

ROBERTO BARTOLI

I PUNTI E LE LINEE NEL CONTRASTO AL TERRORISMO  
INTERNAZIONALE (\*)

SOMMARIO: 1. La lezione di Paolo Grossi: il punto e la linea. – 2. La fase del contrasto al terrorismo associativo strutturato. – 3. La fase del contrasto al terrorismo associativo destrutturato. – 4. La fase del contrasto al terrorismo individuale. – 5. La direttiva europea 2017/541: una nuova quarta fase? – 6. La trasformazione del concetto di terrorismo. – 7. Il nuovo paradigma di atto preparatorio basato su finalità criminosa generica. – 8. Vecchie e nuove tensioni con i principi di garanzia. La fattispecie associativa. – 8.1. Le fattispecie interrelazionali e monosoggettive connesse ad attività terroristiche. – 8.2. Istigazione e apologia dei reati di terrorismo. – 9. Verso nuovi strumenti di tutela: dalla Corte costituzionale alle Corti europee e dall'offensività alla proporzione.

1. *La lezione di Paolo Grossi: il punto e la linea*

Una delle grandi lezioni che ci ha donato il prof. Paolo Grossi è che il fenomeno socio-giuridico può essere guardato da due angoli visuali: dalla vicinanza del momento contingente oppure dalla distanza della prospettiva. Lo sguardo ravvicinato del momento contingente è quello del “vigentista” che si occupa del diritto positivo ed è destinato a cogliere il punto che di volta in volta si segna nello svolgersi degli accadimenti. Lo sguardo di chi vede le cose in prospettiva è quello dello storico ed è destinato a tracciare la linea che lega i diversi punti<sup>1</sup>.

Scopo di queste poche pagine è di soffermarsi sui diversi punti che sono stati segnati nel contrasto al terrorismo internazionale, per poi tentare di individuare la linea, o meglio, le linee che in qualche modo uniscono tali punti, e ciò nella convinzione che il fenomeno del terrorismo internazionale e gli strumenti per contrastarlo hanno ormai una loro storia, contratta nel tempo, ma ben articolata nei diversi passaggi. Storia dalla quale si possono ricavare alcune direttrici di fondo molto signifi-

(\*) Contributo realizzato per il progetto di ricerca “*Nuove tecnologie e lotta al (cyber)terrorismo ed al discorso d'odio in prospettiva europea*”, responsabile scientifico Roberto Flor.

<sup>1</sup> P. GROSSI, *Storicità del diritto*, Napoli, 2006, p. 9: «lo storico del diritto ha, secondo me, la funzione primaria di fungere da coscienza critica del giurista di diritto positivo. Costui ha di fronte quel punto fisso della linea, che è il diritto vigente, e spesso, isolandolo e immobilizzandolo, è troppo proteso ad assolutizzarlo. Lo storico del diritto deve richiamarlo alla elementare ma salvante verità che quel punto non è qualcosa di distaccato e di distaccabile ma anzi ben inserito in una linea che nasce prima, prosegue fino all'oggi e addirittura continua verso il futuro».

cative soprattutto per il tema penalistico fondamentale del rapporto di tensione che intercorre tra esigenze di tutela ed esigenze di garanzia.

## 2. *La fase del contrasto al terrorismo associativo strutturato*

Fino a qualche anno fa si era soliti affermare che la storia della lotta al terrorismo poteva essere distinta in due grandi fasi: la fase degli anni 70-80 del secolo scorso, caratterizzata dalla lotta al terrorismo interno, e quella del nuovo terzo millennio, caratterizzata dal contrasto al terrorismo internazionale<sup>2</sup>.

Oggi, si può tranquillamente ritenere che la stessa fase del contrasto al terrorismo internazionale può essere distinta in almeno tre periodi:

1) il primo periodo, segnato dall'attacco alle Torri gemelle di New York e che va dal 2001 al 2003;

2) il secondo periodo, contraddistinto dagli attentati di Madrid e di Londra e che va dal 2004 al 2011;

3) il terzo periodo, segnato da numerosi attentati realizzati in diversi Stati dell'Europa (Belgio, Francia, Danimarca, Svezia, Gran Bretagna), che va dal 2012 fino ai giorni nostri.

Il primo può essere definito il periodo del terrorismo internazionale strutturato.

Dal punto di vista fenomenologico è senz'altro la forma più grave, sia per la sussistenza di un'organizzazione per l'appunto saldamente strutturata (Al Qaeda), sia perché tale associazione ha dato concreta attuazione al suo programma criminoso ponendo in essere gli attentati alle Torri Gemelle e al Pentagono, attentati che per dinamiche e conseguenze si è indotti ad assimilare a un attacco bellico. D'altra parte, non ci stancheremo mai di precisare che si è trattato non di attacchi bellici ma criminali, in quanto realizzati non da uno Stato ma da un'organizzazione criminale. In estrema sintesi, possiamo dire che in questo primo periodo sul piano associativo, l'organizzazione presenta una struttura pesante e verticale e l'atto terroristico, oltretutto effettivamente realizzato, tende ad essere oggettivamente grave e finalizzato alla destabilizzazione politica di uno Stato.

Dal punto di vista della reazione "giuridica" occorre distinguere tra la strategia posta in essere dagli Stati Uniti d'America e quella degli Stati europei. Gli Stati Uniti hanno realizzato una strategia del tutto inedita, denominata guerra al terrore, caratterizzata dall'impiego di strumenti bellici contro un'organizzazione criminale

<sup>2</sup> M. PELISSERO, *Delitti contro la personalità dello Stato*, in M. PELISSERO (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, Torino, 2010, p. 5 ss.

di terrorismo internazionale<sup>3</sup>. Non è questa la sede per ripercorrere i numerosi problemi posti da questa strategia, sia sul piano del diritto nazionale che su quello del diritto internazionale e, in particolare, del diritto umanitario: sotto quest'ultimo profilo, basti ricordare soltanto l'elaborazione della figura dei c.d. "combattenti illegittimi" e il trattamento riservato a questa categoria di soggetti totalmente privo di garanzie. Una cosa è certa: si è assistito non solo a una torsione delle categorie giuridiche tradizionali, ma a volte addirittura al rovesciamento del diritto in strumenti di mera violenza fuori da qualsiasi limite e controllo (*Guantánamo docet*).

Per quanto riguarda l'Europa, non è stata accolta la strategia della guerra al terrore, ma sono stati adottati strumenti di contrasto di diritto penale. In particolare, riguardo alle fonti europee, sulla scia di quanto disposto dalle Nazioni Unite attraverso la risoluzione n. 1373/2001, il Consiglio d'Europa ha adottato la decisione quadro sulla lotta al terrorismo internazionale (Dec. 2002/475/GAI), dove si prevede la definizione di reato terroristico (art. 1), il reato di organizzazione terroristica e di partecipazione alla stessa (art. 2), e i reati connessi alle attività terroristiche (art. 3). In particolare, per reati terroristici si intendono una serie di atti intenzionali specificamente indicati che sul piano oggettivo possono arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale, e sul piano soggettivo sono commessi per perseguire tre diverse finalità: intimidazione della popolazione, costrizione di pubblici poteri, destabilizzazione di un Paese. Per quanto riguarda l'associazione, essa viene intesa come un'organizzazione strutturata di più di due persone, stabile nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati terroristici, con la conseguenza che l'associazione deve perseguire una duplice finalità: quella – per così dire – intermedia degli atti/reati terroristici e quella finale di intimidazione o costrizione o destabilizzazione. I reati connessi alle attività terroristiche sono individuati nel furto aggravato, estorsione, formazione di documenti falsi.

Per quanto riguarda le fonti nazionali, l'Italia ha adottato due leggi. Con la legge n. 438/2001 è stato modificato l'art. 270-*bis* c.p., aggiungendo la finalità di terrorismo "anche internazionale" e si è introdotto l'art. 270-*ter* c.p., consistente nell'assistenza agli associati. Con la legge n. 34/2003 è stata prevista la fattispecie di atti di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi (art. 280-*bis* c.p.), a ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo (assemblea generale O.N.U., New York, 15 dicembre 1997).

<sup>3</sup> In argomento v. F. RESTA, *11 settembre: attentato alle libertà? I diritti umani dopo le Torri Gemelle*, Roma, 2011; inoltre, sia consentito rinviare a R. BARTOLI, *Lotta al terrorismo internazionale*, Torino, 2008.

### 3. *La fase del contrasto al terrorismo associativo destrutturato*

Il secondo periodo è contraddistinto dagli attentati di Madrid e di Londra e va dal 2004 al 2011 e può essere definito il periodo del terrorismo internazionale “destrutturato”.

Dal punto di vista fenomenologico, si deve osservare come l'associazione terroristica presenti una struttura meno pesante e verticale in quanto più leggera e orizzontale, definita a rete o a cellule dislocate all'interno dei singoli Stati presi di mira. Per quanto riguarda l'atto terroristico, la finalità ultima tende a spostarsi dalla coazione/destabilizzazione di uno Stato alla intimidazione della popolazione, mentre la finalità intermedia si caratterizza per la realizzazione di atti che continuano ad avere una consistenza offensiva significativa<sup>4</sup>.

Dal punto di vista giuridico, sulla scia di alcune risoluzioni dell'O.N.U. che prevedevano le fattispecie di reclutamento (*recruiting*, risoluzione n. 1617 del 2005) e incitamento (*incitement*, risoluzione n. 1624/2005), il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla prevenzione del terrorismo (Varsavia, 16 maggio 2005). In essa si rafforza il gruppo di reati connessi alle attività terroristiche prevedendo l'incriminazione di fatti monosoggettivi consistenti nella provocazione pubblica (art. 5)<sup>5</sup>, nel reclutamento, da intendersi come istigazione/accordo a commettere atti terroristici o a partecipare a un'associazione (art. 6)<sup>6</sup> e nell'addestramento, inteso come fornire istruzioni al fine di commettere reati terroristici (art. 7)<sup>7</sup>, reclutamento e addestramento puniti soltanto dal lato di chi istiga o istruisce. Inoltre, a pochi anni di distanza, viene adottata la decisione quadro 2008/919/GAI, che riforma l'art. 3 della Decisione quadro del 2002, prevedendo le stesse identiche fattispecie della provocazione pubblica, del reclutamento e dell'addestramento, sempre dal solo lato di chi recluta o addestra.

<sup>4</sup> F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Padova, 2016, p. 13 ss.

<sup>5</sup> Articolo 5: «Ai fini della presente Convenzione, si intende per “pubblica provocazione per commettere un atto di terrorismo” diffondere od in qualsiasi altro modo rendere disponibile un messaggio al pubblico con l'intenzione di incitare alla commissione di un reato di terrorismo se tale condotta, che sostenga direttamente o indirettamente la commissione di reati di terrorismo, cagioni il pericolo che uno o più di tali reati possa essere commesso».

<sup>6</sup> Articolo 6: «Ai fini della presente Convenzione, si intende per “reclutamento per il terrorismo” sollecitare un'altra persona a commettere o a partecipare alla commissione di un reato di terrorismo, ovvero ad aderire ad un'associazione o ad un gruppo al fine di contribuire alla commissione di uno o più reati di terrorismo dell'associazione o del gruppo».

<sup>7</sup> Articolo 7: «Ai fini della presente Convenzione, si intende per “addestramento per il terrorismo” fornire istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi ovvero sostanze nocive e pericolose, nonché di altri metodi o tecniche specifiche allo scopo di commettere un reato di terrorismo o di contribuire alla sua commissione, con la consapevolezza che la formazione procurata ha lo scopo di servire alla realizzazione di tale obiettivo».

Per quanto riguarda le fonti nazionali, di grande rilievo è la legge n. 155/2005, che nella sostanza dà attuazione alla Decisione quadro del 2002 e alla Convenzione di Varsavia. In particolare, anzitutto l'art. 270-*sexies* c.p. contiene una definizione di terrorismo anche internazionale nella sostanza identica a quella contenuta nelle fonti internazionali, ma con una significativa differenza: mentre le fonti internazionali, oltre alla finalità finale terroristica, consistente nella intimidazione o nella costrizione o nella destabilizzazione, indicano in modo dettagliato anche i singoli "reati terroristici" (la c.d. finalità intermedia), nel nostro ordinamento invece ci si limita a fornire una definizione di finalità terroristica riferita a condotte non specificate.

Inoltre, vengono previste le fattispecie di arruolamento (art. 270-*quater*), secondo cui, fuori dalle ipotesi di partecipazione nell'associazione di cui all'art. 270-*bis*, si punisce colui che arruola (non anche l'arruolato), di addestramento (art. 270-*quinquies*), secondo cui, sempre fuori dalla partecipazione nell'associazione, si punisce chi addestra e istruisce e chi viene addestrato (non anche l'istruito), e le fattispecie di istigazione e apologia dei delitti di terrorismo (art. 414, comma 3, c.p.), aggravate se commesse attraverso strumenti informatici o telematici.

Per quanto riguarda la prassi applicativa, in questo periodo di estremo interesse sono quelle sentenze in cui si puniscono per la partecipazione ad associazione terroristica soggetti che operano all'estero in contesti riconducibili al conflitto bellico. Secondo un'opinione dottrinale<sup>8</sup>, fatta propria poi anche dalla maggioranza della giurisprudenza di legittimità<sup>9</sup>, la nuova definizione di terrorismo internazionale di cui all'art. 270-*sexies* c.p., nel momento in cui qualifica come terroristiche anche le altre condotte previste come tali "da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia", consentirebbe di applicare la Convenzione O.N.U. del 1999 per la repressione dei finanziamenti al terrorismo ai fatti realizzati in contesti di conflitto armato. Tuttavia, tale opinione non può essere accolta, in quanto non solo per i contesti bellici trova applicazione il diritto umanitario e in particolare le Convenzioni di Ginevra con i relativi Protocolli Aggiuntivi, ma soprattutto, i due contesti di conflitto bellico e di pace devono essere tenuti fermamente distinti proprio riguardo al fenome-

<sup>8</sup> A. VALSECCHI, *La definizione di terrorismo dopo l'introduzione del nuovo art. 270 sexies c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 1113 ss.; ID., *Sulla definizione di terrorismo "in tempo di guerra"*, in *Dir. pen. contemp.*, 2012, 191 ss.; F. VIGANÒ, *La nozione di "terrorismo" ai sensi del diritto penale*, in F. SALERNO (a cura di), *Sanzioni "individuali" del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010, p. 193 ss.

<sup>9</sup> Cfr. Cass. pen., 22 novembre 2013-21 gennaio 2014, Legori, in *CED Cass.*, n. 2843/2014; Cass. pen., Sez. V, 18 luglio 2008-7 gennaio 2009, Laagoub Abdelkader, *ivi*, n. 75/2009; Cass. pen., Sez. V, 4 luglio 2008-22 ottobre 2008, Ciise Maxamed, *ivi*, n. 39545/2008; Cass. pen., Sez. I, 11 ottobre 2006-17 gennaio 2007, Bouyahia Maher, *ivi*, n. 1072, 2007.

no terroristico<sup>10</sup>. Non si può dimenticare infatti la circostanza che in presenza di contesti bellici, allorquando una parte risulta avere un certo sopravvento rispetto all'altra, esiste la tendenza a qualificare come terroristici atti di guerra conformi allo *jus in bello* realizzati da coloro che, pur soccombendo, sono combattenti legittimi. In buona sostanza, si determina una disparità di trattamento tra legittimi combattenti, per cui uno stesso identico fatto conforme allo *jus in bello* si considera atto terroristico punibile se commesso da combattenti della parte "irregolare", mentre si considera lecito se realizzato da combattenti della parte "regolare". Con l'effetto finale di minare la stessa efficacia del diritto internazionale umanitario che "disciplina" e limita le modalità di conduzione del conflitto armato proprio grazie al principio della parità di trattamento tra combattenti legittimi.

A dire il vero, il tema meriterebbe ulteriore approfondimento in quanto al momento risulta molto più problematica di quanto si possa pensare la qualificazione della "realtà" Isis<sup>11</sup>. Posto infatti che in Siria è presente un conflitto armato non internazionale, al quale si applicano le Convenzioni di Ginevra con i relativi Protocolli Aggiuntivi, se si considera l'Isis un gruppo armato collegato a una parte del conflitto siriano, esso non potrebbe essere considerato un gruppo terroristico. Con la conseguenza che, a rigore, stando al diritto internazionale umanitario, sarebbe legittimo il comportamento di chi espatria per andare a combattere nelle file dell'Isis o di chi, rimanendo all'interno di un determinato Stato, solidarizza con chi sta combattendo. Ponendosi comunque poi la questione se la violazione sistematica dello *jus in bello* possa portare a qualificare un gruppo collegato a una parte in conflitto come terroristico. Se invece l'Isis non si considera collegato a una parte in conflitto, allora tale gruppo, in quanto realtà associativa, può essere qualificato come terroristico.

A sostegno di questa seconda interpretazione la giurisprudenza tende a richiamare alcune risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'O.N.U. in cui si identificano i *foreign fighters* con i terroristi e più precisamente si indicano alcuni gruppi che operano in contesti di conflitto armato, Isis compreso, come terroristici<sup>12</sup>. Tuttavia, non solo l'operatività delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza risulta problematica sul piano delle fonti interne, ma il loro stesso contenuto tende a suscitare alcune perplessità anche sul piano del diritto internazionale<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a R. BARTOLI, *Ancora equivoci in tema di terrorismo internazionale nei contesti di conflitto armato*, in *Giur. it.*, 2014, p. 1728 ss.

<sup>11</sup> In argomento, v. per tutti AA. VV., *I conflitti in Siria e Libia. Possibili equilibri e le sfide al diritto internazionale*, a cura di N. Ronzitti e E. Sciso, Torino, 2018.

<sup>12</sup> V. per tutte Cass. pen., Sez. I, 6 ottobre 2015-1° dicembre 2015, Halili El Madhi, in *CED Cass.*, n. 47489/2015, Le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza O.N.U. sono: n. 2170 e n. 2178 del 2014 e nn. 2199, 2214 e 2249 del 2015.

<sup>13</sup> Oltre a RONZITTI, *I conflitti in Siria e Libia*, cit., nella letteratura penalistica, cfr. L. DELLA TORRE, *Tra guerra e terrorismo: le giurisprudenze nazionali alla prova dei foreign fighters*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, p. 1 ss.

#### 4. La fase del contrasto al terrorismo individuale

La terza fase del terrorismo internazionale e del suo contrasto è contraddistinta da numerosi attacchi in molti Stati dell'Europa e va dal 2012 fino ai giorni nostri e può essere definita come la fase del terrorismo internazionale individuale.

Sul piano associativo, la stessa partecipazione del "terrorista" alla compagine organizzativa tende a farsi non solo labile e incerta, ma spesso chi agisce, lo fa per iniziativa del tutto individuale, mentre le associazioni terroristiche si limitano a rivendicare *ex post* l'atto commesso (si parla di lupi solitari o zombie). Inoltre, con la formazione dell'Isis, nasce il fenomeno di chi, presente in uno Stato occidentale, si reca nei territori del c.d. Califfato al fine di combattere quella che viene considerata una Guerra Santa (c.d. *foreign fighters*) o di chi, una volta recatosi in tali territori, ritorna negli Stati occidentali. Sul piano degli atti terroristici, la finalità ultima è ormai esclusivamente quella di intimidire la popolazione, mentre la finalità intermedia consiste in atti che possono presentare anche un significativo disvalore, ma che prevalentemente risultano dotati di minore efficacia.

Dal punto di vista giuridico, sul piano delle fonti internazionali, con la risoluzione n. 2178/2014, l'O.N.U. concentra la propria attenzione soprattutto sulla figura del c.d. *foreign fighter*, mentre il Consiglio d'Europa adotta il protocollo addizionale per la prevenzione del terrorismo (Riga, 22 ottobre 2015), dove sono ulteriormente incrementati i reati a carattere monosoggettivo connessi alle attività terroristiche: atto di ricevere addestramento (art. 3)<sup>14</sup>, il viaggio all'estero (art. 4)<sup>15</sup>, nonché il finanziamento di viaggio all'estero (art. 5)<sup>16</sup> e l'organizzazione e agevolazione di viaggi all'estero (art. 6)<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Articolo 3: «Ai fini del presente Protocollo, con "atto di ricevere un addestramento a fini terroristici" si intende l'atto di ricevere da un'altra persona istruzioni, compresa l'acquisizione di conoscenze o competenze pratiche, per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose, ovvero per altre tecniche o metodi specifici, al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo».

<sup>15</sup> Articolo 4: «Ai fini del presente Protocollo, con "viaggi all'estero a fini terroristici" si intende l'atto di recarsi in uno Stato diverso da quello di cittadinanza o di residenza al fine di commettere un reato di terrorismo o contribuire o partecipare alla sua commissione, oppure di impartire o ricevere un addestramento a fini terroristici. Ciascuna Parte adotta le misure necessarie per qualificare come reato i viaggi all'estero a fini terroristici quali definiti al paragrafo 1, in partenza dal proprio territorio o effettuati dai propri cittadini, qualora praticati illecitamente e intenzionalmente. A tal fine ciascuna Parte può stabilire le condizioni richieste dai suoi principi costituzionali, in conformità con gli stessi».

<sup>16</sup> Articolo 5: «Ai fini del presente Protocollo, con "finanziamento di viaggi all'estero a fini terroristici" si intende la fornitura o la raccolta, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, di fondi che consentono, in tutto o in parte, a una persona di effettuare viaggi all'estero a fini terroristici quali definiti all'articolo 4, paragrafo 1, del presente Protocollo, sapendo che i fondi saranno destinati, in tutto o in parte, ad essere utilizzati a tale scopo».

<sup>17</sup> Articolo 6: «Ai fini del presente Protocollo, con "organizzazione o agevolazione di viaggi all'estero a fini terroristici" si intende qualsiasi azione di organizzazione o di agevolazione che aiuti

In Italia entra in vigore la legge n. 43/2015. Per quanto riguarda il diritto penale, viene prevista la punibilità anche dell'arruolato (art. 270-*quater* c.p.) e riguardo all'addestramento si prevede la punibilità anche dell'istruito nonché dell'auto-istruito, quando questi ultimi pongono in essere comportamenti finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo. Inoltre, si introduce la fattispecie relativa all'organizzazione di viaggi (art. 270-*quater*.1), che punisce chiunque organizza, finanzia o propaga viaggi in territorio estero finalizzati al compimento di condotte con finalità di terrorismo. Con la legge n. 153/2016, si prevede la fattispecie relativa ai finanziamenti di condotte con finalità di terrorismo (art. 270-*quinquies*.1), nonché la sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro (art. 270-*quinquies*.2) e gli atti di terrorismo nucleare (art. 280-*ter*).

### 5. *La direttiva europea 2017/541: una nuova quarta fase?*

Prima di compiere alcune considerazioni di fondo su questa evoluzione del contrasto al terrorismo internazionale, c'è da chiedersi se dal 2017 non si sia aperta una nuova quarta fase, in quanto la recente direttiva n. 541 del 2017 impone nuovi obblighi di criminalizzazione rispetto ai quali l'Italia sembra risultare inadempiente<sup>18</sup>.

Più precisamente, è indubbio che lo Stato italiano risulti adempiente rispetto a tutta una serie di obblighi – per così dire – classici, già presenti nelle fonti sovranazionali precedenti.

Così, deve ritenersi assolutamente pacifico l'adempimento rispetto agli obblighi di incriminazione dei reati di terrorismo (art. 3), dei reati riconducibili a un gruppo terroristico (art. 4), dell'organizzazione di viaggi a fini terroristici (art. 10) e del finanziamento (art. 11). In particolare, rispetto al primo obbligo, vero che, come accennato, a differenza di quanto si stabilisce nella direttiva e più in generale nelle fonti internazionali ed europee, l'Italia ha codificato la finalità di terrorismo senza indicare i singoli reati di terrorismo, è anche vero che tutti i reati indicati dalla direttiva sono penalmente rilevanti sul territorio nazionale<sup>19</sup>.

una persona a effettuare viaggi all'estero a fini terroristici quali definiti all'articolo 4, paragrafo 1, del presente Protocollo, realizzata sapendo che l'aiuto così fornito è diretto a fini terroristici».

<sup>18</sup> Per un'analisi dettagliata della Direttiva europea, cfr. F. FASANI, *L'impatto della direttiva antiterrorismo sulla legislazione penale sostanziale italiana*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, p. 12 ss; S. SANTINI, *L'Unione Europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 217/541*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, p. 1 ss.

<sup>19</sup> Si deve notare come la nuova Direttiva abbia inserito tra i nuovi reati di terrorismo quelli c.d. informatici, comunque già coperti dal nostro sistema attraverso la circostanza del terrorismo di



Parimenti, si può ritenere che la pubblica provocazione (art. 5)<sup>20</sup> sia coperta dall'art. 414, comma 4, c.p. e che il reclutamento (art. 6)<sup>21</sup> sia coperto dall'art. 270-*quater* c.p. Riguardo alla prima ipotesi, da un lato, la direttiva sembra indicare condotte diverse dall'istigazione in quanto generiche e dai destinatari indeterminati, consistenti nella diffusione e nella divulgazione, tuttavia il riferimento all'"intento di istigazione" riconduce queste condotte alla determinazione criminosa, richiedendosi oltretutto espressamente la creazione di un pericolo. Dall'altro lato, la fattispecie italiana, pur incriminando espressamente l'istigazione, non fa riferimento al pericolo concreto e prevede anche l'apologia, ma, stando all'interpretazione costituzionalmente orientata, l'istigazione deve creare un pericolo concreto<sup>22</sup> e l'apologia è nella sostanza una forma di istigazione<sup>23</sup>. Con riferimento al reclutamento, mentre l'art. 6 della direttiva punisce la mera istigazione tra privati anche se in forma unilaterale e non accolta, la fattispecie italiana, escluso che punisca un vero e proprio "reclutamento", si ritiene che punisca un serio ed effettivo accordo tra arruolatore e arruolato. Tuttavia, un'anticipazione della tutela che copre anche la mera sollecitazione unilaterale ancorché non accolta si ha nel momento in cui la prassi applicativa ha attribuito rilevanza anche all'ipotesi del tentativo<sup>24</sup>.

Più problematico risulta l'adempimento agli obblighi di incriminazione della fornitura di addestramento (art. 7)<sup>25</sup> e della ricezione di addestramento (art. 8)<sup>26</sup>.

cui all'art. 270-bis.1 c.p. Sul c.d. *cyber-terrorismo*, cfr. R. FLOR, *Cyber-terrorismo e diritto penale in Italia*, in R. WENIN e G. FORNASARI (a cura di), *Diritto penale e modernità*, Napoli, 2017, p. 325 ss.

<sup>20</sup> Articolo 5: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuta intenzionalmente, la diffusione o qualunque altra forma di pubblica divulgazione di un messaggio, con qualsiasi mezzo, sia online che offline, con l'intento di istigare alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a i), se tale comportamento, direttamente o indirettamente, ad esempio mediante l'apologia di atti terroristici, promuova il compimento di reati di terrorismo, creando in tal modo il pericolo che uno o più di tali reati possano essere commessi».

<sup>21</sup> Articolo 6: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di sollecitare un'altra persona a commettere o contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) ad i), o all'articolo 4».

<sup>22</sup> Corte cost., sentenza n. 16/1973; Corte cost., sentenza n. 71/1978

<sup>23</sup> Corte cost., sentenza n. 65/1970; Corte cost., sentenza n. 71/1978.

<sup>24</sup> In questo senso v. acutamente F. FASANI, *L'impatto della direttiva antiterrorismo*, cit., p. 17, che cita Cass. pen., Sez. I, 9 settembre 2015-9 ottobre 2015, *Elesi Elviz*, in *CED Cass.*, n. 40699/2015.

<sup>25</sup> Articolo 7: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l'atto di impartire istruzioni per la fabbricazione o l'uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) a i), nella consapevolezza che le competenze trasmesse sono destinate ad essere utilizzate a tale scopo».

I problemi sorgono perché mentre la direttiva, parlando soltanto di “istruzioni”, unifica tutte le condotte di addestramento, la fattispecie italiana distingue tra addestramento e istruzione. Tuttavia, questa discrasia non pone tanto problemi dal lato attivo del “docente”, ma dal lato del “discente”, in quanto il legislatore italiano non solo ha incriminato anche l’auto-istruzione, ma soprattutto ha differenziato la tipicità oggettiva dell’addestrato da quella dell’istruito/auto-istruito, richiedendo che in queste ultime ipotesi siano posti in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte con finalità di terrorismo. Ecco allora che se la direttiva viene interpretata nel senso che si incrimina il vero e proprio addestramento implicante una partecipazione attiva alla formazione, la legislazione italiana va addirittura oltre la normativa europea; ma se la direttiva viene invece interpretata nel senso che si incrimina l’istruzione in quanto tale, si deve ritenere che l’Italia, nel momento in cui prevede la necessità che siano realizzati atti univoci, risulti inadempiente<sup>27</sup>. E a favore di quest’ultima prospettiva depone l’undicesimo considerando, che oltre ad attribuire rilevanza all’auto-apprendimento, estende il concetto di addestramento alla acquisizione di informazioni e conoscenze<sup>28</sup>.

Ma soprattutto, si deve ritenere che l’Italia sia senz’altro inadempiente rispetto agli obblighi di incriminazione relativi ai viaggi a fini terroristici. Per quanto riguarda i viaggi in uscita, ad oggi gli atti preparatori di un singolo viaggio non possono essere puniti dall’art. 270-*quater*.1 c.p. che si riferisce alle condotte organizzative, mentre possono comportare l’applicazione di misure di prevenzione,

<sup>26</sup> Articolo 8: «Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché sia punibile come reato, se compiuto intenzionalmente, l’atto di ricevere istruzioni per la fabbricazione o l’uso di esplosivi, armi da fuoco o altre armi o sostanze nocive o pericolose ovvero altre tecniche o metodi specifici al fine di commettere o di contribuire alla commissione di uno dei reati di cui all’articolo 3, paragrafo 1, lettere da a) ad i)».

<sup>27</sup> Per questa alternativa, cfr. F. FASANI, *L’impatto della direttiva antiterrorismo*, cit., p. 18 ss.

<sup>28</sup> Undicesimo considerando: «la qualificazione come reato dell’atto di ricevere un addestramento a fini terroristici integra il reato esistente consistente nell’impartire addestramento e, in particolare, risponde alle minacce derivanti da coloro che preparano attivamente la commissione di reati di terrorismo, compresi coloro che in ultima istanza agiscono da soli. L’atto di ricevere addestramento a fini terroristici comprende l’acquisizione di conoscenze, documentazione o abilità pratiche. L’auto-apprendimento, anche attraverso Internet o la consultazione di altro materiale didattico, dovrebbe altresì essere considerata ricevere addestramento a fini terroristici qualora derivi da una condotta attiva e sia effettuato con l’intento di commettere o di contribuire a commettere un reato di terrorismo. Nel contesto di tutte le circostanze specifiche del caso, tale intenzione può essere dedotta ad esempio dal tipo di materiale consultato e dalla frequenza della consultazione. Pertanto, scaricare un manuale al fine di fabbricare esplosivi per commettere un reato di terrorismo potrebbe essere assimilato all’atto di ricevere un addestramento a fini terroristici. Al contrario, il semplice fatto di visitare siti web o di raccogliere materiale per finalità legittime, ad esempio a scopi accademici o di ricerca, non è considerato ricevere addestramento a fini terroristici ai sensi della presente direttiva».

in quanto l'art. 4 d.lgs. n. 159/2011 individua tra i potenziali destinatari di tali misure coloro che, operando in gruppi o isolatamente, «pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti [...] a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche». La direttiva, invece, impone di punire «l'atto di recarsi in un paese diverso [...] al fine di commettere o contribuire alla commissione di un reato di terrorismo [...] o di partecipare alle attività di un gruppo terroristico [...] o di impartire o ricevere un addestramento a fini terroristici» (art. 9, comma 1). E siccome obiettivo della direttiva è non solo quello di bloccare per tempo coloro che intendono espatriare con il fine di realizzare atti terroristici, ma anche la stessa possibilità di punire efficacemente «il viaggio» che dipende dalla capacità di intervenire prima della sua realizzazione, si deve ritenere che il baricentro della fattispecie si sposterà più sul tentativo che sul delitto consumato.

Rispetto ai viaggi in entrata, la direttiva, non senza qualche contraddizione e disfunzionalità, consente ai singoli Stati di scegliere se incriminare la semplice entrata (art. 9, comma 2, lett. a) oppure l'ipotesi meno repressiva degli «atti preparatori intrapresi da una persona che entri in tale Stato membro con l'intento di commettere o di contribuire alla commissione di un reato di terrorismo».

La circostanza che l'Italia non sia adempiente non è motivo sufficiente per auspicare l'adeguamento del nostro ordinamento nel senso indicato dalla direttiva, perché, come vedremo meglio in seguito, l'incriminazione di viaggi determinerebbe un arretramento della tutela tale da punire lo stesso esercizio della libertà di circolazione<sup>29</sup>.

## 6. *La trasformazione del concetto di terrorismo*

Quali sono le «linee» che possono unire i diversi punti che abbiamo esaminato? La prima considerazione di fondo che si può compiere attiene alla trasformazione del fenomeno terroristico e alla corrispondente trasformazione degli strumenti di contrasto che, a nostro avviso, hanno avuto come esito finale la trasformazione dello stesso concetto di terrorismo.

In estrema sintesi, si può affermare che il fenomeno terroristico si è trasformato sotto tre diversi profili. Anzitutto, per quanto riguarda le modalità aggressive, esso si è fatto sempre meno associativo e sempre più individuale, nel senso che i soggetti tendono sempre di più ad agire svincolati da un vero e proprio collegamento con le associazioni terroristiche organizzate per il perseguimento di un programma criminoso. In secondo luogo, per quanto riguarda gli atti ter-

<sup>29</sup> V. anche F. FASANI, *L'impatto della direttiva antiterrorismo*, cit., p. 20.

roristici, che costituiscono la finalità c.d. intermedia dell'associazione e che a volte si concretizzano in veri e propri attentati, essi sono sempre meno gravi e quindi sempre meno capaci di arrecare un grave danno a un Paese: proprio anche perché realizzati da singoli soggetti estranei ad associazioni, gli attentati si caratterizzano per una minore portata offensiva. Senza considerare che i destinatari degli attacchi sono sempre meno bersagli aventi connotazioni politiche e sempre di più vittime innocenti del tutto estranee al "conflitto". Infine, sempre in ragione della minore portata offensiva degli attentati e quindi della scarsa idoneità a condizionare l'operato di uno Stato, la finalità ultima è divenuta meno politica, orientata cioè alla costrizione dei pubblici poteri o alla destabilizzazione politico-sociale, e più – per così dire – fine a se stessa, diretta cioè a intimidire la popolazione.

Dal punto di vista giuridico e degli strumenti di contrasto, come emerge in modo piuttosto evidente dalla disamina che abbiamo compiuto, la tendenza è stata nel senso di "rincorrere" questa trasformazione, prevedendo fattispecie incriminatrici che, riferendosi a fatti monosoggettivi collocati al di fuori delle dinamiche associative e in enorme anticipo rispetto ai risultati offensivi, finiscono per punire atti preparatori della stessa fattispecie associativa o comunque atti preparatori di un vero e proprio atto preparatorio<sup>30</sup>. In particolare, ferma restando la fattispecie associativa, si può osservare come si sia passati da fattispecie in cui si punivano soggetti che in qualche modo erano vicini ad una associazione e svolgevano una funzione di reclutamento/addestramento (si pensi alla formulazione originaria del reclutamento e dell'addestramento non solo nell'ordinamento italiano, ma anche nelle fonti internazionali), a fattispecie sempre più sganciate dalle associazioni, in cui si attribuisce rilevanza a una dinamica relazionale a due, punendo anche il soggetto "sollecitato" (si pensi alle attuali fattispecie di reclutamento e addestramento), fino ad arrivare a fattispecie interamente monosoggettive (auto-istruzione, finanziamento, organizzazione di viaggi e viaggi).

Ebbene, questa trasformazione ha enorme rilevanza e merita la massima attenzione proprio perché finisce per incidere sullo stesso concetto di terrorismo. A ben vedere, infatti, il concetto di terrorismo in tempo di pace si è sempre basato su due pilastri portanti: sul piano oggettivo, sulla dimensione associativa e sul piano soggettivo non solo – e non tanto – sulla finalità intermedia criminosa, quanto piuttosto sulla finalità finale a carattere politico. E questi due aspetti oggettivo e soggettivo sono sempre stati strettissimamente connessi, sia perché non può esserci finalità politica senza una dimensione "collettiva", sia perché è grazie alla dimensione associativa e in particolare alla componente "organizzati-

<sup>30</sup> M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite*, in *Quest. giust.*, Speciale settembre 2016, p. 105 ss.

va” che poi si possono effettivamente perseguire gli obiettivi politico-criminosi. Ciò è talmente vero che il doppio dolo specifico è stato utilizzato per interpretare in chiave di offensività la stessa dimensione associativa valorizzando i riflessi proprio sul requisito dell’organizzazione, e ciò anche al fine di evitare che fossero incriminate forme associative costituenti esercizio della libertà di associarsi. In particolare, secondo la visione tradizionale, la finalità offensiva che anima il gruppo deve riflettersi anche sull’assetto organizzativo per caratterizzarlo in termini di idoneità al raggiungimento dello scopo illecito, ragion per cui per raggiungere gli obiettivi politici di destabilizzazione è necessario che lo stesso programma criminoso, come del resto richiesto espressamente dalla definizione di cui all’art. 270-*sexies* c.p., sia in grado di arrecare un grave danno al Paese; e questa offensività del programma criminoso deve poi a sua volta riflettersi sulla stessa organizzazione che deve risultare strutturalmente idonea a realizzarlo<sup>31</sup>.

Lo scenario muta completamente nel momento in cui si depotenzia la dimensione associativa per valorizzare quella individuale. Da un lato, infatti, si ha a che fare con condotte per l’appunto individuali riconducibili al paradigma dei delitti di attentato o degli atti preparatori. Dall’altro lato, mutano le stesse finalità: quella intermedia difficilmente potrà essere orientata ad attentati capaci di arrecare un grave danno a un paese; quella finale cessa di essere autenticamente politica di costrizione/destabilizzazione di uno Stato, divenendo piuttosto quella di spargere terrore e impaurire la popolazione. In buona sostanza, nel momento in cui si attribuisce rilevanza a comportamenti individuali così distanti dal vero e proprio attacco terroristico si viene a creare una sorta di sproporzione di scala tra il fatto realizzato e le finalità che si perseguono (atto idoneo a recare grave danno capace di costringere o destabilizzare uno Stato).

Ed eccoci al nodo di fondo. Da un lato, si viene a creare un vero e proprio scollamento tra le finalità perseguite e i mezzi utilizzati e incriminati. Detto in altri termini, quella dell’art. 270-*sexies* c.p. è una definizione che si attaglia perfettamente a un terrorismo concepito oggettivamente come un fenomeno associativo con finalità politiche; quando però il fenomeno diviene in qualche modo individuale, quella definizione risulta disfunzionale, in quanto sul piano individuale la finalità ultima finisce per coincidere con quella meramente intimidatoria, mentre l’atto terroristico violento difficilmente può arrecare un grave danno ad un paese. Con la conseguenza che il dolo specifico non può giocare alcun ruolo nel dotare le fattispecie non associative di idoneità offensiva<sup>32</sup>. Dall’altro lato, come vedremo

<sup>31</sup> Per un quadro sintetico ed efficace della visione tradizionale riferito poi all’associazione terroristica, v. F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 207 ss.

<sup>32</sup> In tal senso anche F. FASANI, *I martiri invisibili. Quale ruolo per il diritto penale nella lotta al terrorismo islamico?*, in questa *Rivista*, 2015, p. 494 ss.

meglio in seguito, si determina un'anticipazione così consistente della tutela che diviene concretissimo il rischio di incriminare lo stesso esercizio di determinati diritti.

Insomma, e concludendo sul punto, si ha sempre di più l'impressione che si sia ormai in presenza di due tipologie di terrorismo. Posto che in entrambe le ipotesi il disvalore si incentra sulla strumentalizzazione di vittime innocenti indeterminate per qualità e quantità, tuttavia sembra esservi un terrorismo "tradizionale" associativo in cui l'attacco è strumentale a finalità politiche, al quale si affianca un terrorismo "moderno" individuale finalizzato al mero spargimento di terrore, vale a dire un terrorismo che prescinde da una reale finalità politica ed è nella sostanza fine a se stesso.

Ma se le cose stanno così, la seconda tipologia terroristica, pur avendo una carica oggettiva offensiva per certi aspetti minore, non essendo mai in grado di porre davvero in pericolo la stabilità del Paese, tuttavia, proprio perché sganciata da finalità politiche e orientata a spargere terrore nella popolazione, soprattutto se cavalcata dal populismo politico, sembra esprimere il massimo del disvalore. In buona sostanza, in questa seconda prospettiva il terrorista viene visto come il portatore di una disumanità totale proprio in quanto il fatto realizzato è fine a se stesso, gratuito, svincolato da scopi e quindi espressione di una prospettiva nichilista negatrice di qualsiasi valore. Ma un siffatto "disvalore nichilistico da disumanità" risulta potenzialmente rintracciabile in qualsiasi comportamento "cruento" destinato a suscitare paura nella popolazione, dovendoci quindi chiedere se non si tratti di una nuova forma di nemicalizzazione del diritto penale, per il vero suscettibile di essere estesa a qualsiasi reato "scellerato" privo di finalità utilitaristica.

## *7. Il nuovo paradigma di atto preparatorio basato su finalità criminosa generica*

La seconda considerazione di fondo che vogliamo sviluppare attiene alla circostanza che è stato elaborato ormai un nuovo paradigma di atto preparatorio.

In estrema sintesi, secondo quella che possiamo definire la visione tradizionale, la fase precedente al tentativo può assumere rilevanza secondo due diverse direttrici<sup>33</sup>.

Da un lato, come abbiamo già visto, ad assumere rilevanza è la dimensione associativa e, più precisamente, la dimensione associativa il cui disvalore risiede nelle finalità illecite, la quale, ad essere rigorosi non costituisce un atto preparatorio ma un paradigma a sé, visto che ha come finalità un programma criminoso gene-

<sup>33</sup> In argomento, v. di recente F. VIGANÒ, *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione penale antiterrorismo*, in [ius17@unibo.it](mailto:ius17@unibo.it), 2009, p. 171 ss. (ora consultabile anche in [www.discrimen.it](http://www.discrimen.it), sezione "Riviste").

rico e incentra il suo disvalore sull'organizzazione. E poiché rispetto alle tipologie di associazione con finalità illecite, soprattutto se poi connesse ad ulteriori finalità politiche, si pone il rischio di andare a colpire non solo – e non tanto – intenzioni criminose che in realtà possono mancare, ma piuttosto addirittura il mero esercizio della libertà di associarsi, per ovviare a questi rischi è unanime convinzione non solo che l'organizzazione di mezzi e di persone costituisca la ragione dell'autonoma incriminazione rispetto ai reati-fine, nonché la ragione della legittimità costituzionale di una tutela così anticipata, ma anche che tale organizzazione debba avere una certa idoneità a perseguire le finalità<sup>34</sup>. In particolare, vero che la dimensione – per così dire – soggettivo-finalistica è solo in parte capace di connotare di disvalore il fatto, perché trattasi di finalità generica (programma criminoso), è soprattutto la struttura organizzativa che esprime disvalore.

Dall'altro lato, v'è la prospettiva anticipatoria individuale, che si presenta molto più articolata<sup>35</sup>. Anzitutto, per qualsiasi ipotesi venga in gioco, una quota di disvalore si recupera già anche sul piano soggettivo, nel momento in cui la finalità criminosa deve essere comunque determinata: un qualsiasi atto che precede il tentativo necessita non solo della individuazione astratta di una fattispecie da realizzare, ma anche dell'adoperarsi in concreto per la sua realizzazione. Sul piano oggettivo si deve poi distinguere tra delitto di attentato e veri e propri atti preparatori. Il primo non esige una interrelazione tra soggetti, ma implica uno stadio piuttosto avanzato dell'*iter criminis*: si parla di direzione univoca degli atti. L'atto preparatorio è invece ancora più anticipato, perché si prescinde dalla univocità (e a maggior ragione dalla idoneità), ma al fine di evitare l'incriminazione di mere intenzioni si tende a richiedere che vi sia una interrelazione tra soggetti, in quanto è proprio grazie a questa interrelazione che è possibile individuare il passaggio dalla mera intenzione criminosa alla vera e propria azione: si pensi alle due forme più anticipate di atto preparatorio consistenti nell'istigazione privata non accolta (es. art. 302 c.p.) e nel mero accordo (art. 304 c.p.).

Ebbene, le nuove fattispecie introdotte a contrasto del terrorismo internazionale sono tutte ipotesi non riconducibili né al paradigma associativo, né a quello degli atti preparatori, bensì a un nuovo paradigma anticipatorio<sup>36</sup>. In particolare, queste fattispecie non sono riconducibili al paradigma associativo, in quanto, per espressa previsione legislativa, devono essere realizzate da soggetti che non fanno parte di un'associazione (v. artt. 270-*quater*, 270-*quater*.1, 270-*quinquies*, 270-*quinquies*.1 c.p.). Ma non sono riconducibili nemmeno al paradigma degli atti preparatori, sia

<sup>34</sup> Esprime perplessità *tout court* sulla legittimità della fattispecie associativa V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, Napoli, 2013, p. 235 ss.

<sup>35</sup> Spunti in T. PADOVANI, *Plurisoggettività nel reato e come reato*, Pisa, 2015, p. 190 ss.

<sup>36</sup> Sia consentito rinviare a R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 1 ss.

perché una parte di loro prescinde dalla interrelazione tra soggetti (artt. 270-*quater*.1 e 270-*quinquies*.1 c.p.), sia perché, e soprattutto, in tutte le ipotesi gli atti sono orientati alla finalità terroristica che è una finalità del tutto generica e indeterminata. In buona sostanza, è come se il legislatore avesse assemblato insieme il programma generico, la finalità indeterminata, che deve contraddistinguere una organizzazione, con comportamenti individuali tipici degli atti preparatori, comportamenti che tuttavia non si possono definire preparatori proprio perché riferiti a una finalità del tutto generica e non a uno specifico reato che si vuole realizzare.

Non solo. Prima della direttiva del 2017 si può ritenere che questo risultato fosse – per così dire – tutto italiano e dipendesse dalla particolare formulazione della finalità criminosa. Ed infatti, come abbiamo accennato più volte, mentre nelle fonti internazionali la finalità è connessa a specifici reati, in Italia è connessa a condotte generiche, con la conseguenza che mentre nelle fonti europee i reati connessi ad attività terroristiche possono godere di maggiore determinatezza in quanto alla fin fine si devono orientare verso uno dei reati specificati, nelle fonti italiane il programma criminoso risulta essere del tutto generico. Adesso, però, con la direttiva del 2017 anche l'Europa sembra aver dato rilevanza a questo modello anticipatorio, in quanto l'art. 13 della direttiva sancisce che «affinché un reato di cui all'articolo 4 o al titolo II sia punibile non è necessario che un reato di terrorismo sia stato effettivamente commesso, né è necessario, nei casi di reati di cui agli articoli da 5 a 10 e all'articolo 12, stabilire un collegamento con altro reato specifico elencato nella presente direttiva»<sup>37</sup>.

La conseguenza finale è che, come vedremo nel prossimo paragrafo, quasi sempre si finisce per incriminare la mera condivisione/adesione a un programma ideologico ancorché basato sull'impiego della violenza.

## 8. *Vecchie e nuove tensioni con i principi di garanzia.*

### *La fattispecie associativa*

Alla luce di quanto abbiamo appena affermato, risulta piuttosto evidente come la legislazione di contrasto al terrorismo internazionale contenga numerose fattispecie che si pongono in fortissima tensione con i principi di garanzia.

Anzitutto, uno sguardo alla prassi consente di osservare come risulti molto problematica la stessa applicazione della fattispecie associativa prevista dall'art.

<sup>37</sup> Cfr. S. SANTINI, *L'Unione Europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo*, cit., p. 7.



270-*bis* c.p.<sup>38</sup>. Da un lato, infatti, quando si contesta un'associazione autonoma da associazioni terroristiche "pacificamente" riconosciute, l'allentamento interpretativo della fattispecie passa dal programma criminoso, ricostruito in termini così generici da identificarsi con la stessa finalità di destabilizzazione politica; attraverso il requisito dell'organizzazione, che risulta essere del tutto destrutturato, nel senso che si attribuisce rilevanza alle singole condotte a prescindere dall'esistenza di un'organizzazione autonoma rispetto a tali comportamenti; ed arriva al concetto di partecipazione, dove ciò che assume rilevanza sono soltanto condotte a supporto di un'organizzazione (proselitismo, indottrinamento, diffusione di documenti) che tuttavia in realtà non esiste. Dall'altro lato, quando si contesta l'ipotesi della "cellula" collegata ad associazioni terroristiche "pacificamente" riconosciute (si tratta ormai della maggioranza delle ipotesi), la tendenza è o a prescindere da un accertamento di un collegamento con la "casa madre" oppure ci si accontenta di un collegamento unilaterale proveniente dai singoli soggetti, la quale viene dedotta proprio dalle condotte di proselitismo, indottrinamento, propaganda nel momento in cui si ritiene vi sia stata un'adesione al programma dell'associazione, con la conseguenza finale che ciò che si incrimina altro non è che l'aver manifestato apprezzamenti e condivisioni di una ideologia, tanto aberrante quanto si vuole, ma alla fine soltanto condivisa. Così, ad esempio, di recente, nel noto "caso Fatima", è stata condannata per 270-*bis* c.p. un donna che stava organizzando un viaggio di trasferimento dell'intera famiglia per raggiungere la sorella che si era trasferita nel c.d. Stato islamico per "combattere la jihad", e nel punto cruciale della sentenza si afferma quanto segue: «si è pertanto ritenuto che il partecipe non dovesse essere necessariamente in contatto diretto con i referenti del nucleo centrale associativo e, dunque, con gli esponenti del califfato propriamente inteso come punto essenziale della rete e fosse piuttosto sufficiente il consapevole collegamento con uno degli snodi anche periferici della rete stessa, là dove si fosse tradotto in un supporto alle finalità perseguite dal califfato stesso», con la conseguenza che «l'esaltazione e la condivisione degli scopi degli attentati e l'*egira* stessa fossero indicatori di un comportamento di piena associazione alla struttura preceduta dalla adesione ai precetti dell'islam radicale»<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> In argomento, cfr. F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 238 ss.; nonché, volendo, R. BARTOLI, *Legislazione e prassi*, cit., p. 11 ss.

<sup>39</sup> Cass. pen., Sez. I, 16 aprile 2018-20 ottobre 2018, Sergio, in *CED Cass.*, n. 49728/2018. Cfr. inoltre Cass. pen., Sez. II, 27 aprile 2018-28 agosto 2018, Waqas, *ivi*, n. 38208/2018, dove si afferma «la risposta alla chiamata alla *jihad* non costituisce la prova della condotta di partecipazione, ma segna il momento in cui si instaura il legame tra il singolo e l'associazione [...] l'effettivo inserimento potrà essere logicamente desunto dalle condotte poste in essere dal singolo di cui risulti certa l'adesione al programma dell'associazione». Nella stessa prospettiva cfr. Cass. pen., Sez. VI, 23 febbraio 2018-11 settembre 2018, Afli ed altri, in *CED Cass.*, n. 40348/2018, resa in sede cautelare,

A ciò si deve aggiungere poi che, una volta destrutturata l'associazione, finisce per ridursi lo spazio applicativo delle altre fattispecie interrelazionali o monosoggettive, in quanto, sempre come accaduto ad esempio nel recente "caso Fatima", essendo tali fattispecie caratterizzate dalla clausola di riserva "fuori dai casi di cui all'art. 270-bis", una volta appurata la partecipazione si esclude l'applicazione degli altri delitti.

### 8.1. *Le fattispecie interrelazionali e monosoggettive connesse ad attività terroristiche*

In secondo luogo, se si muove dalla genericità del proposito criminoso, tutte le fattispecie interrelazionali o monosoggettive finiscono per incriminare la mera condivisione/adesione ad una visione ideologica o comunque a una "finalità politica". E a ben vedere, ciò è confermato dalla prassi, anche in considerazione del fatto che spesso i procedimenti si basano esclusivamente su intercettazioni soprattutto telefoniche, dove nella sostanza se da un lato si esaltano atti di violenza realizzati, si compie attività di indottrinamento etc. dall'altro lato ci si limita a questo.

In particolare, il reclutamento, anche se concepito come accordo, e le condotte di addestramento/istruzione sono riferite a finalità criminose del tutto generiche, con la conseguenza che risulta sufficiente aver compiuto dichiarazioni a sostegno dell'Isis e aver scaricato alcuni filmati per essere considerati responsabili. A maggior ragione ciò vale per le condotte monosoggettive: per l'auto-istruzione, non per nulla corretta con il riferimento alla univocità degli atti, che tuttavia la prassi tende a non valorizzare<sup>40</sup>; nonché per le condotte di finanziamento, di organizzazione di viaggi e di viaggio (assente nel nostro sistema), che in mancanza di qualsiasi interrelazione e connesse a finalità così generiche, risultano del tutto inidonee a esprimere una reale disvalore.

Insomma, fino a che la finalità è generica, non si può parlare di veri e propri atti preparatori.

Consapevoli della delicatezza del tema, si può anche ritenere opportuno che alcune di queste fattispecie possano essere corrette in via interpretativa, ma si deve avere anche il coraggio di affermare che alcune ipotesi sono – per così dire – incorreggibili. In particolare, primo passaggio correttivo è dotare tutte le fat-

dove, pur partendo dalla premessa che occorre provare la sussistenza di un legame tra la cellula e l'organizzazione criminale, si finisce per accontentarsi della circostanza «che gli altri odierni indagati abbiano manifestato preoccupazione e timore di essere coinvolti, rivelato contatti con altri soggetti esterni [...], offrono [offerta] immediata disponibilità a sostenere le spese legali nell'interesse dell'arrestato».

<sup>40</sup> Cfr. Cass. pen., Sez. V, 19 luglio 2016-9 febbraio 2017, Hamil, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 626 ss., con nota di R. BARTOLI, *L'autoistruzione è più pericolosa dell'addestramento e dell'istruzione: verso un sovvertimento dei principi?*

tispecie connesse ad attività terroristiche di una finalità specifica, nel senso che tutte le condotte di tali reati devono essere orientate alla realizzazione di un reato ben determinato, riconducendo le ipotesi al paradigma dell'atto preparatorio classico. Secondo passaggio è dotare le fattispecie di interrelazione: così, la fattispecie di reclutamento deve essere interpretata come accordo mentre quella di addestramento come vera e propria preparazione, in vista di uno specifico attentato. Infine, le fattispecie monosoggettive devono essere concepite come delitti di attentato, dove assumono rilevanza atti univocamente diretti a realizzare uno specifico reato, e se ciò non è possibile ci troviamo di fronte alla incriminazione di atti che costituiscono l'esercizio di un diritto. Ebbene, mentre per l'autoistruzione è la stessa legge a parlare di atti univoci, le altre fattispecie di finanziamento, organizzazione di viaggi non sembrano compatibili con il criterio della univocità degli atti, collocandosi in una dimensione spazio-temporale necessariamente priva di unidirezionalità. Per quanto riguarda il viaggio, che ripetiamo essere assente dal nostro sistema, proprio perché maggiormente prossimo al possibile attentato, ad assumere disvalore è quello in entrata, piuttosto che quello in uscita.

## 8.2. *Istigazione e apologia dei reati di terrorismo*

Un discorso a sé merita infine l'istigazione pubblica e l'apologia. Anzitutto si deve osservare come nonostante la Corte costituzionale abbia ricondotto l'apologia a una forma di istigazione, tuttavia la circostanza che il legislatore continui a incriminare tale condotta accanto a quella di istigazione protrae un equivoco che ha come effetto finale quello di depotenziare il ruolo del pericolo concreto proprio riguardo all'apologia: quindi, in sostanza, sarebbe ormai opportuno eliminare una volta per tutte il riferimento all'apologia.

Una conferma di questo assunto si ha dalla prassi applicativa dove il pericolo concreto, già trascurato rispetto all'istigazione, finisce per perdere completamente di rilevanza quando si tratta di apologia, come dimostrano alcune recenti sentenze in cui si è punito per apologia di terrorismo coloro che hanno postato sul social *Facebook* registrazioni e video relativi all'Isis e da cui emerge che la pericolosità della condotta non è tanto misurata sul pericolo di commettere un reato, ma piuttosto sul soggetto agente: «è pacifico che si è inneggiato apertamente allo Stato islamico ed alle sue gesta ed [a]i suoi simboli e, al fine di valutare il rischio effettivo della consumazione di altri reati derivanti dall'attività di propaganda i giudici [...] non hanno tenuto conto dei contatti [...] con altri soggetti già indagati per terrorismo islamico, affermando contraddittoriamente che lo stesso fosse estraneo a frequentazioni di gruppi religiosi più estremisti o valorizzando la cir-

costanza che fosse estraneo a frequentazioni religiose»<sup>41</sup>. Senza considerare che la dimensione pubblica della istigazione finisce per essere in contraddizione con la necessità che l'istigazione non sia generica ma determinata, vale a dire orientata verso specifici soggetti.

E la scarsa rilevanza attribuita al pericolo concreto non deve meravigliare più di tanto. Ed infatti, o si adotta un'interpretazione e un accertamento del pericolo rigorosissimi, facendo riferimento all'unità di contesto-temporale tra l'istigazione e il passaggio all'azione realizzante il reato<sup>42</sup>, ma nessuna sentenza che è stata pronunciata rientra in questo *standard*. Oppure si deve prendere atto che nei reati di opinione risulta difficile individuare quel passaggio "dalle parole ai fatti", o comunque "dalle parole al pericolo di fatti", fatti dovrebbero oltretutto consistere nell'esercizio di una violenza. Difficoltà derivante dalla circostanza che le condotte istigatorie si caratterizzano per un'intrinseca distanza dai fatti, come anche per l'esistenza di una sproporzione di scala tra la "micro-condotta" con cui si esprime il pensiero e il "macro-evento" di esercizio della violenza che si dovrebbe "cagionare". E ciò vale ancora di più nel momento in cui l'istigazione o l'apologia riguardano "delitti di terrorismo", dove rientrano addirittura le fattispecie già molto anticipate dell'arruolamento, dell'addestramento etc.

Ma soprattutto il vero tema diventa se abbia senso incriminare reati di opinione all'interno di un contesto democratico<sup>43</sup>. A ben vedere, infatti, in un contesto autoritario l'incriminazione dei reati di opinione è coerente e funzionale con l'esigenza di eliminare il pluralismo nella manifestazione del pensiero: «è rispetto alla tutela degli interessi politici dello Stato che l'anticipazione della tutela è giunta a criminalizzare anche le forme di contestazione verbale dell'ordine costituito nella logica del *crimen lesae maiestatis*. La loro presenza in un sistema segna, dunque, il limite estremo di criminalizzazione del dissenso delle minoranze rispetto al potere costituito ed il codice Rocco prevedeva un ampio numero di fattispecie funzionali a questo scopo, distribuite tra i delitti contro la personalità dello

<sup>41</sup> Cass. pen., Sez. V, 25 settembre 2017-12 dicembre 2017, Dibrani, in *CED Cass.*, n. 55418/2017. Nello stesso senso cfr. Cass. pen., Sez. I, 4 aprile 2017-15 maggio 2017, Dibrani, *ivi*, 24103/2017; Cass. pen., Sez. I, 17 dicembre 2015-3 novembre 2016, El Hanaoui, *ivi*, n. 46178/2016; Cass. pen., Sez. I, 6 ottobre 2015-1° dicembre 2015, Halili El Madhi, *cit.*, n.47489/2015, dove si punisce per aver condiviso un documento intitolato "Lo stato islamico: una realtà che ti vorrebbe comunicare", osservando che, da un lato, «l'apologia può avere ad oggetto anche un reato associativo [...] cosicché il pericolo concreto può concernere non solo la commissione di atti di terrorismo, ma anche la partecipazione di taluno a un'associazione di questo tipo» e, dall'altro, che il documento diffuso su internet non sollecitava solo un'adesione ideologica in virtù del suo particolare contenuto di esaltazione dell'Isis.

<sup>42</sup> M. PELISSERO, *La parola pericolosa*, in *Quest. giust.*, 2015, n. 4, p. 42.

<sup>43</sup> In argomento, cfr. ampiamente C. VISCONTI, *Aspetti penalistici del discorso pubblico*, Torino, 2008; L. ALESIANI, *I reati di opinione: una rilettura in chiave costituzionale*, Milano, 2006.

Stato (artt. 266, 272, 290, 291, 292, 293, 302 e 303 c.p.) e contro l'ordine pubblico (artt. 414 e 415 c.p.)»<sup>44</sup>.

Ma all'interno di uno Stato democratico le cose stanno in modo decisamente diverso. In una democrazia, infatti, l'incriminazione dei reati di opinione per tutelare la democrazia stessa mostra tutta la sua contraddittorietà, in quanto la democrazia si basa proprio sul pluralismo delle opinioni, con la conseguenza che per tutelare la democrazia si deve passare da una sua negazione. Insomma, alla base della incriminazione dei reati di opinione in una democrazia finisce per esserci nient'altro che, e a maggior ragione, un'incriminazione del dissenso delle minoranze che tuttavia confligge con una democrazia che non può che basarsi sulla tutela della libertà del pensiero.

#### 9. *Verso nuovi strumenti di tutela: dalla Corte costituzionale alle Corti europee e dall'offensività alla proporzionalità*

Quali i possibili rimedi a questo stato di cose? Una cosa è certa: un'opinione piuttosto diffusa e spesso ribadita sottolinea come il nostro sistema stia combattendo il terrorismo internazionale senza ricorrere a misure eccezionali e senza rinunciare ai principi garantistici. Questo tuttavia non sembra corrispondere al vero, in quanto si è in presenza ormai di una legislazione, peraltro molto frammentata, il cui risultato finale è uno e uno solo: anticipare la soglia della punibilità in modo tale da punire comportamenti che alla luce dei canoni classici del diritto penale non assumerebbero rilevanza penale.

D'altra parte, non c'è dubbio che, se si considera il vento che soffia in questo momento in tutta Europa, vi sono pochissimi margini per far valere i principi di garanzia nel contrasto al terrorismo internazionale. Il legislatore, sia esso nazionale o europeo, e direi quale che sia l'orientamento politico, non se lo sogna nemmeno di porre argini a un diritto penale che sembra ormai aver superato il limite. Muovendosi infatti in una prospettiva di tolleranza zero del rischio attentato, il diritto penale viene impiegato per situazioni rispetto alle quali lo strumento più coerente sarebbe sicuramente quello delle misure di prevenzione: tuttavia la carcerazione preventiva consente di ottenere una neutralizzazione che altrimenti non si potrebbe raggiungere con misure non custodiali che incidono soltanto sulla libertà di circolazione.

L'unico potere che può essere in grado di porre argini è il potere giudiziario. Tuttavia, la stessa giurisprudenza ha finito per farsi portatrice delle istanze generalpreventive forse addirittura più dello stesso legislatore. Lo dimostra per tutti la

<sup>44</sup> M. PELISSERO, *La parola pericolosa*, cit., p. 40.

circostanza che le nuove fattispecie interrelazionali e monosoggettive hanno trovato scarsa applicazione, non tanto per una loro interpretazione restrittiva e correttiva, quanto piuttosto in virtù del corrispondente ampliamento del reato di associazione con finalità di terrorismo: in particolare, è l'idea che sia sufficiente una adesione unilaterale per essere partecipi ad un'associazione a dissolvere il paradigma classico associativo. E una volta dilatata la fattispecie di associazione non ha nemmeno più senso interrogarsi sulla legittimità delle fattispecie connesse al terrorismo (senz'altro fortemente indiziate di illegittimità), queste ultime non trovando più applicazione.

Se così stanno le cose, sembra allora realizzarsi il vero obiettivo del terrorismo. È sempre più mia convinzione, infatti, che il terrorismo non sia in grado di uccidere direttamente la democrazia, ma che piuttosto sia capace di indurre la democrazia al proprio suicidio, facendo scoppiare le contraddizioni che la caratterizzano: è la democrazia che a causa del terrorismo può suicidarsi violando quegli stessi valori in nome dei quali contrasta lo contrasta.

La lotta al terrorismo, quindi, non è soltanto la lotta della democrazia contro le organizzazioni criminali e i singoli terroristi, ma è anche, e alla fin fine soprattutto, lotta della democrazia contro se stessa, contro i rischi di autodistruggersi per contrastare il terrorismo: come ha affermato un giudice che ha davvero combattuto il terrorismo a tutela della democrazia, «questo è il destino della democrazia, agli occhi della quale non tutti i mezzi sono permessi, e che non ha a disposizione tutti i mezzi dei suoi nemici. A volte la democrazia combatte con una mano legata dietro la schiena. Nonostante ciò la democrazia prevale, dal momento che preservare il ruolo della legge e riconoscere le libertà individuali costituisce un'importante componente della sicurezza di una democrazia. Alla fine, essi rafforzano sia la democrazia che il suo spirito, permettendole di superare le sue difficoltà»<sup>45</sup>.

Pur potendo sembrare utopistico, occorre pertanto soffermarsi sui possibili rimedi. Ebbene, per quanto riguarda la legislazione nazionale occorre distinguere tra il controllo di legittimità costituzionale nazionale e il controllo – per così dire – europeo.

Sotto il primo profilo si potrebbero attivare addirittura tre diverse tipologie di sindacato. Anzitutto, alcuni delitti potranno essere sindacati non solo in quanto “sbilanciati”, ma anche addirittura in quanto incriminazioni dello stesso esercizio di diritti: si considerino in particolare le fattispecie monosoggettive del finanziamento e dell'organizzazione di viaggi, nonché, là dove venisse introdotta, la fattispecie che incrimina il viaggio stesso. In secondo luogo, nonostante la sua difficile

<sup>45</sup> A. BARAK, *I diritti umani in tempi di terrorismo. Il punto di vista del giudice*, in S. MOCCIA (a cura di), *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, Napoli, 2009, p. 46 s.

giustiziabilità, si potrebbe far valere il principio di offensività trattandosi di atti preparatori molto anticipati.

In particolare, si potrebbe aggredire la circostanza che si tratta di condotte connesse a una finalità generica e in questa prospettiva potrebbe dubitarsi della legittimità del reclutamento, dell'addestramento e delle altre fattispecie monosoggettive, inducendo quantomeno a interpretazioni correttive che valorizzino la finalità di commettere uno specifico reato.

Infine, potrebbe essere compiuto un sindacato di razionalità, sia per rafforzare attraverso la ragionevolezza un giudizio sull'*an/quomodo* dell'incriminazione (si pensi al raffronto tra artt. 302 e 304 c.p. che almeno richiedono una finalità determinata e gli articoli 270-*quater* e *quinquies* c.p. che addirittura puniscono il mero soggetto "passivo" discente), sia soprattutto attraverso la proporzione per incidere sul trattamento sanzionatorio. In particolare, sotto quest'ultimo aspetto, non si può fare a meno di osservare come da un lato vi siano problemi di trattamento sanzionatorio – per così dire – interni alle fattispecie: si pensi *in primis* alla differenziazione tra "lato attivo" e "lato passivo" nella fattispecie di arruolamento e alla mancata differenziazione sul lato passivo tra addestrato e istruito/auto istruito. Dall'altro lato, sulla base di una comparazione "esterna" tra fattispecie, si deve osservare come condotte preparatorie rispetto alla fattispecie di associazione o ad ulteriori atti preparatori siano nella sostanza punite come quelle di partecipazione a un'associazione. Così, l'arruolatore è punito come i vertici di un'associazione, con la reclusione da 7 a 15 anni. L'arruolato è punito con la reclusione da 5 a 8 anni, vale a dire con una pena nel minimo identica a quella del partecipe a un'associazione (punito con la reclusione da 5 a 10 anni). L'addestratore, l'istruttore, l'addestrato, l'istruito e l'auto-istruito sono puniti come il partecipe ad un'associazione, con la reclusione da 5 a 10 anni. L'organizzatore di viaggi è punito come l'arruolato con la reclusione da 5 a 8 anni, e cioè con una pena nel minimo identica a quella del partecipe a un'associazione. Il finanziatore è punito come l'arruolatore con la reclusione da 7 a 15 anni, e cioè con una pena identica a chi ricopre un ruolo di vertice nell'associazione. Senza considerare che reclutamento e addestramento sono puniti con pene molto più consistenti di quelle comminate per i delitti di cui agli artt. 302 e 305 c.p.

Sotto il secondo profilo, la legislazione nazionale può essere "sindacata" alla luce del diritto dell'Unione. Non si può dimenticare, infatti, che oggi il principio di proporzione è espressamente enunciato nell'art. 49 della Carta di Nizza e che ha il rango dei Trattati in virtù dell'art. 6 TUE. Nelle materie di "competenza penale" dell'Unione, quindi, la Corte di Lussemburgo può essere chiamata a sindacare la proporzione della legislazione nazionale.

Ed anche in questa prospettiva si potrebbero attivare diverse tipologie di sindacato. Anzitutto, possono esservi margini per un sindacato sulla adeguatezza del mezzo allo scopo, per cui si tratterà di capire se la legislazione nazionale sia in grado di perseguire gli scopi che ha di mira oppure risulti in qualche modo distonica. In particolare, questo concetto di proporzione come adeguatezza del mezzo allo scopo può essere considerato l'aspetto più innovativo della proporzione in prospettiva europea, seppure difficile da utilizzare per la sua alta componente valutativa. Si pensi alla fattispecie che incrimina viaggi in uscita, rispetto alla quale può essere realmente punito soltanto il tentativo, determinandosi così una anticipazione della tutela che risulta davvero sproporzionata rispetto allo scopo, soprattutto se poi tale scopo coincide con la finalità terroristica generica e indeterminati di cui all'art. 270-*sexies* c.p.

Ma la legislazione nazionale potrà essere valutata anche in relazione alla normativa europea, secondo un confronto – per così dire – a due. Esempio di questo sindacato è la sentenza El Dridi che ha deciso sulla compatibilità della disciplina italiana dell'immigrazione irregolare con la direttiva rimpatri. E in questa prospettiva si possono fare valere soprattutto le ipotesi in cui la legislazione italiana risulta essere più arretrata di quella europea. Così, ad esempio, per quanto riguarda il reclutamento, se l'Italia si orienta nel senso di punire la sollecitazione non accolta, va da sé che non è possibile punire il soggetto "arruolato", cosa che fa l'Italia mentre non fa l'Europa.

Il vero nodo problematico è però quando la stessa legislazione europea prevede soglie di punibilità ancora più anticipate di quelle italiane: si pensi alla direttiva del 2017 che incrimina i viaggi. Ebbene, in queste ipotesi, al netto del possibile ricorso ai controlimiti da parte della Corte costituzionale, vi sarebbe la possibilità di sindacare lo stesso diritto penale europeo attraverso il ricorso in annullamento alla Corte UE per contrasto con fonti primarie UE. Rispetto a questo sindacato si vengono a riprodurre logiche simili a quelle del sindacato della Corte costituzionale, ancorché con difficoltà peculiari derivanti proprio dalla dimensione sovranazionale. In particolare, da un lato, si potrà compiere un sindacato di proporzione, complesso per le ragioni di alta valutatività già viste, concernente la razionalità e l'idoneità dei mezzi rispetto allo scopo. Dall'altro lato, si potranno far valere i principi e i diritti della Carta di Nizza, meccanismo che verrebbe ulteriormente implementato nel momento in cui l'Unione Europea dovesse aderire alla CEDU. D'altra parte, non si può fare a meno di osservare come questa strada di potenziamento del sindacato della Corte di giustizia sulle normative penali non sia al momento particolarmente realistica, sia per il tendenziale *self restraint* della Corte a sindacare la legittimità delle fonti euro-unitarie, sia



per la tendenza della Corte a scaricare sui giudici *a quo* nazionali la disapplicazione delle norme nazionali “illegittime”<sup>46</sup>.

Tuttavia, è bene ribadirlo, fino a quando non si tornerà ad applicare in modo rigoroso la fattispecie di associazione con finalità terroristica, negando rilevanza all’adesione unilaterale e richiedendo la prova di legami reali tra i soggetti indiziati e l’organizzazione, il sistema non sarà in grado di arginare questa china illiberale.

<sup>46</sup> In argomento cfr. la tesi dottorale di F. ROSSI, *Il contrasto al terrorismo internazionale nelle fonti penali multilivello*, Ferrara, 2018, p. 190.

