

La lotta al terrorismo tra giurisdizione “indiretta” della Corte penale internazionale, cooperazione giudiziaria e tutela dei diritti fondamentali

Antonio Balsamo

Sommario: 1. La lotta al terrorismo tra diritto penale politico e nuove tendenze della giustizia internazionale. – 2. La competenza della Corte penale internazionale: le prospettive delineate dalla Commissione TERR del Parlamento europeo. – 3. L'estensione al terrorismo degli strumenti di indagine previsti per la criminalità organizzata: la Direttiva (UE) 2017/541. – 4. Il dibattito sull'ambito di applicazione della Convenzione di Palermo e le risoluzioni delle Nazioni Unite sui collegamenti tra criminalità organizzata e terrorismo. – 5. La visione anticipatrice di Giovanni Falcone e la storia del “terrorismo mafioso”. – 6. Lo Stato di diritto e le nuove frontiere della giustizia penale postmoderna. – 7. La più recente esperienza italiana e le prospettive di riforma della normativa nazionale ed europea.

1. La lotta al terrorismo tra diritto penale politico e nuove tendenze della giustizia internazionale.

Nella riflessione scientifica italiana, l'inquadramento della materia della lotta al terrorismo, sia interno che internazionale, nell'ambito del “diritto penale politico”, forma oggetto di un orientamento consolidato.

Sulla base di una approfondita analisi delle più recenti riforme introdotte nel nostro ordinamento, la più autorevole dottrina ha sottolineato che «l'odierno diritto penale di contrasto al terrorismo si colloca nel solco del sistema di tutela progressiva proprio della tradizione del diritto penale politico e di questa valorizza le tecniche di tutela anticipata che

consentono di intervenire ad uno stadio antecedente a quello tipizzato nei delitti di attentato», esplicitando che questa scelta di politica criminale è funzionale a soddisfare diverse esigenze, mediante l'introduzione di una serie di fattispecie incriminatrici connesse, sul piano della fenomenologia criminale, al modo di essere delle nuove forme d'azione del terrorismo internazionale (che opera attraverso una rete, più che all'interno di un'organizzazione gerarchicamente strutturata), nonché alla necessità di contrastare i cd. lupi solitari ed i cd. *foreign fighters*, e, sul piano processuale, all'intento di colpire determinate condotte indipendentemente dalla prova della partecipazione del soggetto al reato associativo¹.

A sua volta, il concetto di “diritto penale politico” richiama con chiarezza la concezione statalistico-pubblicistica tipica del Codice del 1930, che aveva lasciato una evidente impronta proprio nell'allestimento di un consistente settore normativo destinato ad estendere la tutela penale fino alle manifestazioni associative e di dissenso politico².

In un contesto culturale imperniato sulla considerazione della «potestà di punire» come «uno dei massimi attributi della Sovranità»³, il Codice Rocco strutturava l'organizzazione della parte speciale secondo un modello di progressione

¹ M. Pelissero, *Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite*, in *Gli speciali di Questione Giustizia. – Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali*, settembre 2016.

² Cfr. F.C. Palazzo, *Corso di diritto penale. Parte generale*, Giappichelli, 2018, p. 2.

³ In questi termini la Relazione al Codice Penale del Guardasigilli A. Rocco: «Nella nuova legislazione la riforma penale eccelle non solo per la sua intrinseca grandiosità, ma altresì per la importanza, indubbiamente superiore, che essa ha, in confronto di ogni altra riforma legislativa. La potestà di punire è infatti uno dei massimi attributi della Sovranità, tanto che i nostri antichi ravvisavano in essa una delle più essenziali manifestazioni dell'*imperium*, e la assimilavano, nella sua più completa capacità d'esercizio, al potere di disporre della forza armata dello Stato (*jus gladii*). E veramente tale potestà è anch'essa una forma di difesa statale, è anch'essa una guerra contro attività nemiche, che devono essere debellate nell'interesse dello Stato e della società».

discendente in cui il primo posto, tra i beni giuridici, era riservato a quelli inerenti alle funzioni sovrane. La intitolazione del titolo I, collocato in apertura della parte speciale, ai “delitti contro la personalità dello Stato”, era funzionale ad estendere la tutela a «tutto quel complesso di interessi politici fondamentali ... rispetto ai quali lo Stato intende affermare la sua personalità»⁴.

La logica conseguenza di questo percorso storico è la considerazione del contrasto al terrorismo, interno o internazionale, come una materia essenzialmente riservata agli Stati.

Si tratta di una ricostruzione che, in larga misura, corrisponde ancora alla realtà descritta – verrebbe da dire cristallizzata – dalla legislazione nazionale e dalle Convenzioni internazionali.

Accanto a questa realtà, stanno però sviluppandosi, in modo graduale ma costante, una serie di tendenze che rivalutano con forza il ruolo della giustizia penale internazionale, e della cooperazione giudiziaria internazionale, nel contrasto al terrorismo, che rappresenta una “nuova frontiera” del processo di costruzione di quel sistema penale non più soltanto “statocentrico”⁵, verso il quale stanno indirizzandosi il “dialogo tra le Corti” e la tutela multilivello dei diritti fondamentali⁶.

⁴ Cfr. la relazione del Guardasigilli; sul tema v. M. Pelissero, *Sviluppo della disciplina*, in *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, Giappichelli, 2010, p. 4.

⁵ Per citare la bella espressione coniata da R.E. Kostoris, *Verso un processo penale non più statocentrico*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di A. Balsamo e R.E. Kostoris, Giappichelli, 2008, p. 3 ss.

⁶ Sull'argomento v. A. Ruggeri, *La tutela “multilivello” dei diritti fondamentali, tra esperienze di normazione e teorie costituzionali*, in *Politica del diritto*, 2007, n. 3, p. 317 ss.; Id., *Dinamiche della normazione e valori, nella prospettiva di una ricomposizione “multilivello” del sistema delle fonti*, in *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati: ‘nuove’ frontiere per ‘nuovi’ diritti*, a cura di G. D'Ignazio, Giuffrè, 2011, p. 16 ss.; Id., *Rapporti interordinamentali, riconoscimento e tutela dei diritti fondamentali, crisi della gerarchia delle fonti*,

2. La competenza della Corte penale internazionale: le prospettive delineate dalla Commissione TERR del Parlamento europeo.

Un significativo esempio del processo evolutivo sopra descritto è rappresentato dalla questione relativa alla competenza in materia di terrorismo della Corte penale internazionale.

Nello Statuto della Corte penale internazionale, approvato il 17 luglio 1998 nella Conferenza di Roma, non vi è alcun esplicito riferimento al terrorismo.

Nella Conferenza di Roma, non venne infatti accolta la proposta, sostenuta da diversi paesi (Algeria, Armenia, Barbados, Congo, Giamaica, India, Israele, Kirghizistan, Libia, Macedonia, Repubblica Dominicana, Russia, Spagna, Sri Lanka, Tagikistan, Trinidad e Tobago, Turchia), di inserire il crimine di terrorismo internazionale tra quelli rientranti nella giurisdizione della Corte, anche se nella risoluzione finale venne formulata la raccomandazione di prendere in considerazione questa possibilità, unitamente alla definizione di tale crimine, in una successiva Conferenza di Revisione⁷.

Nonostante la proposta di inclusione del terrorismo nella giurisdizione della Corte penale internazionale fosse stata nuovamente avanzata dall'Olanda nella ottava Conferenza degli Stati parte dello Statuto di Roma, svoltasi all'Aja nel 2009, venne deciso di non prenderla in considerazione nella prima conferenza di revisione dello Statuto, tenutasi a Kam-

in *Rivista di diritti comparati*, 2019, n. 2; Id., *Rapporti interordinamentali e rapporti interistituzionali in circolo (scenari, disfunzioni, rimedi)*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2019, n. 2.

⁷ Cfr. J.D. van der Vyver, *Prosecuting Terrorism in International Tribunals*, in *Emory International Law Review*, 2010, Vol. 24, p. 534 ss.; V.J. Proulx, *Rethinking the Jurisdiction of the International Criminal Court in the Post-September 11th Era: Should Acts of Terrorism Qualify as Crimes Against Humanity?*, in *American University International Law Review*, 2004, Vol. 19, n. 5, p. 1022 ss.

pala nel 2010⁸. Né si prevedono, nel prossimo futuro, ulteriori sviluppi capaci di far raggiungere il consenso necessario per una simile modifica.

Eppure, nella pratica, alcuni reati connessi al terrorismo hanno formato oggetto di sentenze di condanna emesse dalla Corte penale internazionale.

Ciò è avvenuto, in particolare, nel caso della sentenza pronunciata il 27 settembre 2016 dalla *Trial Chamber VIII* nei confronti di Ahmad Al Faqi Al-Mahdi, cui è stata applicata la pena di nove anni di detenzione per crimini di guerra, consistiti nella distruzione e nel danneggiamento di nove mausolei e di una moschea a Timbuctu, nel Mali. A tale decisione hanno fatto seguito un ordine di riparazione adottato il 17 Agosto 2017, sempre dalla *Trial Chamber VIII*, che è stato poi parzialmente riformato con decisione dell'8 marzo 2018 della *Appeals Chamber*. La condanna in questione, riferita alla violazione della sola norma dello Statuto finalizzata specificamente alla protezione del patrimonio culturale – precisamente, l'art. 8(2)(e)(iv) – riguarda, in effetti, un leader del gruppo terroristico Ansar al-Dine, composto essenzialmente da miliziani affiliati ad Al-Qaida⁹.

Un deciso impulso alla estensione della giurisdizione della Corte penale internazionale ai reati di terrorismo è stato dato di recente dalla Risoluzione del 12 dicembre 2018 del Parlamento europeo sulle conclusioni e raccomandazioni della Commissione speciale sul terrorismo (Commissione TERR), istituita il 6 luglio 2017, «con l'obiettivo di fornire

⁸ J.D. van der Vyver, *op. cit.*, p. 540; v. anche 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*, settembre 2016.

⁹ B. Varesano, *La tutela del patrimonio culturale: riflessioni a margine della sentenza di merito resa dalla Corte Penale Internazionale nel caso Al-Faqi Al-Mahdi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2017, n. 5. Sull'argomento v. United States Department of State, *Country Reports on Terrorism 2017 – Foreign Terrorist Organizations: Ansar al-Dine*, 19 Settembre 2018.

il punto di vista del Parlamento in merito alle lacune pratiche e legislative dell'attuale regime antiterrorismo, a causa delle quali si sono potuti verificare i recenti attentati terroristici nell'UE, e di formulare raccomandazioni che contribuiscano ad affrontare la minaccia terroristica a livello dell'Unione».

La risoluzione non si è limitata ad esaminare le problematiche emergenti nell'ambito del diritto eurounitario, ma ha espresso due specifiche indicazioni in favore della estensione della competenza della Corte penale internazionale ai reati di terrorismo:

– la prima, *de jure condendo*, consiste nell'invito, rivolto alla Commissione, «a promuovere, nei consessi internazionali pertinenti, l'esplicita categorizzazione del terrorismo come “crimine contro l'umanità”, di cui all'articolo 7 dello Statuto di Roma» (n. 11);

– la seconda, operante già *de jure condito*, è contenuta nel “considerando” U, secondo cui «finché un attentato terroristico costituisce un “esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili”, le uccisioni a opera di terroristi dovrebbero essere coperte da e rientrare nell'articolo 7 dello Statuto di Roma».

Con quest'ultima osservazione, il Parlamento europeo ha preso una netta posizione a sostegno della tesi, sostenuta dalla prevalente dottrina, che ritiene che alcune rilevanti condotte di terrorismo siano suscettibili di rientrare nella giurisdizione della Corte penale internazionale attraverso un'interpretazione evolutiva dello Statuto di Roma, senza che occorra procedere ad una sua modifica: ciò vale, in particolare, per le condotte di omicidio contrassegnate dall'elemento “contestuale” che qualifica i crimini contro l'umanità e che consiste *a*) nell'attacco contro la popolazione civile, *b*) nella larga scala e sistematicità (*widespread and systematic*) di tale attacco, e *c*) nell'individuabilità di un elemento di *poli-*

cy, cioè di un nesso tra le condotte e un piano politico-organizzativo sovrastante¹⁰.

Si tratta di una soluzione applicabile non solo all'omicidio, ma ad una pluralità di altre fattispecie tipiche menzionate nell'art. 7 dello Statuto, come l'imprigionamento o altre forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale, la sparizione forzata, la tortura, la persecuzione e l'ipotesi residuale delle «altre condotte inumane di simile carattere che intenzionalmente causano grandi sofferenze o serie ferite al corpo o alla salute mentale o fisica»¹¹.

La prassi giudiziaria e l'orientamento espresso dal Parlamento europeo convergono, dunque, nel riconoscere la giurisdizione della Corte penale internazionale per quelle manifestazioni di terrorismo che si sostanziano in condotte le quali integrano, di per sé, crimini contro l'umanità o altre fattispecie tipiche espressamente previste dallo Statuto di Roma.

Ne consegue che la mancanza di una specifica considerazione per il terrorismo da parte dello Statuto non impedisce di attivare una giurisdizione "indiretta" della Corte penale internazionale su tale fenomeno criminale.

Piuttosto, l'attuale situazione normativa consente lo sviluppo di un "diritto vivente" coerente con una delle principali ragioni poste alla base dell'orientamento contrario ad includere una specifica menzione del terrorismo nello Statuto di Roma: precisamente, l'esigenza di concentrare l'impe-

¹⁰ Così C. Tarfusser, *op. cit.*

¹¹ Così C. Tarfusser, *op. cit.*; v. anche J.D. van der Vyver, *op. cit.*; V.J. Proulx, *op. cit.*; R. Bellelli, *The Establishment of the System of International Criminal Justice, in International Criminal Justice. Law and Practice from the Rome Statute to Its Review*, a cura di R. Bellelli, Ashgate, 2010, p. 27, che aggiunge ulteriori condotte (come quelle di sterminio e di violenza sessuale) tra gli atti di terrorismo suscettibili di rientrare nella giurisdizione della Corte penale internazionale a condizione che corrispondano alla definizione contenuta nell'art. 7 dello Statuto di Roma.

gno della giustizia internazionale soltanto sui comportamenti delittuosi dotati di un elevato livello di gravità¹².

3. *L'estensione al terrorismo degli strumenti di indagine previsti per la criminalità organizzata: la Direttiva (UE) 2017/541.*

Un importante passo avanti nel contrasto al terrorismo è sicuramente costituito dalla nuova impostazione che sta alla base delle più recente normativa eurounitaria e delle risoluzioni adottate dalle Nazioni Unite, dove la criminalità organizzata e quella terroristica, che in passato venivano nettamente distinte, sono adesso percepite come oggetto di una strategia comune, anche sul piano delle attività di indagine, dell'assistenza tecnica, della cooperazione giudiziaria internazionale.

Assume, in questa prospettiva, una speciale rilevanza la Direttiva (UE) 2017/541 del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo, che, anzitutto, sottolinea la omogeneità dei mezzi di finanziamento tra i due fenomeni delittuosi («*il commercio illecito di armi da fuoco, petrolio, sostanze stupefacenti, sigarette, nonché merci e beni culturali contraffatti, come pure il traffico di esseri umani, il racket e l'estorsione sono diventati mezzi di finanziamento redditizi per i gruppi terroristici*») e ne fa discendere la conclusione che, «*in questo contesto, i legami sempre più stretti tra criminalità organizzata e gruppi terroristici costituiscono una crescente minaccia per la sicurezza dell'Unione e dovrebbero pertanto essere presi in considerazione dalle autorità degli Stati membri coinvolti in procedimenti penali*» (cfr. il “considerando” n. 13).

L'intersecarsi dei rispettivi percorsi del finanziamento del terrorismo e del riciclaggio mafioso è stato posto in risalto dagli esperti della materia, che hanno altresì evidenzia-

¹² Su tale obiezione v. V.J. Proulx, *op. cit.*, p. 1021 ss., C. Tarfusser, *op. cit.*

to come il terrorismo possa contare sul supporto finanziario proveniente da attività economiche lecite, da imprese commerciali, da contribuzioni volontarie di gruppi che si ispirano a forme di solidarietà sociale o religiosa; la complessità del fenomeno è accresciuta dalla circostanza che il finanziamento delle organizzazioni terroristiche può avvenire non solo mediante tecniche di riciclaggio, ma anche attraverso l'utilizzo di canali informali e lo sfruttamento dell'economia legale¹³.

Muovendo da questa premessa, la Direttiva impone agli Stati europei un obbligo di estendere al terrorismo gli strumenti di indagine previsti per criminalità organizzata, comprese le tecniche investigative ad alto contenuto tecnologico (tra cui la "sorveglianza elettronica") e le indagini finanziarie.

Precisamente, l'art. 20 della Direttiva dispone che «*gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone, le unità o i servizi incaricati delle indagini o dell'azione penale per i reati di cui agli articoli da 3 a 12*» (cioè i reati di terrorismo, i reati riconducibili a un gruppo terroristico e i reati connessi ad attività terroristiche) «*dispongano di strumenti di indagine efficaci, quali quelli utilizzati contro la criminalità organizzata o altre forme gravi di criminalità*».

¹³ Cfr. P.M. Dell'Osso, *Il coordinamento delle indagini in materia di riciclaggio e di repressione del finanziamento del terrorismo*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, a cura di G. Melillo – A. Spataro – P.L. Vigna, Giuffrè, 2004, p. 345-346, che sottolinea la possibilità che il finanziamento del terrorismo internazionale avvenga attraverso "circuiti bancari informali" come i sistemi Hawala e Hundi, i quali consentono di evitare le normali procedure bancarie, pur riuscendo a spostare grandi quantità di denaro in tutto il mondo, spesso senza lasciare traccia del percorso seguito. Su quest'ultimo tema, v. anche S. Dambrosio, *Il coordinamento internazionale delle indagini in materia di terrorismo transnazionale*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, cit., p. 316-317. Il rapporto di complementarità tra il terrorismo internazionale e l'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio è sottolineato da F. Roberti, *Il coordinamento delle indagini in materia di delitti commessi con finalità di terrorismo*, in *Il coordinamento delle indagini di criminalità organizzata e terrorismo*, cit., p. 263-264.

Al riguardo, il “considerando” n. 21 esplicita che «*detti strumenti dovrebbero comprendere, ad esempio, la perquisizione di beni personali, l'intercettazione di comunicazioni, la sorveglianza discreta, compresa la sorveglianza elettronica, la captazione, la registrazione e la conservazione di audio all'interno di veicoli o di luoghi privati o pubblici, nonché di immagini di persone all'interno di veicoli e luoghi pubblici, e indagini finanziarie*»¹⁴.

Lo sviluppo di un complesso di strumenti di indagine efficace e moderno nei confronti del terrorismo, in conformità al modello già sperimentato per la lotta alle mafie, trova un solido fondamento nella rilevazione di una serie di aspetti significativi che, nel presente momento storico, sembrano accomunare i due fenomeni criminali, entrambi caratterizzati da una ibrida polivalenza (con la conseguente necessità di una pluralità di chiavi di lettura, che spaziano dalla sociologia e dall'antropologia culturale all'economia e alla scienza politica), da connotati che superano la dimensione delittuosa e svelano la radicata persistenza di modelli culturali di comportamento, dalla compresenza di elementi di innovazione ed elementi di continuità (sicché alla dimensione transnazionale si accompagna il radicamento nei tradizionali contesti di appartenenza), dalla combinazione di attività economiche legali e illegali, dalla intensa potenzialità di destabilizzazione del sistema democratico¹⁵.

¹⁴ Il “considerando” n. 21 evidenzia altresì che «*il ricorso a tali strumenti, conformemente al diritto nazionale, dovrebbe essere mirato e tenere conto del principio di proporzionalità nonché della natura e della gravità dei reati oggetto d'indagine, e dovrebbe rispettare il diritto alla protezione dei dati personali*»

¹⁵ Si tratta di un insieme di elementi caratterizzanti che sono stati enucleati, con riferimento alla criminalità organizzata, da G. Fiandaca, *Criminalità organizzata e controllo penale*, in *L'indice penale*, 1991.

4. Il dibattito sull'ambito di applicazione della Convenzione di Palermo e le risoluzioni delle Nazioni Unite sui collegamenti tra criminalità organizzata e terrorismo.

La Direttiva (UE) 2017/541, mentre fa compiere passi in avanti importanti sia sul piano dell'armonizzazione delle fattispecie penali, della programmazione di un quadro adeguato di strumenti di indagine, della tutela delle vittime, rappresenta anche il punto di partenza fondamentale su due fronti che saranno il vero banco di prova della lotta contro il terrorismo in un prossimo futuro:

- da un lato, la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione Europea e i paesi terzi, che è essenziale in considerazione della natura globale del fenomeno in esame;

- dall'altro, la reciproca assistenza nella implementazione a livello transnazionale dei nuovi strumenti di ricerca della prova, come la sorveglianza elettronica.

Su entrambi questi settori, appare essenziale il ruolo che possono giocare gli strumenti normativi e le strutture organizzative operanti nell'ambito delle Nazioni Unite.

In quest'ultimo contesto, tuttavia, alla presenza di una pluralità di Convenzioni settoriali (tra cui assume una speciale importanza quella, conclusa a New York il 9 dicembre 1999, sulla repressione del finanziamento del terrorismo) fa riscontro la mancanza di una Convenzione generale sulla criminalità di matrice terroristica.

È quindi naturale chiedersi se anche a tale fenomeno delittuoso possa applicarsi la Convenzione di Palermo contro la criminalità organizzata transnazionale (UNTOC), adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 2000, la quale rappresenta l'unico vero strumento globale di cooperazione giudiziaria, applicabile ad una serie "aperta" e vastissima di tipologie di attività illecite commesse in forma collettiva.

Il numero estremamente elevato degli Stati che hanno aderito alla Convenzione di Palermo (ben 190 su un totale di 193 Stati membri dell'ONU) ne fa uno degli accordi internazionali di più ampia estensione territoriale: soltanto pochissimi altri trattati – come, ad esempio, le Convenzioni di Ginevra del 1949 – hanno un numero maggiore di ratifiche.

La comunità internazionale ha quindi a propria disposizione uno strumento normativo veramente universale per contrastare una criminalità organizzata coinvolta in moltissime attività illecite che superano di gran lunga i confini dell'Europa e che possono essere affrontate efficacemente soltanto attraverso una stretta cooperazione tra Stati situati in diversi continenti.

Occorre però considerare che per molto tempo, nella riflessione scientifica e nel dibattito pubblico, il terrorismo e la criminalità organizzata sono stati considerati come fenomeni del tutto eterogenei: il primo determinato da motivazioni di natura politico-ideologica, la seconda volta al conseguimento di finalità di profitto.

A questa impostazione concettuale si ricollega, sul piano tecnico-giuridico, l'idea di una netta delimitazione della sfera di operatività degli strumenti di contrasto predisposti per ciascuno dei due fenomeni.

Ad esempio, secondo una diffusa opinione, pur in assenza di una disposizione che lo stabilisca esplicitamente, deve ritenersi che la Convenzione ONU contro la criminalità organizzata transnazionale non sia, in linea di massima, applicabile alla prevenzione ed alla repressione degli atti di terrorismo; infatti, in forza della definizione contenuta nell'art. 2, *lett. a*, della Convenzione, il gruppo criminale organizzato è tale solo se si costituisce ed agisce al fine di ottenere, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale, e questo genere di scopo criminale non corrisponde a quello degli atti di stampo terroristi-

co. Inoltre, dato che nella definizione dell'art. 2 il previsto elemento finalistico caratterizza non il singolo atto criminale del gruppo, bensì il programma criminale dello stesso nella sua totalità, l'applicazione della Convenzione alle attività criminali di gruppi organizzati che agiscono per acquisire finanziamenti o altri mezzi materiali di sostegno alla commissione degli atti violenti terroristici sarebbe legittima solo se si trattasse di un gruppo finanziatore o sostenitore che agisca come ente del tutto distinto e separato dalla organizzazione che poi compie gli atti di terrorismo, e sempre che fosse possibile sostenere che le finalità terroristiche di quest'ultima non qualificano anche gli intenti e l'operato del gruppo in questione: una ipotesi, questa, ritenuta di difficile realizzazione pure nel quadro della più recente strutturazione "cellulare" del terrorismo internazionale¹⁶.

A ben vedere, la ricostruzione dei concetti di criminalità organizzata e di terrorismo, del loro significato e dei loro confini, è il frutto di un processo interpretativo di natura bipolare, in cui non è solo il fatto che deve orientarsi alla norma, ma anche la norma che deve orientarsi al fatto¹⁷: la pre-comprensione dei fenomeni sociali e criminali precede, e influenza, ogni interpretazione delle norme, anche di quelle delle Convenzioni internazionali, inserendola in un contesto di senso che permette all'ordinamento giuridico di incidere sulla realtà in correlazione con le attese collettive diffuse nell'opinione pubblica interna e internazionale.

Diventa, quindi, necessario domandarsi se una netta distinzione tra il terrorismo e la criminalità organizzata sia davvero un dato costante, quasi "ontologico", o, piuttosto,

¹⁶ G. Micheli - G. Polimeni, *Le linee-guida della Convenzione di Palermo e la legge italiana di ratifica*, in *Criminalità organizzata transnazionale e sistema penale italiano. La Convenzione ONU di Palermo*, a cura di E. Rosi, Ipsoa, 2007, p. 43-44.

¹⁷ Cfr. G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992, pp. 181-182.

il portato di specifiche dinamiche che contrassegnano determinate epoche storiche, in cui alcune attività criminali si ammantano di ideologie volte a giustificarle e “nobilitarle”, talvolta anche per coprire precisi interessi economici sottostanti.

La linea di confine tra i due fenomeni, che sembrerebbe facile da tracciare in alcuni contesti, appare molto più incerta in altri tempi e luoghi. Non a caso, nelle analisi più recenti si tende ad esplorare, accanto alla differenziazione, anche la sovrapposizione tra criminalità organizzata e terrorismo¹⁸.

Nella riflessione scientifica¹⁹ è stato sottolineato che dopo l'11 settembre 2001 è divenuto sempre più difficile distinguere in modo significativo il terrorismo dalla criminalità organizzata. Infatti i terroristi hanno fatto ricorso alle tradizionali attività della criminalità organizzata, come il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani e il riciclaggio, per finanziare le loro attività. Ciò ha portato alla formazione di organizzazioni ibride: i Talebani e Al-Qaeda Hanno guadagnato milioni attraverso la coltivazione di papaveri e oppio, mentre il cosiddetto stato islamico ha esercitato assiduamente l'attività di vendita di beni culturali. Conseguentemente è venuto meno il classico criterio di distinzione fondato sullo scopo perseguito: teoricamente i terroristi perseguono radicali cambiamenti dell'ordine sociale per mezzo della violenza e della intimidazione, sviluppando una strategia di comunicazione connessa al proprio programma ideologico, mentre la criminalità organizzata persegue scopi di profitto. Ma la presenza di organizzazioni ibride rende impraticabile tale criterio distintivo, con una serie di conseguenze sul piano giuridico.

¹⁸ Cfr. B. Saul, *The Legal Relationship between Terrorism and Transnational Crime*, in *International Criminal Law Review*, 2017, p. 417 ss.

¹⁹ A. Sinn, *Transnational Organised Crime: Concepts and critics*, in *International Law and Transnational Organised Crime*, a cura di P. Hauck – S. Peterke, Oxford University Press, 2016, p. 31.

Una costante degli atti adottati dalle Nazioni Unite negli ultimi anni – segnatamente, le Risoluzioni 2195 (2014), 2370 (2017), 2395 (2017) del Consiglio di sicurezza – è proprio l'esigenza di affrontare il nesso tra terrorismo e criminalità organizzata transnazionale: un collegamento complesso, dinamico e contestualizzato, che può manifestarsi nelle forme della convivenza, della cooperazione e della convergenza²⁰.

Particolarmente significativa è, al riguardo, la recentissima risoluzione n. 2482 (2019) del Consiglio di Sicurezza, che ha invitato «gli Stati membri a rafforzare il coordinamento degli sforzi a tutti i livelli al fine di rafforzare una risposta globale ai collegamenti tra terrorismo internazionale e criminalità organizzata, sia interna che transnazionale, che costituiscono una sfida seria e una minaccia alla sicurezza internazionale».

Tale atto è stato accompagnato dalla non meno significativa risoluzione approvata, su proposta italiana, il 24 maggio 2019 dalla *Commission on Crime Prevention and Criminal Justice* (CCPCJ), che è stata poi adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 2019 (risoluzione n. 74/175). Quest'ultima risoluzione, nel dare un nuovo impulso all'attività di assistenza tecnica in materia di antiterrorismo, «incoraggia gli Stati membri a identificare ulteriormente, analizzare e contrastare tutti i collegamenti - potenziali, esistenti, e in alcuni casi crescenti - tra criminalità organizzata transnazionale, attività illecite connesse alla droga, riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, al fine di migliorare le risposte della giustizia penale a tali crimini, riconoscendo che i terroristi potrebbero trarre vantaggio dalla criminalità organizzata transnazionale come fonte di finanziamento o supporto logistico e che la natura e la

²⁰ V. sull'argomento T. Reitano – C. Clarke – L. Adal, *Examining the Nexus between Organised Crime and Terrorism and its implications for EU Programming*, in <https://icct.nl>

portata dei collegamenti tra terrorismo e criminalità organizzata transnazionale variano a seconda del contesto».

Sul piano della individuazione degli strumenti di contrasto, assume un particolare rilievo la Risoluzione 2195 (2014), che, riaffermando la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, nel sottolineare «la necessità di lavorare collettivamente per prevenire e combattere il terrorismo in tutte le sue forme e manifestazioni, compreso il terrorismo che beneficia della criminalità organizzata transnazionale», ha sollecitato in via prioritaria gli Stati membri a ratificare e applicare le convenzioni internazionali pertinenti, tra cui si sono espressamente inclusi la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 2000 e i relativi Protocolli, oltre alle convenzioni e ai protocolli sul terrorismo.

Si tratta di un orientamento che va sicuramente tenuto in adeguata considerazione nel vagliare la questione, largamente dibattuta per lungo tempo, sulla possibilità di applicare la Convenzione di Palermo e i suoi Protocolli alle indagini e ai procedimenti penali per reati di terrorismo²¹.

Com'è noto, infatti, il paragrafo 6 della Risoluzione 55/25 dell'Assemblea Generale dell'ONU, che, nell'adottare la Convenzione di Palermo, ha invitato tutti gli Stati a «riconoscere i collegamenti fra le attività della criminalità organizzata transnazionale e gli atti di terrorismo, tenendo conto delle pertinenti risoluzioni dell'Assemblea Generale, e ad applicare la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità Organizzata Transnazionale nella lotta a tutte le forme di attività criminale, conformemente alle disposizioni ivi contenute», ha formato oggetto di contrapposte interpretazioni.

²¹ V. il *Digesto di casi di criminalità organizzata* realizzato dall'UNODC di Vienna, Nazioni Unite, New York, 2012, p. 17.

In una accurata ricostruzione della genesi della Convenzione di Palermo²², si è sottolineato che nel paragrafo 6 della Risoluzione 55/25 è rimasta traccia del dibattito negoziale, in cui all'orientamento che intendeva escludere dal testo della Convenzione qualsiasi riferimento al terrorismo, sul presupposto che essa dovesse restare strumento estraneo agli schemi di cooperazione internazionale contro quel fenomeno, si contrapponevano le proposte di alcuni Paesi che insistevano perché la Convenzione menzionasse quantomeno i legami esistenti tra terrorismo e criminalità organizzata; il suddetto paragrafo fu adottato proprio per evitare opposizioni al *consensus* necessario per l'adozione della Convenzione.

In effetti, il più recente orientamento delle Nazioni Unite appare senz'altro favorevole alla possibilità di utilizzare la Convenzione di Palermo per rafforzare la cooperazione internazionale anche nella repressione del finanziamento del terrorismo. Sul punto, va ricordata la risoluzione 70/178, adottata dall'Assemblea Generale il 17 dicembre 2015, che contiene la seguente univoca indicazione nella frase operativa n. 35: «Sollecita gli Stati parti a fare un uso efficace della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale per un'ampia cooperazione nella prevenzione e nella lotta a tutte le forme e gli aspetti del traffico di beni culturali e reati connessi, compresi il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, in particolare per la restituzione di tali proventi confiscati di reato o proprietà ai legittimi proprietari, ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 2, della Convenzione».

Non sono mancati, nella prassi più recente, casi assai significativi di utilizzazione della Convenzione di Palermo ai fini della cooperazione internazionale contro il terrorismo, ad esempio nel contesto sudamericano e nordafricano.

²² G. Michellini – G. Polimeni, *op. cit.*, p. 43-44.

In questa prospettiva, va segnalato come gli artt. 18, 19, 20 della Convenzione di Palermo, che disciplinano l'assistenza giudiziaria reciproca, le indagini comuni e le tecniche investigative speciali, siano caratterizzati da una straordinaria modernità e possano fornire delle autentiche armi vincenti per:

- realizzare con i paesi terzi, estranei all'Unione Europea, nuove forme di cooperazione giudiziaria, indispensabili per contrastare fenomeni criminali aventi dimensione globale e radici sociali complesse;

- superare gli ostacoli che si frappongono alla raccolta delle prove in paesi dove le istituzioni dello Stato attraversano un difficile processo di ricostruzione, mentre vaste zone del territorio sono sotto il controllo di organizzazioni criminali (anche di matrice terroristica) impegnate in molteplici attività delittuose, dal traffico dei migranti al commercio illegale di armi, di stupefacenti e di beni culturali;

- predisporre un quadro di standard internazionali che rafforzino la funzionalità, e al tempo stesso le garanzie, per le nuove tecniche investigative rese necessarie dall'evoluzione tecnologica.

È chiaro che una utilizzazione congiunta degli artt. 18, 19, e 20 può far compiere un vero e proprio salto di qualità alle attività di contrasto di una vastissima gamma di condotte delittuose transnazionali, inserendo nel quadro della cooperazione internazionale anche le tecniche investigative speciali espressamente prese in considerazione dall'UNTOC, come le operazioni sotto copertura e la "sorveglianza elettronica".

In primo luogo, è evidente il contributo di conoscenza "dall'interno" dei fenomeni delittuosi di matrice straniera che può provenire dall'impiego di agenti sotto copertura accomunati da una medesima provenienza etnico-geografica ai membri dei gruppi criminali insediatisi di recente sul territorio di vari paesi.

In secondo luogo, deve segnalarsi che nella nozione di “sorveglianza elettronica” – che la Convenzione di Palermo ha espressamente impiegato all’art. 20 – possono comprendersi tutti quei nuovi strumenti investigativi (il c.d. “captatore informatico”) capaci di realizzare, attraverso un meccanismo tecnologico di semplice implementazione (un programma del tipo *trojan horse* installato in modo occulto su un computer o uno *smartphone*), tutto il complesso degli effetti di una pluralità di mezzi di ricerca della prova, sia tipici che atipici: le intercettazioni telefoniche, ambientali, di comunicazioni informatiche o telematiche, la perquisizione di un sistema informatico o telematico, il sequestro di dati informatici, le videoriprese, ecc.

È evidente la indispensabilità di simili strumenti in una fase storica che ha conosciuto una rapidissima evoluzione sia del sistema globale delle comunicazioni (sempre più spesso veicolate da sistemi informatici o telematici, tanto che ormai si riscontra un netto ridimensionamento delle distinzioni tra telecomunicazioni e flussi informatici), sia delle modalità di azione degli ambienti criminali (sempre più caratterizzate dall’uso della tecnologia informatica, anche al di fuori dell’area del *cybercrime* in senso stretto: si pensi al ruolo-chiave che le comunicazioni via *internet* hanno assunto per lo sviluppo del terrorismo, o dei traffici internazionali di stupefacenti, o del riciclaggio).

Tuttavia, in mancanza di una base giuridica adeguata che ne consenta l’impiego su obiettivi situati all’estero, la sorveglianza elettronica rischia di divenire un’arma spuntata: i confini nazionali, che non riescono a frenare la estrema mobilità dei traffici illeciti, imbriglierebbero inflessibilmente la più moderna attività investigativa. Le nuove forme di indagine rese possibili dagli sviluppi della tecnologia possono invece esprimere le loro potenzialità rispetto ai fenomeni criminali transnazionali se si collegano agli altri strumenti previsti

dagli artt. 18 e 19 della Convenzione di Palermo (*mutual legal assistance* e *joint investigations*).

Tra i profili di maggiore modernità e efficacia della Convenzione di Palermo, nella prassi giudiziaria più recente sta emergendo con chiarezza l'importante contributo che essa può offrire per la soluzione di uno dei maggiori problemi finora incontrati nel contrasto alle più gravi forme di criminalità organizzata e terrorismo: precisamente, la cooperazione internazionale per la confisca di patrimoni situati, in tutto o in parte, all'estero.

Nella più recente esperienza giudiziaria²³, l'esigenza di assicurare il riconoscimento e l'esecuzione nel territorio di altri Stati – anche al di fuori dei confini dell'Unione Europea – dei provvedimenti di confisca di qualsiasi natura (penale o extrapenale), purché conformi agli *standard* internazionali di tutela dei diritti fondamentali, sta trovando attuazione proprio grazie alla Convenzione di Palermo.

Attraverso la Convenzione di Palermo diviene quindi possibile ottenere l'esecuzione all'estero del sequestro e della confisca di prevenzione non soltanto in un ambito spaziale molto più esteso ma anche in misura nettamente più ampia sotto il profilo oggettivo di quanto sia consentito dalla Convenzione di Strasburgo (che comprende un numero di Stati molto inferiore e richiede pur sempre una condanna, anche se emessa in un diverso procedimento).

Un'altra importante innovazione nelle forme della cooperazione giudiziaria internazionale, suscettibile di applicarsi ad una vasta gamma di fenomeni criminali, è la recente introduzione di figure analoghe a quella dei “magistrati di collegamento” sulla base dell'art. 18 della Convenzione di Palermo, una norma di portata molto ampia che è stata con-

²³ Di particolare interesse è, al riguardo, la richiesta di assistenza giudiziaria trasmessa all'autorità svizzera dal Tribunale di Catania nel procedimento di prevenzione n. 8/15 RSS.

siderata dalla dottrina come “un vero e proprio, completo, trattato di mutua assistenza”²⁴ e ricomprende non soltanto una serie di attività investigative e processuali indicate dettagliatamente ma anche, con una clausola generale di chiusura, “ogni altro tipo di assistenza prevista dalla legge dello Stato Parte richiesto”.

Non vi è dubbio, quindi, che il contrasto a molteplici reati connessi al terrorismo possa ricevere un apporto di grande rilevanza dall'estensione a tale fenomeno delle previsioni della Convenzione di Palermo.

5. La visione anticipatrice di Giovanni Falcone e la storia del “terrorismo mafioso”.

Alla base della speciale modernità della Convenzione di Palermo, vi è la visione anticipatrice di Giovanni Falcone, che, proprio un mese prima della strage di Capaci, partecipò alla Prima Sessione della Commissione delle Nazioni Unite sulla Prevenzione della Criminalità e sulla Giustizia Penale, organizzata a Vienna dal 21 al 30 aprile 1992.

Proprio in tale occasione, Giovanni Falcone riuscì a costruire un ampio consenso internazionale sull'idea di una conferenza mondiale di alto livello politico per porre le fondamenta della cooperazione internazionale contro le più pericolose manifestazioni di criminalità organizzata. Le Nazioni Unite hanno poi dato realizzazione al suo pensiero attraverso un serie di iniziative e di negoziati che hanno condotto, otto anni dopo, all'adozione della Convenzione di Palermo.

Da profondo conoscitore del fenomeno mafioso, Giovanni Falcone era ben consapevole della impossibilità di ricondurlo ad una dimensione meramente economica.

²⁴ G. Michellini – G. Polimeni, *op. cit.*, p. 49.

Al riguardo, rimangono di grandissimo interesse le riflessioni da lui fatte nel 1989 in occasione del Convegno su «I problemi della criminalità organizzata», promosso dal Circolo Rosselli a Firenze. Nel suo intervento²⁵, Giovanni Falcone si espresse così: «Su un punto [...] mi permetto di dissentire, e cioè circa la differenza tra mafia e terrorismo nel senso che il terrorismo avrebbe una sua ideologia, sia pure distorta, e sue finalità politiche, mentre la mafia sarebbe priva di ideologia e protesa soltanto a fini di lucro. Nella mia attività giudiziaria ho riscontrato il contrario. La mafia ha delle sue ideologie ben radicate, perfettamente in coerenza e armonia con quelle di larghi strati delle popolazioni meridionali. Ciò significa che la mafia è inserita e ben insediata nel tessuto sociale, e ciò spiega perché, a differenza di altri fenomeni criminali, ha potuto sopravvivere così a lungo».

La possibilità di riconoscere in un medesimo fenomeno delittuoso i tratti caratteristici sia della mafia, sia del terrorismo, è dimostrata in modo inequivocabile proprio dalla storia di “Cosa Nostra” siciliana: un’associazione che è divenuta il paradigma dello stesso concetto di criminalità organizzata transnazionale, che costituisce l’obiettivo della Convenzione ONU di Palermo.

Il concetto di “terrorismo mafioso” è stato utilizzato da Giovanni Falcone, in un famoso scritto del 1982 redatto insieme a Giuliano Turone²⁶, per definire i «reati del terzo livello», e cioè quei delitti di mafia che non hanno un immediato risvolto finanziario ma «mirano a salvaguardare il perpetuar-

²⁵ Intervento originariamente pubblicato in *Stato e antistato. Il fenomeno della criminalità in Italia, Quaderni del Circolo Rosselli*, IX, 3, 1989. Attualmente, l’intervento è inserito in G. Falcone, *La posta in gioco: interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Rizzoli, 2010.

²⁶ G. Falcone – G. Turone, *Tecniche di indagine in materia di mafia*, relazione per il Convegno di Castel Gandolfo del 4-6 giugno 1982. Organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura.

si del sistema mafioso in genere» («si pensi ad esempio all'omicidio di un uomo politico, o di altro rappresentante delle pubbliche istituzioni, considerati pericolosi per l'assetto di potere mafioso»).

Si tratta di una nozione coniata da Pio La Torre (l'uomo politico che, insieme a Virginio Rognoni, ha promosso la più significativa legislazione antimafia italiana), il quale già nel 1966 aveva parlato di «un sistema di potere poggiato sul terrorismo mafioso»²⁷. Lo stesso La Torre, dopo l'omicidio di Cesare Terranova, aveva pubblicato un articolo dal titolo: «Se Terrorismo e Mafia si scambiano le tecniche», spiegando: «negli ultimi tempi, la mafia ha sfidato apertamente lo Stato compiendo alcuni delitti secondo i canoni del terrorismo». Il giorno dopo l'omicidio del Presidente della Regione siciliana Piersanti Mattarella, la stampa aveva rilevato la drammatica attualità delle precedenti riflessioni di Pio La Torre, secondo cui: «in realtà esiste una convergenza oggettiva tra mafia, terrorismo e forze eversive, come la Commissione antimafia ha sempre sostenuto. Mafia e terrorismo sono interessati all'indebolimento dello Stato»²⁸. Tre mesi dopo, nella seduta del 6 marzo 1980 della Camera dei Deputati, Pio La Torre aveva precisato: «l'acutizzazione delle manifestazioni criminose della mafia costituisce oggi un aspetto non secondario della crisi più generale che il paese sta attraversando, dei pericoli e delle minacce che investono il nostro sistema democratico. [...] la mafia, specialmente in Sicilia diventa più sfrontata, sfida sempre più apertamente lo Stato democratico, mutando anche i metodi del terrorismo politico. [...] Arriviamo così alle sequenze allucinanti degli assassinii dell'ultimo anno a Palermo, dal giornalista

²⁷ F. Tornatore, «Ecco perché...». *Bibliografia degli scritti di pio La Torre*, Istituto Poligrafico Europeo, 2016.

²⁸ «Esiste una convergenza oggettiva tra mafia terrorismo e forze eversive», in *Il Diario*, 7 gennaio 1980.

Mario Francese, a Michele Reina, da Cesare Terranova a Boris Giuliano fino al presidente della regione Piersanti Mattarella. [...] la mafia non ha gli stessi obiettivi del terrorismo; tuttavia ci troviamo oggi di fronte ad una convergenza che non è solo obiettiva, cioè ad un intreccio di rapporti. Si tratta di capire fino in fondo come si svolgono certe trame e che cosa ci sia dietro di esse. Invece, esiste il buio totale: forse abbiamo il timore di mettere le mani su qualcosa che non si sa dove vada a sfociare».

Della convergenza, sul piano metodologico e finalistico, tra criminalità organizzata e terrorismo, erano quindi ben consapevoli due dei principali nemici di “Cosa Nostra”, rimasti poi vittime del disegno eversivo perseguito dall’organizzazione mafiosa tra gli anni ’80 e la prima metà degli anni ’90 del secolo scorso.

Le origini del “terrorismo mafioso” possono però farsi risalire a un’epoca anteriore.

Una delle tecniche più utilizzate nell’ambito del terrorismo mediorientale, quella dell’autobomba, trova il suo antecedente nelle “Giuliette al tritolo” impiegate da “Cosa Nostra” nella “prima guerra di mafia”, tra il 1961 e il 1963. Il più grave episodio si verificò a Palermo il 30 giugno 1963, nella borgata agricola di Ciaculli, quando un’Alfa Romeo Giulietta imbottita di esplosivi provocò la morte di sette uomini delle forze dell’ordine.

Venti anni dopo, lo strumento dell’autobomba venne nuovamente usato per uno dei più drammatici momenti della guerra di “Cosa Nostra” contro lo Stato: la strage realizzata il 29 luglio 1983 per uccidere il giudice Rocco Chinnici, che nella qualità di capo dell’Ufficio Istruzione del Tribunale di Palermo aveva coraggiosamente indirizzato le indagini verso i rapporti di “Cosa Nostra” con ambienti economico-politici di alto livello. In questa occasione i giornali uscirono con il titolo: “Palermo come Beirut”.

Il concetto di “terrorismo mafioso” è stato utilizzato più volte dalla giurisprudenza italiana.

Già la sentenza conclusiva del “maxiprocesso”, emessa il 16 dicembre 1987 dalla Corte di Assise di Palermo, ha evidenziato che l’ala “corleonese” di “Cosa Nostra”, guidata da Salvatore Riina, «raggiunta col traffico degli stupefacenti la piena indipendenza economica dal sistema di clientele politico-affaristiche, mirava all’eliminazione di qualsiasi ostacolo si frapponesse al libero svolgimento dei suoi traffici ed all’instaurazione del nuovo metodo del terrorismo mafioso, in aperta sfida al potere dello Stato».

La sentenza di primo grado emessa il 12 aprile 1995 dalla Corte di Assise di Palermo nel processo relativo agli omicidi politici avvenuti a Palermo tra il 1979 e il 1982 ha ripreso lo stesso concetto a proposito del barbaro assassinio di Piersanti Mattarella e di Pio La Torre, specificando che «si può certamente parlare, con un’espressione ormai entrata nell’uso comune, di “terrorismo mafioso” nel senso che “Cosa Nostra” agiva ormai in modo violento e apertamente intimidatorio contro tutti coloro, e quindi soprattutto contro gli uomini delle Istituzioni, che in qualunque modo ostacolassero i suoi disegni».

Alle più gravi manifestazioni della strategia stragista di “Cosa Nostra” degli anni ’90 è stata applicata dalla giurisprudenza anche la circostanza aggravante della finalità di terrorismo o di eversione dell’ordinamento costituzionale, prevista dall’art. 1 del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, convertita nella l. 6 febbraio 1980, n. 15.

Ciò è avvenuto, anzitutto, in relazione alle stragi del 1993. In proposito, la sentenza emessa il 13 febbraio 2001 dalla Corte di Assise di Appello di Firenze (divenuta definitiva) ha osservato: «le stragi di Firenze, via dei Georgofili, di Milano, padiglione di arte contemporanea, di Roma, S. Giovanni in Laterano [il vero e proprio Duomo di Roma] e

S. Giorgio in Velabro e quella dell'Olimpico, ove per puro caso non sono morti decine di uomini delle forze dell'ordine, sono stati veri e propri attentati a beni artistici che si appartengono non solo all'Italia ma al mondo intero nonché a rappresentanti dello Stato Italiano [...]. Appare a tutti evidente che si trattava di un vero e proprio attacco terroristico contro lo Stato Italiano per costringerlo addirittura a venire a patti con quella struttura criminale al fine di fare allentare la presa che la struttura statale stava stringendo sempre di più».

Anche per la strage di Capaci e per la strage di Via D'Amelio, nelle quali rimasero uccisi Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, la circostanza aggravante della finalità di terrorismo è stata applicata con le ultime sentenze emesse, rispettivamente il 26 luglio 2016 e il 20 aprile 2017, dalla Corte di Assise di Caltanissetta. In proposito, si è evidenziato come «la strage di Capaci abbia rappresentato una vera e propria dichiarazione di guerra allo Stato».

Una prima conclusione che può trarsi dall'esame del dato storico e di quello giudiziario è, quindi, che "Cosa Nostra" siciliana, nei periodi in cui ha manifestato il massimo livello di accumulazione patrimoniale, di capacità intimidatoria, di controllo del territorio e di proiezione transnazionale, ha sicuramente presentato anche i caratteri tipici del terrorismo (tanto da essere qualificata come un'associazione «terroristica più che mafiosa» da uno dei collaboratori di giustizia più capaci di procedere ad una seria riflessione sulle proprie scelte di vita): in particolare, le finalità di «intimidire una popolazione» e di «costringere un governo [...] a compiere o ad astenersi dal compiere un atto» che costituiscono il baricentro delle definizioni di terrorismo contenute sia nella Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo conclusa a New York il 9 dicembre 1999, sia

nella risoluzione n. 1556 (2004) del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

6. Lo Stato di diritto e le nuove frontiere della giustizia penale postmoderna

Una importante conseguenza, che discende dalla consapevolezza della possibile sovrapposizione tra terrorismo e criminalità organizzata, consiste nella necessaria estensione al primo fenomeno di un ordine di idee espresso con particolare efficacia da Giovanni Falcone mentre stava avviandosi a conclusione il maxiprocesso da lui istruito: si tratta del «forte richiamo allo Stato di diritto ed al rispetto della legalità, proprio nel momento in cui l'accresciuta virulenza del crimine organizzato suscita suggestioni crescenti di interventi autoritari e di leggi eccezionali»²⁹.

Di fronte alla sfida della criminalità organizzata, sono emersi nel dibattito pubblico italiano due atteggiamenti solo in apparenza contrastanti, ma in realtà uniti da una palese sfiducia verso la prospettiva di incanalare l'azione dello Stato nell'alveo di un riformismo democratico: da un lato, si è espresso un netto rifiuto della possibilità di disciplinare giuridicamente gli stati di eccezione (e quindi una sostanziale riedizione del vecchio brocardo *necessitas non habet legem*); dall'altro lato, si è manifestata la tendenza ad individuare uno spazio giuridico non solo per il “diritto penale dell'emergenza”, ma anche per il “diritto penale del nemico”, evitando però che la relativa disciplina finisca per contaminare il diritto penale dei cittadini comuni³⁰.

²⁹ G. Falcone, *La lotta alla mafia – perché si vince coi giudici*, in *La Stampa*, 6 novembre 1991.

³⁰ Per una analisi critica di tali posizioni v. M. Donini, *Diritto penale di lotta vs. diritto penale del nemico*, in *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, a cura di R.E. Kostoris e R. Orlandi, Torino, 2006, p.19 ss.

Una ferma opposizione a queste tendenze è sempre stata espressa proprio dai magistrati più impegnati nella lotta alla mafia³¹.

E in effetti, la legislazione antimafia, nella sua dimensione applicativa, ha assunto una serie di connotati completamente diversi – ed anzi opposti – rispetto ai tratti che disegnano il volto di un modello ideale di “diritto penale dell’emergenza”, contiguo – se non sovrapponibile – al “diritto penale del nemico”.

Se si passa dal piano delle ricostruzioni concettuali a quello dell’analisi della *law in action*, è facile accorgersi che la legislazione complementare “mirata” sul fenomeno della criminalità organizzata, posta a confronto con il “diritto penale comune”, appare in realtà molto più coerente di quest’ultimo con i principi-cardine del garantismo penale sotto molteplici profili, come il tasso di determinatezza delle fattispecie associative, la funzione cognitiva del processo, la qualità della difesa nell’ambito delle indagini e del giudizio, il dinamismo del contraddittorio nella formazione della prova, la diffusione di una cultura forte della giurisdizione capace anche di incidere energicamente sulle stesse modalità operative degli organi di polizia.

³¹ Particolarmente significativo è il ricordo espresso dal Vice Presidente del Consiglio della Magistratura Militare, Prof. Antonio Scaglione, sull’atteggiamento tenuto dal padre, il Procuratore della Repubblica di Palermo Pietro Scaglione, ucciso dalla mafia il 5 maggio del 1971: «Dopo avere assunta la carica di Procuratore della Repubblica di Palermo, Pietro Scaglione fu tra i primi, il 30 giugno del 1963, ad arrivare nella borgata palermitana di Ciaculli, dove un’automobile, carica di esplosivo, era deflagrata, causando la morte di cinque appartenenti alle forze dell’ordine e di due militari dell’esercito. Ricordo che rientrò nella nostra abitazione, a tarda sera, sconvolto e particolarmente addolorato e mi raccontò che ad un Generale dell’Esercito che, sul luogo della strage invocava l’applicazione della legge marziale aveva replicato che la Procura di Palermo avrebbe perseguito i responsabili con estremo rigore ma nell’osservanza delle regole e delle garanzie dello Stato di diritto» (A. Scaglione, intervento nel Convegno “Vite a servizio del popolo”, LUMSA, Roma, 29 novembre 2017).

Alcuni aspetti qualificanti di questo sottosistema, come la disciplina delle misure patrimoniali, sembrano prefigurare una evoluzione verso un diritto penale “mite” di stampo postmoderno, capace di superare il vecchio modello “individualistico” fondato su un orizzonte statocentrico e sul primato della pena detentiva, per indirizzarsi decisamente verso la percezione della natura collettiva e della dimensione economica dei più gravi fenomeni criminali, la progressiva diversificazione dei modelli sanzionatori, l’inserimento nella costruzione del diritto comune europeo e nel più ampio scenario delle molteplici forme di controllo e di reazione proprie del sistema socio-istituzionale.

Sotto quest’ultimo profilo, va osservato che, di recente, proprio nelle regioni italiane tradizionalmente più esposte al condizionamento mafioso, alla regolamentazione legislativa sono venute progressivamente ad affiancarsi ulteriori fonti extralegali di autodisciplina, che concretizzano l’idea secondo la quale, in un sistema autenticamente liberale, la risposta alla criminalità non è monopolizzata dallo Stato, ma è affidata in parte anche alla stessa società civile. Questo modello “partecipativo”, che si contrappone a quelli – fortemente illiberali – dello Stato autoritario e della “società senza Stato”³², ha trovato una significativa direttrice di sviluppo proprio nel settore della lotta alla mafia³³.

Nel modello di contrasto alla criminalità organizzata, sviluppato con particolare efficacia in Italia, sono riscontrabili molteplici influssi della post-modernità incidenti nel

³² M. Delmas-Marty, *Dal codice penale ai diritti dell'uomo*, Giuffrè, 1992, p. 110 ss.. Una importante analisi del rapporto tra Stato e collettività nell’ambito del sistema giudiziario italiano è stata condotta da D. Piana, *Uguale per tutti? Giustizia e cittadini in Italia*, Il Mulino, 2016.

³³ Sul tema si rinvia ad A. Balsamo, *Presente e futuro nelle attività di contrasto al crimine dei colletti bianchi: i segnali di cambiamento, tra luci e ombre*, in *Criminalità dei potenti e metodo mafioso*, a cura di A. Dino, Mimesis, 2009.

campo della giustizia penale. Si pensi, ad esempio, al passaggio dall'individualismo all'individualizzazione; o anche alla tendenza ad accompagnare la repressione, l'attribuzione di responsabilità personale, le pene di natura retributiva, con la prevenzione, il controllo della criminalità in sé considerata, la gestione situazionale del rischio di matrice delittuosa in una logica di incapacitazione selettiva; ovvero, infine, alla riduzione della coercizione diretta da parte dello Stato, con il contestuale sviluppo di nuovi sistemi di *governance* basati sulla responsabilizzazione, sul prudenzialismo e sull'autoregolazione³⁴.

In una simile dinamica, le tradizionali garanzie del “diritto penale classico” vengono spesso ripensate e rimodulate, muovendo dall'idea che, quanto si tratta di una realtà criminale di natura collettiva, concentrare la reazione dell'ordinamento sulla sola pena detentiva irrogata al singolo può implicare una visione riduttiva di un complesso sistema relazionale, con la focalizzazione esclusiva di specifiche condotte immediatamente riconducibili al tipo legale, senza alcuna percezione dello sfondo, delle motivazioni, delle interazioni e degli effetti che ad esse si accompagnano.

Ragionando in questo modo, si correrebbe il rischio di indirizzare il processo penale verso la logica del “capro espiatorio” (con la individuazione di un imputato destinato a “pagare per tutti” in una prospettiva simbolico-espresiva che consente agli altri membri della comunità di andare esenti da ogni rimprovero³⁵) invece che verso quelle della responsabilità autenticamente personale e della ricer-

³⁴ Sull'argomento cfr. H. Kemshall, *Understanding risk in criminal justice*, Londra, 2003, 16 ss.; P. O' Malley, *Risk, Crime and Prudentialism Revisited*, in *Crime, Risk and Justice. The Politics of Crime Control in Liberal Democracies*, a cura di K. Stenson e R.R. Sullivan, Routledge, 2000, p. 89 ss.

³⁵ In proposito spunti di forte suggestione possono trarsi dall'opera di R. Girard, *Il capro espiatorio*, Adelphi, 1987.

ca di una soluzione razionale per i problemi sociali sottesi alla criminalità³⁶.

La stessa prospettiva della individualizzazione della pena, che ha rappresentato una fondamentale acquisizione del pensiero giuridico già dalla fine del XIX secolo³⁷, si accorda meglio con tipologie sanzionatorie differenziate, capaci di incidere sui reali interessi in gioco (a cominciare da quelli di natura patrimoniale), piuttosto che con un modello repressivo incentrato esclusivamente sulla pena detentiva.

In buona sostanza, una strategia di intervento fondata sulla percezione della dimensione collettiva dei più pericolosi fenomeni criminali, e capace di colpire le basi materiali e l'apparato strumentale di cui essi si avvalgono per potenziare il proprio "capitale sociale", si rivela maggiormente conforme ai principi ispiratori del garantismo penale rispetto a una meccanica trasposizione degli strumenti tradizionali di repressione della delinquenza meramente individuale.

In un momento storico nel quale «il paradigma preventivo inserisce il diritto penale in un sistema di produzione

³⁶ È interessante notare che considerazioni analoghe sono state espresse dalla dottrina nell'analizzare le esigenze politico-criminali che stanno alla base della responsabilità penale delle persone giuridiche. Precisamente, si è rilevato il pericolo di sovraccaricare indebitamente le strutture del diritto penale laddove si tenti di sfruttare le potenzialità degli istituti penalistici esistenti per colpire le imprese o di ricercare più moderni criteri di imputazione sul versante della responsabilità individuale nelle organizzazioni complesse. Si è osservato che non è pensabile costringere i molteplici modelli di comportamento collettivo, emersi nei moderni sistemi socio-economici, nei rigidi schemi di un diritto penale progettato a misura d'uomo, a meno che non si voglia fare ricorso a espedienti tecnici di dubbia legittimità costituzionale, riversando la responsabilità sulle solite vittime sacrificali e concentrando la responsabilità verso l'alto, su posizioni verticistiche ben lontano dal singolo accadimento, o verso il basso, sui meri esecutori di scelte di politica d'impresa operate ai piani alti (A. M. Maugeri, *Responsabilità penale delle persone giuridiche*, in www.lex.unict.it).

³⁷ V. sul tema la fondamentale opera di R. Saleilles, *L'individualisation de la peine. Étude de criminalité sociale*, Baillière, 1898.

e conservazione della sicurezza, rendendolo così uno strumento di lotta ai problemi e di dominio dei rischi», non è pensabile che si possa ritornare a un diritto penale di matrice puramente retributiva. Al contempo, la tendenza del sistema penalistico a costituirsi come diritto per la protezione contro pericoli deve essere inserita nelle garanzie dello Stato di diritto, attraverso il collegamento con la persona, l'adattamento della risposta punitiva all'illecito e alla colpevolezza, ed il mantenimento di scopi di tutela³⁸.

In quest'ottica il riferimento al "diritto penale dell'emergenza" potrebbe essere ribaltato, sostituendolo con una diversa opzione concettuale, che pone al centro della normativa speciale mirata sui più pericolosi fenomeni criminali la convinta affermazione dell'esigenza di preservare, ed anzi di sviluppare ulteriormente, anche in situazioni storiche "eccezionali", i principi dello Stato di diritto come condizione per una efficace e durevole azione di contrasto della gravissima minaccia che la criminalità organizzata e il terrorismo internazionale possono arrecare ai valori fondanti dell'ordinamento costituzionale e della stessa costruzione giuridica europea³⁹.

7. La più recente esperienza italiana e le prospettive di riforma della normativa nazionale ed europea

Alla circolazione degli strumenti di indagine tra criminalità organizzata e terrorismo si accompagnano, nella Direttiva

³⁸ W. Hassemer, *Sicherheit durch Strafrecht*, in *Strafverteidiger*, 2006, p. 325 ss.; M. Donini, *Sicurezza e diritto penale*, in *Cassazione Penale*, 2008, 3558 ss.

³⁹ Molto significative, in proposito, le riflessioni di D. Piana, *Coraggio e fervore. Il viaggio ai confini della democrazia termina con la porte spalancata sul domani*, in <http://www.eunomiaonline.it/wp-content/uploads/2017-005-070517-macron-piana-002.pdf>.

(UE) 2017/541, la prevenzione della radicalizzazione attraverso una pluralità di interventi che attribuiscono un ruolo di rilievo alla società civile (proprio come è avvenuto in Italia quando le principali forze politico-sociali hanno compiuto una precisa scelta di isolamento nei confronti del terrorismo politico degli anni '70), la programmazione di una strategia congiunta tra Stati, Commissione europea e *provider internet* per combattere la radicalizzazione *online*, la previsione di un obbligo di scambio di informazioni tra gli Stati non solo per la repressione ma anche per la prevenzione dei fenomeni terroristici.

Si tratta di un complesso di previsioni rispetto alle quali possono essere di particolare utilità le indicazioni provenienti dall'ordinamento italiano.

Tra le più importanti innovazioni introdotte negli ultimi anni nella materia in esame, vi è il complesso di competenze assegnate al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo con il d.l. 18 febbraio 2015 n. 7, convertito dalla l. 17 aprile 2015, n. 43, grazie alle quali «il sistema giudiziario antiterrorismo possiede ora gli strumenti per assicurare il coordinamento investigativo, la circolazione delle informazioni e la condivisione delle conoscenze»⁴⁰.

La riforma legislativa del 2015 poggia su una duplice consapevolezza. Anzitutto, si è acquisita coscienza del fatto che «in un contesto criminale, quale quello del terrorismo internazionale, caratterizzato da “molecolarità” delle strutture e “pulviscolarità” delle condotte, composto da “non-Stati” e “territori indefiniti” diventa indispensabile unificare la raccolta delle informazioni, permettere una tempestiva condivisione delle stesse, coordinarne l'impiego (anche attraverso la graduazione della conoscibilità) e,

⁴⁰ F. Roberti, *Il coordinamento nazionale delle indagini contro il terrorismo*, in *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, a cura di R.E. Kistoris e F. Viganò, Giappichelli, 2015.

infine, sviluppare sistemi di elaborazione e di analisi che tengano conto della complessità dei “*big data*”, ossia del sistema delle informazioni relative alla criminalità organizzata di ogni tipo»⁴¹. Inoltre, la “totale compenetrazione” tra criminalità organizzata e terrorismo internazionale ha rafforzato la convinzione che il contrasto giudiziario a questi due fenomeni deve essere condotto in stretta connessione e con spirito unitario tra tutte le istituzioni coinvolte, pur nel rigoroso rispetto dei ruoli⁴².

La legislazione italiana ha così confermato la propria scelta di evitare alla radice ogni spinta verso la “degiurisdizionalizzazione” e la deroga agli *standard* di tutela dei diritti fondamentali a fronte delle emergenze criminali.

Ciò non esclude, tuttavia, l’opportunità di introdurre modifiche normative e organizzative, a livello interno e a livello europeo, in tre settori: la disciplina processuale dei nuovi strumenti di indagine resi possibili dall’evoluzione tecnologica, la cooperazione giudiziaria internazionale, la prevenzione.

Appare, anzitutto, quanto mai attuale la proposta italiana relativa alla estensione delle competenze della Procura europea alla lotta al terrorismo. Una misura, questa, che rappresenterebbe uno straordinario salto di qualità nell’intervento giudiziario a livello internazionale.

Una possibile innovazione di particolare importanza è rappresentata dalla armonizzazione delle legislazioni nazionali rispetto alla modernizzazione delle tecniche resa necessaria dall’evoluzione tecnologica, dalle dinamiche relazionali globali connesse ai fenomeni terroristici, e dal rapido progresso delle forme di elusione delle captazioni,

⁴¹ F. Roberti, *Il coordinamento nazionale delle indagini contro il terrorismo*, cit.

⁴² F. Roberti, *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative*, in www.questionegiustizia.it.

per effetto della inaccessibilità di determinate reti o della adozione di sistemi di criptazione delle comunicazioni. Tutto ciò richiede la introduzione di una disciplina volta a chiarire in modo inequivocabile la rispettiva area di applicazione dei diversi strumenti di indagine (intercettazione di telecomunicazioni, intercettazione di flussi e sequestro di dati informatici) al fine di consentire agli organi investigativi e giudiziari dei diversi paesi di adottare immediatamente le iniziative processuali appropriate, senza compiere atti viziati da nullità o inutilizzabilità e quindi suscettibili di vanificare il lavoro degli inquirenti.

Si tratta di una regolamentazione assolutamente indispensabile in un momento in cui si riscontra un netto ridimensionamento delle distinzioni tra telecomunicazioni e flussi informatici (si pensi, ad esempio, alle conversazioni effettuate attraverso applicazioni come *WhatsApp*)⁴³, mentre la normativa introdotta negli ultimi decenni appare frutto di interventi non coordinati tra loro e spesso contrassegnati dall'impiego di termini generici e astratti, molto lontani dall'uso comune come pure dal linguaggio tecnologico. Da ciò discendono una serie di incertezze applicative sulla individuazione della disciplina processuale appropriata, cui sta cercando di porre rimedio la giurisprudenza⁴⁴, che però avrebbe bisogno di un intervento chiarificatore del legislatore nazionale e europeo per giungere a risultati univoci.

Una ulteriore prospettiva che meriterebbe una attenta considerazione da parte del legislatore nazionale ed europeo è quella della valorizzazione del controllo preventivo sul terrorismo.

⁴³ La circostanza che ormai il flusso informatico è la modalità generale mediante cui si realizzano anche le intercettazioni telefoniche era stata evidenziata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione italiana già negli anni 1998-2000. V. Cass. Sez. Unite, 13 luglio 1998 n. 21, Gallieri, e Cass. Sez. Unite, 23 febbraio 2000 n. 6, D'Amuri.

⁴⁴ Cfr. Cass., Sez. IV, 28 giugno 2016, n. 40903, Grassi e altri.

L'esame del fenomeno e lo studio delle soluzioni accolte in altri ordinamenti rendono evidente che la lotta al terrorismo non può essere combattuta soltanto con gli strumenti "classici" del diritto penale.

Non è un caso, del resto, che proprio nella materia della lotta al terrorismo si registri l'adozione, in ordinamenti giuridici tra loro assai diversi, di tipologie analoghe di misure preventive personali.

Sul punto, va segnalata la più recente tendenza dell'ordinamento inglese, dove la predisposizione di nuovi strumenti di contrasto del terrorismo si è tradotta nell'introduzione delle *Terrorism Prevention and Investigation Measures*, prevista dal *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act* (TPI-MA) del 2011.

Una innovazione di notevole rilievo consisterebbe nella modernizzazione delle prescrizioni inerenti alle misure di prevenzione in modo da apprestare una reazione mirata agli specifici aspetti di pericolosità insiti nell'attuale fenomeno terroristico: se il luogo di manifestazione di pericolosità è il *web*, occorre inibirne l'accesso al potenziale terrorista sorvegliato speciale.

Inoltre, potrebbero essere predisposte nuove modalità attuative delle misure di prevenzione con l'utilizzo di tecnologia innovativa e con strumenti elettronici di controllo; tale tecnologia potrebbe consentire di contenere la pericolosità dei soggetti sottoposti alla sorveglianza e ottimizzare l'utilizzo delle risorse per il loro controllo, prevenendo altresì pene detentive per il mancato rispetto delle prescrizioni imposte⁴⁵. Anche sotto questo profilo, appare molto significativa l'esperienza delle *Terrorism Prevention and Investigation Measures*, che comprendono il monitoraggio su movimenti, comunicazioni e altre attività del

⁴⁵ F. Roberti, *Terrorismo internazionale. Contrasto giudiziario e prassi operative*, cit.

soggetto, con mezzi elettronici o di altro genere (*Monitoring measure*).

La riforma del 2017 del Codice antimafia, che ha applicato al terrorismo le misure di prevenzione patrimoniali secondo un modello di disciplina del tutto analogo a quello già previsto per la criminalità organizzata, presenta una *ratio* coerente con le linee di tendenza emergenti a livello internazionale⁴⁶.

Ai profili che investono la fisionomia sostanziale e l'analisi criminologica, si aggiunge una esigenza di fondo che investe l'accertamento processuale di entrambi i fenomeni criminali: si tratta, precisamente, della possibilità di acquisire, grazie alla particolare conformazione del procedimento di prevenzione nel "diritto vivente", la disponibilità di un materiale probatorio più ampio di quello tipico del dibattimento penale. Ciò permette al giudice di formarsi una visione complessiva, "panoramica" e "diacronica" dei fenomeni criminali, e di sviluppare un approfondito approccio con il contesto culturale nel quale si collocano i soggetti a vario titolo coinvolti⁴⁷.

L'intento del legislatore di utilizzare anche il sistema della prevenzione in funzione della lotta al terrorismo risulta quindi pienamente condivisibile.

L'estensione di una parte dello strumentario della legislazione antimafia alla lotta contro il terrorismo risponde, peraltro, alla consapevolezza che la valorizzazione della dimensione giudiziaria nel controllo e nel contrasto delle più gravi

⁴⁶ Sul tema v. N. Ryder, *The Financial War on Terrorism: A Review of Counter-Terrorist Financing Strategies*, Routledge, 2015. Va segnalato come sui *mass media*, sia stata prospettata la possibilità che l'ISIL sia stato il gruppo terroristico più ricco della storia (R. Spencer, *How did Islamic State overtake al-Qaeda as the world's most feared terrorist group?*, in *The Telegraph*, 21 settembre 2014).

⁴⁷ Sul tema si rinvia a A. Balsamo, *La prevenzione ante-delictum*, in Kostoris – Orlandi (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli, 2006.

forme di criminalità rappresenta una insostituibile opportunità per coniugare la tutela delle garanzie individuali con l'effettività della reazione dello Stato⁴⁸.

⁴⁸ Cfr. T.E. Frosini, *Diritto alla sicurezza e tutela delle libertà: un crinale sottile che esalta le democrazie*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 32, p. 5-6. È stato esattamente rilevato che l'idea di una antitesi tra diritti umani e sicurezza si pone agli antipodi della logica che ha ispirato la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: N. Hicks, *The Impact of Counter Terror on the Promotion and Protection of Human Rights: a Global Perspective*, in *Human Rights in the 'War on Terror'*, a cura di R.A. Wilson, Cambridge University Press, 2005, p. 221. Sulle principali questioni trattate nel presente scritto v. anche A. Balsamo, *Lutter contre le terrorisme et l'État de Droit: les nouvelles frontières de la justice pénale*, intervista condotta da D. Piana, in *La lutte contre le terrorisme et les droits fondamentaux en droit comparé*, Société de législation comparée, Paris, 2018; Id., *Europa e lotta alle mafie*, in *Il Diritto Penale della Globalizzazione*, 2017, n. 2.

*Finito di stampare presso 360gradi - Roma
nel mese di giugno 2020*