

FRANCESCO ROSSI

IL CONTRASTO
AL TERRORISMO INTERNAZIONALE
NELLE FONTI PENALI MULTILIVELLO



Jovene editore
2022

INDICE

<i>Ringraziamenti</i>	p. XIII
-----------------------------	---------

CAPITOLO PRIMO

RADICALIZZAZIONE E TERRORISMO INTERNAZIONALE: FENOMENOLOGIA E PARADIGMI PENALI DI CONTRASTO

SEZIONE PRIMA

OGGETTO E METODOLOGIA DELLA RICERCA

1. Introduzione	»	1
2. Glossario	»	2
2.1. Terrorismo: un'approssimazione concettuale	»	2
2.1.1. Terrorismo internazionale e i suoi sinonimi più comuni: jihadista, islamico o islamista	»	8
2.2. Radicalizzazione	»	11
2.3. <i>Foreign terrorist fighters, returnees e lone wolves</i>	»	14
3. Le riforme del diritto penale antiterrorismo in Europa	»	18
3.1. Processo di radicalizzazione, terrorismo internazionale e diritto penale	»	19
3.2. Il fine giustifica i mezzi? Il contrasto al terrorismo dopo l'11 set- tembre	»	21
4. Le <i>research questions</i> e le tesi da verificare	»	22
5. Le tappe della ricerca	»	25

SEZIONE SECONDA

ORIENTAMENTI POLITICO-CRIMINALI, PARADIGMI ASTRATTI E FUNZIONI DELLA PENA

1. L'emergenza terrorismo, la domanda di sicurezza e l'offerta penale mul- tilivello	»	27
2. Le anomalie nella struttura dei reati terroristici e nelle funzioni della pena	»	33
2.1. Il baricentro <i>ante factum</i> dei reati terroristici	»	34
2.1.1. Il processo di radicalizzazione come oggetto della punizione	»	37

2.1.2. Il nesso funzionale tra diritto penale anticipato, diritto processuale penale derogatorio e diritto amministrativo di prevenzione	p.	38
2.2. Il perimetro allargato dei reati di terrorismo e le possibili strumentalizzazioni	»	45
2.3. Il <i>surplus</i> di pena edittale e la durezza dell'esecuzione penitenziaria	»	46
2.3.1. Diritto penale antiterrorismo e (neo-)retribuzione: emotività, coscienza collettiva ed « <i>expression of symbolic solidarity</i> »	»	48
2.3.2. Diritto penale antiterrorismo e prevenzione: sfaccettature e disfunzioni	»	53
2.3.2.1. Prevenzione generale. Una critica	»	55
2.3.2.2. Prevenzione speciale	»	57
2.4. Diritto penale del tipo d'autore, diritto penale di lotta e diritto penale del nemico: un quadro sinottico	»	59
2.4.1. Il diritto penale del nemico e i suoi corollari inumani	»	63
2.4.1.1. La «guerra al terrore» condotta dagli Stati Uniti	»	66
2.5. La commistione dei paradigmi penali antiterrorismo	»	72
3. Conclusioni intermedie	»	76
3.1. La multifattorialità della radicalizzazione e del terrorismo, l'impellenza preventiva e le criticità delle strategie adottate. Alcune possibili traiettorie da percorrere nella cornice dei <i>critical terrorist studies</i>	»	76
3.2. La nemicalizzazione strisciante del diritto penale antiterrorismo in Europa	»	84
3.3. Alla ricerca di un compromesso: la valorizzazione della proporzionalità nel diritto penale antiterrorismo	»	88

CAPITOLO SECONDO

LE FONTI EXTRA-NAZIONALI

SEZIONE PRIMA

LE FONTI INTERNAZIONALI

1. Le varieghe tipologie di fonti internazionali in tema di terrorismo e il loro impulso alle riforme europee e nazionali	»	93
2. Gli obblighi di incriminazione del terrorismo nelle convenzioni settoriali delle Nazioni Unite	»	95
2.1. L'esempio del contrasto al finanziamento del terrorismo attraverso il diritto penale	»	99
2.1.1. L'apporto fornito dal diritto internazionale di <i>soft law</i>	»	103
2.1.2. I vincoli sul piano sanzionatorio e le loro funzioni	»	105
3. Gli obblighi di incriminazione nelle risoluzioni del Consiglio di sicurezza	»	106
3.1. La strategia <i>post</i> 11 settembre nella risoluzione 1373 (2001)	»	107

3.2. La definizione ricognitivo-orientativa di terrorismo e la criminalizzazione dell'istigazione nelle risoluzioni 1566 (2004) e 1624 (2005)	p. 110
3.3. La punizione anticipata delle condotte dei <i>foreign terrorist fighters</i> nella risoluzione 2178 (2014)	» 111
4. La centralità e problematicità delle risoluzioni antiterrorismo del Consiglio di sicurezza	» 114
5. Considerazioni conclusive	» 118

SEZIONE SECONDA
LE FONTI EUROPEE

1. L'armonizzazione del diritto penale antiterrorismo nella Grande e nella Piccola Europa	» 121
2. La strategia antiterrorismo 2018-2022 del Consiglio d'Europa: (poche) prospettive e (tanti) problemi	» 122
2.1. Le linee guida del Consiglio d'Europa sui nessi tra terrorismo e criminalità organizzata transnazionale del 31 marzo 2021	» 124
3. Gli obblighi di incriminazione nelle convenzioni del Consiglio d'Europa	» 126
3.1. Le previsioni della Convenzione per la prevenzione del terrorismo varata nel 2005	» 126
3.2. Il Protocollo addizionale del 2015 alla Convenzione sulla prevenzione del terrorismo	» 128
3.2.1. Il raccordo tra il Protocollo addizionale e le sue fonti sovranazionali "sorelle"	» 130
4. Gli obblighi di incriminazione nelle fonti dell'Unione europea	» 131
4.1. La decisione quadro 2002/475/GAI	» 134
4.2. Le modifiche apportate dalla decisione quadro 2008/919/GAI	» 140
4.3. Le novità introdotte dalla direttiva 2017/541/UE	» 143

SEZIONE TERZA
FONTI ANTITERRORISMO EXTRA-NAZIONALI
E ARMONIZZAZIONE PENALE EUROPEA:
UN PRIMO BILANCIO

1. Le fonti extra-nazionali penali in tema di terrorismo: i loro profili comuni e le critiche ad esse mosse	» 147
1.1. L'anticipazione estrema della tutela penale e il caso paradigmatico della pubblica provocazione con finalità di terrorismo: tra critica del precetto UE e diritti viventi nazionali	» 148
1.2. La definizione UE di terrorismo, le sue ascendenze e i suoi limiti ...	» 152
1.3. La perdurante centralità del carcere, la principale finalità general-preventiva della pena nelle norme antiterrorismo UE e i recenti segnali in controtendenza nei testi di <i>soft law</i>	» 154
2. I fattori alla base dell'incidenza <i>top-down</i> delle fonti antiterrorismo extra-nazionali nei sistemi giuridici dei Paesi europei. La crescente convergenza delle legislazioni penali nazionali	» 156

- 3. I fattori di resistenza all'armonizzazione europea delle normative anti-terrorismo p. 160
 - 3.1. L'ambivalenza delle tradizioni penali nazionali e la loro influenza sulla prassi applicativa » 160
 - 3.2. I diversi approcci dei legislatori domestici rispetto agli obblighi di incriminazione UE » 161
 - 3.3. Le differenze strutturali e funzionali tra le norme penali dell'Unione europea e quelle dei Paesi membri » 163

CAPITOLO TERZO

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

- 1. Premessa. Una visuale *bottom-up*: le esperienze di Italia, Francia, Spagna e del Regno Unito come modelli per l'armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo » 169

SEZIONE PRIMA

L'ESPERIENZA ITALIANA

- 1. La normativa penale antiterrorismo italiana dopo le leggi 17 aprile 2015, n. 43 e 28 luglio 2016, n. 153 » 173
 - 1.1. Le riforme normative in cantiere » 179
- 2. Gli elementi costitutivi dell'associazione con finalità di terrorismo e i loro sviluppi giurisprudenziali » 180
 - 2.1. La fallacia delle opposte interpretazioni in tema di associazioni terroristiche » 186
- 3. Uno studio critico sulla casistica dei nuovi reati terroristici "satellite" ... » 188
 - 3.1. L'arruolamento con finalità di terrorismo » 188
 - 3.1.1. Il serio accordo sul programma terroristico come requisito per la punizione dell'arruolamento » 190
 - 3.1.2. Gli incerti confini tra arruolamento, partecipazione all'associazione, istigazione e accordo per commettere reati terroristici » 191
 - 3.1.3. La problematica punibilità del tentato arruolamento » 193
 - 3.2. L'addestramento con finalità di terrorismo » 195
 - 3.2.1. L'interpretazione restrittiva » 195
 - 3.2.2. L'interpretazione estensiva » 197
 - 3.2.3. L'interpretazione iper-estensiva » 197
 - 3.3. L'organizzazione di trasferimenti con finalità di terrorismo » 199
- 4. L'influenza dell'esperienza italiana sulla normativa antiterrorismo UE ... » 201
- 5. I profili critici della nostra normativa penale antiterrorismo e i suoi segnali di ammiccamento al diritto penale del nemico » 203

SEZIONE SECONDA
L'ESPERIENZA FRANCESE

1. Le riforme antiterrorismo in Francia prima, durante e dopo lo stato di emergenza protratto dal 2015 al 2017 p. 207
2. L'istigazione al terrorismo, la sua apologia e l'*entreprise individuelle* nella *Loi 2014-1353* » 212
3. Il progressivo irrigidimento della legislazione penale antiterrorismo francese » 215
 - 3.1. Il caso emblematico dei reati ultra-anticipati di cyber-terrorismo ... » 215
 - 3.2. La duplice declaratoria di illegittimità del reato di consultazione abituale di siti *web* terroristici da parte del *Conseil constitutionnel* » 217
 - 3.2.1. Il valore e l'esportabilità dei principi di diritto applicati dal *Conseil constitutionnel* » 218
 - 3.3. La perdurante esasperazione dei poteri preventivi delle autorità di *law enforcement* e i suoi riflessi » 221
4. L'evidente involuzione della legislazione antiterrorismo francese verso il diritto penale del nemico » 226

SEZIONE TERZA
L'ESPERIENZA SPAGNOLA

1. La legislazione antiterrorismo spagnola dopo le *Leyes Orgánicas 1 e 2/2015 e 1/2019* » 231
 - 1.1. I nuovi reati terroristici individuali » 237
2. Gli eccessi punitivi del sistema penale spagnolo rispetto alle fonti extra-nazionali » 240
3. Lo stravolgimento del sistema di esecuzione della pena per i reati terroristici » 243
4. I riflessi dell'emergenza terroristica sull'operato delle Corti nazionali » 245
5. Gli squilibri causati dalla caccia al terrorista » 248

SEZIONE QUARTA
L'ESPERIENZA DEL REGNO UNITO

1. Lo sviluppo della normativa antiterrorismo del Regno Unito dal *Counter Terrorism Act 2000* al *Counter-Terrorism and Sentencing Act 2021* » 251
 - 1.1. Il cuore del diritto penale antiterrorismo UK nel *Terrorism Act 2000* » 253
 - 1.2. Il *Terrorism Act 2006* e il perfezionamento di un paradigma penale incentrato sul sospetto » 255
 - 1.3. L'exasperazione dello scopo di neutralizzare rischi terroristici nel *Counter-Terrorism and Border Security Act 2019*, nel *Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020* e nel *Counter-Terrorism and Sentencing Act 2021* » 258

1.4. L'articolato sistema di misure di prevenzione e la penalizzazione del loro inadempimento (cenni)	p. 260
2. La forte erosione delle garanzie del procedimento penale per lottare contro il terrorismo (cenni)	» 262
3. Le perversioni mediatiche del dibattito sulla repressione del terrorismo	» 264
4. La manifesta sproporzione della pena e il suo scopo neutralizzante	» 266
4.1. Alcuni dati statistici	» 270
5. Il peso specifico su scala regionale e globale del modello di antiterrorismo UK	» 272
6. I molti punti di contatto tra la normativa antiterrorismo d'oltremarica e il diritto penale del nemico	» 274

CAPITOLO QUARTO

L'EVOLUZIONE E L'INTERAZIONE DEI MODELLI PENALI ANTITERRORISMO IN EUROPA

1. Il progressivo irrigidimento del diritto penale antiterrorismo: profili comuni, tendenze autoritarie e rilievi statistici	» 277
1.1. Il ricorso al procedimento penale in funzione dell'incapacitazione e della condanna dei soggetti radicalizzati	» 281
1.2. La neutralizzazione come finalità privilegiata della pena	» 284
1.3. Criticità ontologiche e sistematiche nella prevenzione del rischio terroristico attraverso la repressione	» 286
2. La circolarità dei modelli nazionali nel processo di armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo	» 287
3. La responsabilità politica condivisa per la deriva securitaria del diritto penale antiterrorismo nel Vecchio Continente	» 290
4. (<i>Segue</i>) Una rilettura dei rapporti tra le fonti penali antiterrorismo nazionali ed extra-nazionali	» 293
5. La inattitudine delle Corti nazionali e sovranazionali a mitigare gli eccessi punitivi degli Stati	» 296
6. (<i>Segue</i>) Un bilancio critico della giurisprudenza di legittimità in materia di terrorismo	» 301

CAPITOLO QUINTO

PER UN RIEQUILIBRIO TRA UTILITARISMO E GARANTISMO NEL CONTRASTO AL TERRORISMO INTERNAZIONALE

1. Argomenti assiologici e utilitaristici per progettare un ponte tra politica criminale, <i>law enforcement</i> e dottrina	» 303
2. La perdurante ricerca di un modello di giustizia costituzionale multi-livello condiviso	» 307
2.1. Una proposta: la rilettura del giudizio di proporzionalità come strumento di armonizzazione minima dei limiti costituzionali all'espansione del diritto antiterrorismo	» 313

3. Note in vista di una legislazione penale UE riconciliata con i principi e diritti fondamentali	p. 315
3.1. Il potenziale contributo di una strategia premiale europea: prospettive e ostacoli	» 317
3.1.1. Il rapporto tra le legislazioni premiali nazionali e le corrispondenti norme minime di armonizzazione UE: questioni interpretative e di competenza irrisolte	» 319
3.1.2. Sulla predisposizione di incentivi per favorire la collaborazione dei terroristi, dei soggetti radicalizzati e dei membri delle comunità islamiche	» 325
3.2. L'(irrealistica?) opportunità di rilanciare le misure alternative alla detenzione	» 328
4. Radicalizzazione, terrorismo e intelligenza artificiale: pericoli e scenari aperti	» 330
5. Le spinte dirette ad attenuare le peculiarità della giustizia minorile	» 333
 CONCLUSIONI	 » 337
 <i>Bibliografia</i>	 » 347