

Una breve premessa

Fuori di dubbio che il fenomeno terroristico, nella sua evoluzione storica e nella sua transizione verso la globalizzazione abbia impresso un forte impulso evolutivo al diritto penale contemporaneo. L'effetto è stato l'inarrestabile ricollocazione di molti strumenti di politica criminale al di fuori del campo del diritto penale "tradizionale"; ciò che, giocoforza, ha determinato una rottura della sua immagine unitaria, creando una sorta di sottoinsieme normativo, apparentemente sostenuto e legittimato da logiche speciali e da categorie autonome. In ultima analisi una sorta di "diritto penale del terrorismo" il quale subisce, più di altri settori della difesa sociale, l'influenza di *input* sovranazionali che generano una stratificazione normativa articolata su diversi livelli ordinali (organismi internazionali, Unione Europea, ordinamenti interni). Un diritto punitivo meno chiuso e monolitico. Non solo perché – legato ad un fenomeno globale, difficilmente governabile tramite interventi locali (in senso geopolitico) – è in massima parte originato dall'esigenza di adeguamento e coordinamento delle singole risposte nazionali; ma anche in quanto integrato in un *network* di strumenti giuridici (spesso non allocabili all'interno del diritto penale propriamente detto) che sono il prodotto di scelte politico-criminali multilivello.

La reazione tipica del penalista di fronte a una tale complessità è certamente allarmata; la reazione di chi addita i rischi che, tra le pieghe di un orizzonte così frastagliato, si possa nascondere la perdita dei fondamentali principi liberali che ispirano ormai da secoli la scienza giuridica. Certo che è proprio nella continua richiesta dell'intervento repressivo in chiave di contrasto al fenomeno terroristico che il diritto penale sembra avere perso alcuni dei suoi più tipici tratti "tradizionali". Per evitare di adattarci a questa sorta di prosopagnosia – in cui non si riconoscono più i connotati del diritto e della scienza penale – occorre, allora, affinare gli strumenti di analisi; e non abbandonarsi a facili stigma-

tizzazioni diversamente declinate nelle ormai note categorie epistemologiche del diritto penale del nemico, di guerra, di lotta, e così via.

Piuttosto, se guardando al sistema positivo in materia di contrasto al terrorismo, suonano non pochi campanelli d'allarme; ecco che, forse, la scelta di indagine rispetto ad un determinato settore dell'apparato normativo si presta ad essere utilizzata come cartina di tornasole per sondare la permeabilità (o la tenuta) del "buon vecchio" sistema penale liberale da parte di elementi "estranei" e non ortodossi; e verificare se alla fine lo si riconosce ancora. È, infatti, probabile che – individuata nel "diritto penale del terrorismo" un'area in cui è alto il rischio che la necessità delle scelte di incriminazione si traduca in forme di compressione dei diritti e delle libertà fondamentali – la valutazione sulla ragionevolezza delle scelte normative si presti ad apprezzamenti diversi a seconda degli specifici sotto-settori considerati e non possa essere più condotta solo su base generale e astratta.

La prospettiva che anima le pagine che seguono è, quindi, quella di verificare – rispetto ad uno specifico ambito repressivo – se il "sacrificio" di alcuni presidi di garanzia, accolto in nome della "sicurezza", sia realmente funzionale allo scopo o resti imbrigliato, piuttosto, nella retorica tipica del populismo penale. E la scelta del campo di analisi della repressione penale del finanziamento del terrorismo appare, in questo senso, particolarmente idonea allo scopo: si tratta di un settore della normazione penale in cui si intrecciano tutti quei molteplici livelli della produzione e dall'interpretazione normativa che hanno messo in crisi la scienza giuridica contemporanea. L'indagine, infatti, non può che rivolgersi all'analisi dell'intreccio tra dimensione nazionale e dimensioni internazionali; e allo studio di questa continua osmosi che ha generato le principali e le più recenti trasformazioni nel nostro "sistema" penale.

Un passaggio necessario – in fase di elaborazione del percorso – è apparso, inoltre, la ricognizione empirica delle forme di finanziamento: solo così è possibile capire quale sia il vero ruolo che le nuove incriminazioni e le nuove forme di prevenzione giocano nel contrasto al terrorismo e al suo finanziamento. Ovvero, in ultima analisi verificare se i sacrifici che il diritto penale ha fatto verso modelli "nuovi", siano davvero funzionali allo scopo.

Sul piano comparato, infine, la tappa è davvero obbligata: l'armonizzazione tra i sistemi normativi europei non è più una aspirazione dei legislatori illuminati; è ormai una necessità e un preciso impegno per gli ordinamenti giuridici europei. In tale prospettiva, le riflessioni che

seguiranno traggono spunto da una ricerca svolta da un gruppo di ricercatori del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Palermo¹. Quella che, in prosieguo, sarà indicata come *Ricerca Chinnici* è la fonte di molte delle informazioni relative allo stato dell'arte in materia *counter-terrorism financing* in alcuni paesi dell'UE.

Si tratta delle legislazioni nazionali di alcuni Stati, scelte in ragione di precisi criteri e di alcuni fattori di necessaria limitazione del campo di indagine: in primo luogo, il riscontro che la normativa rilevante in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo è distribuita tanto nell'ambito amministrativo quanto su quello penale; e, non di meno, che in entrambi i settori le relative fonti sono rinvenibili in modo differenziato fra testi di diversa natura e grado di rilevanza. Si è, pertanto, dovuto operare una selezione dei sistemi penali oggetto di studio fra gli Stati membri dell'UE²; nel tentativo di conciliare l'esigenza di coprire al massimo l'area dei paesi studiati con il requisito dell'accessibilità delle relative fonti, non solo dal punto di vista materiale dei testi, quanto anche della possibilità di comprensione delle rispettive lingue nazionali, o comunque della reperibilità di relative traduzioni in una lingua che ne consentisse di veicolare i relativi contenuti al gruppo di ricerca.

La verifica circa l'adeguatezza dei *feedback* normativi a livello nazionale rispetto alle linee armonizzatrici indicate dalla legislazione dell'UE, ha condotto ad una articolazione della ricerca in tre principali fasi, all'interno delle quali il relativo materiale è stato processato secondo tre aree tematiche fondamentali: a) misure repressive del finanziamento del terrorismo, ovvero misure di *counter-terrorism financing* (CTF) in senso stretto; b) prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e finanziamento del terrorismo, ovvero rapporti col sistema di *anti-money laundering* (AML); c) misure preventivo-repressive esterne al sistema penale, ovvero misure di *asset freezing*.

Nelle riflessioni che seguono si farà principalmente riferimento alle forme di incriminazione in senso stretto; e soprattutto nella parte in cui la *Ricerca* tratteggia una valutazione comparata del grado di implementazione ottenuto dalla normativa UE a livello nazionale in tema di con-

¹ Gli esiti della ricerca, con una introduzione di Caterina Chinnici e il coordinamento di Vincenzo Militello, sono pubblicati con il titolo *Il contrasto al finanziamento del terrorismo. Studio comparato sull'implementazione degli strumenti dell'Unione Europea*, Palermo, 2018 (scaricabile su www.accademia.ed).

² I Paesi che sono stati esaminati sono undici: Italia, Spagna, Portogallo, Francia, Germania, Olanda, Belgio, Lussemburgo, Austria, Irlanda, Malta.

trasto al finanziamento al terrorismo e segnala i punti di affinità/divergenza rinvenibili nelle legislazioni interne (sia tra di esse, sia rispetto ai comuni standard di prevenzione/incriminazione di fonte UE).

Il debito acquisito nei confronti del gruppo di ricerca e di chi lo ha coordinato è difficilmente saldabile con un semplice ringraziamento.