

La circolarità dei modelli nazionali nel processo di armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo

The Circular Relationship of National Models in the European Harmonization of Counter-terrorism Criminal Legislation

FRANCESCO ROSSI

Dottorando di ricerca in Diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali presso l'Università di Ferrara

TERRORISMO, LEGISLAZIONI ANTITERRORISMO, UNIONE EUROPEA, ARMONIZZAZIONE, MODELLI NAZIONALI, CIRCOLARITÀ

TERRORISM, COUNTER-TERRORISM LEGISLATION, EUROPEAN UNION, HARMONIZATION, NATIONAL MODELS, CIRCULAR RELATIONSHIPS

ABSTRACT

Le organizzazioni sovranazionali e i legislatori dei Paesi membri dell'Unione europea stanno realizzando penetranti interventi di riforma delle normative vigenti di contrasto al terrorismo internazionale. Il presente contributo analizza le fonti penali antiterrorismo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea e di alcuni "Stati-modello" allo scopo di mettere in luce i rapporti reciproci e circolari che intercorrono tra tali fonti e, in particolare, l'"incidenza invertita" delle soluzioni normative nazionali sugli strumenti eurounitari di armonizzazione adottati e adottandi in materia di terrorismo.

The supranational organizations and the European Union Member State legislators are carrying out thorough reform measures on the current rules in the fight against terrorism. This article analyses the counter-terrorism criminal law sources of the United Nations Security Council, the Council of Europe, the European Union and of some "Model States" in order to highlight the reciprocal and circular relationships between these sources. In particular, this article stresses how national rules have an "inverted effect" on the European instruments of harmonization adopted and being adopted in the field of terrorism.

SOMMARIO

0. Il percorso tracciato. – 1. Prima tappa: le fonti penali internazionali ed europee in tema di terrorismo e il loro “impatto armonizzante” sugli ordinamenti giuridici dei Paesi UE. – 1.1. Le recenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. – 1.2. Le Convenzioni del Consiglio d’Europa e i loro Protocolli aggiuntivi. – 1.3. Le decisioni quadro 2002/475/GAI e 2008/919/GAI. – 1.4. Gli orientamenti di politica criminale comuni alle fonti antiterrorismo sovranazionali e l’“impatto armonizzante” di queste ultime sui sistemi penali nazionali. Una duplice valutazione critica. – 2. Seconda tappa: le “legislazioni-modello” nazionali di lotta al terrorismo traspositive o comunque attuative delle fonti eurounitarie. – 2.1. Gli eccessi punitivi dei sistemi penali nazionali e il loro rapporto con le fonti penali sovranazionali in materia di terrorismo. – 3. Terza tappa: la proposta di direttiva COM(2015) 625 final sulla lotta al terrorismo attraverso il diritto penale. – 3.1. L’ulteriore potenziamento in chiave preventiva e repressiva della normativa antiterrorismo UE e il rischio di un’armonizzazione differenziata da Stato a Stato. – 4. Quarta tappa: le relazioni tra le fonti penali nazionali ed eurounitarie in materia di terrorismo. – 4.1. L’inasprimento delle legislazioni penali antiterrorismo e il reciproco influsso tra fonti nazionali e fonti eurounitarie. – 4.2. La “responsabilità politica condivisa” per la deriva securitaria delle fonti penali antiterrorismo dell’Unione europea. – 5. Alla fine del percorso: i possibili rimedi eurounitari allo squilibrio sempre più marcato tra la garanzia della sicurezza collettiva e la tutela dei diritti fondamentali dell’individuo.

0.

Il percorso tracciato.

La dimensione transnazionale dell'emergenza terroristica contemporanea comporta un processo di «internazionalizzazione» della lotta al terrorismo attraverso il ricorso a fonti normative aperte ad apporti di matrice sovranazionale¹. Mossi dall'allarme sociale instillato nella società da tutti i recenti attentati, gli attori della scena politica globale hanno dato il via a un nuovo, incisivo movimento di riforma dei testi penali antiterrorismo vigenti ai diversi livelli ordinamentali. In via di estrema sintesi, tale movimento si sviluppa attraverso il varo di fonti penali tra loro assai eterogenee quanto, essenzialmente: agli *ordinamenti* e ai *legislatori* da cui promanano, di volta in volta nazionali, europei o internazionali; agli *scopi* che perseguono; alle *caratteristiche strutturali* che le connotano; alla *vincolatività* che esse possiedono.

Eppure, nonostante la loro eterogeneità, le fonti in questione appaiono reciprocamente legate da molteplici relazioni che non sembrano esaurirsi nel condizionamento “verticale discendente” del contenuto delle fonti nazionali ad opera delle fonti sovranazionali (le quali ultime si collocano, come noto, al vertice della gerarchia delle fonti).

Nell'arco di un percorso in quattro tappe, il presente contributo intende focalizzare proprio le relazioni che intercorrono tra le “fonti penali multilivello” di lotta al terrorismo, prestando una particolare attenzione alle norme penali nazionali ed eurounitarie recentemente varate e attualmente in discussione per adeguare l'apparato punitivo alla rinnovata emergenza e agli orientamenti di politica criminale cui esse si ispirano.

Nella prima tappa verrà fatto cenno alle principali previsioni di parte generale e di parte speciale delle fonti di *hard law* varate dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa e dall'Unione europea in materia di terrorismo, nonché all'“impatto armonizzante” che esse hanno esercitato sulle legislazioni nazionali in tale materia.

Nella seconda tappa si abbozzerà un quadro dei profili più “estremi” delle legislazioni sostanziali antiterrorismo di Italia, Francia, Spagna e Regno Unito². Questi Stati membri sono stati assunti a modello per una minimale indagine comparata al fine di individuare alcune tendenze evolutive comuni ai diversi paradigmi di lotta al terrorismo attraverso il diritto penale, stante che – per ragioni di ordine sia cronologico sia politico-criminale – proprio le soluzioni da essi adottate hanno in buona misura orientato l'attività di normazione europea e internazionale in materia di terrorismo.

Nella terza tappa s'illustrerà brevemente il contenuto della proposta di direttiva sulla lotta al terrorismo tuttora in discussione in seno all'Unione europea, allo scopo di mettere in luce le

¹ 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 *Sovranazionale* (o *sovranazionale*; anche *soprannazionale* o *sopranazionale*), in *treccani.it*. V. anche A. BERNARDI, *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, in *La crisi della legalità. Il “sistema vivente” delle fonti penali*, Napoli, 2016, p. 10, nt. 1.

² Legislazioni, queste, che come si vedrà paiono solo in parte traspositive di fonti esterne (cfr., *infra*, sub parr. 2 e 2.1).

tendenze evolutive del processo di armonizzazione delle relative legislazioni penali degli Stati membri che le forze politiche stanno promuovendo in sede UE.

Sulla base dei dati emersi, *nella quarta tappa* ci si propone di mettere in discussione la linea di pensiero secondo la quale gli eccessi punitivi delle legislazioni antiterrorismo nazionali spesso censurati in dottrina sarebbero imputabili prevalentemente (se non, addirittura, esclusivamente): agli obblighi di incriminazione formulati dal legislatore europeo e alle istanze spiccatamente preventive e repressive che promanano da questi ultimi; all'assenza o comunque alla inadeguata operatività di un vero e proprio sistema sovranazionale di principi e diritti fondamentali capaci di vincolare il suddetto legislatore nello stesso modo in cui i principi e diritti costituzionali orientano la produzione normativa dei Parlamenti nazionali³; nonché, infine, al *deficit* democratico che secondo alcuni vizia tuttora il *law making process* europeo, nonostante le modifiche apportate a quest'ultimo con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁴.

A queste quattro tappe seguiranno, infine, alcune *considerazioni conclusive*, dove seguendo il "filo rosso" della ricerca sempre più problematica di un adeguato equilibrio tra il polo della sicurezza collettiva e il polo della tutela dei diritti fondamentali dell'uomo si effettuerà qualche annotazione critica sul succitato movimento di riforma delle normative penali anti-terrorismo per poi tentare di abbozzare alcune possibili soluzioni "alternative" rispetto a quelle tipicamente ispirate alla consolidata e perversa "logica dell'emergenza"; soluzioni che paiono utili a garantire una maggiore effettività delle norme in materia riportando, al tempo stesso, la politica criminale "regionale" di lotta al terrorismo su binari che strizzino meno l'occhio a forme di «diritto penale del nemico»⁵ e che si rivelino maggiormente rispondenti ai canoni dello "Stato di diritto".

1. Prima tappa: le fonti penali internazionali ed europee in tema di terrorismo e il loro "impatto armonizzante" sugli ordinamenti giuridici dei Paesi UE.

1.1. Le recenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

Tra le prime e più influenti risposte normative all'emergenza terroristica del recente passato e dei nostri giorni vanno annoverate, innanzitutto, quelle veicolate dall'ordinamento giuridico internazionale attraverso due tipologie di fonti: le Convenzioni delle Nazioni Unite⁶ e le risoluzioni del relativo Consiglio di sicurezza. Queste ultime, in particolare, vengono varate sulla base del cap. VII della Carta delle Nazioni Unite e contengono due diversi tipi di norme: quelle del primo tipo, su cui ci si soffermerà in questa sede, sanciscono obblighi di tutela penale in capo agli Stati membri delle N.U.; quelle del secondo tipo, invece, irrogano sanzioni individuali a carico di soggetti ed enti sospettati di essere coinvolti nella rete terroristica di *Al-Qaida*.

Le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite hanno recentemente acquisito un ruolo centrale d'impulso al movimento di riforma delle normative europee⁷ e nazionali⁸ di lotta al terrorismo attraverso il diritto penale. Al pari delle Convenzioni ma con tutti i vantaggi pratici connessi a una ben diversa flessibilità e snellezza procedimentale rispetto alle

³ In questi termini, all'interno della letteratura giuridica italiana in materia di terrorismo, v. V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Napoli, 2013, p. 313 e F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Padova, 2016, pp. 140 ss.

⁴ In argomento, per tutti e con diversi accenti, cfr.: A. BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'Unione Europea: problemi e prospettive*, in *questa Rivista*, n. 1, 2012, pp. 58 ss.; C. GRANDI, *Riserva di legge e legalità penale europea*, Milano, 2010, *passim* (in particolare pp. 107 ss.); C. CUPELLI, *La legalità delegata*, Napoli, 2012, pp. 279 ss.; da ultimo, G. CERRINA FERONI, *Organismi sovranazionali e legittimazione democratica. Spunti per una riflessione*, in *federalismi.it*, 19 ottobre 2016, in particolare pp. 10 ss.

⁵ Sull'elaborazione teorica del "diritto penale del nemico" di G. JAKOBS, v. per tutti F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, pp. 669 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* riportati.

⁶ Il riferimento corre, in particolare, alla "Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo" (conclusa a New York il 15 dicembre 1997 ed entrata in vigore il 23 maggio 2001) e alla "Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo" (conclusa sempre a New York il 9 dicembre 1999 ed entrata in vigore il 10 aprile 2002).

⁷ Cfr., *infra*, sub par. 1.3 e 3.

⁸ Cfr., *infra*, sub par. 2.

Convenzioni stesse, tali risoluzioni possono infatti sancire obblighi di incriminazione dotati di un considerevole grado di dettaglio – per quanto riguarda i precetti – in capo ai Paesi membri dell'organizzazione internazionale in questione; Paesi i cui legislatori sono chiamati a trasporre detti obblighi nei rispettivi ordinamenti giuridici in ossequio al rango delle fonti da cui essi promanano.

In questo senso, assume particolare rilievo ai fini dell'indagine svolta in questa sede la risoluzione che il Consiglio di sicurezza ha emanato in seguito all'attentato terroristico verificatosi a Bruxelles il 24 maggio 2014 (risoluzione 2178 (2014) del 24 settembre). In essa s'impone ai Paesi membri delle Nazioni Unite di prevenire e reprimere 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 terrorismo, nonché condotte di finanziamento dei viaggi medesimi e delle attività di detti individui (parr. 5 e 6). 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 duty reflecting the seriousness of the offense" gli autori di simili condotte (par. 6).

L'interventismo del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in risposta a situazioni di emergenza terroristica si manifestava in maniera evidente già, in realtà, nella prima metà del decennio scorso. In aggiunta ad alcune risoluzioni aventi ad oggetto le succitate misure individuali a carico di soggetti ed enti di cui si sospetta il coinvolgimento nell'ambiente terroristico⁹, con la risoluzione 1624 (2005) del 14 settembre l'organismo in questione ha infatti imposto ai propri Stati membri di adottare le misure necessarie e idonee a prevenire e reprimere condotte di "incitement to commit a terrorist act or acts" (par. 1, lett. a e b).

Fattori quali l'autorevolezza dell'istituzione e dell'ordinamento da cui promanano, la rapidità di azione-reazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e l'almeno tendenziale convergenza politica e politico-criminale dei singoli Stati sulle soluzioni e sugli indirizzi adottati da quest'ultimo garantiscono agli obblighi di tutela penale di matrice internazionale una penetrazione capillare all'interno dei sistemi giuridici sia regionali¹⁰ sia nazionali¹¹ e – di riflesso – un significativo condizionamento del contenuto delle rispettive fonti normative in tema di terrorismo.

1.2.

Le Convenzioni del Consiglio d'Europa e i loro Protocolli aggiuntivi.

Passando ora dall'analisi dell'orizzonte normativo internazionale a quello regionale, *sul fronte del Consiglio d'Europa* i maggiori sforzi armonizzanti del legislatore europeo si sono avuti nel 2005: anno in cui, oltre ad essere stata aperta alla firma la Convenzione "sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo"¹², è entrata in vigore – pressoché in concomitanza con la summenzionata risoluzione 1624 (2005) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite¹³ – la Convenzione "sulla prevenzione del terrorismo"¹⁴.

Come noto, tale Convenzione ha in buona parte anticipato quanto sancito dalla decisione quadro varata dall'Unione europea il 28 novembre 2008¹⁵. *Relativamente alle previsioni di parte speciale*, in particolare, essa obbliga gli Stati parte a corredare di sanzione penale i fatti di "public provocation to commit a terrorist offence" (art. 5), di "recruitment" e di "training for terrorism" (artt. 6 e 7), indipendentemente dalla circostanza che ad essi 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 in questione interveniva sulla disciplina dell'omologo strumento varato dall'Unione il 13 giugno 2002, i fatti previsti come reato dalle fonti della Grande e della Piccola Europa ora in esame non sembrano appunto presentare alcuna significativa differenza. In ogni caso, inoltre, gli stessi precetti devono essere interpretati

⁹ Si pensi, in particolare, alle risoluzioni 1617 (2005) del 29 luglio e 1618 (2005) del 4 agosto.

¹⁰ Cfr., *infra*, sub par. 1.2, 1.3 e 3.

¹¹ Cfr., *infra*, sub par. 2.

¹² Aperta appunto alla firma a Varsavia il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1 maggio 2008.

¹³ Cfr., *supra*, sub par. 1.1, *in fine*.

¹⁴ Aperta alla firma sempre il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1 giugno 2007.

¹⁵ Decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio "che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo". Cfr., *infra*, sub par. 1.3.

– per quanto possibile – alla luce della lettera e dello scopo della più volte richiamata risoluzione 1624 (2005)¹⁶, nonché degli atti di *soft law* varati a mo' di sua "interpretazione autentica"¹⁷ 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.

Relativamente alle previsioni di parte generale, invece, al pari delle succitate Convenzioni settoriali delle Nazioni Unite¹⁸ l'art. 9 della Convenzione sulla prevenzione del terrorismo obbliga gli Stati parte a punire, sotto l'etichetta di "*ancillary offences*", anche fatti di partecipazione realizzati a titolo di complicità (lett. a), di organizzazione o direzione a favore di altri individui affinché questi possano commettere i reati di cui sopra (lett. b), di supporto di un «gruppo» nella commissione dei medesimi reati (lett. c). Al par. 2, infine, lo stesso articolo vincola gli Stati parte ad adottare le misure necessarie a incriminare i fatti integranti tentativo punibile – ai sensi del diritto nazionale¹⁹ – di reclutamento e di addestramento con finalità di terrorismo, senza dunque includere nel novero degli obblighi di tutela penale sanciti dal Consiglio d'Europa le ipotesi di tentativo di pubblica provocazione a commettere reati terroristici²⁰.

Di pari interesse risulta il Protocollo addizionale del 2015 alla Convenzione sulla prevenzione del terrorismo²¹, le cui previsioni – influenzate, dal punto di vista contenutistico, dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 24 settembre 2014²² – obbligano gli Stati parte a incriminare (oltre alla partecipazione alle attività di un'associazione o gruppo allo scopo di commettere o di contribuire alla commissione di uno o più reati terroristici *ex art. 2*) anche il fatto di chi *riceve addestramento a scopo di terrorismo* (art. 3) e di chi *intraprende, organizza, finanzia o comunque agevola viaggi all'estero per il medesimo scopo* (artt. 4-6).

1.3.

Le decisioni quadro 2002/475/GAI e 2008/919/GAI.

Sempre sul piano dell'orizzonte normativo regionale, allo scopo essenzialmente 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, l'Unione europea ha innescato un processo di penetrante armonizzazione delle legislazioni antiterrorismo degli Stati membri. Attraverso le già richiamate decisioni quadro del 2002 e del 2008 varate in esercizio della competenza penale al tempo sancita dal Trattato di Maastricht così come modificato dal Trattato di Amsterdam (artt. 29 ss. TUE), il legislatore dell'Unione ha infatti assunto un ruolo di primaria importanza nell'ambito del processo di riforma delle suddette legislazioni formulando numerosi obblighi di incriminazione in vista – per l'appunto – dell'introduzione di nuovi reati terroristici da parte dei legislatori domestici.

In via di estrema sintesi, come noto le novità *di parte speciale* introdotte dalla *decisione quadro del 2002* sono rappresentate dalle definizioni della finalità di terrorismo (art. 1) e di «organizzazione terroristica» (art. 2, par. 1), 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). Le principali previsioni *di parte generale* dello strumento in questione, invece, obbligano i Paesi membri a estendere l'ambito di applicazione delle fattispecie incriminatrici ora richiamate anche ai casi di istigazione e ai fatti commessi da più persone in concorso (art. 4, par. 1), nonché alle ipotesi di tentativo (ad eccezione del tentativo, escluso ai sensi della decisione quadro in esame, di detenzione di armi e di minaccia di commettere atti terroristici: art. 4, par. 2). Inoltre, l'atto normativo UE di armonizzazione penale in materia di terrorismo del 2002 obbliga gli Stati membri a punire i crimini da esso disciplinati con «sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive» più severe di quelle previste per i corri-

¹⁶ Cfr., *supra*, sub par. 1.1, *in fine*.

¹⁷ 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, cfr. A. BERNARDI, *Sui rapporti tra diritto penale e soft law*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2011, pp. 536 ss.

¹⁸ V., *supra*, sub par. 1.1, nt. 7.

¹⁹ Cfr., *infra*, sub par. 1.4, nt. 32.

²⁰ Cfr., *infra*, sub par. 1.3, *in fine*.

²¹ Aperto alla firma a Riga il 22 ottobre 2015.

²² Cfr., *supra*, sub par. 1.1.

spondenti reati comuni dal diritto interno e che consentano alle autorità nazionali di emanare provvedimenti di estradizione, in relazione alle fattispecie previste agli articoli da 1 a 4 (art. 5, parr. 1 e 2). È inoltre imposta la «reclusione di durata massima non inferiore a 15 anni» per i fatti di direzione di un'associazione o di un gruppo terroristico e «non inferiore a 8 anni» nei casi di partecipazione dette associazioni o gruppi (art. 5, par. 3)²³.

Sempre in via di estrema sintesi, nel 2008 il legislatore UE è nuovamente intervenuto in tema di terrorismo per modificare e integrare la disciplina configurata dalla decisione quadro del 2002 succintamente descritta al capoverso precedente.

Per quanto concerne le previsioni di parte speciale, sulla scia della Convenzione del Consiglio d'Europa «sulla prevenzione del terrorismo»²⁴ questa nuova fonte penale varata nell'ambito dell'ex terzo pilastro dell'Unione europea ha introdotto nell'ordinamento giuridico UE le fattispecie di: «pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo», la quale 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 2002²⁵, «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); di «reclutamento a fini terroristici», che sanziona «l'induzione a commettere» uno dei suddetti atti, nonché a tenere condotte di direzione di o di partecipazione ad associazioni o gruppi terroristici (art. 1, par. 1, lett. b); e, infine, di «addestramento a fini terroristici», che colpisce «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 terroristici²⁶ «nella consapevolezza che le istruzioni impartite sono intese per conseguire tale obiettivo» (art. 1, par. 1, lett. c).

Per quanto concerne le modifiche di parte generale, invece, la decisione quadro in esame rimette ai Paesi membri la scelta discrezionale in ordine alla punibilità o meno del tentativo di addestramento e di reclutamento commessi con finalità di terrorismo (art. 1, par. 2). A prima vista, pertanto, la punibilità del tentativo di pubblica provocazione a commettere atti terroristici sembrerebbe essere stata esclusa dal legislatore dell'Unione; eppure, di fatto – fatti salvi i sistemi penali, come quello italiano, in cui la giurisprudenza di legittimità tenta di arginare l'applicabilità del tentativo rispetto ai reati di mero pericolo – tale ipotesi ben può finire con l'essere penalmente perseguita in conseguenza dell'applicazione delle diverse norme di parte generale sul tentativo vigenti in ciascun Paese membro²⁷.

1.4. *Gli orientamenti di politica criminale comuni alle fonti antiterrorismo sovranazionali e l'“impatto armonizzante” di queste ultime sui sistemi penali nazionali. Una duplice valutazione critica.*

Come si evince dall'assai succinta descrizione delle fonti “esterne” di lotta al terrorismo attraverso il diritto penale effettuata nei paragrafi precedenti, *sotto il profilo contenutistico* queste ultime si contraddistinguono per una notevole dilatazione del perimetro del penalmente rilevante e per il tenore spiccatamente preventivo e repressivo degli obblighi di incriminazione da esse imposti ai legislatori nazionali. Le figure di reato delineate dalle fonti in questione dispongono l'incriminazione di atti meramente preparatori, attribuiscono nella costruzione

²³ Fatte salve le ipotesi in cui le condotte di direzione di un'associazione o di un gruppo terroristico siano finalizzate alla commissione di atti di mera minaccia di realizzare ulteriori atti terroristici: ipotesi nelle quali «la durata massima della reclusione non è inferiore a 8 anni» (art. 5, par. 3).

²⁴ Cfr., *supra*, sub par. 1.2.

²⁵ Fatta salva la minaccia a commettere atti terroristici di cui alla lett. i) dello stesso art. 1.

²⁶ Eccezione fatta, anche in questo caso, per la minaccia cui si è fatto riferimento alla nt. precedente.

²⁷ Del resto, parrebbe possibile affermare che la punibilità del tentativo di pubblica provocazione a commettere atti terroristici in forza dell'applicazione delle regole nazionali di parte generale sul delitto tentato sia una soluzione accolta con favore dalla Commissione europea. Nella “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” (COM(2014) 554 final), infatti, l'“esecutivo europeo” sembra avallare a più riprese i casi in cui – in assenza di una fedele trasposizione delle fattispecie incriminatrici UE da parte del legislatore statale – l'applicazione delle norme domestiche di parte generale consentono di estendere in via “suppletiva” l'ambito di operatività dei reati terroristici nazionali di derivazione eurounitaria.

dei precetti un ruolo centrale alla componente finalistica a discapito della componente fattuale e infine prevedono sanzioni penali severe e comunque maggiori rispetto al massimo editto rinvenibile nei singoli ordinamenti nazionali per i reati comuni corrispondenti.

Sotto il profilo del loro "impatto armonizzante", poi, le fonti penali sovranazionali svolgono un ruolo d'impulso determinante nell'ambito del movimento di riforma delle legislazioni antiterrorismo nazionali. *In primo luogo*, infatti, le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si rivelano per la loro provenienza e struttura – oltre che le più autorevoli – le più pratiche e veloci da adottare in situazioni di emergenza e le più influenti sul contenuto delle fonti penali "concorrenti" a livello sia regionale sia nazionale. *In secondo luogo*, le Convenzioni del Consiglio d'Europa in tema di terrorismo sembrano aver acquisito col tempo una sempre maggiore incidenza sulle legislazioni penali dei relativi Stati parte, intervenendo come una sorta di "fonti interposte" tra le risoluzioni suddette e gli atti normativi eurounitari di armonizzazione. *In terzo luogo*, infine, seppure spesso "arrivano per ultime" rispetto agli strumenti or ora richiamati (recepiscono, almeno in parte, i contenuti salienti), le fonti UE sono indubbiamente dotate di una forza armonizzante particolarmente accentuata, stanti soprattutto i meccanismi di giustiziabilità degli obblighi di tutela penale in esse sanciti azionabili attraverso le procedure pregiudiziali (art. 267 TFUE) o d'infrazione (art. 258 TFUE) dinanzi alla Corte di giustizia. Inoltre, l'attribuzione all'Unione europea di una competenza penale – sia pure concorrente – in materia di terrorismo e il successivo esercizio di detta competenza produce l'effetto di attrarre nell'orbita dell'intero diritto UE tutte le norme nazionali che regolano la materia medesima, indipendentemente dal fatto che queste ultime siano state varate prima o dopo rispetto alle fonti eurounitarie, o ancora in trasposizione di fonti provenienti dall'ordinamento giuridico internazionale o del Consiglio d'Europa.

In particolare, seppure l'operato di fattori vuoi imputabili agli Stati (quali la varietà delle tradizioni penali nazionali²⁸ e i diversi approcci adottati dai legislatori domestici in sede di trasposizione delle fonti succitate²⁹), vuoi imputabili al sistema istituzionale "regionale" (quali le imperfezioni strutturali insite nello schema delle «norme minime», la differente funzione svolta dalle norme penali europee rispetto a quella svolta dalle norme interne varate in loro attuazione³⁰ e la mancanza di una adeguata armonizzazione delle più importanti regole di parte generale su scala continentale³¹) siano forieri di un'armonizzazione "a geometria parzialmente variabile", l'impatto prodotto nei singoli contesti nazionali dalla normativa antiterrorismo varata dall'Unione risulta essere sempre alquanto significativo. La normativa UE in materia di terrorismo è stata infatti recepita o comunque implementata dalla maggioranza dei Paesi del Vecchio Continente³², e le divergenze più evidenti tra le norme penali di parte speciale di tali Paesi nella detta materia sono state ormai in buona parte limiate. Ma vi è di più: *al termine di questa prima tappa*, pare possibile affermare anche che le riforme legislative in tema di terrorismo partorite dai principali Paesi membri dell'Unione contengono al proprio interno disposizioni non mutuata dalle norme UE e caratterizzate dal fatto di esasperare ulteriormente il tono "funzionale-preventivo" e "assiologico-retributivo" che, peraltro, caratterizzano entrambe queste categorie di fonti.

²⁸ Varietà che permane nonostante la generale tendenza a loro superamento o, comunque, alla loro «rimeditazione funzionale» all'avanzamento del processo di integrazione europea in materia penale attraverso opere di «mediazione culturale»: in questo senso, per tutti, v. A. BERNARDI, *Leuropeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004, pp. 53 ss. e R. SICURELLA, *Il Corpus Juris come modello per la definizione di un sistema penale europeo*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura di G. Grasso, R. Sicurella, Milano, 2007, pp. 785 ss.

²⁹ Inoltre, mentre per alcuni Paesi UE il modello di lotta al terrorismo attraverso il diritto penale veicolato dalle fonti eurounitarie rappresentava una considerevole novità dal punto di vista politico-criminale, altri Paesi membri disponevano già di un apposito apparato di norme penali antiterrorismo addirittura prima che entrasse in vigore la decisione quadro varata dall'Unione nel 2002: cfr., *infra*, sub par. 2.

³⁰ Sul tema, da ultimo e per tutti, v. A. BERNARDI, *Il difficile rapporto tra fonti penali interne e fonti sovranazionali*, cit., pp. 9 ss. (in particolare pp. 39 ss.).

³¹ Nonostante l'Unione europea sembri nutrire un certo interesse nei confronti di una simile armonizzazione (in questo senso, nell'ambito del diritto UE *soft*, cfr. il "Libro verde sul ravvicinamento, il reciproco riconoscimento e l'esecuzione delle sanzioni penali nell'Unione europea", COM(2004) 334 def., 30 aprile 2004, in particolare parr. 3 ss., e, seppure con toni assai più cauti, la "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Verso una politica penale dell'Unione europea: garantire l'efficace attuazione delle politiche dell'Unione attraverso il diritto penale", COM(2011) 573 def., 20 settembre 2011), rimane tuttora irrisolta la questione relativa all'esistenza o meno di una competenza "implicita" dell'Unione stessa a varare «norme minime» di parte generale che non si limitino a richiamare regole e istituti così come disciplinati dai diversi Paesi membri ma che ne forniscano, invece, un nucleo contenutistico comune su scala continentale.

³² V. "Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della decisione quadro 2008/919/GAI", cit., p. 5 e, per maggiori dettagli, il "Commission Staff Working Document" allegato alla medesima relazione.

2.

Seconda tappa: le “legislazioni-modello” nazionali di lotta al terrorismo traspositive o comunque attuative delle fonti eurounitarie.

Alcuni indizi dell'ormai assai avanzata armonizzazione delle fattispecie incriminatrici nazionali in tema di terrorismo possono essere rinvenuti nelle legislazioni penali di Italia, Francia Spagna e Regno Unito. Queste ultime suscitano particolare interesse per le relazioni – per così dire – ambivalenti instaurate con la normativa eurounitaria antiterrorismo vigente³³ o attualmente in discussione in seno alle istituzioni³⁴. *Da un lato*, infatti, durante la fase di preparazione delle fonti dell'Unione 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 terrorismo; *dall'altro lato*, tuttavia, durante la fase di attuazione di tali fonti i legislatori nazionali manifestano in maniera sempre più marcata una tendenza a conformare i propri ordinamenti penali “peccando per eccesso” (e cioè esercitando il margine di discrezionalità residuo in ordine ai giudizi di meritevolezza e di necessità di pena già svolti dal legislatore UE per incriminare fatti ulteriori rispetto a quelli selezionati da quest'ultimo e ancor più lontani dall'offesa al bene giuridico tutelato).

Nel 2015³⁵, la *normativa antiterrorismo italiana* è stata ritoccata dalla legge 17 aprile, n. 43 per introdurre il reato di “organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo” (art. 270 *quater*.1 c.p.)³⁶ e per estendere l'ambito di applicazione delle fattispecie di arruolamento con finalità di terrorismo (art. 270 *quater* c.p.) e di addestramento con la medesima finalità (art. 270 *quinquies* c.p.). In seguito alla legge ora richiamata, in particolare, tali fattispecie assoggettano a pena (peraltro, particolarmente severa), rispettivamente, anche i fatti di chi si arruola (art. 270 *quater*, co. 2 c.p.) e (non solo di chi si addestra, ma anche) di chi si auto-addestra (art. 270 *quinquies*, co. 1 c.p.).

In linea – come presto si vedrà – con le scelte legislative effettuate all'interno degli altri “Paesi-simbolo” nell'ambito della lotta al terrorismo, nel fare terra bruciata attorno ai comportamenti prodromici al compimento di atti terroristici il legislatore italiano si è spinto persino oltre rispetto agli obblighi di tutela imposti dalle fonti UE. Esso, infatti, ritiene meritevole di pena anche le condotte – del tutto assenti all'interno di queste ultime – di arruolamento e di addestramento con finalità di terrorismo “passivi”: e cioè, per l'appunto, di coloro che si arruolano, si addestrano o che persino si “auto-addestrano”.

Lo stesso approccio ulteriormente espansivo del penalmente rilevante rispetto ai già vasti confini tracciati dalle fonti UE pare essere stato adottato anche in Francia, ove il legislatore è intervenuto nel 2014 (*Loi* 2014-1353) per introdurre – oltre ai reati di provocazione a commettere atti di terrorismo e di apologia di tali atti (art. 421-2-5 *C.p.*) – la figura dell'«*entreprise individuelle*» (art. 421-2-6 *C.p.*). Quest'ultima, in particolare, sanziona a determinate condizioni (per vero, tutto fuorché restrittive) il compimento individuale di meri atti preparatori che preconizzino 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 provochino direttamente alla commissione di atti di terrorismo o che ne facciano comunque apologia.

Dalla lettura dei precetti costruiti dal legislatore francese con la novella del 2014 si evince, pertanto, che anche quest'ultimo ha adottato una strategia di contrasto al terrorismo internazionale incentrata su una tutela penale a soglia non solo sensibilmente anticipata rispetto alla lesione del bene giuridico protetto, ma anche – nel caso dell'«*entreprise individuelle*» – evidentemente eccedente le fasi prodromiche individuate dalle fonti UE vigenti. Eccessi punitivi di matrice puramente nazionale del calibro di quello appena richiamato, peraltro, possono mettere in grave pericolo i diritti fondamentali dell'individuo: pericolo che si rivela ancor

³³ Cfr., *supra*, sub par. 1.3.

³⁴ Cfr., *infra*, sub par. 3.

³⁵ Ancor più recentemente, inoltre, il legislatore italiano è nuovamente intervenuto con la legge n. 153/2016 per introdurre le figure di “finanziamento di condotte con finalità di terrorismo” (art. 270 *quinquies*.1 c.p.), di “sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo” (art. 270 *quinquies*.2 c.p.) e di “terrorismo nucleare” (art. 280 *ter* c.p.), 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 (270 *septies* c.p.).

³⁶ Per un'analisi di una delle prime pronunce sulla fattispecie in questione, 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.

più concreto e attuale se si tiene in debito conto anche il diffuso orientamento di “politica giudiziaria” – soprattutto all’interno delle Corti nazionali – teso a riconoscere a tali fattispecie contorni ancor più vasti di quelli già tratteggiati dal legislatore³⁷.

L’aumento e la dilatazione delle fattispecie incriminatrici di condotte prodromiche rispetto all’azione terroristica e il conseguente arretramento della tutela penale a soglie sconosciute persino alle fonti UE sono tendenze che sembrano caratterizzare anche la *legislazione spagnola*. Con l’entrata in vigore della *Ley Orgánica* n. 2/2015, infatti, nel codice penale iberico spiccano ora reati quali: l’«*adoctrinamiento*» – punibile anche se “passivo” – e l’«*adiestramiento*» – comprensivo, oltre che del fatto di chi riceve addestramento, anche di quello di chi si auto-addestra – con finalità di terrorismo e il trasferimento all’estero con finalità di terrorismo (art. 575 *C.P.*); il finanziamento del terrorismo, punibile anche a titolo di colpa grave (art. 576, co. 4 *C.P.*); la pubblica glorificazione o giustificazione del terrorismo e il discredito, denigrazione o umiliazione di vittime di reati terroristici (art. 578 *C.P.*); la diffusione di messaggi o consegne per incitare altri alla commissione di tali reati (art. 579 *C.P.*).

Ma gli eccessi punitivi del legislatore spagnolo non riconducibili a obblighi di incriminazione di origine UE riguardano anche l’ambito dei reati associativi. Oggi, infatti, il codice penale spagnolo predispone un modello non più unitario bensì differenziato, affiancando all’associazione od organizzazione terroristica – sodalizio costruito in linea con i requisiti richiesti dalla normativa eurolunitaria – anche il gruppo terroristico, la cui struttura viene invece ricavata (non senza margini di ambiguità) *a contrario* dalle caratteristiche dell’associazione od organizzazione terroristica e il cui trattamento sanzionatorio è per giunta parificato – qualora ne venga provata la finalità di terrorismo – a quello previsto per la più articolata (e dunque più grave) ipotesi di associazione/organizzazione³⁸.

Come noto, tuttavia, il modello nazionale maggiormente emblematico delle tendenze anzidette è certamente quello elaborato *nel Regno Unito*. Al di là delle recenti modifiche apportate dal *Counter-Terrorism and Security Act 2015*, le assi portanti della lotta al terrorismo attraverso il diritto penale sostanziale sono contenute nei *Terrorism Acts* del 2000 – la cui principale novità, come altrettanto noto, era rappresentata dalla definizione generale di terrorismo fornita dalla *Section 1* – e del 2006. Quest’ultimo strumento normativo, in particolare, ha introdotto nell’ordinamento giuridico del Regno Unito reati quali la “*preparation of terrorist acts*” (*Section 5*), il “*training for terrorism*” (comprensivo, anche in questo caso, dei fatti di addestramento “passivo”: *Section 6*), la mera “*attendance at a place used for terrorist training*” (*Section 8*), nonché l’“*encouragement of terrorism*” (sia diretto che indiretto: *Section 1*) e la “*dissemination of terrorist publications*” (*Section 2*).

Le fattispecie incriminatrici disciplinate da quest’ultima *Section*, in particolare, danno implicita attuazione al reato di “pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo” previsto dalla decisione quadro UE del 2008. Il loro contenuto, tuttavia, è foriero di particolari difficoltà e “imbarazzi” ermeneutici, stante la loro sproporzionata incidenza sulla libertà di espressione³⁹ e la loro vieppiù estesa area di competenza, la quale include persino le ipotesi di provocazione volte alla preparazione di atti terroristici – oppure, addirittura, volte soltanto all’istigazione di tali atti – e sottopone a pena persino condotte sorrette dal mero *being «reckless»*.

Come se ciò non bastasse, al *corpus* di precetti maggiormente intransigente all’interno del panorama continentale il legislatore del Regno Unito ha affiancato pene che sembrano varcare ampiamente i confini più remoti della proporzionalità. Basti pensare – a titolo meramente esemplificativo – al reato di “*preparation of terrorist acts*” sopra richiamato, il quale viene

³⁷ In questo senso, per tutti, v. A. BERNARDI, *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, cit., pp. 33-34. La tendenza descritta nel testo pare trovare particolari riscontri nel *case law* delle Corti di merito: a titolo meramente esemplificativo, davvero emblematico – all’interno di un campionario che pare in costante aumento – è il recentissimo caso dell’arresto 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* e successivamente condannato per il reato di apologia del terrorismo di cui al succitato art. 421-2-5 *C.p.* Alcune Corti nazionali di legittimità, al contrario, praticano talora notevoli sforzi ermeneutici “costituzionalmente orientati” per contenere i suddetti pericoli e per ricavare norme incriminatrici maggiormente in linea con i principi e i diritti fondamentali che governano la materia penale. Per quanto riguarda, a titolo puramente esemplificativo, il panorama italiano, in riferimento ad alcune sentenze della Corte di cassazione in tema di associazione con finalità terroristica, di addestramento con la medesima finalità e di finalità di terrorismo in relazione a manifestazioni di dissenso politico, v. E. FRONZA, *Tutela penal anticipada y normativa antiterrorismo en el ordenamiento italiano*, in *Terrorismo y derecho penal*, a cura di K. Ambos, E. Malarino, C. Steiner, Berlino, 2015, pp. 257 ss. Sempre in riferimento al panorama italiano, v. da ultimo R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, in *Dir. pen. cont.*, 30 marzo 2017.

³⁸ Da ultimo e per tutti, diffusamente, v. F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 283 ss. (in particolare pp. 303 ss.).

³⁹ Cfr. A. HUNT, *Criminal Prohibition on Direct and Indirect Encouragement of Terrorism*, in *Cr. Law Rev.*, 2007, pp. 441 ss.

punito addirittura con l'«*imprisonment for life*». A tutto ciò si accompagnano, infine, regole procedurali speciali e derogatorie rispetto ai canoni basilari del giusto processo penale – tra cui spiccano, in particolare, le svariate ipotesi d'inversione dell'onere della prova dalla pubblica accusa all'imputato – e un articolato sistema di misure “quasi penali” dall'elevatissimo tasso di incidenza sulla libertà personale dell'individuo.

Eppure, mentre *da un lato* la legislazione antiterrorismo eurounitaria ha avuto un impatto davvero minimo sul sistema giuridico del Regno Unito⁴⁰, *dall'altro lato* la polarizzazione incontrollata della risposta penale predisposta dal legislatore UK verso la prevenzione generale e la mera retribuzione e i chiari e notevoli eccessi punitivi rispetto alle previsioni contenute nelle fonti dell'Unione non hanno impedito al modello in questione di influenzare a più riprese le scelte operate dai legislatori degli altri Stati UE, della Piccola e della Grande Europa e persino dei principali attori della comunità internazionale. Per quanto qui interessa, in particolare, pare evidente come una parte delle soluzioni penali introdotte con il *Terrorism Act 2006* abbiano anticipato – quantomeno nel loro nucleo essenziale – quelle recepite dalla decisione quadro del 2008. Ancor prima, inoltre, un esempio emblematico dell'“incidenza invertita” esercitata dalla normativa antiterrorismo del Regno Unito sull'operato degli organismi sovranazionali è dato dall'“esportazione” della definizione di terrorismo fornita dal *Terrorism Act 2000*, la quale ha 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»⁴¹.

2.1. *Gli eccessi punitivi dei sistemi penali nazionali e il loro rapporto con le fonti penali sovranazionali in materia di terrorismo.*

Ricapitolando quanto emerso *al termine di questa seconda tappa*, pare possibile affermare che i legislatori dei Paesi UE succintamente indagati in questa sede tradiscono una tendenza a superare le fonti sovranazionali in termini di rigidità preventiva e repressiva, adottando in particolare soluzioni punitive ancor più rigorose rispetto a quelle imposte dalla disciplina eurounitaria vigente in materia di terrorismo. Come si avrà modo di verificare nella tappa successiva, il “viaggio di ritorno” dalle suddette legislazioni nazionali alla normativa antiterrorismo attualmente in discussione nelle sedi dell'Unione europea sembra fornire addirittura indizi di quella che potrebbe essere definita un'“influenza invertita” esercitata da tali legislazioni sull'attività del legislatore UE.

3. *Terza tappa: la proposta di direttiva COM(2015) 625 final sulla lotta al terrorismo attraverso il diritto penale.*

Allo scopo di “stare al passo con i tempi” e di adeguare la normativa eurounitaria alle recenti risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, le istituzioni UE stanno attualmente discutendo adozione e contenuti di una nuova direttiva sulla lotta al terrorismo attraverso il diritto penale, sostitutiva delle decisioni quadro vigenti e capace di imporre discipline penali antiterrorismo «più coerenti, globali e allineate» su scala europea.

Al pari degli strumenti di *ex terzo pilastro* ai quali la direttiva in questione succederebbe⁴², allo stadio attuale dei negoziati l'obiettivo generale di potenziare ulteriormente il grado di armonizzazione delle legislazioni penali antiterrorismo dei Paesi UE verrebbe perseguito attraverso previsioni sia di parte speciale sia di parte generale dal tenore ancor più marcatamente preventivo e repressivo.

In via di estrema sintesi, *per quanto riguarda i profili di parte speciale*, le principali novità proposte consistono nell'obbligo imposto ai legislatori nazionali di sanzionare penalmente i “viaggi all'estero con fini terroristici” e la loro “organizzazione o agevolazione” (artt. 9-10),

⁴⁰ Al tempo dell'entrata in vigore delle decisioni quadro UE del 2002 e del 2008, infatti, «*the UK had already equipped itself with a comprehensive set of laws against terrorism*»: 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?*, a cura di F. Galli, A. Weyembergh, Bruxelles, 2012, p. 119.

⁴¹ K. ROACH, *Comparative Counter-Terrorism*, New York, 2011, p. 257.

⁴² Cfr., *supra*, sub par. 1.3.

nonché il fatto di “ricevere addestramento” allo stesso fine (art. 8). *In primo luogo*, pertanto, la proposta in esame intende recepire le soluzioni di contrasto al terrorismo imposte dalle fonti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite prima⁴³ e da quelle del Consiglio d’Europa poi⁴⁴; *in secondo luogo*, inoltre, la proposta stessa mira a obbligare gli Stati UE ad incriminare quelle ipotesi di “addestramento passivo” più volte richiamate e – come si è visto⁴⁵ – già incriminate dalle recenti riforme degli Stati membri assunti come modello della presente indagine.

Per quanto riguarda i profili di parte generale, invece, il *quid novi* più significativo della proposta in esame consisterebbe nell’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); l’istigazione a commettere tutti i reati disciplinati dalla normativa europea senza distinzione alcuna (art. 16, par. 2); il tentativo di viaggiare all’estero a fini terroristici e di addestramento o reclutamento con la medesima finalità (art. 16, par. 3).

3.1. *L’ulteriore potenziamento in chiave preventiva e repressiva della normativa antiterrorismo UE e il rischio di un’armonizzazione differenziata da Stato a Stato.*

Giunti *al termine di questa terza tappa*, parrebbe possibile affermare che tutte le opzioni di politica criminale abbozzate e criticate durante le precedenti tappe del percorso tracciato vengano nuovamente riproposte e addirittura potenziate nei nuovi progetti normativi UE. “Allo stato degli atti”, infatti, tali progetti sembrano voler adottare all’interno dell’Unione le politiche criminali, i modelli e le soluzioni adottate altrove (nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con successivo intervento del Consiglio d’Europa, prima; e nei principali Stati UE, poi), formulando disposizioni penali a soglia ancor più anticipata, a impronta ancor più marcata – soggettivistica e dal baricentro ancor più collocato attorno al tipo d’autore coinvolto rispetto a quelle oggi in vigore in sede UE⁴⁶. Inoltre, la concreta operatività di tali disposizioni potrebbe rivelarsi imprecisa e variabile da Stato a Stato: ciò in quanto, *da un lato*, gli istituti di parte generale richiamati dalla proposta in esame (e cioè, si ripete: l’istigazione, il concorso e il tentativo) appaiono potenzialmente idonei a estendere ancor più l’ambito di applicazione dei reati terroristici di derivazione UE; *dall’altro lato*, tuttavia, detti istituti non vengono in alcun modo definiti dal legislatore dell’Unione, cosicché la loro disciplina, interpretazione ed applicazione viene rimessa interamente a ciascuno Stato membro e alle relative – e, talora, ben diverse – tradizioni penali. Pertanto, il reale “impatto armonizzante” eventualmente prodotto dalla direttiva adottanda su quei Paesi membri che non hanno già varato ed “esportato” in sede UE simili soluzioni potrebbe rivelarsi, a giochi fatti, “*jeopardized*” o comunque minore rispetto a quanto auspicato dal legislatore stesso e, in particolare, dalla Commissione europea.

Inoltre, anche i dubbi che tuttora circondano il regime degli effetti giuridici prodotti da direttive che modificano, annullino o – come accadrebbe in caso di approvazione della proposta in esame – sostituiscano decisioni quadro UE vigenti, possono determinare «*heterogeneous conditions*» su scala continentale, contrariamente al progetto istituzionale sancito nel Trattato di Lisbona di garantire una «*single judicial area*» ai cittadini dell’Unione⁴⁷. Ci si potrebbe chiedere, in particolare, quale sarebbe la sorte degli obblighi di incriminazione contenuti negli strumenti di *ex terzo pilastro* all’interno di quei Paesi membri che non sarebbero vincolati dalla direttiva di armonizzazione adottanda⁴⁸. Qualora, infatti, la direttiva adottanda si limitasse a modificare le decisioni quadro vigenti, detti Paesi resterebbero vincolati dalla disciplina posta

⁴³ Cfr., *supra*, sub par. 1.1.

⁴⁴ Cfr., *supra*, sub par. 1.2.

⁴⁵ Cfr., *supra*, sub par. 2.

⁴⁶ Da ultimo e per tutti, cfr. 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*.

⁴⁷ Sul tema, di recente e per tutti, v. 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.

⁴⁸ E cioè: il Regno Unito, il quale dispone ai sensi degli artt. 2 ss. del Protocollo 21 allegato al Trattato di Lisbona della facoltà di “*opt-in*” e di prendere dunque parte a tale direttiva ma si trova, come noto, ad affrontare i complessi negoziati correlati alla vieppiù intricata vicenda *Brexit* ex art. 50 TUE; l’Irlanda, il cui regime all’interno dello SLSG è disciplinato dal medesimo Protocollo; infine, la Danimarca, la quale invece non dispone della facoltà di “*opt-in*” sopra richiamata.

da queste ultime; ma nel caso in questione, ove tale direttiva rimuovesse le stesse decisioni quadro dal quadro delle fonti UE vigenti in materia di terrorismo, si potrebbe invece essere portati a concludere che non residuerebbe alcuna norma antiterrorismo dell'Unione europea capace di vincolare gli Stati membri destinati a non recepire l'eventuale nuova direttiva sulla lotta al terrorismo. Questi ultimi, dunque, riacquisterebbero così una competenza normativa esclusiva in materia di terrorismo, svincolata *in toto* da ogni tipo d'influenza di derivazione eurounitaria⁴⁹.

4. Quarta tappa: le relazioni tra le fonti penali nazionali ed eurounitarie in materia di terrorismo.

4.1. L'inasprimento delle legislazioni penali antiterrorismo e il reciproco influsso tra fonti nazionali e fonti eurounitarie.

Il *climax* di anticipazione, prevenzione e repressione che caratterizza l'intero movimento di riforma delle fonti penali di contrasto al terrorismo internazionale nei vari livelli in cui esso si sviluppa sembra generare, sotto svariati profili, momenti di tensione sempre più evidenti con i principi e i diritti fondamentali che governano lo *ius criminale*. Fattori quali – su tutti – il clima di ansia, di paura e di insicurezza collettiva e la logica emergenziale che tale clima instilla e consolida all'interno delle istituzioni, i conseguenti interventi normativi «frutto troppo spesso di frenesie interventiste legate all'emotività del momento»⁵⁰ e il disequilibrio vieppiù esasperato tra il livello di tutela della sicurezza collettiva e il grado di protezione dei principi e diritti fondamentali garantiti all'individuo nella materia penale incidono fortemente sulla qualità, sulla razionalità e talora persino sull'effettività degli stessi interventi di riforma in materia di terrorismo. *In primo luogo*, infatti, questi ultimi vengono assai spesso denunciati in dottrina per la loro illegittimità costituzionale a fronte della violazione dei principi di *extrema ratio*, di sufficiente determinatezza del precetto penale, di materialità e di offensività, nonché di proporzionalità e rieducatività della pena⁵¹. *In secondo luogo*, inoltre, i suddetti interventi di riforma vengono criticati a causa della scarsa applicabilità delle fattispecie incriminatrici da essi disciplinate, stanti il ruolo nettamente preminente svolto – all'interno di tradizioni penali quali quelle italiana e spagnola – dalla fattispecie associativa nell'ambito delle strategie di prevenzione e repressione della criminalità organizzata e l'importanza crescente che sempre la fattispecie associativa sembra inevitabilmente assumere anche in altri sistemi giuridici continentali, in seguito alla trasposizione/attuazione dell'obbligo di incriminazione sancito dall'art. 2 della decisione quadro UE del 2002.

Tuttavia, se *da un lato* il legislatore dell'Unione non è certo esente da colpe (stanti le istanze spiccatamente repressive che comunque promanano dal panorama giuridico europeo), *dall'altro lato* la sommaria indagine svolta in questa sede sembra mettere in luce che gli eccessi punitivi caldeggiati dalla proposta di direttiva sinteticamente descritta nei paragrafi precedenti siano non solo – di fatto – ben accetti a livello nazionale, ma addirittura anche attivamente promossi ed esportati in sede UE dai rappresentanti dei legislatori domestici operanti in seno alle istituzioni dell'Unione. Come si è visto, infatti, fatti quali i viaggi con finalità di terrorismo, l'organizzazione o agevolazione di questi ultimi e l'«addestramento passivo» diretto alla medesima finalità sono già oggi previsti come reato dalle legislazioni degli Stati membri qui presi in esame, sulla scia di quel fenomeno di *over-implementation* delle fonti europee antiterrorismo

⁴⁹ Per un'analisi di questo intricato problema, v. H. SATZGER, *Legal effects of directives amending or repealing pre-Lisbon framework decisions*, cit., in particolare p. 536.

⁵⁰ R. WENIN, *L'armonizzazione delle legislazioni penali nazionali*, cit., p. 196.

⁵¹ Diffusamente e per tutti, seppure con varietà di accenti e di soluzioni proposte, cfr.: V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., *passim* (in particolare pp. 313 ss.); K. SUGMAN STUBBS, F. GALLI, *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.; con specifico riferimento all'ordinamento giuridico tedesco, v. U. SIEBER, *Risk prevention by means of criminal law. On the legitimacy of anticipatory offenses in Germany's recently enacted counter-terrorism law*, *ivi*, pp. 251 ss.; da ultimo, F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., *passim* (in particolare pp. 439 ss.).

cui si è fatto riferimento in precedenza⁵².

4.2. *La “responsabilità politica condivisa” per la deriva securitaria delle fonti penali antiterrorismo dell’Unione europea.*

I modelli normativi costruiti a livello nazionale per rispondere all'emergenza terroristica sembrano dunque essere in fase di progressivo inasprimento per via non soltanto “indotta” dalle fonti UE, ma anche e prima ancora per via “spontanea”. Inoltre, grazie alla convergenza degli attori della scena politica europea sulla “logica dell'emergenza” e alla crescente importanza assunta dal metodo comparatistico in chiave di riforma del diritto vigente⁵³, le risposte penali fornite dai Paesi membri in tema di terrorismo – e, soprattutto, da quei Paesi la cui voce, per ragioni di ordine sia storico sia politico, gode di maggiore prestigio e credibilità nelle sedi istituzionali – sembrano *ricorrere circolarmente* all'interno del Vecchio Continente, alimentando una politica criminale antiterrorismo dai contenuti in larga parte condivisi.

In via di estrema approssimazione, il moto circolare delle soluzioni repressive domestiche emerso in questa sede sembra scandito in tre diverse fasi. *Nella prima fase*, quegli Stati che già si erano muniti di un apparato di norme penali di contrasto al terrorismo a dimensione prevalentemente o esclusivamente nazionale hanno in buona parte condizionato la costruzione dei precetti sovranazionali – e, per quanto maggiormente interessa in questa sede, delle «norme minime» di armonizzazione UE – nella materia in questione (*influenza “verticale ascendente”, spontanea e concorrente* delle fonti nazionali sulle fonti eurounitarie). *Nella seconda fase*, le stesse «norme minime» UE hanno esercitato un notevole “impatto armonizzante” sulle legislazioni penali domestiche (*influenza “verticale discendente” e indotta* da parte delle fonti eurounitarie sulle fonti nazionali). *Nella terza fase*, 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* sull'attività di produzione normativa del legislatore dell'Unione, il quale – come testimoniato dal contenuto del progetto di direttiva sopra tratteggiato⁵⁴ – si fa trovare pronto a sposare tutte le soluzioni “iper-repressive” adottate e promosse dai legislatori nazionali.

Questo «tendenziale parallelismo riscontrabile tra i Paesi membri e le organizzazioni sovranazionali sul piano delle scelte di politica criminale»⁵⁵ e questa circolarità dei modelli nazionali nel processo di armonizzazione europea delle legislazioni penali di contrasto al terrorismo internazionale sembrano mettere a nudo una responsabilità duplice degli Stati membri per la deriva securitaria delle fonti penali europee sul tema in questione. Questi ultimi, infatti, ben lungi dal 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 – dal “freno di emergenza”⁵⁶ al ricorso in annullamento dinnanzi alla Corte di giustizia⁵⁷ se non addirittura, in via di *extrema ratio*, ai controlimiti, per non parlare del ruolo attivo che i Parlamenti nazionali possono svolgere già nelle fasi ascendente e discendente del *law making process* europeo⁵⁸ –, durante i negoziati non fanno 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, esasperano appunto ulteriormente tali contenuti adottando a livello nazionale soluzioni ancora più spregiudicate per additare poi gli atti normativi europei come le fonti da cui scaturiscono, senza alcuna via d'uscita, simili norme (“*responsabilità commissiva*”).

⁵² Cfr., *supra*, sub par. 2 e 2.1.

⁵³ Così, all'interno di una vastissima bibliografia: A. BERNARDI, *Verso una codificazione penale europea? Ostacoli e prospettive*, in *Annali dell'Università di Ferrara – Scienze giuridiche*, Sez. Saggi, 1996, pp. 59 ss.; 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*, a cura di L. Foffani, Milano, 2006, p. 81; 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, p. 245; K. AMBOS, *Comments on the Model Penal Code and European Criminal Law*, *ivi*, p. 230.

⁵⁴ Cfr., *supra*, sub par. 3.

⁵⁵ A. BERNARDI, *Il difficile rapporto tra fonti interne e fonti sovranazionali*, *cit.*, p. 31.

⁵⁶ Art. 83, par. 3 TFUE.

⁵⁷ Art. 267, lett. b) TFUE.

⁵⁸ V. i Protocolli nn. 1 “sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea” e 2 “sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” allegati al Trattato di Lisbona.

5.

Alla fine del percorso: i possibili rimedi eurounitari allo squilibrio sempre più marcato tra la garanzia della sicurezza collettiva e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.

Ricapitolando quanto rilevato *al termine delle quattro tappe* del percorso tracciato, dalla brevissima rassegna delle normative antiterrorismo nazionali e sovranazionali effettuata in questa sede sembra emergere: *in primo luogo*, che tali normative risultano strettamente interconnesse e che, nel panorama europeo, le legislazioni penali di contrasto al terrorismo internazionale degli Stati UE hanno ormai raggiunto un significativo grado di armonizzazione dal punto di vista contenutistico; *in secondo luogo*, che gli Stati stessi stanno influenzando in maniera viepiù evidente l'attività del legislatore eurounitario, promuovendo gli interventi legislativi da essi effettuati a livello nazionale per "trapiantarli" nell'ordinamento giuridico dell'Unione; *in terzo luogo*, che il movimento di riforma delle legislazioni antiterrorismo complessivamente considerato mette in luce l'esistenza di alcune opzioni di politica criminale ormai ampiamente condivise e "scolpite" su scala continentale; *in quarto luogo*, infine, che le opzioni di politica criminale in questione si pongono in contrasto sempre più netto con i principi e diritti fondamentali che governano la materia penale (contrasto per il quale sembra sussistere, si ripete, una "responsabilità politica condivisa" tra l'Unione e gli Stati membri).

I cortocircuiti alimentati da una simile circolarità politico-criminale paiono infatti sempre più evidenti. Le più recenti riforme di lotta al terrorismo attraverso il diritto penale attuate e progettate in Europa rappresentano *un ulteriore passo in avanti* verso il polo della prevenzione e repressione estrema del fenomeno stesso⁵⁹ e *un ulteriore passo indietro* rispetto al polo della tutela dei diritti fondamentali del terrorista reale o presunto. Ritengo, pertanto, che gli strumenti normativi indagati sommariamente in questa sede non garantiscano affatto un adeguato equilibrio tra l'esigenza di assicurare la sicurezza collettiva e la necessità di tutelare i diritti fondamentali dell'uomo; e che, pertanto, sia necessario un "cambio di rotta" nella lotta al terrorismo attraverso il diritto penale.

Eppure, a fronte di strategie d'azione così affermate in seno a pressoché tutte le istituzioni nazionali e sovranazionali e almeno tendenzialmente acclamate da una buona parte dell'opinione pubblica, individuare possibili soluzioni pare un compito particolarmente arduo. In tema di terrorismo sembra registrarsi infatti una frattura particolarmente evidente tra le linee di pensiero espresse dalla dottrina e le scelte di politica criminale effettuate dai legislatori dei diversi livelli ordinamentali.

In ogni caso, nell'intento ostico se non addirittura illusorio di ricalibrare una circolarità di modelli che risulta problematica in termini assiologici, si potrebbe tentare di suggerire alcuni correttivi verosimilmente percorribili in un triplice arco temporale di breve, di medio e di lungo periodo.

In una prospettiva di breve periodo, un possibile rimedio all'ulteriore deriva securitaria delle fonti antiterrorismo UE parzialmente indotta dagli Stati membri potrebbe essere ravvisato nella disapplicazione delle norme antiterrorismo nazionali più "estreme" per contrasto con il principio di proporzionalità delle restrizioni alle libertà fondamentali dell'individuo e delle sanzioni penali tutelato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁶⁰. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta ha infatti acquisito «lo stesso valore giuridico dei trattati» (art. 6, par. 1 TUE), divenendo dunque «idonea a produrre *effetto diretto* negli ordinamenti degli Stati membri»⁶¹: ragion per cui, nel *leading case Fransson*⁶² la Corte si giustifica non ha mancato di riconoscere indistintamente tale effetto a tutte le norme espresse dalla

⁵⁹ In questo senso, da ultimo, v. H. HERLIN-KARNELL, *The EU as a Promoter of Preventive Criminal Justice and the Internal Security Context*, cit., *passim*.

⁶⁰ Art. 49, par. 3 CDFUE. Sul problema della proporzionalità delle sanzioni comminate dagli obblighi di incriminazione UE, cfr. H. SATZGER, *Politica criminale europea: pericoli o prospettive per gli ordinamenti penali nazionali all'interno dell'Unione europea*, in *Europa e diritto penale*, a cura di C. E. Paliero, F. Viganò, Milano, 2013, p. 298. Il rimedio della disapplicazione della normativa nazionale per contrasto con la Carta dei diritti fondamentali UE, peraltro, non risulterebbe praticabile in relazione al Regno Unito, il quale – al di là della vicenda *Brexit* – non è vincolato al rispetto delle norme sancite dalla Carta in forza del Protocollo 30 allegato al Trattato di Lisbona.

⁶¹ F. VIGANÒ, *Doppio binario sanzionatorio e ne bis in idem: verso una diretta applicazione dell'art. 50 della Carta? A margine di Corte EDU, Sez. II, sent. 4 marzo 2014, Grande Stevens e a. c. Italia, ric. n. 18640/10 e a.*, in *questa Rivista*, nn. 3-4, 2014, p. 233.

⁶² Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Fransson*.

Carta⁶³. In questo modo, la diretta efficacia di queste ultime potrebbe essere invocata «al fine di monitorare, da una prospettiva “esterna”, [...] quegli abusi dell’etichetta emergenziale, che permettono di incidere su diritti umani fondamentali secondo meccanismi [...] impregnati di quello che è stato definito il “simbolismo efficientista” proprio della politica spettacolare» e di individuare, in definitiva, «standard minimi comuni di tutela dei diritti umani» su scala continentale⁶⁴.

Tuttavia, per debellare i suddetti «abusi dell’etichetta emergenziale», restituire maggiore razionalità alle normative penali di contrasto al terrorismo internazionale e garantire, al tempo stesso, la loro effettiva ed efficace applicazione pare necessario affiancare a una politica giudiziaria maggiormente garantista un programma istituzionale più solido e di più ampio respiro. In particolare, *in una prospettiva di medio periodo* diviene cruciale perseguire seriamente l’obiettivo di istituire una Procura europea sulla base dell’art. 86 TFUE per poi discutere un’eventuale estensione delle sue competenze all’accertamento dei reati terroristici in applicazione del par. 4 del medesimo articolo⁶⁵. La costruzione di una tale Procura, infatti, aggiungerebbe un altro tassello nella creazione di uno spazio europeo di giustizia penale⁶⁶ pienamente operativo e più correttamente bilanciato nel tutelare la libertà e la sicurezza dei cittadini UE: *in primo luogo*, infatti, la previsione di una cornice normativa chiara, uniforme e direttamente applicabile contenuta in una fonte regolamentare UE⁶⁷ agevolerebbe un’azione giudiziaria di indagine e di accertamento dei reati terroristici maggiormente effettiva, efficace e dissuasiva; *in secondo luogo*, inoltre, un quadro normativo sostanziale⁶⁸ e processuale unificato su scala europea in materia di terrorismo⁶⁹ consentirebbe «di superare le logiche ed i limiti tipici della cooperazione tradizionale»⁷⁰ anche in punto di tutela dei diritti fondamentali, rafforzando le garanzie dei soggetti indagati o imputati in procedimenti penali per i suddetti reati⁷¹.

Ma anche a voler sottacere i vari ordini di problemi correlati all’eventuale disapplicazione delle norme antiterrorismo interne e all’istituzione di un Pubblico ministero UE, non sembra possibile ottenere il risultato di una «migliore legislazione penale»⁷² senza prima aver raggiunto i traguardi di un’Unione saldamente ancorata a basi costituzionali coerenti e, in parallelo, di un diritto penale europeo ispirato a una politica criminale razionale. Seppure simili traguardi appaiano – oggi più che mai – di assai difficile realizzazione, *in una più sfocata prospettiva di lungo periodo* soltanto la loro realizzazione e la costruzione di un vero e proprio sistema penale UE facente capo a un edificio «*federal-supranational or confederate-intergovernmental, unified-single-layer or multi-level, centralized or decentralized, etc.*»⁷³ potranno fornire i presupposti necessari a garantire il tanto agognato equilibrio tra sicurezza collettiva e diritti fondamentali e spezzare una circolarità di modelli emergenziali di lotta al terrorismo che si rivela sempre più problematica. Banalmente, infatti, per contrastare efficacemente un fenomeno “anti-sistema” non serve altro che un sistema.

⁶³ V. Corte di giustizia, sent. *Fransson*, cit., punto 45. Diversamente, invece, cfr. Corte di giustizia, Grande Sezione, sent. 15 gennaio 2014, causa C-176/12, *Association de médiation sociale*, dove i giudici di Lussemburgo sembrano operare una più cauta distinzione tra principi e diritti e tra norme «atte ad essere applicate direttamente ed orizzontalmente nei rapporti fra privati ed altre prive di tale forza cogente» (V. PICCONE, *Una importante sentenza della Corte di giustizia UE in materia di diretta applicabilità delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, in *Dir. pen. cont.*, 14 marzo 2014, par. 7). In argomento, ma con accento parzialmente critico, v. 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 *questa Rivista*, n. 3, 2013, pp. 249-250.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ A favore di questa soluzione, per tutti, v. 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 e, da ultimo, 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.

⁶⁶ Artt. 3, par. 2 TUE e 67 TFUE.

⁶⁷ Art. 86, par. 1 TFUE.

⁶⁸ Al par. 2, infatti, l’art. 86 TFUE demanda la concretizzazione degli ambiti di competenza materiale dell’eventuale Procura europea alle “definizioni” dei reati contenute nel suo regolamento istitutivo.

⁶⁹ Risultato che potrebbe essere raggiunto, si ricorda, soltanto attraverso una decisione unanime del Consiglio europeo – previa approvazione del Parlamento europeo e previa consultazione della Commissione – la quale modificherebbe, contestualmente, i parr. 1 e 2 dell’art. 86 TFUE.

⁷⁰ G. BORGIA, *Pubblico ministero europeo*, cit., p. 2.

⁷¹ 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*, in *Dir. pen. cont.*, 29 ottobre 2015, pp. 10-11.

⁷² H. SATZGER, *Prospettive di un diritto penale europeo basato su una politica criminale europea*, in *Crit. dir.*, 2012, p. 184.

⁷³ J. BÖRÖCZ, *What is the EU?*, in *Int. Soc.*, Vol. 20(2), 2005, p. 154.