

**DOTTRINA**

## LOTTE SENZA QUARTIERE AL TERRORISMO FONDAMENTALISTA IN EUROPA: RIFLESSI SULLE FUNZIONI DELLA PENA

Fonte: **Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale**, fasc.3, 1 SETTEMBRE 2018, pag. 1049

Autori: **Alessandro Bernardi**

Sommario: Sommario: 1. La moltiplicazione e il progressivo inasprimento delle norme penali varate in Europa per lottare contro il terrorismo fondamentalista. — 2. Alla radice dell'eccezionale rigore della recente legislazione antiterrorismo europea: lo straordinario allarme sociale causato dal terrorismo internazionale di matrice islamica e le sue cause. — 3. Normativa antiterrorismo e teorie retributive della pena. — 3.1. L'ipertrofia sanzionatoria emergenziale nella prospettiva della retribuzione giuridica. — 3.2. L'arduo connubio tra teoria della retribuzione morale e intransigenza penale rispetto a ogni possibile condotta in odore di terrorismo. — 4. La normativa antiterrorismo alla prova delle funzioni di prevenzione generale. — 4.1. Note scettiche sulla prevenzione del terrorismo internazionale attraverso l'effetto intimidante della pena. — 4.2. Deformazione e superfluità degli effetti di prevenzione generale positiva discendenti dalle attuali norme antiterrorismo — 4.3. La iperpressione dei fenomeni lato sensu terroristici in chiave di prevenzione generale integratrice: tra ricerca di stabilità/consenso sociale e incentivazione alla radicalizzazione. — 5. Gli eccessi sanzionatori in materia di terrorismo al vaglio dei diversi versanti della prevenzione speciale. — 5.1. I pro e i contro della funzione di "intimidazione in concreto" della pena rispetto ai terroristi fondamentalisti. — 5.2. La funzione neutralizzatrice nella lotta al terrorismo (anche, ma non solo, islamista). Suo ruolo centrale e suoi limiti. — 5.3. La funzione espiativa della pena nei confronti dei terroristi: tra disinteresse ed eterogenesi dei fini. — 5.4. La funzione di rieducazione/risocializzazione del terrorista: dal disincanto ad un timido rilancio. — 6. Prevenzione del terrorismo attraverso la repressione della presunta pericolosità: dalla funzione di incapacitazione del reo alla funzione di "eliminazione del nemico". — 7. Considerazioni conclusive.

### Abstract

Come si sa, a partire dal 2001 le fonti internazionali, sovranazionali e nazionali in materia di terrorismo si sono moltiplicate e hanno esasperato i loro profili repressivi, viepiù erosivi di diritti e libertà fondamentali. Partendo da questa constatazione, il lavoro si interroga innanzitutto sulle ragioni di tale estremo rigore, per poi contestare la congruità delle normative antiterrorismo adottate in ambito europeo rispetto alle teorie retributive e alle diverse funzioni di prevenzione generale e speciale. Da ultimo, il lavoro evidenzia sinteticamente come le suddette normative finiscano anche con lo stravolgere i lineamenti e gli scopi stessi del procedimento penale e col conferire contenuti viepiù punitivi alle misure di prevenzione ante delictum, peraltro tuttora oltremodo carenti sul piano delle garanzie.

### A Relentless Fight against Jihadist Terrorism in Europe and its Impact on the Functions of Criminal Punishment

As from 2001, international, supranational, and national legal sources in the field of counter-terrorism have multiplied and enhanced their repressive power, thereby increasingly restricting fundamental rights and freedoms. Starting from this background, the author questions, first of all, the reasons for such extreme harshness, and then challenges the congruity of European counter-terrorism laws with the different facets of retribution and with the purposes of general and special prevention. Finally, this paper briefly shows how the current counter-terrorism laws also end up distorting the very traits and aims of criminal proceedings, and sharpening the punitive features of ante delictum preventive measures, which are still extremely lacking in terms of individual guarantees.

1. La moltiplicazione e il progressivo inasprimento delle norme penali varate in Europa per lottare contro il terrorismo fondamentalista. — Gli attentati di matrice fondamentalista che da quasi un quindicennio insanguinano le città di molti Stati europei hanno riportato prepotentemente alla ribalta il polimorfo fenomeno del terrorismo. Fenomeno, invero, da lungo tempo al centro di molte delle più travagliate vicende del nostro continente, epperò in recessione alla fine del secolo scorso, quantomeno limitatamente ai Paesi dell'Unione (1).

I nessi esistenti tra questi attentati e le operazioni militari condotte dagli Stati Uniti e dai loro alleati successivamente agli

attacchi dell'11 settembre 2001 sono troppo noti per essere qui ricordati. Quello che è certo è che la continua crescita del terrorismo internazionale a sfondo politico-religioso ha totalmente calamitato la generale attenzione, in precedenza assorbita soprattutto dai terrorismi nazionali a carattere volta a volta separatista, patriottico-irredentista, rivoluzionario, governativo, occupazionista.

A dire il vero, l'evoluzione del terrorismo dal piano nazionale al piano transnazionale si era manifestata (anche e in particolare per quanto concerne il terrorismo c.d. islamico) già prima dell'11 settembre (2), favorendo una ampia produzione di testi normativi di fonte internazionale (3) e sovranazionale (4) progressivamente affiancatisi a quelli di fonte statale, con lo scopo di favorire la cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati e l'armonizzazione delle norme penali interne in sede di contrasto a tale fenomeno criminale.

In ogni caso, a partire dal 2001 la produzione delle fonti internazionali e sovranazionali di settore si è ulteriormente intensificata, diversificandosi in una molteplicità di testi (a contenuto generale ovvero dettagliato; a carattere prevalentemente preventivo ovvero repressivo; volti a prevedere sanzioni nei confronti dei Paesi accusati di avere legami col terrorismo, ovvero sanzioni riferite a specifici gruppi o individui) il cui comune denominatore consiste nell'estrema severità dei provvedimenti in essi contenuti (5), in alcuni casi palesemente erosivi di diritti e libertà fondamentali. Per quanto in particolare concerne le fonti dell'Unione europea a carattere stricto sensu penale, basti ricordare che, come emerge tra l'altro dal celeberrimo Manifesto sulla politica criminale europea (6) redatto da quattordici giuristi di dieci differenti Paesi UE, la dottrina penalistica appare pressoché concorde nello stigmatizzare talune disposizioni in tema di reati e di sanzioni previste dalle due decisioni quadro sulla lotta al terrorismo del 2002 e del 2008 (7), affermando che esse si pongono in contrasto con i principi di proporzione, di colpevolezza e di sussidiarietà. Reazioni del tutto analoghe se non addirittura più allarmate sembrano meritare la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla prevenzione del terrorismo (8) e il suo protocollo addizionale (9), nonché la direttiva 2017/541 (10), le cui disposizioni accentuano gli aspetti critici dei precedenti, succitati strumenti UE: si allude, in particolare, a quelle forme di anticipazione della tutela e di soggettivizzazione degli illeciti (11) che tendono a confliggere con larga parte dei principi tradizionalmente rispettati dai moderni sistemi penali e posti alla base della costruzione europea. A loro volta, tali fonti sono state affiancate da (o hanno trovato attuazione in) una molteplicità di testi nazionali antiterrorismo spesso dimostratisi capaci di superarle nel segno del rigore (12).

Nonostante siano stati varati in tempi recenti, i testi nazionali in questione hanno già ricevuto un gran numero di commenti qui nemmeno minimamente riassumibili. In questa sede ci si propone piuttosto di dedicare qualche breve e rapsodica osservazione sia alle ragioni dell'estrema durezza di cui il Consiglio d'Europa, l'Unione e i Paesi membri — pur senza arrivare a eguagliare le forme di “diritto del nemico” poste in essere negli USA (13) — stanno dando prova nella lotta al terrorismo fondamentalista (14), sia soprattutto alle funzioni della pena assolve dai succitati testi nazionali.

2. Alla radice dell'eccezionale rigore della recente legislazione antiterrorismo europea: lo straordinario allarme sociale causato dal terrorismo internazionale di matrice islamica e le sue cause. — Certamente, non si può negare che le azioni terroristiche — quantomeno quando non poste in essere dalle stesse forze politiche al potere — sono sempre state combattute in modo assai energico da parte dei Paesi che le hanno subite. In particolare, nonostante la non infrequente contiguità dei reati in questione con taluni reati politici, il cui particolare movente viene non di rado elevato a circostanza attenuante, in Europa i fatti di terrorismo sono sempre stati puniti con leggi penali assai severe, volte a scoraggiare ogni forma di lotta politica basata su forme di violenza messe in atto per seminare il terrore negli apparati dello Stato e nella intera collettività, minando alla radice ogni forma di civile convivenza.

Vero ciò, non si può però nemmeno negare che le attuali riforme varate dal Consiglio d'Europa, dall'Unione e dai Paesi membri in materia di terrorismo siano di una durezza senza precedenti nella storia delle organizzazioni regionali di tipo lato sensu sovranazionale (15) e delle democrazie europee. Così, a livello processuale si è assistito alla introduzione di custodie cautelari prolungate a dismisura o addirittura di detenzioni senza processo (16) e più in generale di procedimenti speciali caratterizzati dalla rinuncia alle tradizionali garanzie (per esempio, erosioni del diritto di difesa tecnica, standard probatori affievoliti all'estremo e persino inversioni dell'onere probatorio) (17). Questo complessivo contesto caratterizzato, appunto, da “binari differenziati” e procedure semplificate (18) risulta a volte arricchito dalla dichiarazione dello “stato di emergenza” (19) e dalla istituzione di appositi organi centralizzati a carattere sia meramente giudiziale (20), sia giurisdizionale (21) o comunque dalla riproposizione dei “regimi repressivi aggravati” tradizionalmente correlati a tali organi (22). Per quanto poi specificamente concerne il diritto penale sostanziale, si assiste al varo di testi che in chiave antiterrorista innalzano all'estremo le pene per i relativi reati associativi o “di sangue” e introducono una vasta congerie di fattispecie “ultra-preventive” di pericolo presunto, quando non di mera opinione, in forte tensione coi principi fondamentali (23) e per di più dotate di compassi edittali senz'altro eccessivamente severi (24), specie se accompagnati da forme di esecuzione della pena caratterizzate da regimi carcerari di speciale durezza e dalla esclusione o dall'estrema rarefazione dei benefici penitenziari (25). Insomma, anche quando non sia stato decretato lo stato d'emergenza, per contrastare efficacemente gli atti di terrorismo messi in atto dalla costellazione delle organizzazioni fondamentaliste islamiche molti Paesi dell'Unione hanno dato alla luce leggi sempre più draconiane, verosimilmente destinate a perdurare nel tempo e financo ad estendere il loro ambito di applicazione a ulteriori forme di criminalità organizzata: con il risultato di degradare il livello di civiltà giuridica faticosamente

raggiunto, compromettendo la tenuta dello Stato di diritto. Anche in Europa, quindi, il “diritto di lotta” al terrorismo internazionale sta progressivamente degenerando in “diritto del nemico” (26), sancendo così, di fatto, la ‘vittoria’ dei terroristi fondamentalisti sulle democrazie occidentali (27).

Con ogni probabilità, alla radice di queste abnormi reazioni vi è lo straordinario livello di allarme sociale prodotto in tutto il vecchio continente dal terrorismo di matrice islamica, di cui l'opinione pubblica tendenzialmente ignora le cause profonde (a mio sommo parere, più socio-politiche che religiose) (28), mentre ne conosce perfettamente le manifestazioni e le loro drammatiche conseguenze, per le quali pretende “risposte esemplari” da parte degli Stati colpiti. Il moderno terrorismo internazionale, invero, condensa in sé tutte le caratteristiche negative dei tristemente conosciuti terrorismi “nazionali” europei, aggiungendo ad essi ulteriori fattori di inquietudine determinano l'insorgere di un sentimento di allarme collettivo nettamente superiore a quello sperimentato ai tempi di quelli che, non solo in Italia, vennero definiti “gli anni di piombo” (29) dei terrorismi rossi, neri e indipendentisti.

Più precisamente, l'odierno terrorismo di matrice islamica assomma e attualizza le diverse modalità offensive dei tradizionali terrorismi “nazionali”, alternando attentati minuziosamente organizzati produttivi di eventi macroscopici e devastanti ad attentati individuali dagli effetti circoscritti, attentati indirizzati a specifici “obiettivi sensibili” ad attentati “in incertam personam”, attentati realizzati da soggetti desiderosi di non essere individuati e comunque di sottrarsi alle conseguenze dei loro atti ad attentati compiuti da individui votati al suicidio.

Vero è però che negli attentati di matrice islamica davvero assai alta è la percentuale degli autori “disposti a tutto” pur di raggiungere l'obiettivo voluto (30). Ne discende una sensazione di particolare impotenza, data l'estrema difficoltà sia di bloccare sul nascere gli attentatori sia di consegnarli alla giustizia. Come meglio si dirà in seguito, intensificare le attività di prevenzione e più ancora di repressione diventa in effetti straordinariamente arduo quando l'attentatore non teme di essere scoperto ed eliminato, ma anzi cerca e il più delle volte trova la “morte sul campo”.

A mio giudizio, comunque, gli attuali attentati di cui qui si discute presentano tre ulteriori caratteristiche che li distinguono da quelli subiti dagli Stati europei nel secolo scorso e che li rendono particolarmente temibili agli occhi del comune cittadino.

La prima caratteristica è rappresentata dal numero pressoché illimitato dei potenziali autori degli attentati in questione, che si contrappone al numero relativamente esiguo dei soggetti appartenenti ai tradizionali gruppi terroristici “nazionali” che a suo tempo operarono soprattutto in Francia (31), Germania, Italia, Regno Unito e Spagna. Certamente, la massima parte dei musulmani è ben lontana dal determinarsi a impugnare le armi e impegnarsi in forme di “guerra santa” o “guerra asimmetrica” a sfondo terrorista. Ma è altrettanto certo che una quota non marginalissima delle masse musulmane guarda con simpatia alla violenza di matrice fondamentalista, considerandola alla stregua di una logica reazione alla pretesa delle potenze occidentali di dettare legge anche nei loro territori (32), e che tra i simpatizzanti e gli affiliati alle organizzazioni terroristiche vi è sempre una certa osmosi. Senza contare, poi, che a volte i terroristi (così come i simpatizzanti) non si rinvergono solo tra i nuovi arrivati, ma anche tra soggetti residenti da più generazioni nei Paesi europei. Non mancano, insomma, i presupposti per assicurare un celere ricambio dei soggetti catturati o morti sul campo, e dunque la continuità dell'attività all'attività stragista: tanto più che, diversamente dalla massima parte dei tradizionali terrorismi nazionali, l'attuale terrorismo fondamentalista si impronta al modello della rete più che a quello della piramide gerarchica, cosicché diventa assai difficile neutralizzarlo intervenendo selettivamente sui soggetti ritenuti in posizione apicale.

La seconda caratteristica degli attuali attentati è quella di essere realizzati quasi sempre da soggetti originari di Paesi lontani ovvero provenienti da universi culturali diversi da quelli propri del mondo occidentale, o comunque non integratisi in quest'ultimo. Accade così che alla paura indotta dall'attentato terroristico si sommi quella correlata all'immigrazione incontrollata e alle relative sacche di emarginazione da essa favorite (33): fenomeni, questi, per fasce vieppiù larghe della popolazione evocativi di inconvenienti ulteriori a quelli, certo più gravi ma spazio-temporalmente circoscritti, dei singoli episodi terroristici.

La terza caratteristica è quella della almeno apparente omogeneità socio-culturale degli autori e della parimenti avvertita omogeneità delle vittime, nella massima parte dei casi identificabili in comunissimi, indifferenziabili cittadini europei colpiti di sorpresa durante l'espletamento di normali attività lavorative o ludiche nei luoghi più diversi — di preferenza affollati — di una qualsivoglia città europea. Il risultato di questa presunta omogeneità è quello di far sì che rispetto a ognuno degli attentati volta a volta realizzati ogni europeo si senta una potenziale vittima solo per caso sfuggita alla furia terrorista. Nell'immaginario collettivo tutto ciò rende gli attuali fatti di terrorismo internazionale assai diversi dagli attentati “nazionali” effettuati nei Paesi europei specialmente nel XIX e XX secolo, dato che l'allarme sociale prodotto da questi ultimi attentati (se sommati tra loro, più frequenti e sanguinosi degli attuali) tendeva a manifestarsi in modo assolutamente prevalente nei soli Paesi di commissione. In questo senso, le migliaia di morti causate dal terrorismo repubblicano-cattolico e unionista-protestante nell'ambito dei cosiddetti “disordini dell'Irlanda del Nord”, così come le circa mille vittime provocate dagli attentati dell'ETA allo scopo di favorire l'indipendenza del popolo basco (34) hanno indubbiamente allarmato i cittadini italiani e tedeschi assai meno di quanto non abbiano fatto le circa seicento vittime europee cadute nel vecchio continente ad opera del “terrorismo

cosiddetto islamico" (35) degli anni 2000 (36). Il particolarissimo allarme sociale derivante dal sentimento di comune, sofferta partecipazione alle conseguenze degli attentati di matrice fondamentalista ovunque e comunque commessi (ben testimoniato dallo slogan "siamo tutti Charlie Hebdo", nonostante il frequente abuso del diritto di libertà di espressione fatto dai redattori di questa testata vittime del terrorismo) si riflette ovviamente nella straordinaria rilevanza data da tutti i media europei ai suddetti attentati. Rilevanza destinata, a sua volta, ad alimentare ulteriormente l'allarme sociale, con un perverso andamento circolare che finisce col giocare a favore, al contempo, del terrorismo c.d. islamico (notoriamente desideroso di pubblicità, in quanto i media costituiscono lo strumento principe per veicolare la paura) così come degli eccessi rigoristici volti a combatterlo (37).

La particolare sovraesposizione mediatica delle azioni violente condotte sul territorio del vecchio continente da commando o da singoli sostenitori della jihad ha fatto sì che, nell'attuale temperie, in Europa il terrorismo di matrice jihadista oscuri ogni altra forma di terrorismo. E a poco serve ricordare — statistiche alla mano — che persino in questi anni gli attentati di ispirazione fondamentalista sono stati in Europa assai meno numerosi degli attentati di diversa matrice, e che questi ultimi, sommati tra loro, potrebbero aver causato più morti di quelli prodotti sul territorio del vecchio continente dalla "guerra santa del terrore" (38).

3. Normativa antiterrorismo e teorie retributive della pena. — Posto dunque che le misure draconiane di contrasto al terrorismo fondamentalista assunte a livello di diritto penale processuale e sostanziale trovano la loro ragione politico-criminale nello straordinario e generalizzato livello di allarme sociale prodotto da tale forma di terrorismo, si intende ora circoscrivere il discorso all'utilizzo "a tappeto" della sanzione criminale, esaminando cursoriamente se e come un drastico ricorso ad essa per tutte le condotte in qualche modo riconducibili nell'ambito del terrorismo si concili con le teorie retributive e preventive della pena. Al riguardo, va precisato che il carattere terroristico attribuito alle fattispecie penali tende a condizionarle, per così dire, in una triplice dimensione: in lunghezza, stante la tendenza dei legislatori ad anticipare all'estremo, dunque appunto ad allungare, la catena delle condotte penalmente rilevanti, nel caso in cui queste conducano o possano condurre a veri e propri atti terroristici; in larghezza, in ragione della straordinaria varietà e ampiezza delle condotte fatte rientrare nella sfera del terrorismo, nonché delle condotte considerate alla stregua di forme di concorso materiale e/o psicologico nelle attività terroristiche ovvero riconducibili alle relative condotte associative (39); in spessore, vista la generalizzata attitudine della "finalità terroristica" ad aggravare il reato giustificando un incremento della risposta punitiva (40).

Solo qualche breve osservazione per quanto concerne le teorie retributive della pena, le quali se da un lato sono da lungo tempo oggetto di quelle critiche e obiezioni da più parti opposte in via generale a ogni concezione assoluta della pena, dall'altro lato riflettono il carattere intrinsecamente "proporzionale" richiesto in qualsivoglia reazione a un fatto illecito e tuttora mantengono una loro complessiva plausibilità, anche ma non solo per l'attitudine di certe loro componenti "a salvaguardare la dignità della persona del colpevole/condannato" (41), a mettere in luce taluni specifici versanti generalpreventivi della sanzione penale (42), nonché a supportare, sempre in chiave "funzionalistica", talune scelte di fondo dell'ordinamento informate al principio di proporzione. Dette teorie vengono qui distinte, come di consueto, a seconda che la retribuzione sia intesa in senso giuridico o in senso morale.

3.1. L'ipertrofia sanzionatoria emergenziale al vaglio della retribuzione giuridica. — Quanto alla retribuzione giuridica, tradizionalmente concepita come riaffermazione dell'autorità dello Stato in precedenza compromessa dalla commissione del reato, il ruolo in malam partem del carattere terroristico della fattispecie nella succitata triplice dimensione (43) sembra poter trovare una qualche, pur non indiscutibile, giustificazione. I terroristi sono infatti visti come i nemici dello Stato per eccellenza e i loro atti appaiono diretti a colpire non tanto le loro singole vittime, quanto attraverso di esse lo Stato nella sua più intima essenza. Non sembra quindi del tutto illogico che in questi casi le pene volte a riaffermare l'inviolabilità dello Stato e delle sue leggi siano di particolare durezza, acquisendo una dimensione simbolica affatto peculiare e un contenuto afflittivo proporzionato al complessivo vulnus inferto allo Stato in questione (44). Vulnus, peraltro, di scarsa se non irrisoria significatività in relazione a violazioni fondate su forme di pericolo astratto o presunto (si pensi alle già citate ipotesi di "accesso abituale ai siti jihadisti" (45), ovvero ai "viaggi effettuati o organizzati (46) con finalità di terrorismo", ovvero ancora alle condotte di "apologia del terrorismo" o di "pubblica provocazione a commettere un reato di terrorismo" (47)). Violazioni, queste, specie nelle loro meno eclatanti estrinsecazioni, da ritenersi meritevoli di sanzione penale solo in una prospettiva dimentica del principio di extrema ratio, ovvero in un'ottica deformata dall'abnorme livello di allarme sociale di cui in precedenza si sono cercate di spiegare le cause.

3.2. L'arduo connubio tra teoria della retribuzione morale e intransigenza penale rispetto a ogni possibile condotta in odore di terrorismo. — L'inaudito ampliamento della reazione punitiva ai fatti in semplice (e talora dubbio) odore di terrorismo risulta comunque ancor più difficilmente giustificabile sul piano della retribuzione morale. Al riguardo, Francesco Antolisei ci ricordava come l'esigenza di una siffatta retribuzione muova dalla constatazione della commissione di un reato costituente "una violazione dell'ordine etico", della quale "la coscienza morale (...) esige la punizione" (48). In tempi più recenti, Francesco Palazzo ha sottolineato che il versante morale della retribuzione esprime l'esigenza di "espiazione della propria colpa"; colpa correlata al "disconoscimento dell'umanità altrui insito (...) nel comportamento criminoso" (49). Ora, è davvero difficile ritrovare queste forme di "violazione" e di "disconoscimento" in reati a condotta talmente anticipata da risultare

sintomatici, a tutto concedere, di una latente pericolosità sociale ancora del tutto priva di una sua “materialità offensiva”. La verità è che larga parte dei fatti recentemente elevati a reati-ostacolo in materia di terrorismo sono stati criminalizzati solo nella prospettiva di evitare ogni anche remota messa in pericolo dei fondamentali beni ultimi tutelati dalle relative norme: laddove Giorgio Marinucci ed Emilio Dolcini mettono ancora una volta in vetrina il fatto che la teoria retributiva risulta “svincolata (...) dalla considerazione di un qualsivoglia fine da raggiungere” (50). Tutto il contrario, insomma, di quanto accade nell’ambito dei “reati di prevenzione” del terrorismo.

In base a una chiave di lettura diversa, ancorché anch’essa incentrata su forme di scivolamento funzionalistico della idea retributiva, l’uso esorbitante della sanzione penale in materia di terrorismo sembra far emergere i nessi esistenti tra la pena retributiva e il “bisogno di pena” avvertito dalla collettività. Bisogna che quest’ultima tende appunto a soddisfare con la comminazione e irrogazione di misure punitive le quali, sebbene sovente sproporzionate per eccesso, vengono comunque avvertite come giuste e necessarie in un contesto di accentuato allarme sociale derivante dalla generalizzata consapevolezza di essere tutti potenziali vittime del terrorismo fondamentalista (51). Le vieppiù avvertite esigenze di tutela della vittima, nella quale l’intera collettività si rispecchia, finiscono così col legittimare ogni eccesso sanzionatorio in nome di un principio retributivo irrimediabilmente deformato dalla paura degli attentati. Come ben si può vedere, l’emergenza terroristica favorisce l’affioramento delle molteplici e talora assai problematiche valenze utilitaristiche della retribuzione destinate a incrinarne il carattere “assoluto” (52) e la stessa “(presunta) vocazione garantista” (53).

Un ultimo appunto in merito ai rapporti tra retribuzione morale ed entità delle pene previste in materia di terrorismo internazionale. Premesso che la pena espressiva di tale esigenza di retribuzione “è logicamente (e storicamente) compatibile con i più diversi contenuti sanzionatori” (54), nessun dubbio vi è che rispetto alle stragi terroristiche gli Stati debbano far ricorso alle pene più severe esistenti nel proprio arsenale sanzionatorio. E, a mio giudizio, neppure desta troppo scalpore sotto il profilo retributivo che, non solo ma specialmente per colpire questi fatti orribili, la Spagna abbia deciso di tornare a far ricorso a quella pena perpetua (prison permanente revisable) (55) da tempo ormai depennata dal suo sistema penale (56).

Diverso mi pare, invece, il discorso per quanto riguarda l’indiscriminato incremento della entità della pena in presenza dell’elemento soggettivo costituito dal fine di terrorismo. A prescindere dal fatto che sul piano della retribuzione morale sembrano esistere altri fini meritevoli di uno stesso specialissimo livello di biasimo, il rischio è quello che tale aumento di pena entri in sinergia con la dilatazione in lunghezza e in larghezza della punibilità relativamente ai meri comportamenti di sospetta matrice terroristica, in spregio al principio di proporzionalità sottostante alla dimensione soggettiva della retribuzione. In definitiva, la dilatazione a oltranza dell’intervento penale in prospettiva di tutela “pre-preventiva” degli attentati terroristici, così come l’irrigidimento della risposta sanzionatoria nei casi di condotte nelle quali si veda o semplicemente si intraveda il fine di terrorismo, appaiono in contrasto col versante garantista dell’idea retributiva, in linea di principio tanto caro alle democrazie liberali europee, e persino a chi (57) ricollegava la “teoria della retribuzione (...) ad una concezione autoritaria dello Stato” (58).

4. La normativa antiterrorismo alla prova delle funzioni di prevenzione generale. — Come appena visto, l’espansione e l’incremento delle risposte punitive adottate in Europa in relazione alla variegata galassia di comportamenti più o meno direttamente riconducibili alle attività terroristiche appare porsi talora in tensione con la teoria della retribuzione giuridica, e ancor più con quella della retribuzione morale. Occorre ora verificare se, in relazione a questo peculiare insieme di condotte, una siffatta strategia sanzionatoria costituisca una appropriata risposta per quanto concerne le diverse funzioni preventive della pena; o meglio, se tale strategia si riveli una risposta talmente “utilitaristicamente opportuna” da indurci a scendere a patti con il postulato di matrice retribuzionista-garantista secondo il quale, a prescindere da ogni esigenza utilitarista, l’autore del reato non può essere punito al di là della propria colpevolezza, stante il divieto di trasformarlo in un mero strumento di politica criminale. In questa prospettiva, la disciplina penale di contrasto al terrorismo verrà esaminata con riferimento prima alle funzioni generalpreventive, poi a quelle specialpreventive.

4.1. Note scettiche sulla prevenzione del terrorismo internazionale attraverso l’effetto intimidante della pena. — La prima delle suddette funzioni è quella di prevenzione generale negativa o di intimidazione che dir si voglia. Al riguardo, va qui ricordato preliminarmente che, in ragione della intrinseca afflittività di ogni condanna penale e delle sue conseguenze sul piano sanzionatorio, l’estensione a dismisura dell’area dei comportamenti ritenuti criminali dall’ordinamento dovrebbe in teoria favorire l’astensione dai suddetti comportamenti, per effetto appunto del timore di incorrere nei rigori della legge. Del pari, va ricordato che, in linea di principio, il coefficiente di deterrenza della pena risulta correlato non solo, ma certamente anche, al suo livello di severità (59); pertanto, in prima battuta, vi sarebbe ragione di credere che l’estrema severità delle pene — ormai ovunque previste non solo per i veri e propri attentati terroristi, ma anche per le relative attività “di contorno” riconducibili all’interno di una pletora di fattispecie anche marcatamente “preventive” — possa trattenere molti dei potenziali autori dal commetterli. In questo senso, una parte della dottrina ha affermato che nel settore del diritto penale qui considerato le tendenze iperpenalizzanti di derivazione internazionale e sovranazionale (ma anche, contestualmente, di origine nazionale) orientate innanzitutto ad evitare il rischio di una casuale vittimizzazione dei consociati “disvelano opzioni di politica criminale orientate alla produzione di effetti general-preventivi di mera dissuasione” (60); ovvero di scelte repressive incentrate esclusivamente sul binomio dissuasione-neutralizzazione (61).

Certamente, non è dato sapere quale sia la percentuale di soggetti che, pur desiderandolo, si astengono dal commettere atti rientranti a vario titolo nel concetto di terrorismo fondamentalista “per timore della pena”. È tuttavia ragionevole ritenere che persino in questo particolarissimo ambito della criminalità, la funzione intimidatrice connessa alle conseguenze penali derivanti dai propri atti possa trattenere alcuni potenziali terroristi dal “passare all'atto” (62), e soprattutto dal porre in essere quelle condotte “prodromiche” ormai pervicacemente criminalizzate nelle fonti sovranazionali così come, anche al di là delle esigenze di trasposizione di tali fonti, in molti dei Paesi dell'Unione (63). Tuttavia, alla luce di una pur non approfondita indagine sia sul profilo sociale, caratteriale e motivazionale dei terroristi islamici (64) sia sul tipo e sulle modalità di molte delle condotte da costoro poste in essere, è lecito ritenere che in tale ambito la funzione di prevenzione generale negativa risulti di modesta portata.

Al riguardo, sembra opportuno distinguere tra i veri e propri attentati di matrice integralista e le attività “di contorno”, quali i delitti di sostegno indiretto al gruppo integralista, quelli di incitamento al terrorismo e persino quelli di mera adesione morale ai proclami fondamentalisti. Quanto agli attentati, è ovvio che in quelli realizzati dai soggetti aspiranti (o rassegnati) al suicidio il rischio di essere processati e condannati alle pene draconiane previste dalle leggi dei paesi UE risulta scarsamente probabile e dunque ben poco disincentivante. Per essi, in definitiva, il vero “rischio pena”, ammesso che sia avvertito come tale, consiste nella consapevolezza di andare incontro a una forma di morte violenta connotata da un alto tasso di “certezza” e di “prontezza” (65).

La questione, naturalmente, si pone in termini diversi per le stragi e gli altri attentati apocalittici realizzati con bombe a orologeria o con altri mezzi insidiosi da soggetti desiderosi di non essere individuati, vuoi per poter porre in essere ulteriori micidiali attacchi, vuoi semplicemente per sfuggire alle conseguenze penali dei propri atti. Anche per costoro, tuttavia, il coefficiente di intimidazione connesso alla minaccia della pena risulta verosimilmente assai attenuato, nonostante la consapevolezza della estrema severità della sanzione astrattamente prevista: e ciò a causa sia della speranza di impunità sia soprattutto del normalmente elevatissimo livello di carica ideologica della maggioranza degli attentatori, che li rende sostanzialmente “immotivabili dal diritto”. In questo senso, proprio gli attacchi terroristici sembrano costituire il migliore esempio possibile da portare a supporto della tesi secondo cui “gli illeciti più gravi, in quanto espressione di un traumatico distacco da parte dell'autore dalle fondamentali regole della convivenza civile, siano meno suscettibili di risentire, nella fase genetica, di quella contropinta psicologica che la prospettiva di incorrere in una pena è in grado di esercitare in via di principio” (66).

Quanto alle attività “di contorno”, sanzionate penalmente in virtù di quel processo di allungamento e allargamento delle fattispecie in materia di terrorismo a suo tempo ricordato, va innanzitutto sottolineato il condivisibile insegnamento di Giorgio Marinucci ed Emilio Dolcini in merito ai limiti che ogni Stato “laico, secolarizzato, pluralista” dovrebbe incontrare in sede di funzionalismo sanzionatorio. Per essi, in particolare, “la pena non può (...) essere utilizzata dal legislatore come indiscriminato deterrente, volto a reprimere ogni manifestazione di (...) una personalità pericolosa” (67). Peccato che sia proprio questo tipo di personalità, e null'altro, ad essere assoggettato alla sanzione penale in buona parte di quei “reati preventivi” introdotti in materia di terrorismo dai legislatori europei. E peccato, inoltre, che la portata intimidativa di tali reati (giocoforza puniti con pene detentive di durata non particolarmente lunga, seppur sempre sproporzionata per eccesso) sia presumibilmente modesta, anche in considerazione sia del tipo d'autore sia della elevata percentuale di cifra nera che caratterizza i suddetti reati, la quale intacca significativamente l'elemento “certezza” della pena, come noto più decisivo dell'elemento “severità” della stessa nella prospettiva della prevenzione generale negativa (68). Ancora una volta, quindi, è possibile affermare che, nell'attività di contrasto alle condotte espressive di contiguità al terrorismo, l'indebito scavalco dei limiti frapposti dal principio di proporzione all'uso indiscriminato della pena per finalità preventive non si traduce nemmeno in un efficace effetto di intimidazione. Senza contare poi che, come meglio si dirà in seguito, gli eventuali, seppur scarsi, benefici in termini di dissuasione dal porre in essere condotte a pericolosità presunta rischiano di essere vanificati dal verosimile aumento della capacità criminale dei soggetti “non dissuasi”, e per questo condannati. Infatti l'assoggettamento a pene detentive avvertite dai soggetti in questione come ingiuste espone questi ultimi con grande facilità a forme di contaminazione criminale e di radicalizzazione dai prevedibili effetti, una volta che i condannati siano rimessi in libertà.

Insomma, per un motivo o per l'altro gli effetti di prevenzione generale negativa correlati agli speciali arsenali sanzionatori predisposti per prevenire gli attentati terroristici si rivelano ben poca cosa; al punto da essere indotti a ritenere che, in realtà, le scelte di politica criminale che hanno portato al varo di arsenali siffatti siano state effettuate per altri scopi. In particolare, come si avrà modo di precisare nel prosieguo, per consentire il dispiegamento di strumenti di polizia, amministrativi e processuali, assimilandoli nel segno di una funzione preventiva indebita, ma di fatto consentita grazie al combinato disposto della moltiplicazione dei reati a consumazione anticipata e dell'innalzamento delle pene edittali previste e irrogate. Entrambi questi fenomeni, in effetti, risultano funzionali all'utilizzo in chiave di prevenzione tanto generale quanto speciale sia di meccanismi para-penali a carattere amministrativo (quali misure di prevenzione, espulsioni, black lists prive o comunque carenti di effettivi controlli giurisdizionali), sia di strumenti processuali (misure cautelari, raccolta di prove, atti d'indagine) e pre-processuali (inchieste preparatorie). Non solo il tradizionale arsenale poliziesco, ma lo stesso processo penale divengono così meccanismi prioritariamente finalizzati alla “produzione della sicurezza pubblica” (69).

4.2. Deformazione e superfluità degli effetti di prevenzione generale positiva discendenti dalle attuali norme antiterrorismo. — Per il momento conviene comunque restare sul terreno delle ulteriori, diverse funzioni di prevenzione generale, esaminando se i succitati, straordinari arsenali sanzionatori predisposti nell'ambito della lotta al terrorismo fondamentalista si prestino a favorire la prevenzione generale positiva e la prevenzione generale integratrice.

Quanto alla prevenzione generale positiva, in prima battuta verrebbe fatto di ritenere che questi arsenali sanzionatori risultino controindicati ad assolvere una efficace funzione pedagogica di orientamento culturale. Infatti la migliore dottrina è concorde nel ritenere che solo una pena giusta, dunque tale da non risultare iniqua per troppa indulgenza ovvero, sotto il profilo che qui interessa, per troppa severità e/o invasività, possa favorire l'introduzione del precetto anziché suscitare sentimenti di indifferenza o di ribellione nei confronti dell'ordinamento (70). Nel caso del terrorismo internazionale, tuttavia, credo che la questione vada posta in termini parzialmente diversi. Si è già detto, infatti, che lo straordinario allarme sociale prodotto dai recenti attentati terroristici a carattere fondamentalista tende a impedire alla maggioranza della popolazione dei Paesi europei di condividere, quantomeno nel settore qui considerato, le esigenze di equità e di frammentarietà cui il sistema penale dovrebbe conformarsi; esigenze in base alle quali la sanzione criminale non deve risultare sproporzionata né per difetto né per eccesso, e inoltre non deve essere prevista in relazione a condotte carenti di offensività neppure quando queste ultime possano eventualmente apparire in odore di terrorismo. Più semplicemente, allora, è verosimile ritenere che per la massima parte della succitata popolazione l'ipertrofia del complessivo strumentario penale di contrasto al terrorismo non costituisca un eventuale ostacolo alla finalità "pedagogica" del suddetto strumentario; così come, del resto, è verosimile ritenere che i cittadini debitamente "integrati/socializzati" non abbiano certo bisogno di essere "orientati culturalmente" attraverso la pena per astenersi dall'entrare nelle fila dei terroristi fondamentalisti (71). Per contro, appare plausibile che, a prescindere dalla intrinseca "giustizia" o "ingiustizia per eccesso" della risposta ordinamentale prevista per le condotte a sfondo terrorista, la massima parte dei relativi, potenziali autori sia in ogni caso destinata a non subire un positivo influsso orientativo-pedagogico da parte delle norme attraverso le quali tale risposta si esprime. È infatti verosimile ritenere che, agli occhi di costoro, le norme in questione siano sempre e comunque del tutto destituite di intrinseca autorevolezza per il fatto stesso di essere radicate negli ordinamenti di Stati da essi avvertiti come nemici della causa islamica.

4.3. La iperrepressione dei fenomeni lato sensu terroristici in chiave di prevenzione generale integratrice: tra ricerca di stabilità/consenso sociale e incentivazione alla radicalizzazione. — Quanto poi alla prevenzione generale integratrice, è noto che essa risulta finalizzata non tanto a fungere da contropinta rispetto ai comportamenti vietati e neppure a orientare culturalmente i consociati, quanto piuttosto a favorire la complessiva stabilità sociale stimolando la fiducia dei consociati nei confronti di un sistema corredato di norme ai loro occhi capaci di reagire adeguatamente alla commissione dei reati (72). Orbene, è verosimile ritenere che rispetto alle dilatate e talora esagerate risposte penali applicate in Europa in risposta ad ogni condotta di matrice terrorista possano verosimilmente riproporsi, per quanto concerne la funzione di prevenzione generale integratrice, le osservazioni fatte in relazione agli effetti di prevenzione generale positiva derivanti in caso di eccedenza delle pene edittalmente previste in relazione alla suddette condotte. Infatti, nell'attuale contesto di esasperato allarme collettivo, per la maggioranza dei consociati gli eventuali eccessi sanzionatori finalizzati a colpire le attività terroristiche non vengono considerati come meritevoli di stigmatizzazione per la loro sproporzione (che appunto non risulta avvertita come tale). Al contrario, questi eccessi tendono ad essere visti come misure legittimamente pensate per prevenire gli attentati, ovvero come misure in qualche modo capaci di (o comunque pensate per) "riequilibrare e ristabilire quella fiducia istituzionale indispensabile all'integrazione e stabilità sociale" (73). In una prospettiva parzialmente diversa seppur convergente, il generalizzato timore dei "soggetti integrati" di subire aggressioni di matrice terroristica finisce con trasformare le potenziali vittime di tali aggressioni in esseri capaci di giustificare e incentivare forme di prevenzione estremamente anticipata e risposte iper-repressive (74): non solo per alzare il livello della deterrenza, ma anche se non soprattutto per far sì che attorno a tali scelte di politica criminale possa crearsi un generalizzato consenso destinato ad avvantaggiare (in termini di consenso politico) chi le ha adottate.

Viceversa, per i soggetti "non integrati" sensibili all'ideologia fondamentalista seppure ancora non passati nel novero dei violenti — soggetti purtroppo ormai costituenti, in taluni Paesi europei, una quota non proprio irrilevante della popolazione — il sovrabbondante apparato sanzionatorio di lotta al terrorismo e a tutto ciò che gli sta attorno tende inevitabilmente ad essere percepito come iniquo. Una iniquità particolarmente avvertita in relazione alle risposte previste dall'ordinamento con riferimento ai comportamenti di indiretto "supporto" o di semplice "adesione psicologica" agli atti eversivi di matrice terrorista, stante che in taluni casi la indiscriminata repressione dei comportamenti in questione finisce col dar vita a un vero e proprio "diritto penale d'autore" (75). Tra le fila dei "simpatizzanti" scelte punitive di questo tipo rischiano quindi di accentuare il sentimento di avversione nei confronti dello Stato, col verosimile risultato di aumentare il numero di soggetti disposti a "fare il salto di qualità" per entrare nei ranghi dei veri e propri terroristi.

Alla luce di queste considerazioni, sarebbe forse auspicabile un processo di ripensamento critico rispetto alle attuali forme di ipertrofia sanzionatoria nella lotta al terrorismo, onde evitare di allargare il fossato tra "maggioranza integrata" e "minoranza non integrata". Ma un siffatto processo, invero, appare assai improbabile in quanto essenzialmente ostacolato dal metodo democratico di produzione delle leggi. La maggioranza dei cittadini, e dunque la maggioranza delle forze politiche, è infatti

favorevole a quelle “norme manifesto” verosimilmente capaci sia di indicare ai consociati l'importanza di contrastare con ogni mezzo il pericolo terrorista sia di rinsaldare la fiducia nell'ordinamento proprio “isolando” e perseguendo con sempre crescente energia ogni manifestazione riconducibile, anche alla lontana, all'eversione fondamentalista. Come ben si vede, rispetto a tale fenomeno il pericolo in varia misura insito nelle teorie della prevenzione generale positiva e integratrice è quello di dar vita a un circolo vizioso destinato solo a incancrenire l'attuale e già difficilissima situazione nel segno di un crescente autoritarismo penale.

5. Gli eccessi sanzionatori in materia di terrorismo al vaglio dei diversi versanti della prevenzione speciale. — Le pene draconiane che negli attuali sistemi penali europei sono previste e irrogate nell'ambito del terrorismo vanno ora esaminate nella prospettiva della prevenzione speciale; o meglio, nelle diverse prospettive offerte dai singoli corollari di quest'ultima.

Al riguardo, una distinzione preliminare va fatta tra quei corollari specialpreventivi prevalentemente correlati alla severità della risposta punitiva irrogata ai singoli autori e quegli ulteriori corollari connessi piuttosto alla intrinseca giustizia della sanzione (vale a dire al rapporto di proporzionalità esistente tra la gravità di quest'ultima e la gravità del delitto). Rientrano senz'altro nel primo gruppo i corollari della intimidazione in concreto e della neutralizzazione, mentre appartengono al secondo gruppo i corollari della espiazione/emenda e della rieducazione/risocializzazione.

5.1. I pro e i contro della funzione di “intimidazione in concreto” della pena rispetto ai terroristi fondamentalisti. — Solo brevi cenni merita la funzione di intimidazione in concreto, come noto connessa allo spiacevole impatto, sull'autore del reato, della pena effettivamente eseguita; cioè essenzialmente connessa all'esperienza del carcere e della relativa privazione assoluta della libertà, la quale dovrebbe dissuadere quanti vivono questa esperienza dal ripetere gli errori che li hanno portati a varcare la soglia di un istituto di pena. Circa il possibile ruolo ascrivibile a tale funzione rispetto agli autori di fatti riconducibili in modo più o meno diretto nell'ambito del terrorismo fondamentalista, occorre distinguere, ancora una volta, tra gli autori di veri e propri attentati terroristici e gli autori dei “reati di contorno”, come si è visto puniti attraverso fattispecie penali costruite, nella maggior parte dei casi, in chiave di tutela viepiù anticipata.

Ovviamente, rispetto alla prima categoria di autori, la suddetta funzione specialpreventiva risulta inattuabile da parte di coloro i quali, più che “immotivabili dalla pena”, non possono più essere intimiditi da essa essendo periti nel corso di un attentato suicida (76). Per quanti invece, a seguito dell'attacco o del suo tentativo vengono catturati e processati, la funzione in esame va essenzialmente incontro a due differenti destini: vuoi quello di vedere la sua finalità di contrasto alla recidiva pressoché completamente inglobata dall'effetto di neutralizzazione (di regola destinato a durare per decenni (77), se non per tutta la vita del condannato) vuoi quello di spingere l'autore a collaborare con le autorità giudiziarie e di polizia, al fine di poter lucrare vistosi sconti di pena e poter così riacquistare una libertà nell'ambito della quale questa sua collaborazione lo obbligherà a uno stile di vita assai diverso da quello precedente.

Come è facile capire, nel primo caso l'“effetto preventivo” della intimidazione in concreto è oltremodo circoscritto. Relativamente al secondo caso, invece, in questa sede ci si limiterà osservare che rispetto ad esso il suddetto effetto preventivo risulta di non frequente accadimento nel tetragono mondo dell'estremismo fondamentalista (78). Nei circoscritti casi in cui, comunque, il terrorista tenda a trasformarsi in un collaboratore di giustizia (79), si tratterà di valutare se il vantaggio sul piano preventivo delle sue rivelazioni risulti superiore alla “svantaggio” derivante dalla completa perdita del rapporto proporzionalistico tra gravità del reato e gravità della pena concretamente subita, dunque della perdita dell'elemento giustizia della risposta punitiva. Ma, in vero, nell'attuale contesto di “funzionalismo a oltranza” nella lotta al terrorismo, le ragioni di matrice retribuzionista-proporzionalista appaiono irrimediabilmente perdenti.

Quanto poi agli autori dei “reati di contorno”, si può ripetere, mutatis mutandis, quanto già osservato in relazione agli effetti generalpreventivi prodotti dalla promessa, da parte del legislatore, di pene sproporzionate per eccesso in ragione delle finalità terroristiche: certamente, non può del tutto escludersi che la concreta esperienza della pena possa avere positivi effetti sul condannato, riducendo il rischio di una sua recidiva. È però anche possibile che un soggiorno medio-lungo in carcere, specie se per illeciti privi di reali contenuti offensivi, possa incrementare il rapporto antagonistico tra l'autore e il mondo occidentale, potenziando e rendendo irreversibile il suo processo di radicalizzazione. In casi siffatti, allora, è giocoforza immaginare che, ove naturalmente il condannato sia uno straniero, la sua uscita dal carcere si accompagni a un provvedimento di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato; mentre per i “non stranieri” ci si dovrà accontentare di strumenti più o meno analoghi a quelli che, in Italia, sono le misure di prevenzione personali attualmente disciplinate dal codice antimafia (d.lgs. n. 159/2011).

Per altro verso, non si può negare che, specie riguardo ad autori rispetto ai quali la realizzazione di meri “reati di contorno” avvenga in un contesto di radicalizzazione solo iniziale, la concreta esperienza del carcere (unitamente alla prospettiva di doverci soggiornare per un tempo non brevissimo) possa indurre taluni di questi condannati a trasformarsi in collaboratori di giustizia (80); soggetti, questi, talora capaci a loro volta di favorire la deradicalizzazione di altri jihadisti (81). Come si sa, in Italia assai risalente è la lotta al terrorismo perseguita anche attraverso l'introduzione di misure premiali (allora, per vero, immaginate essenzialmente per autori di reati a carattere “interno”). Questa forma di lotta si è presto imposta come



esperienza pilota capace di influenzare significativamente talune legislazioni penali, in un generale contesto europeo ormai aperto alla logica premiale (82), seppure in modo tuttora alquanto disomogeneo (83). Stante l'estrema attenzione della dottrina a tali misure e ai loro molteplici effetti, sono ben noti tutti i possibili vantaggi, ma anche le controindicazioni che esse comportano; controindicazioni concernenti non solo il già ricordato principio di proporzione tra reato e pena (drasticamente compromesso alla luce di condotte post-factum tendenzialmente inidonee ad attenuare la gravità del fatto), ma anche rispetto alla complessiva tenuta del tradizionale sistema di garanzie (84).

5.2. La funzione neutralizzatrice nella lotta al terrorismo (anche, ma non solo, islamista). Suo ruolo centrale e suoi limiti. — Quanto invece alla funzione di neutralizzazione, appare di tutta evidenza il ruolo centrale ad essa attribuito nell'ambito delle sanzioni applicate agli autori di attentati di matrice fondamentalista. Come è stato da più parti osservato, molto spesso i legislatori (e financo i giudici) dei Paesi europei sembrano sostanzialmente voler rifiutare ogni 'dialogo' col condannato, prevedendo e applicando livelli di neutralizzazione tali da configurare un vero e proprio "diritto dell'esclusione" (85) dalla società, articolato in forme di estromissione il più delle volte destinate a durare in perpetuo o comunque per un periodo lunghissimo (86). Questo "diritto dell'esclusione", va sottolineato, in taluni Stati viene esteso anche a chi si limita a preparare attentati terroristici ovvero ad assistere altri nella commissione di tali attentati.

Ovviamente, scelte neutralizzatrici di questo tipo sono coerenti ad una prospettiva incentrata unicamente ad impedire che l'autore possa recidivare non già perché rieducato, ma solo perché del tutto e per sempre incapacitato a farlo. È però sin troppo evidente che siffatte tecniche vanno incontro, in molti Stati, a quelle fondatissime obiezioni di carattere costituzionale (87) che, forse, solo l'attuale straordinario clima emergenziale non consente di prendere pienamente in considerazione.

Inutile dire, poi, che le suddette scelte dovrebbero non di rado porsi in contrasto con talune prese di posizione della Corte europea dei diritti dell'uomo. Quest'ultima, infatti, se da un lato nega da sempre la sussistenza di una intrinseca incompatibilità della pena perpetua con il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti di cui all'art. 3 CEDU, dall'altro lato condiziona la legittimità convenzionale di tale pena sia alla assenza di una sua manifesta sproporzione rispetto alla gravità del reato, sia alla sussistenza di un adeguato meccanismo di revisione della sua perpetuità chiaro nelle sue scansioni temporali e nei suoi presupposti soggettivi (88).

È peraltro innegabile che, negli ultimi tempi, in relazione ai limiti posti dalla giurisprudenza CEDU alla legittimità convenzionale della pena perpetua, la Corte EDU abbia palesato evidenti segnali di cedimento rispetto alle istanze securitarie invocate da taluni Paesi del Consiglio d'Europa (89), tanto da indurre taluni dei suoi giudici a paventare, nelle loro dissenting opinions, "i rischi di deriva che possono ingenerarsi da un atteggiamento troppo timido della Corte di Strasburgo nei confronti delle giurisdizioni nazionali" (90).

In ogni caso, pur essendo evidente che in tema di terrorismo la funzione neutralizzatrice giochi un ruolo di particolare rilievo, appare chiaro che anche in questo temibilissimo ambito della criminalità la logica dell'esclusione non possa rendere superflua ogni altra funzione della pena: sia perché, come appena ricordato, pur tra molti distinguo la Corte EDU appare ferma nel non ammettere in nessun caso forme di pena sempre e comunque perpetue; sia perché, già lo si è visto, molti dei reati "di contorno" rispetto alle attività terroristiche strettamente intese prevedono forme di tutela talmente anticipata da far sì che anche nell'ambito di una politica criminale di estremo rigore il ricorso alla pena perpetua sia escluso a priori; sia infine perché è interesse degli Stati colpiti dal terrorismo fondamentalista favorire, nei limiti del possibile, quei processi di "pentimento" indotti anche dalla promessa di generosi sconti di pena, e destinati a materializzarsi nelle forme di collaborazione giudiziaria di cui si è sopra fatto cenno. Questo implica che anche per i terroristi o presunti tali che si trovano in carcere la pena debba essere assortita di funzioni specialpreventive ulteriori a quella di incapacitazione criminale, e in particolare debba includere quelle funzioni correlate non tanto al coefficiente di severità della sanzione, quanto alla intrinseca giustizia di quest'ultima.

5.3. La funzione espiativa della pena nei confronti dei terroristi: tra disinteresse ed eterogenesi dei fini. — La prima delle funzioni specialpreventive correlate alla componente giustizia della pena è indubbiamente la funzione espiativa (o emendatrice, o ancora correzionalista) della pena. Anzi, si può dire che la suddetta funzione è l'unica, tra quelle di prevenzione speciale, incentrata sul rapporto di proporzionalità tra reato e pena, dunque sulla equità di quest'ultima. Se infatti, come a suo tempo sostenuto, l'autore del reato dimostra di aver innanzitutto bisogno di una ferma reazione da parte dello Stato per poter pienamente comprendere l'errore commesso e pentirsene (91), tale reazione non può però risultare eccessiva. Infatti una pena esorbitante la colpevolezza dell'autore, ostacolerebbe anziché favorire il processo di rigenerazione morale di quest'ultimo, che rischierebbe di avvertirsi non già equamente punito, ma vessato al di là di quanto da lui commesso. In sostanza, secondo i teorici dell'emenda, in questo caso il condannato non sarebbe avviato verso un percorso di complessiva riconsiderazione critica della propria condotta, essendo al contrario indotto a cadere in una autocommiserazione condita di avversione verso un corpo sociale dimostratosi nei suoi confronti ostile oltre il dovuto.

Oggi come oggi, in tempi cioè di imperante funzionalismo, la concezione emendatrice tende a perdere il suo carattere di "teoria assoluta", per essere vista quale strumento di "prevenzione speciale in senso etico" (92), e dunque quale mezzo di lotta alla recidiva. Comunque, funzionalizzata o no, la teoria dell'espiazione risulta tradizionalmente trascurata rispetto ai

soggetti in odore di terrorismo. Sembra invero difficile pensare a un genuino pentimento di tali soggetti persino nei casi in cui essi scelgano di collaborare con la giustizia (93); tant'è che in questi casi il venir meno della loro pericolosità risulta generalmente ascrivito a percorsi di "ravvedimento" in chiave utilitaristica, vale a dire finalizzati a riacquistare la libertà e a uscire da contesti di vita permeati di violenza e di rischi mortali.

Insomma, in linea di principio la funzione espiativa viene considerata essenzialmente estranea alle finalità della pena applicata ai terroristi, specie a quelli mossi da un sentimento di avversione nei confronti dell'intero mondo occidentale. In questo senso, persino la riparazione del danno o dell'offesa, pur ritenuta astrattamente funzionale alla "specialprevenzione espiativa" (94), quando prevista dalle fonti europee (95) e nazionali (96) a favore delle vittime dei reati violenti ed in specie del terrorismo viene concepita pressoché esclusivamente per risarcire (o comunque per assistere) (97) nei limiti del possibile questa particolare categoria di "vittime vulnerabili". Sempre con specifico riferimento ai soggetti a vario titolo afferenti al mondo del terrorismo c.d. islamico, si potrebbe essere indotti a pensare che la "pena proporzionata", si configuri essa come sacrificio individuale nel corso di un attacco ovvero come risposta ordinamentale ad un reato di matrice terrorista, diventi qualcosa di antitetico rispetto a quanto ipotizzato dalla teoria dell'emenda. Diventi cioè non già occasione di ripensamento e di pentimento, ma semmai mezzo per mostrare al mondo l'importanza data dall'autore al suo agire e allo scopo ad esso sottostante. In questo senso, evidenziare che nemmeno il timore della morte o di una pena certo non mite trattiene l'autore dal suo agire significherebbe, di riflesso, esaltare il valore della posta in gioco, della propria "missione", sia essa "etico-religiosa" o semplicemente "politica". In una perfetta eterogenesi dei fini, la proporzionalità della risposta punitiva accettata dall'autore diverrebbe allora mezzo non di espiazione, ma di testimonianza dei propri "ideali" o della propria "fede" (ovvero, secondo chiavi di lettura spiccatamente critiche nei confronti delle politiche mediorientali delle potenze occidentali, di testimonianza del livello di disperazione raggiunto da taluni terroristi, della loro convinzione di non poter condurre una guerra che non sia "asimmetrica", del loro senso di abbandono da parte della comunità internazionale).

Forse tuttavia, quantomeno per gli autori dei "reati di contorno", non va del tutto escluso che il periodo di tempo trascorso in carcere, specie se corredato di stimoli positivi di matrice latamente risocializzante, possa indurre taluni autori a realizzare processi interiori di deradicalizzazione, a cessare di porsi quali "nemici" della società occidentale. L'avverarsi di tale auspicio, invero, appare al momento poco realistico, ma potrebbe essere favorito dall'evolversi del contesto "esterno" in una prospettiva meno conflittuale di quella attuale, meno orientata allo schema dello "scontro di civiltà".

Con questa speranza, occorre ora focalizzare l'attenzione sull'ultima (ma non certo per importanza) delle funzioni specialpreventive della pena, quella appunto definibile (con terminologia, invero, più psichiatrica che penalistica) di "riadattamento sociale".

5.4. La funzione di rieducazione/risocializzazione del terrorista: dal disincanto ad un timido rilancio. — Riflettere sul ruolo riservato alla prevenzione speciale positiva dalla attuale normativa antiterrorismo europea non è un qualcosa di così astruso come potrebbe apparire a prima vista. Certamente, in relazione agli autori di attentati di matrice fondamentalista (anche di quelli rimasti allo stadio del tentativo), il ricorso a pene a carattere perpetuo o comunque di lunghissima durata e il più delle volte destinate a concludersi con provvedimenti di espulsione o allontanamento dal territorio dello Stato sembra ricalcare il modello di risposta differenziata teorizzato da Gunther Jakobs per i "nemici" (98). Un modello appunto, per quanto concerne il versante specialpreventivo della pena, tutto incentrato sulla neutralizzazione e, simmetricamente, svuotato delle componenti risocializzanti, ritenute inapplicabili rispetto a "non persone" ormai del tutto escluse dalla collettività.

Vero è che, nell'ambito delle strategie punitive da tempo concepite in Italia così come in altri Stati UE a fini di lotta contro la criminalità organizzata, il concreto ricorso a pene draconiane risulta pensato anche per indurre l'autore a forme di attiva collaborazione con giudici e polizia non necessariamente indotte da sofferti processi di riconversione esistenziale, quanto piuttosto suggerite innanzitutto da meri calcoli utilitaristici compatibili col concetto di risocializzazione.

Certamente, il profilo soggettivo degli attentatori jihadisti è in genere diverso da quello dei trafficanti di droga e anche da quello dei mafiosi: è, cioè, senz'altro un profilo più ideologicamente orientato, meno condizionabile dalla promessa di sconti di pena attingibili solo attraverso un radicale "allontanamento" dal proprio vissuto, o quantomeno dal gruppo criminale di appartenenza (99). In ogni caso, anche in relazione ai terroristi fondamentalisti, ogni aprioristica generalizzazione sembra sconsigliabile, in quanto incapace di tener conto di situazioni particolari e a volte imprevedibili. Tra l'altro, già lo si è visto, il concetto di "terrorista fondamentalista" è tutt'altro che univoco, in quanto in tale concetto vengono fatti rientrare coloro che si limitano a gravitare nell'orbita dell'estremismo c.d. islamico e a realizzare reati "di contorno"; e costoro non sempre si caratterizzano per forme di radicalizzazione "senza ritorno": in precedenza, infatti, è stato ricordato che, se da un lato il ricorso a pene eccessive per condotte sintomatiche solo di forme latenti di pericolosità sembra poter favorire processi di definitiva radicalizzazione, dall'altro lato la realtà si è incaricata più volte di mostrarci come l'ipotesi del jihadista "pentito" non sia poi così remota (100).

Resta il fatto che, almeno sino a tempi recentissimi, la funzione rieducativo/risocializzativa della pena non parrebbe certo essere stata al centro delle preoccupazioni dei legislatori europei: né di quello dell'Unione né di quelli dei Paesi membri

maggiormente colpiti dal terrorismo fondamentalista (101). In effetti, si sa e si è sottolineato che, per diverse ragioni, gli eccessi di pena in sede editale e giudiziale da tempo un po' ovunque previsti in questo settore della criminalità, così come gli eventuali assai generosi sconti di pena concessi ai collaboratori di giustizia, mal si conciliano con forme di trattamento progressivo funzionali a favorire un effettivo riadattamento sociale dell'autore. In sostanza, quindi, la predisposizione o l'estensione della disciplina premiale ai "combattenti la guerra santa" avviene, se e dove avviene (102), non già nel quadro di un trattamento risocializzante, ma solo nella speranza che anche tra costoro vi siano soggetti sensibili al beneficio, tutto "terreno" di uno sconto di pena.

Da ultimo, tuttavia, qualcosa parrebbe essere cambiato, dato che "l'Unione europea sembra prestare maggiore attenzione — seppure, allo stato attuale, soltanto all'interno di testi di soft law — all'esigenza di individualizzare le pene inflitte per la commissione di reati terroristici di matrice fondamentalista in chiave di reale risocializzazione e deradicalizzazione dei loro autori" (103). Così, un recente testo del Consiglio dell'Unione europea (104) si sofferma sugli eventuali riflessi in chiave rieducativa delle condizioni di vita dei detenuti islamisti e delle stesse caratteristiche degli stabilimenti carcerari (105), nonché sulle misure di controllo e di trattamento progressivo eventualmente applicabili a tali soggetti una volta terminata la pena detentiva (106).

Indubbiamente, provvedimenti siffatti vanno nella direzione auspicata da una pluralità di documenti pubblicati in questi ultimi anni, e in particolare dalla recommendation 6 (107) rinvenibile in un interessante documento (108) presentato il 17 agosto 2016 (109) da un gruppo di lavoro del Global Counter Terrorism Forum (Gctf) (110). In questa raccomandazione si evidenzia l'importanza di certe misure di prevenzione speciale positiva applicabili prima della sentenza, ovvero decise al momento della condanna, ovvero ancora utilizzate in fase esecutiva. In particolare, la suddetta raccomandazione suggerisce di favorire "le forme incentivanti la riflessione e il coinvolgimento della persona in percorsi di reinserimento sociale" (111).

In sostanza, l'esame delle fonti penali UE (ma anche di quelle nazionali) varate negli ultimi anni nell'ambito della lotta al terrorismo fondamentalista sembra avallare la tesi di quanti ritengono che in tali fonti sia rinvenibile una più o meno latente contraddittorietà. Queste ultime, infatti, risultano espressive di politiche da un lato volte a "isolare il detenuto al fine di difendere la società", e dall'altro lato tese ad attuare una "strategia di deradicalizzazione [che] mira alla sua adesione ai valori della democrazia e dello stato di diritto e a integrarlo all'interno della società" (112). Va tuttavia precisato che le istanze di neutralizzazione sembrano attualmente prevalere in modo assai netto su quelle di risocializzazione e deradicalizzazione, e financo (almeno in taluni Paesi europei) sull'esigenza di favorire, per via "premiale", il "pentimento" e le relative forme di cooperazione giudiziaria da parte di quanti si siano trovati a gravitare nell'area del terrorismo fondamentalista.

La situazione qui descritta risulta senza dubbio assai problematica, specie per le ricadute che essa presente nell'ambito della giurisdizione. Invero, come si sa, "le politiche di sicurezza hanno (...) obiettivi propri: devono essenzialmente mantenere la nostra pace civile e impedire attacchi terroristici, ma non possono sovrapporsi e governare l'attività giudiziaria sovvertendone gli obiettivi e i metodi di lavoro" (113). Laddove è indiscutibile che la giurisdizione abbia, quale scopo assolutamente primario, quello di assicurare il rispetto dei diritti umani; certamente anche dei diritti delle vittime del reato, ma innanzitutto dei diritti degli indagati e dei condannati (114).

In definitiva, la normativa penale sostanziale di lotta senza quartiere al terrorismo rischia di snaturare irrimediabilmente il carattere garantista del processo e la stessa legittimità costituzionale delle pene irrogate a quanti siano accusati di operare nell'ampia sfera della "devianza terrorista".

6. Prevenzione del terrorismo attraverso la repressione della presunta pericolosità: dalla funzione di incapacitazione del reo alla funzione di "eliminazione del nemico". — All'esito dell'indagine sin qui effettuata, sembra possibile affermare che le norme penali introdotte nel corso di questi anni in Europa per contrastare il terrorismo (in specie, fondamentalista) parrebbero perseguire in via privilegiata due distinte finalità. La prima è quella di prevenzione generale integratrice, che si prefigge la stabilizzazione sociale assecondando il "bisogno di pena" dei consociati, il loro desiderio di veder applicate sanzioni tanto più severe quanto maggiore risulta il senso di insicurezza collettiva causato dal reato. Pur comprensibile sul piano emotivo, tale finalità appare peraltro del tutto ininfluenza nella lotta al crimine: al punto che, come già ricordato, la migliore dottrina ritiene di non poterla nemmeno far rientrare tra le funzioni preventive della pena (115).

La seconda finalità è quella di neutralizzazione del reo, correlata alla condanna di quest'ultimo alla pena perpetua o comunque a pene di durata estremamente lunga, nel corso delle quali è inibita la possibilità di recidivare. Si tratta di una finalità certo essenziale nell'attività di contrasto al terrorismo fondamentalista, ma di per sé non sufficiente in tutti quei casi in cui non sia possibile ricorrere a pene così severe, o comunque a pene non assortite da un provvedimento di espulsione; casi, questi, in ovvio aumento a causa sia del processo di moltiplicazione dei "reati minori" volti a colpire in via preventiva ogni possibile forma di contiguità al terrorismo, sia dell'incremento della quota di autori non stranieri (116) e come tali non passibili di espulsione.

In ogni caso, questo esame delle funzioni assolte dalle norme antiterrorismo attualmente rinvenibili in Europa risulta

oltremodo incompleto. Esso, infatti, è stato condotto con esclusivo riferimento a quelle di diritto penale sostanziale; laddove, in realtà, una indagine esaustiva delle suddette funzioni dovrebbe abbracciare quantomeno due ulteriori insiemi di norme, vale a dire le norme di diritto penale processuale e le norme relative alle misure di prevenzione ante delictum applicabili ai reati in materia di terrorismo.

Una siffatta indagine esorbita però dai circoscritti fini di questo lavoro. Per quanto concerne dunque il primo di questi due insiemi di norme, qui ci si limiterà a sottolineare che — stanti gli strettissimi rapporti tra diritto sostanziale e processo — le fattispecie ultra-repressive contenute nelle legislazioni antiterrorismo non stravolgono solo i tradizionali profili funzionali della pena, ma anche e forse ancor più i lineamenti e gli scopi stessi del procedimento penale. In particolare, le pene draconiane previste dal legislatore consentono un massiccio spiegamento di misure cautelari e arnesi processuali capaci di trasformare il procedimento in una vera e propria pena in progress, nonché in uno strumento di generalizzato controllo sociale tramite le più diverse e dilatate forme di ingerenza nella privacy; mentre la costruzione di fattispecie di pericolo astratto espressive di forme di tutela straordinariamente anticipate innescano sotterranei fenomeni di amministrativizzazione dell'attività inquirente e giudiziaria, ormai volta non già a accertare e punire l'offesa a beni giuridici, quanto a neutralizzare forme di mera pericolosità sociale (117).

Quanto poi alle norme relative alle misure di prevenzione ante delictum, in molti Stati europei viepiù utilizzate nell'attività di contrasto al terrorismo, in questa sede basti osservare che la loro moltiplicazione, così come la loro sempre più penetrante incidenza sui diritti fondamentali concernenti la proprietà, la libertà personale e la libertà di iniziativa economica, determina una sorta di allineamento delle misure in questione alle sanzioni penali; salvo che per l'applicazione delle suddette misure non è richiesto l'accertamento di fatti di reato, bastando una anche larvata presunzione di pericolosità sociale desumibile su basi "sintomatiche" tratteggiate dal legislatore in modo assai generico. All'evidenza, un siffatto diritto di polizia persegue in via prioritaria i medesimi scopi propri del diritto penale antiterrorismo: vale a dire la neutralizzazione (questa volta non del reo, ma del sospettato) e la prevenzione generale integratrice. Delle due, quest'ultima sembrerebbe poi — in definitiva — l'unica funzione espletata con successo: una funzione peraltro, va ancora una volta ripetuto, volta più ad attrarre consensi che a contrastare la criminalità. Tant'è che, nei Paesi europei che privilegiano un siffatto diritto preventivo gli attacchi jihadisti si sono ulteriormente intensificati.

L'evidente incapacità di impedire sanguinosi attentati attraverso i meccanismi normativi cui si è qui brevemente accennato ha determinato, in taluni Stati membri dell'Unione, una ulteriore escalation delle risposte preventive nel segno della loro progressiva militarizzazione. Al riguardo, è noto che le forze di intelligence e militari statunitensi (ma anche di altri Paesi, a partire da Francia e Regno Unito) si impegnano a eliminare, con vere e proprie operazioni mirate di guerra condotte al di fuori del proprio Stato, i soggetti ritenuti a capo delle organizzazioni terroristiche internazionali. Ma ormai questo processo di militarizzazione tende a manifestarsi anche all'interno del territorio nazionale, ove si assiste al ricorso viepiù frequente al pattugliamento dei centri cittadini e di altri obiettivi sensibili da parte delle forze armate. Così, per quanto riguarda l'Italia, a partire dal 2008 è stato previsto un massiccio impiego di militari sul territorio nazionale per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico (118). Inoltre, "in considerazione della recrudescenza del fenomeno terroristico" è stata recentemente specificata dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria "l'elevata opportunità" del porto dell'arma di ordinanza da parte degli agenti di polizia penitenziaria anche al di fuori dell'orario di servizio "poiché un intervento tempestivo (...) potrebbe contribuire alla limitazione del danno" (119). Quanto alla Francia, si assiste all'ampliamento dei casi in cui viene legittimato l'uso delle armi (120). Come meravigliarsi, allora che, al di là dei ridotti ma persistenti e dettagliati limiti all'uso delle armi riscontrabili pressoché ovunque, nei Paesi più colpiti dal fenomeno terrorista, queste vengano sempre più utilizzate per "eliminare il nemico" piuttosto che per assicurare alla giustizia il reo (121)? Al riguardo, l'osservazione della concreta gestione di talune operazioni interne condotte da commando armati, potrebbe addirittura insinuare il sospetto che quando nel corso di tali operazioni i terroristi vengono neutralizzati anziché essere fatti oggetto di "esecuzioni extragiudiziarie", ciò sia dovuto non già alla preoccupazione di rispettare la legge, quanto piuttosto a quella di poter carpire loro, auspicabilmente ma forse un po' ingenuamente solo con la lusinga di misure premiali, informazioni utili a prevenire ulteriori attacchi.

7. Considerazioni conclusive. — Nel tentativo di esorcizzare il debordante allarme sociale prodotto dagli attentati di matrice fondamentalista, si usa dire che "i terroristi non riusciranno a farci paura, non riusciranno a cambiare il nostro stile di vita". Però, quantomeno, sono riusciti a cambiare il nostro sistema penale sostanziale e processuale, e solo un naturale ritegno ci può indurre a negare che il "diritto di lotta" nei confronti della violenza fondamentalista rischi di trasformarsi surrettiziamente in un vero e proprio "diritto del nemico": una espressione, questa, efficace ma al contempo infelice, dato che utilizza il termine "diritto" per un qualcosa che assolutamente non è più tale (122).

Certo, nella maggior parte degli Stati europei, almeno sul piano delle leggi, non siamo ancora arrivati agli eccessi registrati negli Stati Uniti negli anni immediatamente successivi al 2001: non siamo ancora arrivati alle relative detenzioni a tempo indeterminato senza processo, né ai tribunali militari, né all'esplicito diniego di ogni garanzia giurisdizionale. Ma, invero, se si guarda non al diritto in the books ma alla realtà dei fatti, la differenza tra l'Europa e USA è assai meno eclatante di quanto sembri (123). E anche a prescindere dalle prassi segrete e più abiette che hanno visto certi Paesi europei rivaleggiare in disumanità coi terroristi (124), in precedenza si è rilevato come — sull'onda della legittimazione delle misure eccezionali

previste dalla risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e da altri successivi ed analoghi testi pensati per combattere il terrorismo integralista — alcuni dei Paesi UE in prima linea nel contrasto a questo fenomeno abbiano già predisposto protocolli non solo di tipo essenzialmente amministrativo-poliziesco, ma addirittura militare.

Nel corso di queste pagine si è cercato di andare brevemente alla radice dei suddetti fenomeni di ipertrofia punitiva, e di porre in luce come essi si rivelino di frequente in contrasto con le teorie retributive, privi di significativa utilità rispetto ai più condivisibili profili della funzione generalpreventiva, controindicati sul piano della prevenzione speciale positiva e sostanzialmente in linea solo con la funzione di prevenzione generale integratrice e col versante neutralizzativo della prevenzione speciale negativa. Si è cercato poi di evidenziare che anche quest'ultima funzione sembra rivelarsi nella pratica priva di ricadute anti-criminali davvero decisive: tant'è che al processo di progressiva moltiplicazione, dilatazione e irrigidimento delle norme incriminatrici antiterrorismo ha fatto riscontro, in molti Stati, un simmetrico aumento degli attentati di matrice "non nazionale".

Mutatis mutandis, considerazioni di analogo tenore sono indotte dall'esame sia degli effetti prodotti dalle suddette norme sul diritto processuale penale sia della dilatazione e irrigidimento delle misure amministrative di prevenzione.

Verrebbe allora da domandarsi perché mai le fonti non solo internazionali, ma anche europee e nazionali insistano nel contrapporre al terrorismo fondamentalista misure giuridico-penali apparse sin da subito, alla migliore dottrina, null'altro che forme di "diritto simbolico" a carattere marcatamente illiberale, destinate tutt'al più a produrre redditi politici di breve periodo (125). La risposta forse più convincente è stata data da chi ritiene che il moderno diritto penale antiterrorismo sia il precipitato normativo della situazione di panico riscontrabile nella massa dei cittadini così come nella classe politica (126). Il panico, in effetti, si accompagna per definizione al venir meno di ogni razionalità. Lo dimostra il fatto che, mentre si varano leggi assai poco utili sul piano funzionale e spesso deleterie sul piano della civiltà giuridica, poco e male si fa nei fondamentali settori dello scambio di informazioni e della cooperazione giudiziaria e di polizia. Infatti, mentre si moltiplicano operazioni di intelligence (127) spesso condotte al di fuori di un qualsivoglia quadro giuridico, le forme di collaborazione tra gli Stati scontano ogni sorta di inciampo e di ritardo; e questo nonostante il proliferare a livello regionale di banche dati di ogni tipo (128), e nonostante il varo in ambito europeo di testi normativi che hanno dato vita a strumenti e organi di fondamentale rilievo: dal mandato d'arresto europeo alle Squadre investigative comuni, da Eurojust ed Europol al "sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari" (ECRIS) (129) del cui perfezionamento si discute attualmente (130), per giungere infine ad una Procura europea (131) il cui iniziale progetto è stato peraltro progressivamente rimaneggiato in chiave viepiù sovranista (132) e di cui risulterà verosimilmente ardua, quantomeno nel breve-medio periodo, l'estensione delle competenze al settore del terrorismo internazionale (133).

Del resto si sa che la cooperazione giudiziaria e di polizia trova ostacoli di ogni tipo, a partire da quelli derivanti proprio dai differenti rapporti esistenti tra magistratura e polizia giudiziaria nei singoli Paesi UE (134), nonché, come nel caso dell'Italia, dai difetti di comunicazione e interazione tra le diverse forze di polizia. Si sa anche che i servizi nazionali di intelligence non di rado sono in competizione tra loro, e per di più agiscono di regola in modo coperto o comunque poco trasparente, "in violazione degli standards internazionali di tutela dei diritti fondamentali" (135).

Al di là di tutto, peraltro, non si può non convenire sul fatto che il diritto penale (ma anche amministrativo) e la relativa giurisdizione non sembrano poter costituire un efficace mezzo di prevenzione del terrorismo jihadista.

Con ogni probabilità, il legislatore europeo, al pari di quello nazionale, dovrà prima o poi convincersi del fatto che rispetto a certi macrofenomeni criminali di caratura internazionale il diritto penale (qualunque diritto penale, in tutti i suoi possibili versanti) ha una efficacia a tutto concedere limitata (136); e che solo una politica internazionale, sovranazionale e nazionale illuminata (137) potrebbe, con tempo, pazienza e fatica, evitare che le dinamiche della "guerra asimmetrica" trasformino gli Stati europei — compresa l'Italia, sinora miracolosamente risparmiata — in lande perennemente esposte al rischio di aggressioni sofisticate e letali (138).

#### Note:

(1) Cfr. gli eloquenti dati riportati da Le vittime degli attacchi terroristici in Europa dal 1970 al 2015, in <https://www.tpi.it/2016/03/24/europa-grafico-vittime-terrorismo-1970-2015/#r>.

(2) Come dimostrato, in particolare e limitatamente allo scenario europeo, dall'attacco del gruppo Settembre nero alla delegazione israeliana alle Olimpiadi di Monaco. In merito alla evoluzione su scala internazionale del terrorismo c.d. islamico e in particolare ai controversi rapporti di azione-reazione tra questi attacchi terroristici e le operazioni militari effettuate (in specie ma non solo) negli ultimi due decenni del XX secolo dagli USA e dai loro alleati cfr., esemplificativamente e con differenti punti di vista, S. Huntington, Lo scontro di civiltà è cominciato con l'Afghanistan, in <http://www.repubblica.it>, 27 dicembre 2001; D. Zolo, Le ragioni del « terrorismo globale », in Iride, 2005, XVIII, p. 44 ss. e in <http://www.juragentium.org>.

(3) Cfr., in particolare: a) le convenzioni ONU in materia di terrorismo; b) le risoluzioni ONU non vincolanti in materia di terrorismo emanate a partire dagli anni '80 del secolo scorso su iniziativa dell'Assemblea generale; c) le risoluzioni in tale materia varate a partire dagli anni '90 da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Le risoluzioni di questo tipo, diversamente

da quelle precedentemente citate, presentano un contenuto cogente e sono accomunate dalla caratteristica di prescindere dal meccanismo consensuale proprio delle convenzioni.

(4) Cfr. le convenzioni del Consiglio d'Europa in tema di terrorismo, nonché soprattutto li strumenti in materia varati dall'Unione europea prima e dopo il Trattato di Lisbona: decisioni quadro di terzo pilastro, posizioni comuni di secondo pilastro attuative delle succitate risoluzioni del Consiglio di sicurezza, regolamenti di primo pilastro adottati alla luce di tali posizioni comuni, direttive di armonizzazione. In argomento cfr., volendo, A. Bernardi, *La lutte contre le terrorisme en droit international et en droit européen*, in *Fondements et objectifs des incriminations et des peines en droit européen et international*, a cura di D. Bernard, Y. Cartuyvels, C. Guillaïn, D. Scalia, M. van de Kerchove, Limal, 2013, p. 111 ss.

(5) Su questo punto vi è una tendenziale convergenza di vedute: cfr. ad esempio, all'interno di una sterminata bibliografia, Enrique Agudo Fernández, Manuel Jaén Vallejo, Ángel Luis Perrino Pérez, *Terrorismo en el siglo XXI. La respuesta penal en el escenario mundial*, 2016, Madrid, p. 19 ss.; *Gli Speciali di Questione Giustizia - Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016; *EU counterterrorism offences: what impact on national legislation and case law*, a cura di F. Galli, A. Weyembergh, Bruxelles, 2012. J. Alix, *Terrorisme et droit penal. Étude critique des incriminations terroristes*, Thèse doctorale, 2008 (Paris, 2010), in particolare p. 308 ss.

(6) In *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 2009 - [www.zis-online.com](http://www.zis-online.com).

(7) Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, "sulla lotta contro il terrorismo"; Decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, "che modifica la decisione quadro 2002/475/GAI sulla lotta contro il terrorismo".

(8) Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism - Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme, Varsavia, 16 maggio 2005.

(9) Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism - Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme Riga, 22 ottobre 2015.

(10) Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, "sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio".

(11) In merito alle quali cfr., esemplificativamente e anche per ulteriori riferimenti bibliografici, G. Marinucci, *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale. Uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, in questa Rivista, 2011, p. 1 ss.; L. Picotti, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti. Relazione di sintesi*, ivi, p. 254 ss.; M. Pelissero, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, in *Gli speciali di Questione Giustizia - Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 99 ss. Da ultimo, successivamente all'adozione della succitata (supra, sub nt. 16) direttiva UE del 2017, cfr. S. Santini, *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, in *Dir. pen. cont.*, 4 luglio 2017, p. 31.

(12) In questo senso, l'Unione europea non può certo essere accusata di dare vita a una politica criminale "di lotta" e, per taluni, addirittura "del nemico", subita di controvoglia dai Paesi membri; ma semmai di aver avallato le pulsioni ultra-repressive di larga parte degli esecutivi europei scossi dalle nuove forme di terrorismo internazionale nonché, in sostanza, di aver proseguito un percorso già da tempo imboccato a seguito delle discutibili, pregresse scelte effettuate autonomamente dai Paesi membri segnati dal terrorismo interno.

(13) In merito alle quali restano tuttora largamente attuali i rilievi di J.A.E Vervaele, *La legislazione anti-terrorismo negli Stati Uniti: inter arma silent leges?*, in questa Rivista, 2006, p. 739 ss.

(14) Basti pensare al fatto che la Spagna ha "metabolizzato" il fenomeno terroristico al punto da prevedere nella propria Costituzione la deroga di taluni diritti fondamentali nei confronti dei soggetti accusati di terrorismo" (C.M. Polidori, *Il terrorismo internazionale negli ordinamenti giuridici dei Paesi occidentali e i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria e di polizia*, in [www.cesdis.it/cntrg/II\\_terrorismo\\_internazionale.pdf](http://www.cesdis.it/cntrg/II_terrorismo_internazionale.pdf), p. 160); e che nel novembre 2015 la Francia si è decisa a dichiarare quello "stato di emergenza" proclamato per la prima volta ai tempi della guerra di Algeria e al quale non si era fatto ricorso neppure in occasione delle pur violentissime ondate di attentati terroristici avutesi ad opera degli indipendentisti baschi, corsi e antillesi.

(15) L'aggettivo sovranazionale è qui utilizzato in una accezione ampia e generica, riferibile ad ogni organizzazione "che trascende considerazioni e fini puramente nazionali, che supera le divisioni di carattere nazionale": voce *Sovranazionale*, in <http://www.treccani.it/vocabolario/>.

(16) Previste, ad esempio, nel Regno Unito dall'Anti-Terrorism Crime and Security Act 2001.

(17) Cfr., ancora con riferimento al Regno Unito, 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. 123 ss.

(18) Cfr., esemplificativamente, D. Negri, *La regressione della procedura penale ad arnese poliziesco (sia pure tecnologico)*, in *Arch. pen.*, 2016, n. 1, p. 44 ss.; M. Pelissero, *Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite*, cit., in particolare p. 111.

(19) Con conseguente ricorso alle clausole derogatorie dei diritti umani di cui all'art. 15 CEDU.

(20) Come, nel caso dell'Italia, la procura nazionale antimafia, la cui competenza (nel rispetto degli obblighi imposti dall'art. 2, comma 2, della Decisione 2005/671/GAI, del 20 settembre 2005, concernente lo scambio di informazioni e la cooperazione in materia di reati terroristici) è stata di estesa ai reati di terrorismo dal d.l. 18 febbraio 2015, n. 7 recante appunto, in particolare, *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo*, anche di matrice internazionale, convertito con modificazioni nella l. 17 aprile 2015, n. 43 Merita peraltro di essere rilevata la tendenza di alcuni Stati a rinunciare al ricorso a siffatti organi centralizzati

sembra verosimilmente dovuta alla consapevolezza del progressivo ruolo assunto in materia di terrorismo da ulteriori, diverse istituzioni a carattere non giurisdizionale, quali innanzitutto i servizi di intelligence.

(21) In taluni casi, addirittura, viene auspicato un processo di centralizzazione giurisdizionale non solo a livello nazionale, ma anche internazionale. In particolare, ritiene che sin d'ora "il crimine di terrorismo laddove si manifesta in una delle condotte menzionate all'articolo 7 dello Statuto di Roma ed in presenza dell'elemento contestuale che caratterizza i crimini internazionali, potrebbe già rebus sic stantibus (...) rientrare nella giurisdizione della Corte penale internazionale e quindi da questa essere investigato, perseguito e giudicato", C. Tarfusser, *Terrorismo internazionale. Quale possibile ruolo Per la Corte penale internazionale?*, in *Gli speciali di Questione Giustizia - Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 282.

(22) Così, la mancata rinascita in Francia della Cour de sûreté de l'État è stata compensata dalla reintroduzione di larga parte dei meccanismi procedurali ad essa propri.

(23) A partire dall'elementare diritto di informazione, palesemente vulnerato dal reato di accesso abituale ai siti jihadisti, prima introdotto dal legislatore francese (art. 421-2-5-2 c.p.), quindi dichiarato illegittimo e abrogato dal Conseil constitutionnel (dec. n° 2016-611 del 10 febbraio 2017) e quindi prontamente reintrodotta dal legislatore (Loi 28 febbraio 2017 n° 2017-258 relative à la sécurité publique, pubblicata l'1 marzo 2017) con modifiche invero carenti di determinatezza e scarsamente significative sul piano del diritto all'informazione, tanto da giustificare la presentazione davanti alla Cour de cassation di una nuova questione pregiudiziale di costituzionalità (QPC W 17-90.017, 20/07/2017, in [www.courdecassation.fr/jurisprudence](http://www.courdecassation.fr/jurisprudence)) tuttora oggetto di valutazione (in base all'art. 23-4 della Loi organique n° 2009-1523 del 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, la Cour de cassation ha 3 mesi di tempo per decidere se rinviare o meno la QPC al conseil constitutionnel).

(24) Cfr. da ultimo ed esemplificativamente, F. Fasani, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Milano, 2016, in particolare pp. 439 ss.

(25) Quantomeno, laddove gli autori non si dimostrino disponibili a collaborare fattivamente con gli organi di polizia e giudiziari, stante che in questo caso i benefici applicabili in ogni momento del procedimento e dell'esecuzione della pena possono essere davvero cospicui, sino a giungere alla rinuncia all'azione penale (nei Paesi in cui tale azione è retta dal principio di opportunità), ovvero alla rinuncia alla pena. Vero è peraltro che in tema di norme "premiali" i sistemi penali europei risultano assai diversi tra loro. Qui basterà ricordare che, pur nella eterogeneità degli approcci e delle soluzioni, taluni sistemi (come quelli italiano e spagnolo) sono ricchi di norme siffatte e ne fanno largo uso, mentre altri sistemi (come ad esempio quello belga e quello francese) non dispongono di un adeguato apparato di norme "premiali", ovvero tendono a non inutilizzarle, ovvero ancora riconducono ogni possibile forma di beneficio nell'ambito della generica discrezionalità delle procure e dei giudici.

(26) Sulla evoluzione dal primo al secondo di tali "modelli penali", cfr. in generale M. Donini, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, in *Gli speciali di Questione Giustizia - Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 113. Sulla evoluzione in chiave "bellica" delle legislazioni antiterrorismo dei Paesi UE cfr., esemplificativamente e con riferimento al sistema francese, O. Cahn, "Cet ennemi, intérieur, nous devons le combattre". Le dispositifs antiterrorisme français, une manifestation de droit pénal de l'ennemi, in *Terrorismes*, Arch. pol. crim., 2016, p. 93 ss.; con riferimento al sistema spagnolo A. Asua Batarrira, *El discurso del enemigo y su infiltración en el Derecho penal. Delitos de terrorismo, finalidades terroristas y conductas periféricas*, in *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*, a cura di Cancio Meliá, Gómez-Jara Diez, Madrid, Buenos Aires, Montevideo, 2006, p. 251 ss. Con riferimento al sistema italiano cfr. già F. Viganò, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in questa Rivista, 2006, n. 2, p. 648 ss.

(27) Cfr., al riguardo, le osservazioni di C. Lazerges, *Avant-propos*, in *Terrorismes*, Arch. pol. crim., 2016, p. 5.

(28) Come molti autorevoli analisti non hanno mancato di sottolineare, alla radice della massima parte dei recenti attentati di matrice islamica vi sarebbe non tanto il desiderio di "convertire con la forza" gli Stati europei ovvero di "punire gli infedeli", quanto piuttosto la volontà di reagire in qualche modo agli altrettanto recenti atti di guerra condotti dalle forze occidentali in terre di tradizione musulmana, e in particolare ai bombardamenti che stanno mettendo in ginocchio lo Stato Islamico (cfr. già, recisamente e per tutti, R. Pape, *Morire per vincere. La logica strategica del terrorismo suicida*, 2007 (ma 2005), per il quale i suddetti attentati costituirebbero appunto la risposta organizzata a quello che viene percepito come uno stato di occupazione militare. Non mancano peraltro differenti letture del terrorismo fondamentalista; talune volte a ricondurlo in generale sul piano di uno scontro tra due distinti "universi religiosi", vale a dire essenzialmente tra il mondo dei credenti e il mondo dei miscredenti; talaltre più condivisibilmente orientate a sottolineare la radice multifattoriale del fenomeno terrorista (In questo senso cfr. ad esempio, per tutti e con diverse sfumature G. Salvi, *Conoscere il terrorismo Jihadista. Strumenti e tecniche di indagine*, in *Gli speciali di Questione Giustizia - Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 158); F. Marone, *La logica politica del terrorismo suicida: uno schema interpretativo a tre livelli*, in <https://www.sisp.it/files/papers/2009/francesco-marone-496.pdf>, p.2.

(29) In effetti, l'espressione "anni di piombo" è stata usata in molti Paesi per indicare un periodo storico caratterizzato da variegata forme di terrorismo politico finalizzato a destabilizzare le istituzioni e/o a minare la democrazia.

(30) Cfr., da ultimo, J. Alix, O. Cahn, *Propos introductifs*, in *L'hypothèse de la guerre contre le terrorisme*, a cura di J. Alix, O. Cahn, Paris, 2017, p. 2. Cfr. altresì, anche per ulteriori, ricchissimi riferimenti bibliografici, F. Marone, *La logica politica del terrorismo suicida: uno schema interpretativo a tre livelli*, cit.

- (31) Per vero, in Francia il terrorismo corso ha operato anche in tempi assai recenti, e in particolare anche nel c.d. “periodo di remissione” (1995-2012).
- (32) Questa affermazione pare supportata dalla indagine on line condotta nel 2015 dal canale televisivo “Al Jazeera”. Cfr. al riguardo P. Mastrolilli, Sondaggio choc su Al Jazeera. L'80 per cento degli arabi è per l'Isis, in *La Stampa*, 27 maggio 2015; C. De Martino, Gli attentati in Europa visti dai Paesi arabi: oltre le condanne ufficiali, il destino comune, in *Il Fatto quotidiano*, 29 luglio 2016.
- (33) Tali paure, come noto, spesso vengono abilmente fomentate da talune forze politiche e dai media che le rappresentano. Cfr., ad esempio, F. Battistelli, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, Roma, 2016, pp. IX-X.
- (34) Cfr., per un dettagliatissimo quadro del numero di morti causati anno per anno nei singoli Stati europei dalle diverse forme di terrorismo, gli agghiaccianti dati riportati da Le vittime degli attacchi terroristici in Europa dal 1970 al 2015, in <https://www.tpi.it/2016/03/24/europa-grafico-vittime-terrorismo-1970-2015/#r>.
- (35) In linea di massima, vanno senz'altro condivise le considerazioni di chi sottolinea l'opportunità “di adottare la definizione di ‘terrorismo cosiddetto islamico’ (anziché quella di ‘terrorismo islamico’), onde “evitare ogni impropria, se non offensiva, generalizzazione che potrebbe derivare anche dall'uso di definizioni molto diffuse come ‘terrorismo jihadista’ o ‘fondamentalista’”. Per le medesime ragioni, va altresì condivisa l'opportunità di usare l'aggettivo “cosiddetto” all'interno delle espressioni ‘terrorismo jihadista’ o ‘terrorismo fondamentalista’. (A. Spataro, *Politiche della sicurezza e diritti fondamentali. Gli speciali di Questione Giustizia - Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 168-169). Tuttavia, pur ritenendo senz'altro più “politically correct”, più idone[o] ad evitare ogni “impropria, se non offensiva, generalizzazione” (A. Spataro, *ivi*) il ricorso al suddetto aggettivo, spero si potrà perdonare il ricorso in questa sede (per mera abitudine e senza nessuna intenzione offensiva nei confronti di una religione da considerarsi anch'essa, in linea di massima, “di pace”) a formule indubbiamente più imprecise epperò ormai larghissimamente utilizzate sino a divenire di uso pressoché esclusivo.
- (36) Cfr. *Terrorismo islamico, il conto dei morti in Europa*, in <http://www.nextnewmedia.it/terrorismo-attentati-morti-europa/>, 22 febbraio 2017.
- (37) Sui perversi rapporti esistenti tra diffuso allarme sociale e domanda di pena, cfr. A. Bernardi, *Il proteiforme concetto di sicurezza: riflessi in ambito penale*, in *Per il 70° compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di facoltà*, a cura di L. Desanti, P. Ferretti, A. D. Manfredini, Milano 2009, p. 1 ss.; da ultimo, F. Battistelli, *La sicurezza e la sua ombra. Terrorismo, panico, costruzione della minaccia*, cit., p. 26-27.
- (38) Cfr. M. Belgioioso, *Is Radical Islam the Main Terrorist Threat to the EU?*, in <https://www.researchgate.net/publication/314118146> e in <http://politicalviolenceataglance.org/>, 22 febbraio 2017. In effetti, una attenta ricognizione del Global Terrorism Database (<https://www.start.umd.edu/gtd/>) effettuata dall'a. con riferimento al biennio 2014-2015, ha consentito al suddetto autore di appurare che in tale periodo oltre il 62% degli attentati è stato realizzato da gruppi eversivi europei, circa il 15% circa è stato effettuato da organizzazioni anti-immigrati, oltre il 4% da movimenti anti-Islam, mentre solo il restante 3,89% è risultato attribuibile al terrorismo fondamentalista. Inoltre, seppure gli attentati di quest'ultimo tipo, singolarmente presi, siano stati senz'altro più sanguinosi di quelli di diversa matrice, nel suddetto biennio il numero complessivo dei morti causato dai primi (141) è stato inferiore a quello determinato dai secondi (153). Alla luce di tali dati, capaci di ridimensionare il terrorismo fondamentalista solo sul piano dei numeri ma non certo sul piano dell'allarme sociale da esso causato, quello jihadista può davvero essere considerato il “terrorismo per eccellenza”: se è vero — come sostenuto da R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, ;Paris, 1962, p. 176 — che “un'azione violenta è detta terrorista quando i suoi effetti psicologici risultano sproporzionati rispetto ai suoi risultati puramente materiali”.
- (39) Si pensi, emblematicamente e limitatamente alla normativa italiana, al secondo comma dell'art. 270 quater c.p. che prevede la punibilità anche dei semplici arruolati con finalità di terrorismo. Più in generale, l'ampiezza delle condotte “in materia di terrorismo” assoggettate a pena risulta particolarmente dilatata laddove la finalità terroristica funge da elemento di selezione delle condotte penalmente rilevanti, considerate non più tali in assenza di tale elemento.
- (40) Innumerevoli le critiche mosse ovunque in Europa dalla dottrina nei confronti di un siffatto processo di dilatazione e irrigidimento delle risposte date sul piano penale alle condotte a carattere anche lontanamente terroristico.
- (41) F. Palazzo, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Torino, 2016, p. 21.
- (42) Cfr., in particolare e a livello manualistico, G. De Francesco, *diritto penale. I fondamenti*, Torino, 2008, p. 7 ss.
- (43) Cfr., *supra*, sub par. 3.
- (44) Circa la plausibilità, sul piano al contempo retributivo e funzionale, di un regime sanzionatorio in materia di terrorismo improntato a particolare rigore cfr., diffusamente e per tutti, J. Alix, *Terrorisme et droit penal. Étude critique des incriminations terroristes*, cit., p. 316 ss. e in particolare p. 327 ss. (parr. 423 ss., e in particolare 436 ss.)
- (45) Cfr., *supra*, sub par. 2, nt. [33] ??.
- (46) Ai sensi del considerando n. 156 della direttiva 2017/541, “Dovrebbero essere punibili il tentativo di viaggiare a fini terroristici, di impartire addestramento a fini terroristici e di reclutare a fini terroristici”.
- (47) Ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2017/541, estrinsecantesi semplicemente nella “diffusione o qualunque altra forma di pubblica divulgazione di un messaggio, con qualsiasi mezzo, sia online che offline, compiuta con l'intento di istigare alla commissione” di reati a carattere terroristico. Critiche alla eccessiva vaghezza e onnicomprensività di una siffetta norma incriminatrice sono rinvenibili, ad esempio, in G. De Minico, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, p. 211 s.
- (48) *Manuale di diritto penale. Parte generale*, 11 a ed. aggiornata e integrata da L. Conti, Milano, 1989, p. 598.



- (49) Corso di diritto penale. Parte generale, cit., p. 22.
- (50) Manuale di diritto penale. Parte generale, 5 a ed. aggiornata da E. Dolcini e G.L. Gatta, Milano, 2015, p. 4.
- (51) Stigmatizza il "rischio che l'esigenza di ribadire, da parte delle persone offese [ma anche, direi, da parte di quelle che si avvertono potenzialmente tali], l'inaccettabilità del fatto illecito subito si traduca (...) in una continua rincorsa verso l'alto nell'ammontare delle pene" L. Eusebi, La risposta al reato e il ruolo della vittima, in *Dir. pen. proc.*, 2013, p., 528.
- (52) In argomento cfr., fondamentalmente e per tutti, L. Eusebi, La "nuova" retribuzione. Pena retributiva e teorie preventive (sez. I), cit., p. 914 ss.; Id., La "nuova" retribuzione. L'ideologia retributiva e la disputa sul principio di colpevolezza (sez. II), cit., p. 1315 ss.
- (53) G. Fiandaca, Prima lezione di diritto penale, Bari-Roma, 2017, par. 2.1.
- (54) Così, ancora, F. Palazzo, Corso di diritto penale. Parte generale, cit., p. 22.
- (55) Introdotta con la Ley Orgánica 1/2015, del 30 marzo 2015.
- (56) Cfr., per tutti, M. Carmona, La Spagna tra vecchio e nuovo terrorismo?, in *Gli Speciali Questione Giustizia - Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit., p. 339 s. Assai più discutibile, viceversa, il fatto che in Spagna (ancor più che in Italia) in caso di condanna alla pena perpetua la liberazione condizionale sia ammessa dopo lassi temporali davvero biblici (25, 28 o addirittura 35 anni, nelle diverse ipotesi elencate all'art. 92.1.a e all'art. 78-bis.3 c.p. spagnolo) nonché subordinata a specifiche condotte collaborative.
- (57) G. Bettiol, Diritto penale, 12a ed. aggiornata da L. Pettoello Mantovani, Padova, 1986, p. 797, 800 (edizione). pp. 797, 805.
- (58) Ivi, p. 805.
- (59) Come noto, gli effetti di prevenzione generale negativa della pena vengono tradizionalmente ricondotti a tre componenti di quest'ultima: la sua certezza, la prontezza della sua irrogazione e, appunto, la sua severità.
- (60) Cfr. F. Rossi, Le riforme multilivello delle legislazioni penali antiterrorismo. Le modifiche dei sistemi giuridici in Europa tra politiche circolari e processi di armonizzazione, in corso di pubblicazione, par. 3.3, con ulteriori riferimenti dottrinali. Cfr. altresì, in generale e con forti accenti critici, S. Moccia, Funzione della pena ed implicazioni sistematiche: tra fonti europee e Costituzione italiana, in *Dir. pen. proc.*, 2012, p. 921 ss.; M. Venturoli, La protezione della vittima del reato quale autonomo scopo del diritto penale, in *Sistema penale e tutela delle vittime tra diritto e giustizia*, a cura di M. F. Cortesi, E. La Rosa, L. Parlato, N. Selvaggi, Milano, 2015, p. 18-19. In una più generale prospettiva, sottolinea i nessi esistenti tra politiche penali a carattere ipersanzionatorio e convinzione della capacità dissuasiva sanzione penale v. F. Palazzo, *Sécurité urbaine et immigration: illusions et réalité de la répression pénale*, in *Cahiers de defense sociale*, 2003, p. 216.
- (61) Fr. P. Poncela, Peines et prisons: la régression, in *Rev. sc. crim.*, 2016, p. 565 ss.
- (62) Circa la possibilità non già di eliminare, bensì di contenere i tassi di criminalità attraverso la funzione generalpreventiva della pena, restano sempre valide le osservazioni di F. Mantovani, Principio di realtà e scienze criminali, in questa Rivista, 1981, p. 857 ss.
- (63) Per taluni emblematici esempi al riguardo, cfr. diffusamente F. Rossi, La circolarità dei modelli nel processo di armonizzazione europea delle legislazioni penali antiterrorismo, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, 2017, n. 1, p. 183 ss.
- (64) Profilo in genere caratterizzato da situazioni di mancata integrazione, da concezioni integraliste e apocalittiche del conflitto tra Stati e tra culture, da posizioni religiose di tipo estremistico. Cfr., anche per i relativi riferimenti bibliografici, F. Fasani, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 97 ss.
- (65) Partendo appunto dalla osservazione del fatto che in simili ipotesi la funzione di intimidazione della pena (ma anche la dimensione retributiva di quest'ultima) viene meno, sottolinea la "scomoda" indispensabilità del ricorso a misure *praeter* (e ante) *delictum* D. Pulitanò. Relazione di sintesi. Misure di prevenzione e problema della prevenzione, in questa Rivista, 2017, p. 640 ss.
- (66) G. de Vero, Corso di diritto penale, I, Torino, 2012, p. 23.
- (67) Manuale di diritto penale. Parte generale, cit., p. 9.
- (68) In proposito cfr. già, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, A. Pagliaro, Verifica empirica dell'effetto di prevenzione generale, in questa Rivista, 1986, p. 357.
- (69) D. Negri, Il processo come scriminante, in *Il penale nella società dei diritti*, a cura di M. Donini, R. Orlandi, Bologna, 2010, p. 191 (ma v. anche, specificamente, p. 210 ss.).
- (70) Cfr. già P. Noll, Schuld und Prävention unter dem Gesichtspunkt der Rationalisierung des Strafrechts, in *Beiträge zur gesamten Strafrechtswissenschaft. Festschrift für Hellmuth Mayer zum 70. Geburtstag am 1. Mai 1965*, Berlin, 1966, p. 219 ss.
- (71) Nel settore considerato, infatti, sarebbero particolarmente ovvio poter "contare su fattori di osservanza spontanea, determinata cioè non dalla paura, ma dalla accettazione del vincolo derivante dalla norma": D. Pulitanò, *Diritto penale*, Torino, 2017, p. 52.
- (72) In ragione di ciò, una parte della dottrina sottolinea acutamente come sia quantomeno dubbio che la teoria della prevenzione generale integratrice vada ricondotta nell'ambito delle teorie autenticamente preventive, apparentandosi piuttosto alla teoria della retribuzione giuridica (cfr., per tutti, G. de Vero, Corso di diritto penale, I, cit., p. 25 s.).
- (73) Cfr. F. Palazzo, Corso di diritto penale. Parte generale, cit., p. 19.
- (74) Circa il rischio che una lettura vittimologicamente orientata delle funzioni di prevenzione generale integratrice (ma anche, per vero, di prevenzione generale negativa e positiva) possa favorire eccessi sanzionatori cfr. M. Venturoli, La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?, Napoli, 2015, p. 75-76.

(75) Cfr., tra gli altri, R. Bartoli, *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Torino, 2008; G. De Minico, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, cit., pp. 172 ss. e ulteriori riferimenti bibliografici ivi riportati; M. Donini, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., passim (in particolare p. 140); G. Flora, *Verso un diritto penale del tipo d'autore?*, in questa Rivista, 2008, pp. 559 ss.; F. Fasani, *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 109 ss.; G. Marinucci, *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale. Uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, cit., p. 1 ss.; V. Militello, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti*, in Riv. pen. cont. — Riv. trim., 2017, n. 1, p. 6.

(76) O comunque essendo morti a seguito dell'attentato da essi stessi compiuto. Circa la crescente tendenza di matrice "bellica" ad uccidere sul campo gli attentatori anche quando ben sarebbe possibile catturarli senza eccessivi rischi cfr., infra, sub par. 6.

(77) Senza contare che, assai spesso, l'autore in questione è uno straniero extracomunitario, come tale votato a un provvedimento di espulsione dal territorio dello Stato.

(78) Cfr., in particolare, G. Salvi, *Conoscere il terrorismo jihadista: strumenti e tecniche di indagine*, in *Questione giustizia*, 23 marzo 2016).

(79) E, inverosimilmente, i casi di jihadisti pentiti riportati dai media non sono poi così rari, e sono facilmente rinvenibili attraverso i consueti motori di ricerca.

(80) Cfr., supra, sub nt. [[112]] ?? [[trova jihadisti pentiti]]

(81) Cfr., emblematicamente e da ultimo, D. Bouzar, F. Benyettou, *Mon djihad. Itinéraire d'un repent*, Paris, 2017.

(82) Cfr. il ponderoso lavoro comparatistico sfociato in *Les repentis face a la justice penale. Service des etudes juridiques* (giugno 2003), in [https://www.senat.fr/lc/lc124/lc124\\_mono.html](https://www.senat.fr/lc/lc124/lc124_mono.html).

(83) Come dimostra il fatto che alcuni Stati europei stanno ancora discutendo sull'opportunità di introdurre norme premiali in relazione alla criminalità terroristica.

(84) In argomento sono tuttora attualissimi taluni rilievi di T. Padovani. Il traffico delle indulgenze. "Premio" e "corrispettivo" nella dinamica della punibilità, in questa Rivista, 1986, p. 398 ss. e D. Pulitanò. Tecniche premiali fra diritto e processo penale, in questa Rivista, 1986, p. 1005 ss.

(85) M. Donini, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., p. 115.

(86) Basti pensare alla già ricordata prisión permanente revisable recentemente reintrodotta in Spagna, rispetto alla quale, come si è detto (cfr. supra, sub par. 3.2, nt. 82), in taluni casi la liberazione condizionale è ammessa solo dopo 35 anni.

(87) Cfr., per tutti, A. Pugiotto, *Come e perché eccepire l'incostituzionalità dell'ergastolo ostativo*, in Dir. pen. cont. - Riv. trim., 2016, n. 4, p. 17 ss.

(88) Cfr., amplius, P. Bernardoni, *Ancora in tema di ergastolo e art. 3 CEDU: la Corte di Strasburgo pone un limite al margine di apprezzamento degli Stati*, in Dir. pen. cont., 28 novembre 2016, par. 3, con puntuali riferimenti giurisprudenziali.

(89) J.-P. Marguénaud, *La régression des garanties procédurales conventionnelles face aux exigences de la lutte contre le terrorisme*, in Rev. sc. crim., 2017, p. 130 ss.

(90) Così, con riferimento alle opinioni del giudice López e, soprattutto, del giudice Pinto de Albuquerque in relazione alla sent. 17 gennaio 2017 della Grande Camera, *Hutchinson c. Regno Unito*, P. Bernardoni, *I molteplici volti della compassione: la Grande Camera della Corte di Strasburgo accetta le spiegazioni dei giudici inglesi in materia di ergastolo senza possibilità liberazione anticipata*, in Dir. pen. cont., 11 aprile 2017.

(91) In questo senso cfr., ad esempio, K. Roeder, *Sul fondamento e sullo scopo della teoria dell'emenda*, in Riv. pen., II, 1875, p. 273 ss.

(92) A. Pagliaro, *Principi di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2003, p. 674.

(93) Cfr. supra, sub par. 5.1, nt. 113 [[trova jihadisti pentiti]].

(94) In questo senso cfr., ad esempio, F. Palazzo, *Corso di diritto penale. Parte generale*, cit., p. 36.

(95) Cfr., per quanto concerne il Consiglio d'Europa, la risoluzione n. 77 (27) sul risarcimento alle vittime dei reati violenti adottata il 28 settembre 1977 e la convenzione europea sul risarcimento delle vittime dei reati violenti, emanata il 24 novembre 1983. Per quanto concerne invece l'Unione europea, cfr. in particolare la risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 1981 sull'indennizzo alle vittime di atti di violenza; la risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 1989 sull'indennizzo delle vittime dei reati violenti; la direttiva 2004/80/CE del 29 aprile 2004 sull'indennizzo delle vittime di reato; infine la direttiva 2017/541 del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio (art. 24). In argomento, cfr. M. Venturoli, *La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?*, cit., p. 90 ss.; p. 97 s.; p. 106 ss.

(96) Cfr., limitatamente alla normativa italiana, la l. 13 agosto 1980, n. 466 (e successive modificazioni ad opera della l. 4 dicembre 1981, n. 720) che prevede speciali elargizioni a favore delle vittime del dovere e di azioni terroristiche e la l. 20 ottobre 1990, n. 302 (modificata dalla l. 23 novembre 1988, n. 407), contenente norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

(97) Cfr. V. Masarone, *L'attuale posizione della vittima nel diritto penale positivo: verso un diritto penale "per tipo di vittima"?*, in Arch. Pen., 2017, n. 3, p. 19.

(98) G. Jakobs, *I terroristi non hanno diritti*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, a cura di E. Kosteris, R. Orlandi, Torino, 2006, p. 3 ss.; Id., *Diritto penale del nemico*, in *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, a cura di M. Donini, M. Papa, Milano, 2007, p. 6 ss.

(99) Cfr., supra, sub par. 5.1.

(100) Cfr., supra, sub par. 5.1, nt. 113 [[trova jihadisti pentiti]].

(101) Cfr., in generale e per tutti, M. Donini, Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale, cit., p. 115; L. Marini, L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa, in *Questione giustizia*, 2017, n 2, p. 126.

(102) Va ricordato ancora una volta che taluni Stati europei sono tuttora privi di norme premiali.

(103) F. Rossi, Le riforme multilivello delle legislazioni penali antiterrorismo. Le modifiche dei sistemi giuridici in Europa tra politiche circolari e processi di armonizzazione, cit., par. 3.3.

(104) Conclusions of the Council of the European Union and of the Member States meeting within the Council on enhancing the criminal justice response to radicalisation leading to terrorism and violent extremism, 20 novembre 2015, in <http://www.consilium.europa.eu/en/press/>.

(105) Conclusions of the Council of the European Union and of the Member States meeting within the Council on enhancing the criminal justice response to radicalisation leading to terrorism and violent extremism, cit., par. 1.

(106) Ivi, par. 2.

(107) Integrate rehabilitative measures within and beyond the criminal justice response.

(108) Initiative to Address the Life Cycle of Radicalization to Violence. Addendum to The Hague — Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon, with a focus on Returning FTFs, in <https://toolkit.thegctf.org/document-sets/>.

(109) E successivamente modificato il 17 gennaio 2017.

(110) Si tratta di un organismo internazionale, deputato allo sviluppo di studi e iniziative a sostegno delle politiche anti-terrorismo: cfr. <https://www.thegctf.org/>.

(111) L. Marini, L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra Onu ed Europa, in *Questione giustizia*, 2017, n 2, p. 126.

(112) A. Cluny, Politiche della sicurezza e stato di diritto. Quali regole per la cooperazione giudiziaria internazionale?, in *Gli speciali di Questione Giustizia - Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, cit. p. 268.

(113) Così, con specifico riferimento alla normativa europea di contrasto al terrorismo, A. Cluny, Politiche della sicurezza e stato di diritto. Quali regole per la cooperazione giudiziaria internazionale?, cit., p. 268.

(114) Ivi.

(115) Cfr., supra, sub par. 4.3, nt. 103 [[trova G. de Vero, Corso di diritto penale, I, cit., p. 25 s.]].

(116) Incremento, questo, a sua volta favorito dall'attuale, crescente clima di "scontro tra civiltà", che spesso non risparmia gli immigrati mediorientali di seconda e anche terza generazione.

(117) Tra gli altri, sottolinea come fattispecie siffatte rendano del tutto incerti i confini tradizionalmente esistenti, non solo in Italia, tra diritto penale in senso proprio e diritto poliziesco di mera prevenzione M. Pelissero, Contrasto al terrorismo internazionale e diritto penale al limite, cit., p. 106 ss.

(118) Cfr. l'art. 7 bis del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (convertito in legge 24 luglio 2008, n. 125).

(119) Circolare del capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria n. 0268081 del 21 agosto 2017, che peraltro rinvia a sei precedenti circolari diramate a partire dal 2015.

(120) Cfr. prima l'effimero l'art. 122-4-1 c.p. francese introdotto dalla l. n° 2016-731 del 3 giugno 2016, e poi l'art. 435-1 del Code de la sécurité intérieure, inserito in un apposito chapitre rubricato Regole d'uso delle armi.

(121) Cfr. J. Alix, Quel droit pour lutter contre le terrorisme ?, in corso di pubblicazione; J. Follorou, La dérive guerrière de la lutte contre le terrorisme, in *Le Monde*, 11 ottobre 2017.

(122) Sul punto cfr., per tutti, le osservazioni di F. Palazzo, Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali, in *Questione giustizia*, 2006, p. 681; M. Delmas-Marty, Le paradigme de la guerre contre le crime: légitimer l'inhumain?, in *Rev. sc. crim.*, 2007, p. 461 ss.

(123) Al riguardo, mi sento di ribadire quanto a suo tempo affermato in A. Bernardi, L'orribile necessario. Umanizzare l'ergastolo, ma mantenerlo nel sistema penale, in *Il delitto della pena. Pena di morte ed ergastolo, vittime del reato e del carcere*, a cura di F. Corleone e A. Pugiotto, Firenze, 2012, p. 209.

(124) Cfr., per tutti, Conseil de l'Europe, La CIA au-dessus des lois? Détentions secrètes et transferts illégaux de détenus en Europe (2008); Consiglio d'Europa/ Corte europea dei diritti dell'uomo, Terrorismo, cit., p. 7, par. 8; C. Fava, Quei bravi ragazzi, Milano, 2007.

(125) Cfr., ad esempio, M. Cancio Meliá, "Derecho penal" del enemigo y delitos de terrorismo. Algunas consideraciones sobre la regulación de las infracciones en materia de terrorismo en el Código penal español después de la LO 7/2000, p. 19, con ulteriori riferimenti bibliografici.

(126) Cfr., ancora, M. Cancio Meliá "Derecho penal" del enemigo y delitos de terrorismo. Algunas consideraciones sobre la regulación de las infracciones en materia de terrorismo en el Código penal español después de la LO 7/2000, cit., p. 26.

(127) Cfr. A. Spataro, Politiche della sicurezza e diritti fondamentali, cit., p. 216.

(128) Al riguardo cfr., diffusamente, A. Spataro, Politiche della sicurezza e diritti fondamentali, cit., p. 218.

(129) Sistema istituito nel 2012, a partire dalla decisione quadro 2009/315 GAI del 26 febbraio 2009, per agevolare lo scambio di informazioni sui casellari giudiziari in tutta l'UE. Cfr. [https://e-justice.europa.eu/content\\_criminal\\_records-95-it.do](https://e-justice.europa.eu/content_criminal_records-95-it.do).

(130) Cfr la proposta di direttiva che modifica la decisione quadro 2009/315/GAI riguardante ECRIS del 19 gennaio 2016 e proposta complementare di regolamento del 29 giugno 2017.

(131) Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (« EPPO »). Peraltro, l'approvazione è avvenuta mediante la procedura di cooperazione rafforzata prevista dall'art. 86 TFUE. Tale procedura è stata avviata il 3 aprile 2017, dopo che è stata verificata la mancanza di accordo unanime sulla proposta. Attualmente, oltre alla Danimarca, Irlanda e Regno Unito, non partecipano alla Procura Malta, Olanda, Polonia, Svezia e Ungheria. Una volta conclusa la fase costitutiva, la nuova Procura dovrebbe iniziare a svolgere le sue funzioni nel 2021.

(132) Come sintetizzato nel relativo abstract, sottolinea “la progressiva mutazione genetica dell'iniziativa, caratterizzata dallo spostamento verso la dimensione nazionale (“national link”) dell'effettivo centro decisionale” della Procura europea L. Salazar, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, in Arch. pen., 2017, n. 3, p. 1 ss.

(133) Cfr., diffusamente, L. Salazar, *Habemus EPPO! La lunga marcia della Procura europea*, cit., p. 58 ss.; A. Spataro, *Politiche della sicurezza e diritti fondamentali*, cit., p. 220.

(134) Cfr., da ultimo, *Investigating European Fraud in the EU Member States*, a cura di A. Bernardi e D. Negri, Oxford-Portland (Oregon), 2017.

(135) J. Alix, O Cahn, *Propos introductifs*, cit., p. 9.

(136) In questo senso cfr., tra gli altri, M. Donini, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., p. 119-120.

(137) Una politica che magari, abbandonando la logica di contrapporsi con ogni mezzo al “nemico-terrorista” prenda in considerazione le ragioni del suo agire, per attenuarle se non addirittura farle venir meno. Cfr., per taluni spunti al riguardo, Donini, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., p. 115-116; A. Spataro, *Politiche della sicurezza e diritti fondamentali*, cit., p. 220 ss. Stigmatizza il fatto che, viceversa, la risposta dei Paesi occidentali alla minaccia jihadista “sia imperniata sulla fobocrazia, cioè il potere esercitato attraverso la paura”, cosicché “la politica diventa piano piano polizia” D. Di Cesare, *Il terrorismo sfida la globalizzazione*, cit.

(138) In piena sintonia con queste osservazioni finali cfr., per tutti, D. Di Cesare, *Terrore e modernità*, Milano, 2017.