



Terrorismo internazionale e applicazione delle misure di sicurezza vent'anni dopo l'11 settembre 2001

di Massimo Pellingra Contino *

Abstract: Following the tragic events of 11 September 2001, Europe has also become a target of particular interest to Islamic terrorist bombers. Thus, most states, and not just world regions such as the United States, Russia, African and Asian countries, had to focus their attention on the phenomenon of terrorism. Hence the need to strengthen prevention and law enforcement instruments at transnational level through the introduction, in the various criminal codes, of the crime of international terrorism, appropriate sanctions and effective procedural instruments. The fight against terrorism by governments takes place primarily in terms of prevention through the activity of intelligence and/or political police, that is, a police force that works for the prevention and repression of crimes against the internal and international personality of a state and that counteracts the subversion of the democratic order.

SOMMARIO: 1. *Intelligence* e investigazione nell'attività di prevenzione e contrasto al terrorismo internazionale. – 2. La cooperazione a livello internazionale ed europeo nel contrasto al terrorismo. – 3. Il contrasto al finanziamento del terrorismo a livello internazionale ed europeo. – 4. La normativa di contrasto al terrorismo in Italia. – 5. L'espulsione come strumento antiterroristico.

1. *Intelligence* e investigazione nell'attività di prevenzione e contrasto al terrorismo internazionale

Dopo i tragici eventi dell'11 settembre 2001 anche l'Europa è diventata obiettivo di particolare interesse per attentatori terroristici di matrice islamica. Fu così che gran parte degli Stati, e non solo regioni mondiali come Stati Uniti, Russia, Paesi africani e asiatici, dovettero focalizzare la propria attenzione sul fenomeno del terrorismo. Da qui la necessità di rafforzare gli strumenti di prevenzione e contrasto a livello transnazionale attraverso l'introduzione, nei diversi codici

* Dottore di ricerca in Diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente; avvocato.



penali, del reato di terrorismo internazionale, di idonee misure sanzionatorie e di efficaci strumenti procedimentali.

Il contrasto al fenomeno del terrorismo ad opera dei governi avviene *in primis* sul piano della prevenzione attraverso l'attività di intelligence e/o di polizia politica, ossia una forza di polizia che opera per la prevenzione e la repressione dei reati contro la personalità interna ed internazionale di uno Stato e che contrasta l'eversione dell'ordine democratico.

Mentre in taluni Stati si parla di «Polizia di sicurezza», in altri come l'Italia viene utilizzata l'espressione «Polizia di prevenzione». Alcuni Paesi hanno, inoltre, introdotto per legge il *principio dell'azione repressiva preventiva*, che autorizza l'incarcerazione qualora vi sia il sospetto ed il pericolo che venga commesso un reato¹. Ciò determina come conseguenza uno spostamento dei poteri verso il potere esecutivo, il potere giudiziario e le forze di polizia che possono decidere in tempi rapidi restrizioni delle libertà costituzionali “necessarie” a garantire la sicurezza, l'incarcerazione o azioni di polizia contro sospette cellule terroristiche, con conseguente passaggio da uno Stato di diritto a uno Stato di Polizia².

I termini «analisi» e «intelligence» sono utilizzati come sinonimi per indicare l'insieme di attività finalizzate alla raccolta e alla successiva analisi di notizie e dati, dalla cui elaborazione ricavare informazioni utili al processo decisionale militare, nonché a quello relativo alla sicurezza nazionale ed alla prevenzione di

¹ M.A. MANNO, *Il contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale. Tra prevenzione sanzionatoria e punizione preventiva*, Giappichelli, Torino 2020; G. LIUZZA, *La lotta al fenomeno del terrorismo internazionale*, pubbl. ind., 2019; R. RAZZANTE (a cura di), *Comprendere il terrorismo. Spunti interpretativi di analisi e metodologie di contrasto del fenomeno*, Pacini, Pisa 2019; L. FORNI, T. VETTOR (a cura di), *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Giappichelli, Torino 2018; C. BASSU, *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Giappichelli, Torino 2010.

² Nello Stato di diritto tutti i poteri sono attribuiti, limitati e regolati dal diritto, la cui fonte primaria è la legge. In tale Stato si realizza una tendenziale divisione dei poteri con il potere legislativo chiamato a formulare le regole della civile convivenza, il potere esecutivo ad attuarle in concreto e quello giudiziario a valutare la conformità ad esse dei comportamenti effettivi dei consociati e dei pubblici poteri. Lo Stato di Polizia è invece una forma di Stato in cui il benessere dei cittadini, la prosperità dello Stato e l'ordine pubblico sono assicurati da un rigoroso controllo amministrativo dal carattere autoritario e verticistico. Oggi tale espressione viene utilizzata per indicare uno Stato che si regge sull'impiego massiccio delle forze dell'ordine o della polizia segreta.



attività destabilizzanti di qualsiasi natura. L'attività di *intelligence* ricomprende tutte le attività di spionaggio e controspionaggio e può essere dunque definita come lo strumento di cui lo stato si serve per raccogliere, custodire e diffondere ai soggetti, sia pubblici che privati, le informazioni rilevanti per la tutela della sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e delle imprese.

Nell'*intelligence* l'attività di pensiero segue tre procedimenti:

a) *deduttivo*: si tratta del procedimento più preciso, in quanto parte da premesse generali e certe e dà risultati certi;

b) *induttivo*: tale procedimento parte dall'osservazione di casi e fatti singoli per giungere alla formulazione di principi generali;

c) *abduttivo*: con questo procedimento si parte da alcuni dati certi ed altri meno certi, al fine di formulare ipotesi non certe, ma verosimili o possibili che possono essere utili per indirizzare l'attenzione dell'investigatore verso una determinata direzione.

In base all'oggetto è possibile distinguere l'analisi tattica/operativa dall'analisi strategica: la prima di solito avviene a posteriori, ossia dopo che il fenomeno si è verificato ed è realizzata attraverso una serie di ricerche e ragionamenti al fine di chiarire una situazione di cui siano noti ed evidenti gli effetti; l'analisi strategica invece prescinde da uno o più fenomeni, ma studia una situazione legata a un territorio o a un agglomerato sociale allo scopo di individuare indicatori non palesi di un potenziale fenomeno. In quest'ultimo caso gli analisti ricorrono alle indagini preventive che vengono condotte in assenza di atti delittuosi, allo scopo di individuarli e prevenirli prima che si possano creare situazioni pericolose per la società³.

L'*intelligence* si serve di professionalità provenienti da ambienti diversi che agiscono secondo particolare procedure dirette a salvaguardare la riservatezza degli operatori e delle loro attività, utilizzando tutti gli strumenti necessari per contrastare il terrorismo islamico. Come dimostrano gli attentati di Berlino, Nizza,

³ F. SIDOTI, *L'investigazione come scienza*, Colacchi, L'Aquila 2005, p. 81 ss.



Saggi

Barcellona e Strasburgo⁴, le azioni terroristiche sono compiute da attentatori pronti a tutto, capaci di improvvisare un attacco senza alcuna pianificazione. È per tale motivo che le attività di *intelligence* congiuntamente a quelle di investigazione assumono un ruolo fondamentale nell'attività di prevenzione e contrasto al terrorismo.

In Italia alcune operazioni finalizzate a contrastare il fenomeno del terrorismo internazionale di matrice islamica sono state condotte proprio su segnalazione dell'*intelligence*. Si pensi al *blitz* antiterrorismo del 21 novembre 2018 in seguito al quale gli uomini del Nucleo operativo centrale di sicurezza della Polizia di Stato hanno bloccato a Milano il giovane Shalabi Issam Elsayed Abouelamayem, egiziano di 22 anni, dando esecuzione a un provvedimento di custodia cautelare in carcere, emesso dal giudice per le indagini preliminari dell'Aquila, per i reati di associazione con finalità di terrorismo internazionale, istigazione e apologia del terrorismo. Nel caso in questione a ricevere la prima informazione è stata l'*intelligence*, che verso la fine del 2017 ha segnalato che tra i frequentatori di un gruppo Whatsapp formato da militanti islamisti ve n'era uno che utilizzava un'utenza telefonica mobile italiana. L'informazione è stata inviata alla Polizia di Stato e le verifiche hanno immediatamente confermato che l'utilizzatore di quel numero era proprio il giovane egiziano. A quel punto Shalabi è stato sottoposto a sorveglianza costante da personale specializzato dell'Ucigos, sia nel periodo in cui ha vissuto da clandestino in provincia di Teramo, sia quando successivamente si è spostato a Milano. Nel corso delle indagini le attività di captazione telefoniche e telematiche hanno portato al recupero di numerosissimi *file* audio scaricati

⁴ L'attentato di Berlino è stato un attacco terroristicò accaduto il 19 dicembre 2016: esso ha provocato 12 morti e 56 feriti tra i frequentatori di un mercatino di Natale di Berlino; un autoarticolato con targa polacca, proveniente dall'Italia, ha investito la folla. L'attentato di Nizza più recente è avvenuto il 29 ottobre 2020: un tunisino di 21 anni, sbarcato pochi mesi prima a Lampedusa, ha ucciso due donne e un uomo nella cattedrale di Notre Dame. L'attentato di Barcellona ha avuto luogo il 17 Agosto 2017 sulla via principale della città: Younes Abouyaaqoub, alla guida di un camioncino, entrò nella zona pedonale de La Rambla, ad alta velocità per circa 550 metri, investendo i pedoni al suo passaggio. L'attentato di Strasburgo dell'11 dicembre 2018 si è invece verificato nella zona del Christkindelsmärik (lo storico mercatino di Natale cittadino): un uomo ha sparato contro varie persone uccidendone 5 e ferendone altre 11.



Saggi

dall'indagato, gran parte dei quali prodotti dal comparto mediatico dell'Is(is), contenenti inni jihadisti e sermoni di *Imam* radicali, propugnatori di odio nei confronti del mondo occidentale e inneggianti al martirio in nome di Allah. Le indagini nella circostanza hanno dimostrato che Shalabi era un miliziano dell'Is(is), pronto a combattere e a sacrificarsi per la “causa del *Daesh*”, e che egli ricopriva un ruolo di primo piano all'interno della complessa macchina della propaganda dello Stato Islamico, come è emerso dalle attività investigative e dalle analisi *Web* svolte dalla Polizia Postale.

Detto ciò, emerge la necessità di continuare a lavorare su questa strada, incrementando l'attività informativa, al fine di intercettare per tempo tutte quelle concrete ed effettive minacce sia a livello internazionale che europeo⁵.

2. La cooperazione a livello internazionale ed europeo nel contrasto al terrorismo

La lotta al terrorismo di matrice islamica rappresenta una priorità assoluta per l'Ue, gli Stati membri e i partner internazionali.

La strategia elaborata a livello internazionale, finalizzata a prevenire e reprimere tali episodi criminosi, attribuisce maggiore centralità agli strumenti di cooperazione interstatale tramite la sottoscrizione di Convenzioni di portata settoriale, dirette ad introdurre misure idonee a fronteggiare le singole fattispecie criminose riconducibili al terrorismo⁶.

La politica comunitaria di contrasto al terrorismo trova fondamento all'art. 29 del Trattato sull'Unione Europea secondo cui «[...] l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e

⁵ G. BORRACCI, *Il rapporto tra Intelligence e forze di Polizia nella strategia nazionale antiterrorismo. Il potenziamento degli strumenti info-operativi nella rete delle Prefetture*, V corso di formazione per l'accesso alla qualifica iniziale della carriera prefettizia, SNA e Ministero dell'Interno, Roma 2017, p. 10.

⁶ G. LIUZZA, *La lotta al fenomeno del terrorismo internazionale*, cit., p. 83 ss.



prevedendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia». Tale obiettivo deve essere perseguito mediante la prevenzione e la repressione della criminalità, organizzata o comune, che si realizzano in particolare tramite una più stretta cooperazione tra le forze di polizia, le autorità doganali e le altre autorità competenti negli Stati membri⁷.

La cooperazione giudiziaria in materia penale è finalizzata ad agevolare la collaborazione tra gli organi dicasteriali e le autorità giudiziarie, nonché ad uniformare i sistemi normativi in una prospettiva di generale armonizzazione.

Dopo i tragici eventi dell'11 settembre 2001, il Consiglio europeo straordinario si riunì il 21 settembre dello stesso anno allo scopo di valutare la situazione internazionale. In tale occasione definì la lotta al terrorismo come una delle principali "sfide mondiali" e approvò un Piano d'azione che prevedeva il rafforzamento della cooperazione giudiziaria e di polizia, lo sviluppo di accordi internazionali, la repressione del finanziamento alle associazioni terroristiche, il rafforzamento della sicurezza aerea e il coordinamento dell'azione complessiva dell'Unione anche in politica estera.

A livello internazionale un ruolo centrale è stato assunto dall'Onu con la risoluzione 1373 del 28 settembre 2001, con cui il Consiglio di Sicurezza ha previsto una serie di misure finalizzate a creare tra gli Stati membri una rete di cooperazione per combattere il terrorismo. Più precisamente, sulla base di tale risoluzione gli Stati sono tenuti a impedire con qualsiasi mezzo il compimento di azioni terroristiche, congelando i fondi relativi a persone coinvolte in atti di terrorismo, negando loro ogni forma di sostegno finanziario, sopprimendo la fornitura di un rifugio sicuro, sostentamento o sostegno ai terroristi. Devono inoltre fornire agli altri governi tutte le informazioni di cui sono in possesso pertinenti alle indagini,

⁷ *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enhancing police and customs co-operation in the European Union - I. Report on achievements since the entry into force of the Treaty of Amsterdam - II. Proposals for improvements - COM/2004/0376 final, 18/04/2004. Document 52004DC0376.*



individuazione, arresto, estradizione⁸ e perseguimento dei terroristi, assicurando i trasgressori alla giustizia. Mediante tale risoluzione è stato inoltre istituito il Counter Terrorism Committee (CTC), composto da membri del Consiglio di Sicurezza e presieduto dal rappresentante permanente alle Nazioni Unite di uno di essi. Il Comitato è incaricato di monitorare l'attuazione della risoluzione 1373 (2001) e si avvale a tal fine di un organismo tecnico di esperti il Counter Terrorism Executive Directorate, istituito dal Consiglio di sicurezza con la risoluzione 1535 del 2004, per assistere il lavoro del CTC con compiti di monitoraggio e di impulso dell'azione antiterrorismo, nonché di promozione dell'assistenza istituzionale agli Stati membri che ne abbiano necessità. La risoluzione 1373(2001) costituisce il nucleo centrale del “*corpus iuris*” elaborato dall'Onu, ma non contiene al suo interno una definizione di terrorismo limitandosi ad affermare nel preambolo che tali atti, con riferimento agli attacchi dell'11 settembre 2001, rappresentano una seria minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale.

A livello europeo, i principali settori di azione in cui si articola la strategia antiterrorismo dell'Unione europea sono quattro: prevenzione dei rischi; protezione dei cittadini; perseguimento dei reati e dei loro autori; possibili risposte agli attacchi terroristici⁹.

Uno degli strumenti più incisivi di attuazione del Piano d'azione del Consiglio Straordinario di Bruxelles è costituito dalla decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 (n.2002/475/GAI)¹⁰, con la quale è stata individuata la definizione di reati terroristici, di reati connessi alle attività terroristiche e di organizzazione terroristica¹¹. L'art. 1 individua come terroristiche le condotte di danno grave o anche solo di pericolo grave per un Paese o un'organizzazione

⁸ La disciplina dell'estradizione è ispirata ad una duplice esigenza: da un lato quella di garanzia nei confronti della persona per evitare che la collaborazione si converti in un sostanziale aiuto alla consumazione di abusi da parte dello Stato richiedente; e dall'altro, quella di circoscrivere quanto più possibile la naturale diffidenza che ogni Stato è portato ad avere nei confronti degli altri Stati.

⁹ G. LIUZZA, *La lotta al fenomeno del terrorismo internazionale*, cit., p. 88.

¹⁰ Decisione quadro 2002/475/GAI, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, 22 giugno-2002, n. 164.

¹¹ A. FEOLA, *La lotta al terrorismo: misure di contrasto in ambito nazionale e internazionale*, pubblicazione del Centro militare di studi strategici, CeMISS, Roma 2013, p. 30 ss.



Saggi

internazionale ed elenca una serie di atti illeciti (tra i quali, attentati alla vita e all'incolumità delle persone, sequestri di mezzi di trasporto, distruzione di strutture pubbliche ecc.) posti in essere al fine di «intimidire gravemente la popolazione o costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale». Ai sensi dell'art. 2 per organizzazione terroristica si intende «L'associazione composta da più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere dei reati terroristici». Infine l'art. 3 definisce come «reati connessi alle attività terroristiche» il furto, l'estorsione, la produzione di documenti amministrativi falsi volti a favorire la commissione di reati più specificamente terroristici.

Prima dell'adozione di questa decisione quadro solo alcuni Stati membri (ad esempio Italia, Francia e Germania) possedevano una legislazione specifica in materia di terrorismo mentre nei restanti Paesi le condotte terroristiche o ad esse assimilabili erano punite come reati comuni.

Oggi la decisione in esame è vincolante per tutti gli Stati membri che sono tenuti ad adottare misure efficaci al fine di garantire l'irrogazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive; al contempo alle autorità nazionali viene riconosciuta libertà di scelta in merito alle forme e ai mezzi con cui pervenire ai risultati che si prefigge di ottenere¹².

La responsabilità penale per il compimento di tali attività terroristiche o connesse è imputabile non solo alle persone fisiche ma anche alle persone giuridiche che hanno reso possibile la commissione di tali reati.

In ambito comunitario, è stato predisposto un elenco di gruppi, persone ed entità coinvolti in atti terroristici e soggetti a misure restrittive¹³. Tale elenco, che comprende soggetti attivi sia all'interno che all'esterno dell'Unione Europea,

¹² G. LIUZZA, La lotta al terrorismo internazionale, cit., p.88 e ss.

¹³ Nell'ambito di tali misure restrittive distinguiamo: misure connesse al congelamento dei capitali e delle attività finanziarie e misure connesse alla cooperazione di polizia e giudiziaria.



Saggi

deve essere aggiornato periodicamente e redatto sulla base di informazioni precise da cui risulti che un'Autorità giudiziaria abbia preso una decisione nei confronti dell'individuo, gruppo o entità; tale decisione può riguardare l'apertura di indagini o di azioni penali per un atto terroristico, il tentativo di commetterlo, la sua agevolazione o la condanna per uno di tali fatti. L'elenco può anche includere soggetti collegati al terrorismo o contro i quali il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha emesso sanzioni.

La lotta contro il terrorismo richiede, dunque, un'azione comune che a livello internazionale deve fondarsi sull'attuazione delle risoluzioni dell'Onu, sulla lotta al finanziamento, sul rafforzamento della protezione delle infrastrutture, della sicurezza delle frontiere e sull'implementazione della cooperazione giudiziaria e di polizia (quest'ultima al fine di contrastare la criminalità organizzata, il terrorismo internazionale, il traffico di sostanze stupefacenti, la tratta di esseri umani, i *cyber crimes*, nonché di realizzare tra gli Stati membri una compiuta e semplificata circolazione delle informazioni sui procedimenti penali definiti con una condanna). A tal proposito, è di fondamentale importanza la succitata decisione quadro 2002/584/GAI, adottata il 13 giugno 2002: nel prevedere l'istituto del mandato di arresto europeo, rappresenta la prima applicazione del principio di mutuo riconoscimento¹⁴ nell'ambito del diritto penale.

Tale nuovo istituto ha sostituito tutti i previgenti strumenti previsti dalla Convenzione del 13 dicembre 1957, permettendo di annullare le perdite di tempo dovute ai ritardi burocratici nelle procedure di estradizione¹⁵. L'ambito di operatività del mandato è limitato ai reati previsti nella decisione stessa tra i quali sono ricompresi quelli di matrice terroristica. La nuova disciplina prevede,

¹⁴ Il "principio del mutuo riconoscimento" è disciplinato ai sensi dell'art. 696-*bis* del codice di procedura penale secondo cui: «1. Il principio del mutuo riconoscimento è disciplinato dalle norme del presente titolo e dalle altre disposizioni di legge attuative del diritto dell'Unione europea. 2. Le decisioni e i provvedimenti giudiziari emessi dalle competenti autorità degli altri Stati membri possono essere riconosciuti ed eseguiti nel territorio dello Stato; l'autorità giudiziaria può richiedere alle competenti autorità degli altri Stati membri l'esecuzione dei propri provvedimenti e decisioni».

¹⁵ A. SPATARO, *L'Unione Europea e le politiche di contrasto del terrorismo internazionale*, in *Oikos riflessioni*, 19 settembre 2011 (testo scritto dall'autore il 3 marzo 2009).



inoltre, l'intervento esclusivo delle autorità giudiziarie degli Stati membri¹⁶, di fatti, ai sensi dell'art. 8 della decisione quadro 2002/584/GAI l'autorità emittente trasmette il mandato redatto secondo uno schema prestabilito all'autorità di esecuzione, che provvede alla cattura e alla riconsegna. Al contempo, sono assicurate all'arrestato una serie di garanzie e *in primis* la sua audizione per manifestare il proprio consenso alla consegna all'autorità emittente. La decisione sulla consegna spetta all'autorità che ha effettuato l'arresto, sulla base delle informazioni recepite dall'autorità emittente. Il procedimento in esame deve svolgersi con la massima urgenza e costituisce un notevole passo in avanti in termini di snellezza e celerità.

Con la legge n. 69/2005 l'Italia ha approvato le disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro in esame relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra gli Stati membri. L'art. 1, comma 2 della legge n. 69/2005¹⁷ definisce il mandato di arresto come «[...]una decisione giudiziaria emessa da uno Stato membro dell'Unione Europea, di seguito denominato "Stato membro di emissione", in vista dell'arresto e della consegna da parte di un altro Stato membro, di seguito denominato "Stato membro di esecuzione", di una persona, al fine dell'esercizio di azioni giudiziarie in materia penale o dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza privative della libertà personale». Affinché si possa procedere all'esecuzione del mandato di arresto europeo è necessario ai sensi dell'art. 1, comma 3, che «il provvedimento cautelare in base al quale il mandato è stato emesso sia stato sottoscritto da un giudice, sia motivato, ovvero che la sentenza da eseguire sia irrevocabile». Altro requisito fondamentale ai fini dell'attuazione dell'istituto in esame è la non contrarietà ai «[...] principi supremi dell'ordinamento costituzionale in tema di diritti fondamentali, nonché in tema di diritti di libertà e del giusto processo».

Tra i provvedimenti adottati a livello europeo al fine di contrastare il terrorismo di matrice islamica figura anche la decisione quadro sulla costituzione delle

¹⁶ G. FRIGO, *Uno strumento senza efficacia diretta*, in *Guida al Diritto*, n. 19, 2005, p. 69.

¹⁷ Art. 1 della Legge 22 aprile 2005, n. 69, «Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 98 del 29 aprile 2005.



Saggi

squadre investigative comuni adottata il 13 giugno 2002. Tale decisione è annoverata tra le maggiori espressioni della politica dell'Unione Europea in materia di contrasto alla criminalità organizzata, inclusa quella internazionale e terroristica¹⁸.

Nell'ambito della strategia antiterrorismo dell'Ue assumono grande importanza Eurojust ed Europol, entrambe con sede all'Aja. Se l'Europol stenta a decollare, soprattutto per la già sperimentata preesistenza di altri organismi internazionali di polizia, Eurojust sta assumendo un ruolo sempre più incisivo, divenendo il luogo in cui prendono corpo la cooperazione e il coordinamento internazionale, anche sul fronte del contrasto al terrorismo internazionale.

Eurojust è stato istituito con la decisione quadro 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002 e si tratta di un organo con personalità giuridica composto da un componente nazionale di ciascuno Stato membro con la funzione di pubblico ministero, giudice o funzionario di polizia. Lo scopo principale di Eurojust è la realizzazione e il miglioramento del coordinamento tra le autorità nazionali competenti nelle indagini, nell'azioni penali e nell'esecuzione delle sentenze relative a gravi forme di criminalità, attinenti ad almeno due Stati membri. Ai sensi dell'art. 85 del Trattato sul funzionamento dell'Ue «Eurojust ha il compito di sostenere e potenziare il coordinamento e la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili delle indagini e dell'azione penale contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri o che richiede un'azione penale su basi comuni, sulla scorta delle operazioni effettuate e delle informazioni fornite dalle autorità degli Stati membri e da Europol».

Eurojust ha competenza in materia di «avvio di indagini penali, nonché proposta di avvio di azioni penali esercitate dalle autorità nazionali competenti, in particolare quelle relative a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; coordinamento di indagini ed azioni penali; potenziamento della cooperazione

¹⁸ Decisione quadro 2002/465/JHA, in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea*, 20 giugno 2002, n.164.



giudiziaria, anche attraverso la composizione dei conflitti di competenza e tramite una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea»¹⁹.

In questo alveo si inserisce la decisione quadro sul rafforzamento di Eurojust che, oltre a potenziare il ruolo dei membri nazionali nel richiedere agli Stati coinvolti la costituzione di un Joint Investigations Teams (JIT), prevede che gli stessi possano parteciparvi direttamente. Occorre tuttavia superare la tendenza che alcuni Stati membri hanno nel mettere a disposizione degli altri Stati le informazioni di cui dispongono solo a esigenze interne esaurite e secondo procedure burocratizzate lente e tardive. In tale contesto, Eurojust deve operare in modo che nel contrasto alla criminalità organizzata internazionale e del terrorismo si affermi il principio secondo cui nessuno è titolare esclusivo delle notizie utili alle indagini e che lo scambio di informazioni deve essere istantaneo e spontaneo²⁰.

L'opera di contrasto al fenomeno del terrorismo internazionale di matrice islamica può essere realizzata in modo efficace solo attraverso un complesso sistema di collaborazione tra gli organismi internazionali, nonché mediante l'adozione di misure preventive e restrittive sul piano investigativo e giudiziario. È stata pertanto auspicata la realizzazione di un progetto finalizzato alla costituzione di un apparato europeo di Intelligence in grado di far fronte alla minaccia terroristica. L'implementazione della circolazione delle informazioni sembrerebbe l'unica via praticabile e necessaria per compiere una seria attività volta a fermare potenziali attacchi terroristici attraverso un'attività di prevenzione da realizzare, *in primis*, mediante la coordinazione e lo scambio di informazioni tra i Servizi di *intelligence* dei vari Stati. Tuttavia, il progetto di una nuova *Intelligence* europea sembra destinato a restare un'utopia anche in considerazione del fatto che gli attacchi terroristici che hanno colpito l'Europa mostrano come il fenomeno del terrorismo islamico stia vivendo un processo evolutivo che ne accresce la recrudescenza, limitandone pericolosamente la monitorabilità e i possibili interventi di prevenzione²¹.

¹⁹ A. FEOLA, *La lotta al terrorismo*, cit., p. 31.

²⁰ G. LIUZZA, *La lotta al fenomeno del terrorismo internazionale*, cit., p. 95 ss.

²¹ Ivi, pp. 99-100.



3. Il contrasto al finanziamento del terrorismo a livello internazionale ed europeo

Gli attentati perpetrati nell'Unione europea e nel resto del mondo hanno fatto emergere la necessità, per l'Ue, di mettere in atto politiche di ogni genere per prevenire e combattere il terrorismo²².

Come ben si sa, le organizzazioni terroristiche e i singoli terroristi necessitano di finanziamenti per poter mantenere le proprie reti, per il reclutamento, l'equipaggiamento e per commettere attentati terroristici. Riuscire a controllare i traffici economici volti al finanziamento di associazioni terroristiche, tagliare le fonti e utilizzare ogni informazione utile derivante dal processo di finanziamento, costituiscono tutti modi per apportare un considerevole contributo alla lotta contro il terrorismo.

Sia a livello internazionale che europeo sono state predisposte misure di prevenzione e contrasto alla circolazione dei capitali, con lo scopo di uniformare la normazione di questo fenomeno su più livelli.

La direttiva 2005/60/CE del 26 ottobre 2005, relativa alla prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo, esprime un'ampia definizione di finanziamento al terrorismo ricomprendendo tutte le attività di fornitura e di raccolta di fondi direttamente o indirettamente finalizzate al compimento di azioni terroristiche²³.

La sfida posta dal finanziamento del terrorismo non è nuova. Tuttavia nel corso degli anni sono emerse nuove tendenze nell'ambito della sicurezza (ad esempio il fenomeno del ritorno in Europa dei *foreign fighters*) che richiedono un'azione mirata, rapida e coerente al fine di modernizzare la legislazione in materia, garantirne una piena attuazione, cooperare in maniera più efficiente e scambiare informazioni chiave. Sebbene i primi responsabili in materia di sicurezza

²² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa a un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo. COM/2016/050 final, 2/2/2016, Document 52016DC0050.

²³ A. FEOLA, *La lotta al terrorismo*, cit., p. 32.



siano gli Stati membri, le minacce transnazionali come il terrorismo non possono essere affrontate senza un approccio europeo comune. A tal proposito, il 28 aprile 2015 la Commissione europea ha adottato l'Agenda europea sulla sicurezza, definendo le azioni principali che consentiranno all'UE di rispondere in modo efficace al terrorismo e alle minacce per la sicurezza dell'Unione europea nel periodo 2015-2020.

Diversi sono i progressi conseguiti nell'attuazione dell'Agenda. Innanzitutto, sono stati adottati piani d'azione aventi a oggetto aspetti che richiedono una particolare attenzione, come le armi da fuoco e gli esplosivi (dicembre 2015) e l'intensificazione della lotta contro il finanziamento del terrorismo (febbraio 2016). L'Agenda²⁴ ha per di più il merito di aver evidenziato alcuni legami con la criminalità organizzata che alimenta il terrorismo attraverso: la fornitura di armi, i profitti del traffico di stupefacenti e l'infiltrazione dei mercati finanziari. Alla luce dei recenti eventi si è, però, evidenziata la necessità di intensificare gli sforzi e velocizzare l'attuazione delle misure concrete previste dall'Agenda. La comunicazione adottata, a un anno di distanza dalla presentazione dell'Agenda fa il punto dei progressi compiuti nella sua attuazione con riferimento al contributo dato dall'Unione Europea agli sforzi nazionali per contrastare il terrorismo. La Commissione europea, in tale occasione, ha presentato un piano d'azione finalizzato a rafforzare la lotta al finanziamento del terrorismo²⁵ basandosi su leggi europee in vigore per adattarsi alle nuove minacce e aggiornare le politiche e le prassi in modo conforme alle norme internazionali.

Il piano d'azione si concentra su due principali filoni d'azione:

a) tracciare i terroristi e i loro affiliati²⁶ attraverso i movimenti finanziari e impedire loro di spostare fondi o altri beni;

²⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Agenda europea sulla sicurezza. COM/2015/0185 final, 28/4/2015. Document 52015DC0185

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa a un piano d'azione per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo COM/2016/ 50 final, 2/2/2016. Document 52016DC0050.

²⁶ Per affiliati si intendono: i combattenti stranieri, i sostenitori finanziari, chi raccoglie fondi e chiunque, scientemente, appoggi attività terroristiche.



b) interrompere le fonti di reddito utilizzate dalle organizzazioni terroristiche, colpendo innanzitutto le capacità di raccolta fondi.

Lo scopo è quello di agire sia all'interno dell'Unione europea che nell'ambito delle relazioni esterne, limitando e sorvegliando le operazioni finanziarie, in quanto utile a impedire lo spostamento di fondi, ad individuare i finanziamenti dei terroristi e a svolgere indagini dopo eventuali attentati al fine di arrestare gli autori e i loro complici.

L'adozione del quarto pacchetto antiriciclaggio nel maggio 2015 ha rappresentato un significativo passo in avanti per migliorare l'efficacia degli sforzi dell'Ue per combattere il riciclaggio di denaro proveniente da attività criminali e per contrastare il finanziamento delle attività terroristiche.

Nel dicembre 2015 la Commissione ha proposto una direttiva sulla lotta al terrorismo che criminalizza il finanziamento del terrorismo e il finanziamento del reclutamento, della formazione e dei viaggi ai fini terroristici.

Dal 2018 l'Unione europea dispone di norme antiriciclaggio più rigorose. Tali norme rendono difficile occultare fondi illegali dietro una serie di società fittizie, rafforzano i controlli sui paesi terzi a rischio, potenziano il ruolo delle autorità di vigilanza finanziaria e migliorano lo scambio e l'accesso alle informazioni. La quinta direttiva antiriciclaggio, adottata il 30 maggio 2018²⁷ ed entrata in vigore nel giugno 2018, mira: 1) a migliorare la trasparenza riguardo alla titolarità delle società e dei *trust*; 2) a rafforzare i controlli sui paesi terzi a rischio; 3) ad affrontare i rischi connessi alle carte prepagate e alle valute virtuali; 4) a rafforzare la cooperazione tra le unità nazionali di informazione finanziaria; 5) a migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza antiriciclaggio e la Banca centrale europea.

La direttiva è stata integrata nell'ottobre 2018 con una direttiva che introduce norme finalizzate a lottare contro il riciclaggio mediante il diritto penale²⁸. Tali

²⁷ Direttiva (UE) 2018/843 del Parlamento europeo e del Consiglio, 30 maggio 2018, che modifica la direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo e che modifica le direttive 2009/138/CE e 2013/36/UE.

²⁸ Direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2018 sulla lotta al riciclaggio di denaro mediante il diritto penale.



norme mirano a garantire l'equilibrio tra la necessità di migliorare la sicurezza e quella di proteggere i diritti fondamentali e le libertà economiche. Le modifiche hanno anche allineato la legislazione dell'Ue alle norme internazionali elaborate dal Gafi²⁹. Nel maggio 2019 la quinta direttiva sui requisiti patrimoniali ha chiarito il ruolo delle autorità di vigilanza prudenziale, alle quali è attribuito il compito di individuare e sanzionare le carenze degli enti finanziari coinvolti nel riciclaggio e nel finanziamento del terrorismo³⁰.

Nel giugno 2019 è stata adottata la direttiva relativa all'agevolazione dell'uso di informazioni finanziarie nella lotta alla criminalità, che agevola l'accesso alle informazioni finanziarie e sui conti bancari e il loro utilizzo da parte delle autorità competenti e facilita l'accesso delle unità nazionali di informazione finanziaria alle informazioni in materia di contrasto³¹.

Nel dicembre 2019 è stato rafforzato il ruolo dell'Autorità bancaria europea (Abe). Nello specifico mediante una modifica dei regolamenti istitutivi è stato attribuito all'Abe e alle sue autorità di vigilanza l'obbligo giuridico di contribuire a impedire l'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo. Tale mandato è entrato in vigore il 1° gennaio 2020.

²⁹ Il Gruppo di azione finanziaria internazionale (Gafi) è un organismo intergovernativo stabilito con l'intento di elaborare norme e promuovere l'effettiva attuazione delle misure giuridiche, regolamentari e operative per lottare contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e altre minacce collegate all'integrità del sistema finanziario internazionale. Fanno parte del Gafi vari Stati membri, e vi partecipa pure la Commissione. Fra le norme principali figurano quelle contenute nelle 40 raccomandazioni del Gafi (2012) per lottare contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e la sua proliferazione. Per approfondimenti, v. il documento *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation – The Fatf Recommendations*, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>.

³⁰ Direttiva (UE) 2019/878 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019 che modifica la direttiva 2013/36/UE per quanto riguarda le entità esentate, le società di partecipazione finanziaria, le società di partecipazione finanziaria mista, la remunerazione, le misure e i poteri di vigilanza e le misure di conservazione del capitale.

³¹ Direttiva (UE) 2019/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 che stabilisce norme che facilitano l'uso di informazioni finanziarie e di altro tipo per la prevenzione, l'accertamento, l'indagine o il perseguimento di determinati reati e che abroga la decisione 2000/642/GAI del Consiglio.



Nel maggio 2020 la Commissione, su invito del Consiglio, ha adottato un piano d'azione per una politica globale dell'Unione sulla prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo³². Il piano d'azione si basa su sei pilastri: 1) attuazione efficace delle regole esistenti; 2) un unico regolamento dell'Ue; 3) supervisione a livello dell'Ue; 4) un meccanismo di supporto e cooperazione per le unità di intelligence finanziaria; 5) migliore utilizzo delle informazioni per far rispettare il diritto penale; 6) un'Ue più forte nel mondo.

Detto ciò, le azioni fino a qui delineate si basano sui risultati del pacchetto antiriciclaggio del 2019, che ha evidenziato la frammentazione delle regole, la supervisione diseguale e i limiti nella cooperazione tra le unità di *intelligence* finanziaria in tutta l'Ue.

4. La normativa di contrasto al terrorismo in Italia

In Italia prima dell'attentato alle *Twin Towers* il fenomeno internazionale poteva essere contrastato solo attraverso l'applicazione di alcune norme sussidiarie come l'art. 416 c.p., che punisce il reato di associazione a delinquere, o quelle contenute nella legislazione di emergenza adottata al fine di contrastare il fenomeno del terrorismo interno di destra e di sinistra che ha sconvolto il nostro Paese durante i c.d. "anni di piombo", tuttavia tali norme potevano essere utilizzate solo all'evenienza e non erano idonee a contrastare efficacemente le nuove forme di terrorismo.

Dopo i tragici eventi dell'11 settembre 2001 fu chiara la necessità di adottare una nuova strategia volta a colpire i terroristi prima che portassero a compimento la propria azione, anticipando la soglia della punibilità alle attività preparatorie.

Nel nostro ordinamento la normativa di contrasto al fenomeno del terrorismo internazionale non è il risultato di una ragionata valutazione della necessità di introdurre nel nostro sistema giuridico un'organica legislazione antiterrorismo,

³² Comunicazione della Commissione relativa a un piano d'azione per una politica integrata dell'Unione in materia di prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo (2020/C 164/06), 15 maggio 2020. Document 52020XC0513(03).



essendo invece scaturita a partire dall'anno 2001 sotto la forma della decretazione d'urgenza in risposta immediata a gravi attentati terroristici commessi all'estero.

In particolare sono tre i decreti-legge che sono stati emanati in risposta al grave allarme sociale provocato dagli attentati terroristici di matrice islamica: 1) il decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, poi convertito con modifiche nella legge 15 dicembre 2001, n. 438, emanato in seguito agli attentati di New York dell'11 settembre 2001; 2) il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, poi convertito con modifiche nella legge 31 Luglio 2005 n. 155, emanato in seguito agli attentati di Londra del 7 Luglio 2005 in danno della rete dei trasporti pubblici; 3) il decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, poi convertito con modifiche nella legge 17 aprile 2015, n. 43, emanato in seguito agli attentati di Parigi del 7 gennaio 2015 in danno della sede del settimanale satirico *Charlie Hebdo* e alla successiva fuga degli autori durante la quale sono rimaste uccise altre persone³³.

Tali provvedimenti unitamente alla legge 28 luglio 2016, n. 153 (che ha introdotto nuove fattispecie penali in modo da rafforzare il contrasto al fenomeno del terrorismo internazionale) e la legge 1° dicembre 2018, n. 132³⁴ (che ha introdotto nuove misure di contrasto al terrorismo internazionale come la revoca della cittadinanza in caso di condanna per reati di terrorismo ed eversione) costituiscono le fondamenta della nostra legislazione in materia di prevenzione e contrasto al terrorismo transnazionale.

Esaminando ora nello specifico i sopraccitati provvedimenti legislativi, si evince che con il decreto-legge n.374/2001 convertito nella legge n.438/2001 la normativa italiana antiterrorismo ha iniziato ad attribuire rilevanza anche al profilo internazionale, mediante la previsione di misure preventive e repressive per la tutela della sicurezza dei cittadini, dello Stato e delle sue istituzioni

³³ S. COLAIOTTO, *Le nuove norme antiterrorismo e le libertà della persona: quale equilibrio?*, in «Archivio penale», n. 2, 2015, p.2 e ss.

³⁴ Si tratta della conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate».



contemperate con il principio della libertà di espressione del proprio pensiero sancito dall'art. 21 della Costituzione, secondo cui «Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione».

L'art. 1 della legge di conversione n. 438/2001 ha introdotto nel codice penale una nuova fattispecie di reato rubricata sotto l'art. 270-*bis* c.p. come «associazione con finalità di terrorismo anche internazionale e di eversione dell'ordine democratico». Originariamente l'art 270-*bis* c.p., così come introdotto dal decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625, convertito nella legge 6 febbraio 1980, n.15, prevedeva al comma 1 la punizione di «chiunque promuove, costituisce, dirige o organizza associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico», mentre al comma 2 prevedeva la punizione del semplice partecipante all'associazione. Si trattava dunque di una norma penale rivolta al contrasto e alla repressione dei fenomeni terroristici a carattere nazionale, che in quel dato periodo storico si erano ripetutamente manifestati in maniera violenta. La prima differenza tra la nuova formulazione dell'art 270-*bis* c.p. e il testo precedente è che ora è punito non solo chi promuove, costituisce, dirige o organizza associazioni, ma anche chi le finanzia; è stata altresì introdotta, in aggiunta alla finalità di eversione dell'ordine democratico, anche la finalità di terrorismo.

L'attitudine internazionale della nuova norma si coglie soprattutto al comma 3 dell'art. 270-*bis* c.p. secondo cui: «Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione e un organismo internazionale». Si tratta di un reato a fattispecie plurisoggettiva necessaria, riconducibile all'ambito dei reati di pericolo. Il legislatore ha seguito un'impostazione fortemente repressiva, anticipando notevolmente la soglia di punibilità e ritenendo che la mera integrazione della condotta tipica è punibile indipendentemente dal realizzarsi di un'effettiva lesione, per il solo fatto di esporre al pericolo beni supremi quali le istituzioni e l'ordine democratico. Difatti la Corte di Cassazione, con le sentenze nn. 24994 e 24995 del 19 luglio 2006, ha statuito che «in presenza di una struttura organizzata, pur se in modo rudimentale, cui l'indagato partecipi, è sufficiente per configurare il



delitto in esame che l'adesione ideologica si sostanzia in seri propositi criminali volti a realizzare una delle indicate finalità, pur senza la loro materiale iniziale esecuzione, che supererebbe il limite tipico del pericolo presunto».

In merito all'elemento soggettivo del reato, il Supremo Collegio ha invece affermato che «sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un paese o ad un'organizzazione internazionale tramite il compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un paese o un'organizzazione internazionale»³⁵.

La legge n.438/2001 ha inoltre introdotto l'art. 270-ter c.p., rubricato «Assistenza agli associati», che punisce chiunque, fuori dai casi di concorso nel reato o di favoreggiamento, dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni indicate negli articoli 270³⁶ e 270-bis c.p.; è prevista una circostanza aggravante se l'assistenza è prestata continuativamente nonché la non punibilità di chi commette il fatto in favore di un prossimo congiunto. Anche sotto il profilo processuale sono state introdotte significative innovazioni, più precisamente all'art. 4 è stata disciplinata l'attività sotto copertura relativa all'acquisizione di elementi di prova in ordine ai delitti commessi con finalità di terrorismo prevedendo per gli Ufficiali e agenti di polizia giudiziaria designati la possibilità, anche per interposta persona, di acquistare, ricevere, sostituire o occultare denaro, armi, documenti, stupefacenti, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato o altrimenti ostacolare l'individuazione della provenienza o consentirne l'impiego. In questi casi, fermo restando quanto disposto dall'art. 51

³⁵ A.FEOLA, *La lotta al terrorismo*, cit., p. 10.

³⁶ L'art. 270 c.p., rubricato «Associazioni sovversive», prevede questo: «1. Chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni dirette e idonee a sovvertire violentemente gli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato ovvero a sopprimere violentemente l'ordinamento politico e giuridico dello Stato, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. / 2. Chiunque partecipa alle associazioni di cui al primo comma è punito con la reclusione da uno a tre anni. / 3. Le pene sono aumentate per coloro che ricostituiscono, anche sotto falso nome o forma simulata, le associazioni di cui al primo comma, delle quali sia stato ordinato lo scioglimento».



c.p., è prevista la non punibilità degli operatori di Polizia Giudiziaria i quali sono autorizzati a utilizzare documenti, identità o indicazioni di copertura³⁷.

A sostegno della riservatezza della identità di copertura è stata pure introdotta un'apposita fattispecie di reato che punisce chiunque indebitamente rivela ovvero divulga i nomi degli Ufficiali o agenti di Polizia Giudiziaria che effettuano le operazioni sotto copertura.

La legge n. 438/2001 ha inoltre innovato la disciplina delle notifiche penali mediante l'introduzione del comma 2-*bis* all'art. 148 c.p.p., rubricato «Organi e forme delle notificazioni», secondo cui: «L'autorità giudiziaria può disporre che le notificazioni o gli avvisi ai difensori siano eseguiti con mezzi tecnici idonei»; in tempi recenti è stata data ampia attuazione a tale disposizione con l'avvento delle notifiche da eseguirsi a mezzo posta elettronica certificata. Il fine di tale innovazione è sollevare la Polizia Giudiziaria, salvo pochi casi residuali, dall'esecuzione delle notifiche in modo da consentirle di potersi dedicare in modo esclusivo alle investigazioni di contrasto alla criminalità, compresa quella terroristica.

Sulla falsariga di quanto già previsto dalle direzioni distrettuali antimafia, è stata altresì introdotta la c.d. "distrettualizzazione" dei reati con finalità di terrorismo mediante l'attribuzione della competenza, per tale tipologia di procedimenti, al Pubblico Ministero distrettuale al fine di garantire la specializzazione nelle relative indagini preliminari; come naturale conseguenza è stata anche prevista per i suddetti procedimenti la competenza distrettuale del giudice per le indagini preliminari (Gip) e del giudice dell'udienza preliminare (Gup).

Quanto al decreto-legge n. 144/2005, esso si caratterizza per i rapidissimi tempi di conversione in legge (appena 4 giorni), essendo il d.l. stato emanato il 27 luglio 2005 e la legge di conversione essendo datata 31 luglio 2005.

Con il provvedimento in esame sono state approvate le «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale». In particolare all'art. 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354 è stato aggiunto il comma 1-*bis*, prevedendo anche per la

³⁷ Questa norma è stata formalmente abrogata, ma comunque nella sostanza è stata riassunta dall'art. 9 della legge 16 marzo 2006 n.146 che ha ridisegnato complessivamente la disciplina delle operazioni sotto copertura.



materia dell'Antiterrorismo la possibilità di effettuare colloqui a fini investigativi con detenuti e internati al fine di acquisire informazioni utili per la prevenzione e la repressione dei delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale e di eversione dell'ordine democratico.

Un'altra innovazione introdotta dalla legge n. 155/2005 è stata l'aver attribuito al Ministro dell'interno o al competente Prefetto delegato la facoltà di «espulsione immediata dello straniero» quando ricorrano fondati motivi per ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche anche internazionali.

Il provvedimento legislativo in questione ha inoltre introdotto nuove fattispecie penali al fine di offrire agli operatori più efficaci strumenti nel contrasto e nella repressione delle nuove forme di terrorismo. Più precisamente l'art. 2-*bis* della legge 2 ottobre 1967, n. 895 punisce chiunque fornisca istruzioni in qualsiasi forma anche anonima o per via telematica sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da guerra, di aggressivi chimici o di sostanze batteriologiche nocive o pericolose e di altri congegni micidiali³⁸.

L'art. 497-*bis* c.p. punisce il possesso e la fabbricazione di documenti falsi validi per l'espatrio; il reato in questione rientra tra quelli denominati "spia", poi modificato con la legge n. 43/2015 che ne ha inasprito la pena, prevenendo altresì l'arresto obbligatorio in flagranza.

L'art. 270-*quater* c.p. rubricato «Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale» punisce chiunque arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali con finalità di terrorismo anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale. Originariamente la norma puniva solo la condotta dell'arruolatore, successivamente con la legge n. 43/2015 è stata estesa la punibilità anche al soggetto arruolato.

L'art. 270-*quinquies* c.p. rubricato «Addestramento ad attività con finalità di terrorismo» punisce chiunque addestra o fornisce istruzioni sulla preparazione o

³⁸ La norma in esame si differenzia dall'art. 270-*quinquies* c.p. in quanto, non richiedendo la finalità di terrorismo, è a dolo generico.



sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale; la pena prevista si applica anche alla persona addestrata. La norma al fine di tutelare l'integrità dello Stato e l'ordine pubblico contro la minaccia terroristica, prevede un duplice dolo specifico, in quanto oltre alla finalità di terrorismo è richiesta anche quella del compimento di atti di violenza o di sabotaggio.

L'art. 270-*sexies* c.p., rubricato «Condotte con finalità di terrorismo», si limita invece ad enucleare quali condotte possono essere incluse tra quelle considerate con finalità di terrorismo. Si tratta dunque di una sorta di interpretazione autentica che il legislatore ha voluto fornire agli operatori del diritto in modo da ovviare anche alle oscillazioni giurisprudenziali che si erano manifestate fino a quel momento. La norma trova la propria *ratio* nell'esigenza di definire legislativamente il concetto di condotte con finalità di terrorismo, all'interno delle quali sono ricondotte anche le condotte di eversione, fino al 2005 tenute distinte da quelle di terrorismo. Sono considerate con finalità di terrorismo «le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno al Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia».

La norma di cui al presente articolo prevede: a) un elemento oggettivo, e dunque la concreta idoneità delle condotte a cagionare un grave danno a un Paese o a un'Organizzazione internazionale; b) un dolo specifico triplo, consistente nella finalità di intimidire la popolazione, costringere i poteri pubblici o internazionali a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto e la volontà di destabilizzare istituti pubblici o internazionali; c) l'ultima parte della norma contiene una c.d. "clausola di chiusura in bianco", allorquando viene fatto riferimento a



Convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia. Ciò comporta, senza che sia necessario alcun provvedimento legislativo, l'automatico adeguamento dell'ordinamento nazionale alle eventuali ulteriori definizioni di terrorismo che potranno essere introdotte in futuro da Convenzioni internazionali vincolanti per il nostro Paese³⁹.

Infine, con la legge n. 155/2005, all'art. 414 c.p. – rubricato «Istigazione a delinquere» – è stato aggiunto il comma 4 che prevede una nuova circostanza aggravante ad effetto speciale se l'istigazione o l'apologia riguarda delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità⁴⁰.

Di fronte all'evoluzione della criminalità terroristica di matrice islamica in Europa e più precisamente a seguito dell'attentato di Parigi contro la sede della redazione del giornale *Charlie Hebdo* del 7 gennaio 2015, il legislatore italiano è intervenuto nuovamente rafforzando la tutela penalistica nella lotta al terrorismo e sanando alcune imperfezioni della normativa precedente, soprattutto sul piano della prevenzione, mediante l'emanazione del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, recante «Misure urgenti per il contrasto al terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione».

Si tratta della terza “riforma”, che segue quelle varate nel 2001 e nel 2005, sempre in conseguenza di altri gravi episodi terroristici, a dimostrazione di come la legislazione di settore sia storicamente condizionata da fattori emergenziali e sia in qualche modo destinata a “inseguire” l'evento.

Il d.l. n. 7/2015 ha avuto un notevole impatto sulle fonti antiterrorismo attraverso l'introduzione di tre ipotesi delittuose. *In primis*, la legge in esame ha aggiunto un nuovo secondo comma all'art 270-*quater* c.p., che punisce il c.d. “arruolamento passivo”, colmando la lacuna della non punibilità della persona arruolata. In origine, la fattispecie dell'arruolamento con finalità di terrorismo

³⁹ G. LIUZZA, *La lotta al fenomeno del terrorismo internazionale*, cit., p.110 ss.

⁴⁰ IVI, p. 112 ss.



Saggi

anche internazionale, introdotta dall'art. 15 del d.l. n. 144/2005, puniva esclusivamente il reclutamento attivo di combattenti al fine di realizzare azioni terroristiche ovvero di persone destinate a ricevere un medesimo addestramento e inviate in campi organizzati a tale specifico scopo. Successivamente alla riforma, anche la persona arruolata è penalmente responsabile e soggiace alla pena di reclusione da 5 a 8 anni. L'ambito di applicazione della nuova fattispecie è sussidiario alle ipotesi di partecipazione all'associazione con finalità di terrorismo (art. 270-*bis* c.p.) e all'addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-*quinquies* c.p.).

Sullo stesso tema è rilevante l'introduzione del nuovo reato di organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo (art. 270-*quater*.1 c.p.) che prevede la pena della reclusione da 5 a 8 anni per chi organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento di condotte aventi scopo di terrorismo. La nuova ipotesi si presenta quale specifico strumento di lotta ai c.d. *foreign fighters*.

Ulteriori integrazioni sono state apportate anche al reato di cui all'art. 270-*quinquies* c.p. rubricato «Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale» che già puniva con la pena della reclusione da 5 a 10 anni sia la figura dell'addestratore che quella del soggetto addestrato. In seguito all'intervento del "d.l. antiterrorismo" del 2015 viene estesa la responsabilità penale anche alla persona che, pur avendo acquisito autonomamente istruzioni per il compimento di atti violenti o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali con finalità di terrorismo, si autoaddestra ponendo in essere comportamenti univocamente finalizzati al compimento di condotte di terrorismo così come indicate ai sensi dell'art. 270-*sexies*. Il criterio dell'univocità dei comportamenti è stato inserito in sede di conversione. L'introduzione di tale norma è finalizzata a contrastare il fenomeno dei c.d. "lupi solitari", ossia di quei soggetti che decidono in modo autonomo, senza entrare in contatto con i referenti dell'organizzazione terroristica, di auto addestrarsi per compiere attentati terroristici. Infine all'art. 270-*quinquies* è stato aggiunto il comma 2 che prevede una circostanza aggravante⁴¹ se l'addestratore/istruttore si avvale di strumenti informatici o telematici.

⁴¹ Circostanza aggravante prevista anche per i reati di istigazione a delinquere *ex* artt. 302 e 414 c.p.



In materia di contrasto al fenomeno dei *foreign fighters* è inoltre da segnalare l'inasprimento della pena prevista dall'art. 497-*bis*, comma 1 c.p., rubricato «Possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi», che dall'iniziale reclusione da 1 a 4 anni è stata elevata da 2 a 5 anni. Le più recenti esperienze investigative hanno dimostrato che frequentemente dietro al possesso di un documento valido per l'espatrio falso si può celare un soggetto in qualche modo coinvolto in fatti di terrorismo internazionale.

Difatti, tale fattispecie penale rientra a pieno titolo nella categoria dei c.d. "reati-spia", ossia quelli che, pur non essendo qualificati come tipici reati di terrorismo, costituiscono però un campanello d'allarme per l'operatore di polizia e per lo stesso pubblico ministero che sono chiamati a verificare eventuali legami fra il soggetto detentore del documento falso e settori del terrorismo.

Sotto il profilo processuale, la legge n. 43/2015 ha introdotto nuovi strumenti che consentono di contrastare i fenomeni di proselitismo e di propaganda terroristica a mezzo della rete Internet. Più precisamente su richiesta dell'Autorità giudiziaria i fornitori di connettività inibiscono l'accesso ai siti utilizzati per le attività e le condotte incriminate dall'art. 270-*bis* c.p. o aggravate *ex art. 270-sexies* c.p.

Anche in materia di misure di prevenzione la legge di conversione è intervenuta con rilevanti modifiche sia per l'aspetto personale che per quello patrimoniale.

In merito al primo aspetto, le misure di prevenzione personali sono ora applicabili anche ai *foreign fighters* definiti dal legislatore come coloro che prendono parte «ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-*sexies* del codice penale⁴²». Un'altra novità introdotta in tale contesto è la facoltà per il Questore competente di disporre d'urgenza il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di altro documento equipollente in relazione ai soggetti indicati all'art. 4 comma 1, lett. d) nei confronti dei quali sia stata presentata

⁴² Art. 4, comma 1 lettera d) del decreto legislativo n. 159/2011 («Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione»).



proposta di applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno. A garanzia dei soggetti interessati è previsto il successivo intervento da parte dell'Autorità giudiziaria che, ove ricorrano i presupposti, dovrà provvedere alla convalida del provvedimento d'urgenza entro novantasei ore dall'emissione.

Per quanto concerne invece il secondo aspetto, la legge 43/2015 ha inserito fra i soggetti titolari a esercitare l'azione di prevenzione patrimoniale anche il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (istituito con d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159), al quale sono attribuiti compiti di coordinamento e di impulso investigativo nei procedimenti per i delitti di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater* c.p.p., nonché in relazione ai procedimenti di prevenzione antimafia e antiterrorismo, sulla base del nuovo art. 371-*bis* c.p.p. che prevede la possibilità di avocazione ai sensi degli artt. 53, 372 e 412 c.p.p.⁴³. In tal modo il legislatore ha attribuito al sistema giudiziario gli strumenti necessari per assicurare il coordinamento investigativo, la circolazione delle informazioni e la condivisione delle conoscenze. Tuttavia bisogna evidenziare che, a differenza delle proposte di applicazione di misure di prevenzione personali in ordine alle quali non è prevista alcuna condizione, per le proposte relative alle misure di prevenzione di carattere patrimoniale il Procuratore nazionale deve muoversi nell'esercizio delle funzioni previste dall'art. 371-*bis*. Tale specificazione rischia però di attenuare la portata della previsione normativa, in quanto ne restringe la legittimazione alle sole situazioni riferibili alle funzioni di impulso e di coordinamento.

A un anno di distanza dalla riforma attuata con la legge 17 aprile 2015, n. 43, il legislatore è nuovamente intervenuto sul complesso normativo antiterrorismo, introducendo tre nuove fattispecie di reato, che vanno così a completare il quadro della tutela penale contro gli atti e le condotte contrassegnati con finalità di terrorismo. La legge 28 luglio 2016, n. 153 mira a due aspetti distinti: da un lato, il finanziamento dell'attività terroristica; dall'altro lato, l'organizzazione di materiale per la costruzione di armi di distruzione di massa nucleare.

⁴³ L. STAFFLER, *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015*, in «Archivio penale», n. 3, 2016.



Saggi

Così, fuori dai casi di cui agli artt. 270-*bis* e 270-*quater*, la nuova norma sub art. 270-*quinquies*.1 c.p. punisce con la reclusione da 7 a 15 anni chiunque raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento di condotte con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-*sexies* c.p. A questa fattispecie si affianca con l'art. 270-*quinquies*.2 c.p., una seconda ipotesi volta a contrastare il finanziamento di terrorismo e a rafforzare penalmente le misure di prevenzione patrimoniali. Quest'ultima norma punisce con la pena della reclusione da 2 a 6 anni chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro, sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo ai sensi dell'art. 270-*sexies* c.p.⁴⁴.

Di grande rilievo è l'introduzione dell'art 280-*ter* c.p. rubricato «Atti di terrorismo nucleare» che punisce al comma 1 con la reclusione non inferiore a 15 anni chiunque, con finalità di terrorismo, procura a sé o ad altri materia radioattiva ovvero crea un ordigno nucleare o ne viene altrimenti in possesso. Il successivo comma 2 prevede la punibilità con la reclusione non inferiore a 20 anni chiunque, con finalità di terrorismo, utilizza materia radioattiva o un ordigno nucleare ovvero utilizza o danneggia un impianto nucleare in modo tale da rilasciare, o con il concreto pericolo che rilasci, materia radioattiva⁴⁵. Il comma 3 precisa che la punibilità è prevista anche quando le condotte sopraindicate abbiano per oggetto materiali o aggressivi chimici o batteriologici.

L'ultimo intervento da esaminare, che introduce misure di contrasto al terrorismo anche internazionale, è il decreto-legge n.113/2018, poi convertito nella legge 1° dicembre 2018, n. 132. Tale provvedimento contiene una serie di disposizioni di diversa natura finalizzate al miglioramento della sicurezza pubblica e, in particolare, ha introdotto nella legge n.91/1992 l'art. 10 bis che prevede la revoca della cittadinanza, acquisita per matrimonio o naturalizzazione o concessa

⁴⁴ L. STAFFLER, *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale*, cit., pp. 30-31.

⁴⁵ L'attualità di un medesimo scenario del terrorismo nucleare è ravvisabile in un concreto fatto emerso dalle indagini di seguito agli attentati del 22 marzo 2016 a Bruxelles. La polizia giudiziaria ha rilevato che i due attentatori suicidi spiavano con l'impiego di videocamere il direttore di un programma di ricerca e sviluppo nucleare presso la centrale di Liegi.



allo straniero nato e residente in Italia fino alla maggiore età, in caso di condanna definitiva per i delitti compiuti per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale per i quali la legge prevede la pena della reclusione non inferiore nel minimo a 5 anni o nel massimo a 10 anni.

La novella del 2018 prevede inoltre che il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, nell'ambito dell'attività di coordinamento investigativo, si avvalga di un apposito nucleo di personale della Polizia penitenziaria per acquisire, analizzare ed elaborare dati e informazioni acquisite in ambito carcerario.

Il legislatore, al fine di contrastare in modo più efficace il fenomeno dei c.d. "lupi solitari" sul fronte della prevenzione, ha introdotto l'obbligo in capo agli esercenti di attività di autonoleggio di veicoli senza conducente, di comunicare i dati identificativi dei clienti. La comunicazione deve avvenire contestualmente alla stipula del contratto e sarà oggetto di riscontro con i dati già disponibili presso il Centro elaborazione dati interforze. Sempre per finalità di sicurezza e di prevenzione del terrorismo, il legislatore ha inoltre stabilito che l'obbligo di far esibire il documento di identità, previsto dall'art. 109 del Testo unico di pubblica sicurezza, sussista anche in capo ai locatori o sublocatori che lochinano immobili o parti di essi con contratti di durata inferiore ai 30 giorni.

Infine, un'altra novità è prevista all'art. 20 della legge n. 132/2018, che ha esteso l'applicazione del divieto di accesso alle manifestazioni sportive agli indiziati di delitti di terrorismo, anche internazionale e di altri reati contro la personalità interna dello Stato e l'ordine pubblico. Tale misura può essere inflitta indipendentemente dalla commissione di un reato, dunque anche a coloro che hanno posto in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, o esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato o diretti alla commissione dei reati con finalità di terrorismo. La *ratio* dell'art. 20 deve essere individuata nel fatto che i luoghi di svolgimento degli eventi sportivi possono rappresentare obiettivi sensibili per potenziali attacchi terroristici. Il provvedimento viene dunque emesso dal Questore e può prevedere come prescrizione anche l'obbligo di presentarsi in un ufficio o comando di Polizia durante lo svolgimento di manifestazioni specificamente indicate. Tale prescrizione, poiché comporta una limitazione della libertà personale, deve essere sottoposta alla procedura di convalida del



provvedimento dinnanzi al Giudice per le indagini preliminari competente. Detto ciò, il divieto e la prescrizione non possono comunque avere una durata inferiore ad 1 anno e superiore a 5 anni e possono essere oggetto di revoca o modifica qualora vengano meno o siano mutate le condizioni esistenti al momento dell'emissione⁴⁶.

5. L'espulsione come strumento antiterroristico

Come viene spesso sottolineato dalle massime autorità nazionali, nessun Paese ad oggi può sostenere di essere a rischio zero sul versante del terrorismo jihadista, ma indubbiamente l'Italia si è dotata di un sistema di norme e procedure coerenti, che associano al lato repressivo un significativo ricorso a misure preventive in grado di arginare un fenomeno complesso e oramai transnazionale. In tale contesto assume un ruolo prioritario lo strumento dell'espulsione degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo, che rappresenta certamente un modulo di difesa anticipata la cui efficacia viene univocamente riconosciuta anche dagli altri Stati europei. Si tratta di una misura che infatti molto spesso si rivela più agile ed efficace rispetto a quelle previste in ambito penale e che in più circostanze ha permesso di allontanare in tempi rapidi dal territorio nazionale soggetti estremamente pericolosi, a dimostrazione di come, soprattutto in tema di terrorismo, la prevenzione sia la chiave vincente per affrontare il fenomeno.

Negli ultimi anni le espulsioni per motivi legati all'estremismo hanno assunto un ruolo fondamentale nella strategia italiana del contrasto alla minaccia jihadista⁴⁷. Il 2015 in particolare, ha segnato una svolta nell'utilizzo di questo strumento. Sono infatti numerosi i casi di allontanamento dal territorio italiano disposti per motivi di terrorismo nei confronti di stranieri che poi effettivamente si sono rivelati pericolosi per la sicurezza nazionale. Si pensi ad esempio al caso del

⁴⁶ G. LIUZZA, *La lotta al fenomeno del terrorismo internazionale*, cit., p. 136 ss.

⁴⁷ F. MARONE, *The Use of Deportation in Counter-Terrorism: Insights from the Italian Case*, in *International Centre for Counter-Terrorism*, 13 maggio 2017, <https://icct.nl/publication/the-use-of-deportation-in-counter-terrorism-insights-from-the-italian-case/>.



Saggi

cittadino marocchino Khachia Oussama⁴⁸, residente in Italia dal 1993 nella provincia di Varese e titolare di un permesso di soggiorno rilasciatogli dalle Autorità italiane per motivi familiari. Oussama era un soggetto già noto in passato agli organi investigativi per la sua vicinanza a soggetti coinvolti in attività terroristiche nonché per le propensioni estremiste. Costui, dopo aver abbracciato l'ideologia dell'autoproclamato Stato islamico, manifestò apertamente il suo orientamento attraverso la consultazione *on line* di contenuti di matrice jihadista dai quali gli organi inquirenti hanno potuto desumere l'elevato livello di radicalizzazione raggiunto e, inoltre, la sua intenzione di arruolarsi nelle milizie del *Daesh* per andare a combattere in Medio Oriente.

Khachia Oussama, non essendo cittadino italiano, è stato espulso nel 2015 in esecuzione di un provvedimento adottato dal Ministro dell'interno per motivi di sicurezza nazionale. Fu solo dopo l'espulsione che si apprese che il cittadino marocchino si sarebbe recato nell'area siro-irachena per partecipare al conflitto tra le fila dell'Is, dove sarebbe verosimilmente morto.

Dal punto di vista pratico l'espulsione è uno strumento importante nella lotta al fenomeno del terrorismo islamico, ma l'adozione di tale misura non conclude l'attività info-investigativa sui soggetti allontani dal Paese. Difatti l'espulsione richiede un'analisi approfondita anche delle reazioni che il provvedimento determina nell'ambito familiare e relazionale del soggetto nei cui confronti viene adottato, affinché sia possibile individuare ulteriori soggetti pericolosi da sottoporre, eventualmente, ad analoga misura sanzionatoria. Nel caso di Oussama, ad esempio, la successiva estensione dell'attività investigativa ai parenti e amici ha posto in evidenza la figura dei genitori, anch'essi espulsi per la loro attività di sostegno alla causa del *Daesh* e la loro visione integralista. Sono poi stati tratti in arresto il fratello di Khachia Oussama, che stava tentando di raggiungere il Califfato, con un cittadino marocchino e la moglie, anch'essi pronti a partire per le zone di conflitto, tutti accusati del reato di partecipazione ad associazione con finalità di terrorismo internazionale, nell'ambito dell'operazione "Terre Vaste", condotta il

⁴⁸ Cfr. G. LIUZZA, *La lotta al terrorismo internazionale*, cit., p. 141 ss.



28 Aprile 2016 dalle Digos di Lecco, Milano e Varese, con il coordinamento del Servizio centrale antiterrorismo⁴⁹.

Di recente le espulsioni sono state utilizzate frequentemente in seguito alla scarcerazione di individui che avevano manifestato segni di radicalizzazione durante il loro periodo di detenzione. Per cercare di mitigare questo rischio, l'Ufficio immigrazioni della Polizia di Stato riceve rapporti settimanali dalla Polizia penitenziaria contenenti dati e informazioni di individui radicalizzati con scarcerazioni imminenti. I profili vengono poi analizzati per determinare il livello di pericolosità sociale e per decidere se disporre o meno un provvedimento di espulsione.

In altri casi i giudici possono emettere sentenze che prevedono l'espulsione dal territorio nazionale al termine della pena. È accaduto, per esempio, con Abdel Salem Napulsi, un cittadino palestinese condannato a novembre 2018 a quattro anni di reclusione per auto addestramento con finalità di terrorismo e colpito da provvedimento di espulsione in seguito alla scarcerazione.

In generale la normativa italiana prevede diversi tipi di espulsione che possono essere utilizzati per motivi legati al contrasto dell'estremismo: le espulsioni amministrative per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico, disposte dal Ministro dell'interno; le espulsioni disposte dal Ministro dell'interno o, su sua delega, dal Prefetto, per motivi di prevenzione del terrorismo; le espulsioni amministrative disposte dal Prefetto, per sospetta pericolosità sociale dello straniero; le espulsioni a titolo di misura di sicurezza e a titolo di sanzione sostitutiva disposte da un giudice.

Con specifico riferimento alle espulsioni degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo, la materia è stata disciplinata nel corso degli anni prima dal Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286), poi dal decreto-legge n. 144/2005 e, infine, dal decreto-legge n. 7/2015.

L'attuale normativa prevede varie ipotesi di espulsione per ragione di prevenzione del terrorismo.

⁴⁹ Ivi, p. 140 ss.



In primo luogo, l'art. 13, comma 1 del d.lgs. n. 286/1998 detta la disciplina in materia di "espulsione amministrativa". Si tratta di un'espulsione per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato, concepita come un atto politico altamente discrezionale e infatti attribuito alla sola competenza del Ministro dell'interno, che ha esclusivamente il vincolo di una preventiva comunicazione al Presidente del Consiglio e al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale. Il provvedimento dev'essere adeguatamente motivato, in modo da precisare la pericolosità dell'espulso in relazione alla "sicurezza dello Stato", non essendo sufficiente la sola "sicurezza pubblica", e può riguardare anche stranieri non residenti nel territorio nazionale. È inoltre ricorribile presso il Tar del Lazio, senza però che si sospenda l'esecutività del provvedimento amministrativo. L'espulsione comporta il divieto di reingresso nel territorio nazionale per un periodo minimo di 5 anni (spesso esteso a 10), nonché l'arresto in caso di inosservanza di tale divieto. La norma trova un suo fondamento giuridico nell'art.1 del protocollo n.7 della Convenzione europea dei diritti umani del 22 novembre 1984, ratificata con legge 9 aprile 1990, n. 98, che fa salva la possibilità di espulsione dello straniero senza concedergli il diritto di difesa se l'espulsione viene eseguita per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza nazionale. Nel caso in cui lo straniero sia sottoposto a procedimento penale occorre, per l'esecuzione del provvedimento, il preventivo nulla osta da parte dell'Autorità giudiziaria procedente; l'esecuzione dell'espulsione amministrativa avviene tramite accompagnamento coattivo alla frontiera, previamente convalidato dal giudice di pace.

Lo straniero espulso non può rientrare nel territorio dello Stato, salvo speciale autorizzazione del Ministro dell'interno; la violazione di tale divieto è punita con la reclusione da 1 a 4 anni e con una nuova espulsione da attuarsi mediante accompagnamento immediato alla frontiera.

L'art. 5 della legge n. 132/2018 ha inoltre previsto che il divieto di reingresso dello straniero espulso, registrato dall'Autorità di pubblica sicurezza ed inserito nel Sistema informativo Schengen dell'Unione europea (SiS), abbia efficacia nell'intero "Spazio Schengen".

I provvedimenti di espulsione in questione sono stati spesso adottati nei confronti di: a) soggetti emersi a vario titolo in precorse indagini sull'estremismo



Saggi

islamico; b) soggetti segnalati per esperienze addestrative o di combattimento; c) soggetti indicati dai Servizi di informazione quali simpatizzanti di organizzazioni estremiste islamiche; d) soggetti attivi nel *web* in attività che ne attestino la radicalizzazione e la pericolosità.

I criteri di massima adottati ai fini dell'avvio della procedura d'espulsione sono ovviamente di varia natura e tengono conto anche delle particolari circostanze storiche del momento. In nessun caso può darsi seguito all'espulsione qualora lo straniero nel Paese di destinazione possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, o possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione (art.19, comma 1, Testo unico immigrazione). La legge 14 luglio 2017, n.110 ha aggiunto all'art. 19 Tui il comma 1.1⁵⁰, che vieta l'espulsione verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che la persona rischi di essere sottoposta a tortura. Come ha avuto modo di affermare la Corte Edu il tipo di reati commessi dallo straniero non influisce in alcun modo sulla protezione accordata dall'art. 3 Cedu.

L'art. 3 del decreto legge n. 144/2005 prevede che il Ministro dell'interno o, su sua delega, il Prefetto, possa disporre l'espulsione dello straniero nel caso in cui lo stesso appartenga a una delle categorie di cui all'art. 18 della legge n. 152/1975 (ovvero, nel caso di specie, abbia, isolatamente o in gruppo, posto in essere atti obiettivamente rilevanti diretti alla commissione di reati con finalità di terrorismo anche internazionale) e sussistano fondati motivi per ritenere che la

⁵⁰ Art.19, comma 1.1 Tui: «Non sono ammessi il respingimento o l'espulsione o l'estradizione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che essa rischi di essere sottoposta a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. Nella valutazione di tali motivi si tiene conto anche dell'esistenza, in tale Stato, di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. Non sono altresì ammessi il respingimento o l'espulsione di una persona verso uno Stato qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, a meno che esso non sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale ovvero di ordine e sicurezza pubblica. Ai fini della valutazione del rischio di violazione di cui al periodo precedente, si tiene conto della natura e della effettività dei vincoli familiari dell'interessato, del suo effettivo inserimento sociale in Italia, della durata del suo soggiorno nel territorio nazionale nonché dell'esistenza di legami familiari, culturali o sociali con il suo Paese d'origine».



sua permanenza in Italia possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche. La legge stabiliva, in via emergenziale e con il limite temporale fissato al 31 dicembre 2007, l'immediata esecutività del provvedimento senza necessità del nulla osta dell'Autorità giudiziaria (nel caso lo straniero fosse sottoposto a procedimento penale) e della convalida da parte del giudice di pace con riferimento all'accompagnamento coattivo alla frontiera. Tali eccezioni però sono venute meno alla scadenza stabilita, con conseguente sopravvivenza della sola norma sostanziale prevista dall'art. 3 del decreto-legge n. 144/2005. In buona sostanza, l'espulsione da parte del Ministro o su sua delega del Prefetto per motivi di prevenzione del terrorismo sarà soggetta alla disciplina applicabile alle altre misure amministrative di allontanamento coattivo dal territorio nazionale. Di conseguenza il provvedimento di espulsione: è immediatamente esecutivo ma è ricorribile al Tar; è necessario, in caso di procedimento penale pendente, il nulla osta da parte dell'Autorità giudiziaria competente; è necessaria la convalida da parte del giudice di pace del provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera.

Nella pratica dunque entrambe le forme di espulsione a firma ministeriale sono riconducibili al genere "preventivo" delle ragioni di sicurezza interna dello Stato e hanno ambedue la stessa disciplina esecutiva.

Un'altra ipotesi di espulsione è contenuta nell'art. 13, comma 2 del d.lgs. n. 286/1998, che disciplina l'espulsione amministrativa disposta dal Prefetto nel caso di ingresso clandestino o di permanenza nel territorio nazionale ovvero per ragioni di pericolosità sociale, appartenendo l'extracomunitario a una delle categorie destinarie di misure di prevenzione. Quest'ultima ipotesi è stata nel 2011 ampliata con il decreto legislativo n. 159/2011, il quale prevede l'applicabilità delle misure di prevenzione non solo a coloro che sono dediti a traffici delittuosi, ma anche a carico di coloro che, operando in gruppo o isolatamente, pongano in essere atti preparatori obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato con la commissione di alcuni reati specifici (delitti contro l'incolumità pubblica – Libro II, Titolo VI, Capo I del c.p. – e altri reati come banda armata, attentato per finalità di terrorismo e così via) o in genere di reati con finalità di terrorismo anche internazionale. L'esecuzione dell'espulsione amministrativa,



Saggi

disposta con decreto motivato, avviene tramite accompagnamento coattivo alla frontiera preventivamente convalidato dal giudice di pace, ovvero, in via residuale, mediante una intimazione a lasciare il territorio nazionale entro un determinato periodo di tempo. Anche nell'ipotesi di cui all'art.13, comma 2 del decreto legislativo n. 286/1998, nel caso in cui lo straniero sia sottoposto a procedimento penale, al fine di procedere all'esecuzione del provvedimento di espulsione occorre il preventivo nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria procedente. Non è inoltre possibile dare seguito all'espulsione qualora lo straniero nel Paese di destinazione possa essere oggetto di persecuzione o possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione. In buona sostanza si ricorre ai decreti prefettizi quando, non sussistendo i requisiti per l'espulsione ministeriale ai sensi dell'art. 13, comma 1 del d.lgs. n. 286/1998 o ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 144/2005 convertito nella legge n. 155/2005, si possa comunque applicare la misura dell'allontanamento dal territorio nazionale di uno straniero ritenuto pericoloso per altre ragioni, alla luce dei requisiti indicati dal secondo comma dell'art. 13 del Testo unico sull'immigrazione (*in primis* la mancanza di un titolo valido per la permanenza in Italia).

Ad ogni buon conto, sotto il profilo procedurale, tutte le espulsioni, sia ministeriali che prefettizie, sono supervisionate dalla Direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere. A questa Direzione, pertanto, vengono inoltrate le segnalazioni (nel caso della Polizia di Stato attraverso il Servizio centrale antiterrorismo) per una prima valutazione e il successivo inoltro della richiesta di espulsione al gabinetto del Ministro o comunque per ogni altra iniziativa ritenuta idonea a impedire l'ulteriore permanenza sul territorio nazionale di uno straniero ritenuto pericoloso per la sicurezza dello Stato.

Un altro caso di espulsione è quello disposto ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 30/2007: anche i cittadini comunitari possono essere soggetti ad allontanamento dal territorio nazionale per motivi di sicurezza dello Stato o per imperativi motivi di ordine pubblico. In caso di allontanamento dei cittadini dell'Unione Europea per motivi di prevenzione del terrorismo la durata del divieto di reingresso sul territorio nazionale dev'essere compresa tra un minimo di 5 anni ed un massimo di 10 anni. Se il soggetto interessato dal provvedimento viola il divieto di



reingresso è punito con la reclusione fino a 3 anni e con un nuovo allontanamento con esecuzione immediata; in caso di violazione del provvedimento di allontanamento emesso ai sensi dell'art. 3 il destinatario è punito con la reclusione fino a 4 anni. In tale ipotesi la vigente normativa stabilisce che l'espulsione debba essere convalidata dal giudice ordinario.

Il provvedimento di allontanamento per motivi di sicurezza dello Stato viene adottato con decreto dal Ministro dell'interno e riguarda i casi in cui venga messa in pericolo la stabilità delle Istituzioni, ad esempio nelle ipotesi di spionaggio o in quelle in cui vi sia fondato motivo di ritenere che la permanenza in Italia della persona possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche. Il provvedimento di allontanamento per motivi imperativi di pubblica sicurezza viene invece adottato con decreto dal Prefetto competente per territorio alla luce della residenza o del domicilio del cittadino comunitario da rimpatriare nel caso siano stati tenuti comportamenti in grado di rappresentare una minaccia concreta, effettiva e sufficientemente grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica.

Infine, dalle espulsioni amministrative bisogna distinguere le espulsioni "giudiziarie", disposte dall'Autorità giudiziaria prima o dopo una condanna. Queste espulsioni a loro volta possono essere suddivise in:

a) espulsioni come misura di sicurezza (art. 15 del Testo unico sull'immigrazione) nei confronti dello straniero socialmente pericoloso che ha scontato una pena detentiva per un reato per il quale è previsto l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza (artt.380 e 381 c.p.p.);

b) espulsioni a titolo di misura alternativa alla detenzione (art.16, comma 5, del Testo unico sull'immigrazione) disposte dall'Autorità giudiziaria, negli ultimi due anni di esecuzione della pena, nei confronti del detenuto straniero condannato per reati di minore gravità che si trovi una situazione di soggiorno irregolare;

c) espulsioni a titolo di sanzione sostitutiva alla detenzione (art.16, comma 1, del Testo unico sull'immigrazione) disposte dall'Autorità giudiziaria nei confronti dello straniero in situazione di soggiorno irregolare che deve essere condannato per un reato non colposo, punito con una pena detentiva inferiore a due anni, o per il reato di ingresso e soggiorno illegale (art.10-*bis* del Testo unico



sull'immigrazione), allorquando non sussistono le condizioni per concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena.

Ovviamente anche queste forme di espulsione possono riguardare cittadini stranieri coinvolti in reati in materia di terrorismo e quindi possono fungere da valido strumento preventivo, ricorrendone i presupposti normativi, per l'allontanamento dal territorio nazionale di soggetti ritenuti a rischio.

Queste forme di espulsione "giudiziarie" possono anche riguardare cittadini stranieri coinvolti in reati con finalità di terrorismo, fungendo da strumento preventivo. Questa importante misura tuttavia non può essere utilizzata nei confronti degli stranieri che hanno acquisito la cittadinanza italiana: così per esempio non è stato possibile disporre l'espulsione nei confronti del marocchino naturalizzato italiano Elmahdi Halili, arrestato nel 2018 con l'accusa di partecipazione all'associazione terroristica dello Stato Islamico⁵¹.

Al fine di colmare questa lacuna l'art. 14 del decreto-legge n. 113/2018, poi convertito nella legge 1° dicembre 2018 n. 132, ha introdotto nell'ordinamento italiano, come estrema misura di contrasto al terrorismo internazionale, la revoca della cittadinanza in caso di condanna definitiva per reati di terrorismo ed ever-sione dell'ordine democratico⁵².

⁵¹ G. LIUZZA, *La lotta al fenomeno del terrorismo internazionale*, cit., p. 154 ss.

⁵² L. PANELLA, *La revoca della cittadinanza nel quadro della lotta al terrorismo internazionale*, in «Ordine internazionale e diritti umani», 2015, p. 457 ss.