A ben vedere, la proteiforme “guerra al terrore”, nello sforzo verso l’obiettivo di evitare offese gravissime contro la popolazione (ma, anche, di preservare interessi e stabilità strategici degli apparati statali), contempla ormai il diritto (non solo penale) come una delle sue diverse facce. Strumento verosimilmente irrinunciabile, ma che non costituisce la “prima linea di difesa”, anche perché corredato da un portato garantistico che, per quanto reso più flessibile, viene avvertito come un intralcio rispetto ad esigenze di contrasto declinato in senso “bellico”.

In tutto questo, la riflessione a più voci svolta nel VII seminario “Giuliano Vassalli” è stata improntata ad un approccio critico e analitico, ma pur sempre in connessione con la temperie politica e sociale circostante, e nella consapevolezza tanto della messa a repentaglio dei principi penalistici, quanto della enormità del problema politico-criminale sullo sfondo.

Nell’ambito del corso, un costante “filo rosso” è stato senz’altro rappresentato dalla riflessione sulla **attualità della risposta ordinamentale** a fronte della evoluzione/ mutazione del fenomeno terroristico nel continente europeo, con il passaggio dall’eversione ideologicamente orientata che ha connotato la “stagione dell’emergenza” italiana al terrorismo di matrice estremistico-religiosa, dapprima in forma più organizzata e gerarchica, sino alle più recenti derive decentrate e persino individualistiche. A una tale evoluzione ha fatto riscontro un crescere esponenziale dell’attenzione dedicata al fenomeno dalle fonti sovranazionali e un parallelo evolversi dell’ordinamento nazionale, il quale, peraltro, nonostante le riforme che sono state esaminate, si fonda ancora in larga misura su un impianto normativo consolidatosi nel contesto della emergenza del terrorismo ideologico.

Al riguardo, quale indubbio elemento di continuità, vi è la **sempre più marcata anticipazione della tutela penale**, con tutta evidenza ancora la più saliente tra le grandi tendenze della politica del diritto antiterroristica. Tendenza che, se da un lato si giustifica con la elevatezza dei beni finali da proteggere e per la natura letale e di vasta portata delle aggressioni che costituiscono “evento finale”, dall’altro lato suscita, com’è noto, profonde tensioni rispetto ai principi penalistici di materialità e offensività, che impongono la ricerca di un equilibrio interpretativo a partire dagli elementi costitutivi delle fattispecie incriminatrici. Viene in rilievo, soprattutto, il requisito della finalità terroristica, considerata sotto il duplice aspetto del diritto interno e sovranazionale. Alla ricostruzione del preminente elemento teleologico, infatti, si è accompagnata una riflessione su possibilità e limiti di una sua obiettivizzazione, osservandosi, nel complesso, come la stessa giurisprudenza giunga spesso a canoni applicativi diversificati rispetto ai terroristi “interni” e quelli “internazionali”.

Altro tema approfonditamente eviscerato riguarda le **modalità tipiche di estrinsecazione**

della aggressione terroristica e, quindi, la tormentosa problematica della soglia minima del comportamento concreto penalmente rilevante (*rectius*: delle diverse soglie, rispetto alle varie tipologie di condotta normativamente previste). Tema questo che coinvolge anche la riflessione sull'area grigia del "fiancheggiamento", laddove più alto è il pericolo di emersione di un diritto penale del tipo d'autore e avulso da legami con la dimensione oggettiva dell'offesa. Viene in rilievo, al riguardo, la portata applicativa di incriminazioni collocate lungo diversi momenti di preparazione e agevolazione rispetto agli obiettivi finali dell'aggressione terroristica, alla luce delle novità legislative e degli orientamenti giurisprudenziali. Ciò porta a soffermarsi su profili strutturali tanto di nuove figure di reato (quali l'arruolamento e addestramento), quanto del tradizionale paradigma associativo: sia nella sua ordinaria realizzazione tipica da parte di promotori e associati, sia in quella (notoriamente problematica) del concorso eventuale, sia nell'inedita previsione del finanziamento dell'organizzazione terroristica.

Rimane peraltro sempre urgente, sul piano sostanziale, il profilo del **bilanciamento** delle esigenze di sicurezza dei consociati rispetto all'esercizio dei diritti di libertà di cui gli stessi godono, diritti inevitabilmente compressi dalla pervasiva normativa antiterroristica ma comunque da preservare e individuare almeno nel loro contenuto minimo garantito; *in primis* la libertà di espressione e religiosa, specie a seguito dell'attestarsi dell'ultima linea del fronte repressivo nel contrasto ai "predicatori d'odio".

Per altro verso, sono altresì la libertà di comunicazione e la riservatezza a essere ritenute (sino a che punto?) sacrificabili a fronte di sempre più pervasive forme di ricerca della prova. L'attenzione ai beni sacrificati (prima ancora che dalla sanzione) dallo stesso procedimento penale si iscrive, del resto, in un approccio di **sistema penale integrato** che è una costante metodologica dei corsi di formazione Vassalli. In tal senso sono state assunte diverse prospettive del *criminal law enforcement*, a partire dalla delicata questione del coordinamento delle indagini, sia sul piano interno, nei rapporti degli organi inquirenti tra loro e con la Procura nazionale, sia sul piano della cooperazione di polizia internazionale attraverso le Squadre investigative comuni costituite da più Stati membri dell'UE. Al contempo, è noto che gran parte delle aspettative preventive riposte nel sistema penale sono legate non tanto (o non solo) all'effetto delle pene irrogate, quanto alla possibilità di attivare (per certi versi, piegare) gli strumenti propri della fase di indagine in chiave di neutralizzazione e prevenzione del pericolo. D'altra parte, il procedimento penale può risultare anche ostacolato dalle "ragioni di Stato" nel suo naturale fine di accertamento della responsabilità per i fatti commessi.

Lo sguardo è stato rivolto anche **oltre il sistema penale classico**, esaminando l'intero spettro della reazione repressiva e preventiva. Per vero, la già evidenziata tendenza anticipatoria da tempo si avvale del sempre più penetrante e pervasivo strumento delle misure di prevenzione, sia patrimoniali che personali, le quali pongono, (dato il loro carattere sempre più evidentemente affittivo), il problema del mantenimento di un nucleo inderogabile di garanzie (oltre che di evitare che con esse si consumi una nuova "truffa delle etichette" con la creazione di un sistema punitivo parallelo seppur diversamente qualificato).

Ulteriori considerazioni sono state sollecitate in relazione al sempre più comune **carattere transnazionale** dei fatti di terrorismo e alla correlata evidente necessità di armonizzazione e cooperazione tra gli ordinamenti. Questa esigenza si riflette, anzitutto, nel sempre più stretto intreccio multilivello tra le fonti nazionali e quelle sovranazionali. Essa si estrinseca, inoltre, nella particolare intensità della cooperazione giudiziaria tra gli Stati in materia di terrorismo; ravvisabile sia nell'ambito UE (caratterizzato come noto da forme di cooperazione più intensa e depoliticizzata, quale il Mandato d'arresto europeo) sia, oltre i confini dell'Unione, mediante il classico strumento estradizionale, ma che deve comunque confrontarsi con i limiti inerenti al rispetto dei diritti fondamentali.

Riguardato infine sotto il particolare profilo della **sanzione**, il diritto di lotta al terrorismo si caratterizza anche per la valorizzazione di misure apparentemente distanti dal fenomeno, quali quelle proprie della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Ma è la stessa dinamica della pena classica a conoscere adattamenti (e distorsioni) peculiari, fortemente impattanti sulla dosimetria sanzionatoria, per il tramite del dispositivo premiale tuttora operante nella "strategia differenziata" di risposta al terrorismo.