

Quaderni di  **C.R.S.T.**

Centro Ricerca Sicurezza e Terrorismo

Direttore Ranieri Razzante

Miriam Ferrara e Dante Gatta

Lineamenti di counter-terrorism comparato


**Pacini
Giuridica**



© Copyright 2018 by Pacini Editore Srl

Realizzazione editoriale



Via A. Gherardesca
56121 Ospedaletto (Pisa)

Responsabile di redazione
Glòria Giacomelli

Fotolito e Stampa
IGP Industrie Grafiche Pacini

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume /fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, Corso di Porta Romana n. 108, Milano 20122, e-mail segreteria@aidro.org e sito web www.aidro.org

Indice

Premessa metodologicap.	5
--------------------------------------	---

Capitolo I

Il complesso fenomeno del terrorismo jihadista e l'approccio degli Stati Europei a riguardo: tra politiche estere ambigue e minaccia interna

1.1. Considerazioni preliminari.....»	7
1.2. La natura del jihadismo.....»	7
1.3. L'incidenza della politica estera.....»	11
1.4. La minaccia interna.....»	13

Capitolo II

Le definizioni di reati di terrorismo nelle legislazioni europee»	17
--	----

Capitolo III

Gli strumenti di prevenzione e repressione

3.1. Introduzione.....»	27
3.2. Intercettazioni.....»	29
3.3. Monitoraggio di telecomunicazione e attività di tracciamento tecnologico.....»	30
3.4. Modalità di acquisizione dei dati identificativi alle frontiere.....»	32
3.5. Espulsione dello straniero.....»	33
3.6. Revoca della cittadinanza.....»	35
3.7. Divieto di ingresso nel Paese (<i>entry bans</i>).....»	36
3.8. Divieto di lasciare il Paese (<i>travel bans</i>).....»	36

Premessa metodologica

L'intento di questo lavoro è quello di fornire un quadro riguardante l'approccio degli Stati europei alla problematica del terrorismo islamista che minaccia il continente stesso. Per fare ciò è fondamentale, tra le altre cose, fornire una visione generale del fenomeno e fare affidamento al metodo della comparazione, attraverso il quale è possibile evidenziare quale sia il corredo di strumenti utilizzato dai rispettivi paesi, conseguenza delle peculiarità che caratterizzano i diversi ordinamenti e le specifiche culture nazionali. Una delle finalità principali è inoltre quella di stimolare una riflessione focalizzata su quello che potrà essere il percorso futuro a livello legislativo (e di conseguenza anche giuridico), portato avanti sia dalle istituzioni europee che dai singoli Stati, nell'ambito del contrasto al terrorismo.

Procederemo dunque con un iniziale inquadramento geopolitico, che ha come obiettivo quello di fornire una panoramica generale, e teorica, riguardo alcuni tratti del movimento jihadista. Riuscire ad afferrare le complessità del fenomeno è il primo passo necessario affinché si possa mettere in atto una strategia difensiva efficace. L'interfaccia esterna del terrorismo islamista, cioè quella che ha come scopo quello di apportare la minaccia in Occidente, è infatti solo una componente del fenomeno, il quale si caratterizza anche (e soprattutto) di un altro elemento: quello che consiste nella presenza e nell'azione nei teatri in cui lo stesso jihadismo prende forma. Solo dopo aver chiarito questo aspetto sarà il caso di procedere oltre. A questo punto, dunque, analizzeremo l'impatto che l'intervento dei paesi occidentali ha, ed ha avuto nel recente passato, nei teatri internazionali più caldi. Successivamente andremo avanti ricostruendo cronologicamente la minaccia terroristica in Europa negli ultimi decenni, provando inoltre ad identificare quali siano i tratti specifici dei pericoli attuali.

La seconda parte sarà invece improntata sulla definizione del fenomeno terroristico. Si tratta di un passaggio chiave, poiché paradossalmente non è presente una definizione univoca dello stesso. Tale elemento non deve però sorprendere, visto che il terrorismo si è sviluppato in epoche diverse nei vari paesi, oltre ad avere avuto natura e finalità differenti. Un filo conduttore che però tiene legate le diverse definizioni è presente. Esso è rappresentato dal diffuso ricorso al cosiddetto *terrorism intent* che dunque emerge e viene delineato in ogni ordinamento. L'opera di armonizzazione condotta dall'Unione Europea ha contribuito alla sua affermazione, ed è stata importante anche nel levigare alcune differenze tra le varie definizioni nazionali. Ragionevolmente, l'opera delle istituzioni continentali avrà grande impatto anche nel prossimo futuro.

Nella terza parte il tema trattato sarà quello degli strumenti di prevenzione e repressione effettivamente presenti nei vari ordinamenti. A riguardo avrà molta rilevanza il delicato e sentito equilibrio tra le libertà personali e la necessità di sicurezza. Proprio in questa parte del lavoro emergerà l'importanza della comparazione. Gli strumenti trattati saranno: sia quelli riguardanti l'acquisizione di informazioni (perciò intercettazioni, monitoraggio di telecomunicazioni e attività di tracciamento tecnologico, modalità di acquisizione di dati identificativi alle frontiere, strumenti di dialogo con la comunità di appartenenza e all'interno del sistema carcerario), sia le misure amministrative coercitive (perciò l'espulsione dello straniero, la revoca della cittadinanza, il divieto di ingresso nel paese, il divieto di lasciare il paese, la sorveglianza speciale di prevenzione), sia gli strumenti di cooperazione. Tuttavia, non andremo ad analizzare l'utilizzo di ogni specifico strumento in ciascuno singolo Stato, innanzitutto perché in alcuni casi esso non è presente in ogni contesto, ma anche perché riteniamo utile prendere in considerazione i casi più interessanti di utilizzo, sia in riferimento al contesto attuale sia in prospettiva futura.

Capitolo I

Il complesso fenomeno del terrorismo jihadista e l'approccio degli Stati europei a riguardo: tra politiche estere ambigue e minaccia interna

1.1. Considerazioni preliminari.

La questione terroristica è una problematica in continua ascesa per il mondo occidentale. Il riferimento attuale va ovviamente al terrorismo di stampo islamista. Da questo punto di vista se nei decenni scorsi la minaccia, che nello specifico era portata avanti da Al Qaeda, aveva identificato come principale “nemico” gli Stati Uniti, l'evoluzione del jihadismo, con l'ascesa di Isis, ha contribuito a modificare gli obiettivi generali del movimento, con il continente europeo che è finito per diventare un territorio fortemente a rischio, molto di più rispetto al recente passato. Una parte considerevole degli Stati europei, sia quelli già coinvolti concretamente in attacchi terroristici che quelli la cui minaccia è presente ancora in fase embrionale, già inglobava, nei propri ordinamenti, una serie di misure volte a contrastare il fenomeno terroristico. Tutto questo poiché, nel corso della seconda metà del secolo precedente, molti tra gli Stati del nostro continente avevano assistito al sorgere e lo svilupparsi di tale fenomeno su basi facenti capo all'estremismo di stampo politico¹. In tal senso, in alcuni casi, ci si è trovati quantomeno parzialmente preparati ad identificare la minaccia e soprattutto a conferire ad essa degli specifici tratti giuridici.

Questo iniziale sintetico inquadramento geopolitico è funzionale a comprendere, con tutte le difficoltà del caso, in maniera più approfondita l'evoluzione e le caratteristiche del jihadismo. Prima di analizzare gli eventi e le misure che riguardano il territorio europeo e i rischi a cui i rispettivi Stati sono esposti (e lo saranno anche nel futuro prossimo), è imprescindibile un'analisi comprensiva dei caratteri che il movimento esprime nelle territorialità in cui esso prende forma e si evolve.

1.2. La natura del jihadismo.

Il terrorismo jihadista, che ovviamente nelle modalità e nei pericoli condivide col terrorismo politico diversi tratti comuni (essendo esso stesso per molti versi “politico”), fa leva su questioni

¹ Il caso italiano ne è un esempio, vedi V. PARSÌ, *Gli anni di piombo in Italia e la lezione per sconfiggere il terrorismo islamico*, IlSole24Ore, 23/03/2016.

che, all'interno dell'ambito islamista, hanno un grado molto significativo di influenza. Non è infatti un caso se, nel corso degli anni, il movimento, inteso in senso generale, abbia dimostrato la capacità di sapere mutare pelle, adattandosi alle peculiarità dei tempi e sfruttando le tecnologie con modalità sempre più funzionali. Quella al terrorismo è una lotta decisamente complessa, dal momento che per natura, a prescindere dalla matrice, è un movimento insurrezionalista, i cui caratteri sfumati ne rendono difficoltoso l'approccio e imprevedibile la messa in atto di strumenti che ne contengano l'impeto. Questa caratteristica è ancor più marcata per quel che concerne il terrorismo islamista, vista la difficoltà ad inquadrare il fenomeno jihadista anche dal punto di vista teorico. La comprensione dello stesso è effettivamente fondamentale. Le prossime righe saranno finalizzate proprio a cercare di focalizzare meglio la questione, analizzando la composita e sfuggente natura del complesso panorama jihadista. In particolare, a emergere come elemento chiave, è la tematica riguardante la valenza delle famose organizzazioni terroristiche, che parrebbero essere i soggetti determinanti affinché la minaccia divenga effettiva. In quest'ottica, prima di evidenziare quali siano i rischi maggiori che attualmente gli Stati Europei stanno correndo, è infatti importante considerare non solo la capacità jihadista di apportare minacce concrete nei confronti dei paesi occidentali, ma anche l'altra faccia della medaglia del mondo jihadista, vale a dire quella in riferimento ai contesti geografici in cui esso si genera e acquisisce vigore.

- *La doppia natura del movimento jihadista.* Una precisa e netta suddivisione del jihadismo, in concreto, non esiste. Tuttavia, per un più idoneo orientamento all'interno della questione, è opportuno bipartire il movimento in quelle che sono le sue due proiezioni: la proiezione regionale (o locale) e quella globale. Tale suddivisione, coerentemente col tipo di analisi che ci accingiamo a condurre, sarà utile anche per meglio comprendere, come vedremo più avanti, in che modo in un assetto simile abbiano incidenza le azioni condotte dai paesi occidentali nei teatri più caldi. Occorre tuttavia procedere per gradi, tornando alla citata bipartizione consistente nelle due proiezioni del movimento. La proiezione locale è quella riguardante i contesti regionali in cui le organizzazioni operano attivamente mediante strutture concrete e gruppi ad esse affiliati, all'interno di tale prospettiva sono incluse le modalità di lotta, messe in atto dalle stesse organizzazioni terroristiche, sia nei confronti degli ordinamenti politici degli Stati islamici, sia nei confronti di attori internazionali eventualmente presenti in loco; mentre la prospettiva globale è quella che concerne le azioni di più ampio spettro, che sono finalizzate all'offensiva intrapresa direttamente all'interno dei confini del nemico occidentale, modalità che viene portata avanti da diversi tipi di soggetti, inglobando tra questi sia gli esponenti "ufficiali" delle suddette organizzazioni che i semplici "lontani" simpatizzanti del movimento stesso.

È chiaro come la questione che più interessi, nell'ottica dei pericoli a cui gli Stati europei sono sottoposti, sia quella riguardante la prospettiva globale. Ma il labile confine che intercorre tra le due prospettive, nonché il forte legame presente tra di esse, costringe ad analizzare e tenere in grande considerazione anche la prima. Come vedremo, le due proiezioni corrispondono anche a due fasi storiche caratterizzanti il jihadismo.

a) Focalizzandoci momentaneamente proprio sulla proiezione regionale del jihadismo, essa, oltre ad incidere fortemente sull'attualità del movimento, è rappresentativa delle sue storiche radici. In quest'ottica va evidenziato, infatti, come lo stesso movimento, nella sua forma moderna non sia affatto un fenomeno recente, ma abbia un percorso storico che ha avuto espressione proprio in ambito regionale². Non è un caso come esso, a partire dal secolo scorso, fosse presen-

² Questo era per esempio il principale obiettivo di Al Qaeda, il cui principale nemico, non a caso era l'Arabia

te in maniera tangibile – con gradi variabili di intensità e non attraverso le medesime modalità – nei noti teatri riguardanti in primis la Penisola Arabica, l’Africa Settentrionale e l’Asia Centrale, enfatizzando la volontà consistente nel combattere l’impurità degli ordinamenti politici islamici³. Dal punto di vista occidentale c’è stata abbastanza confusione nel riuscire a discernere con chiarezza dove o quanto l’estremismo islamista abbia inciso in una serie di eventi verificatisi nei territori di azione. Addirittura, in alcuni (anche cruciali) avvenimenti regionali, non ci si è affatto posti il problema di analizzare con accuratezza quale fosse il peso jihadista nella determinazione di tali eventi. Questo perché l’attività portata avanti dai movimenti estremisti è stata funzionale ad obiettivi, specie economici, che gli stessi Stati occidentali hanno perseguito nelle territorialità in questione⁴. Senza entrare nel merito delle specifiche situazioni, diversi momenti storici che hanno caratterizzato le evoluzioni politiche in tali contesti geografici, hanno infatti visto la partecipazione attiva di gruppi, correnti e organizzazioni facenti capo all’estremismo islamista.

Da questa disamina, vista la varietà e la complessità delle attività jihadiste, risulta anche evidente come il movimento prescindendo dalla contingente presenza delle più note e recenti macro organizzazioni terroristiche (al Qaeda ed Isis). Ciò significa che anzi sarebbe un grande errore sintetizzare e ricondurlo interamente ad esse. Un errore in cui in realtà è frequente incorrere. In effetti, a concorrere al fatto che nell’immaginario collettivo, tali famose organizzazioni jihadiste abbiano assunto il ruolo di esclusivi soggetti volti a veicolare il messaggio islamista più estremo, vi sono le diffuse modalità enfatiche attraverso cui solitamente si tenta, in maniera semplicistica, di spiegare fenomeni complessi. Infatti, se per alcuni aspetti, Al Qaeda e Isis hanno avuto effettivamente impatto e rilevanza straordinari, riguardo altri c’è invece il rischio di sovrastimarne il valore: il jihadismo infatti non è un’episodica creazione artificiale dei noti brand, né una loro mera emanazione, bensì un movimento che da essi prescinde, avendo fondamenta storiche e rispondendo a logiche molto complesse, in cui si intrecciano motivazioni sociali, politiche, religiose e culturali. Come vedremo però, le grandi organizzazioni terroristiche saranno molto importanti per quanto riguarda l’altra prospettiva del jihadismo, cioè quella globale.

b) La prospettiva globale del jihad, che concretamente consiste nell’apportare attacchi terroristici oltre le territorialità circostanti (dunque verso i paesi occidentali), al contrario della prospettiva regionale, è effettivamente molto più recente⁵. Essa può essere considerata una fase successiva alla prospettiva locale, a cui però è decisamente collegata, potendo essere giudicata ad essa complementare. È lecito supporre che ne rappresenti la sua evoluzione. La fattiva possibilità di condurre la minaccia terroristica sul suolo occidentale (compreso ovviamente quello europeo, dato che si tratta dell’argomento in analisi) comporta infatti la necessità di un salto di qualità da parte del movimento islamista generalmente inteso, in primis dal punto di vista strutturale ed organizzativo, ma anche sotto altri numerosi aspetti, funzionali proprio a tale prospettiva. Fondamentali in tal senso sono: la disponibilità sempre più significativa di risorse, specialmente

Saudita, vedi M. CAMPANINI, *L’islamismo jihadista da Al-Qaeda all’Isis*, ISPI, 11/2015.

³ Questo effettivamente è il primo reale obiettivo del movimento jihadista, ancor prima rispetto alla lotta nei confronti dell’Occidente.

⁴ Va segnalato, a riguardo, il sostegno, anche mediatico, almeno nella fase embrionale, a favore delle cosiddette “primavere arabe”, le quali per l’appunto, sono tutt’altro che estranee al contesto e alla volontà di alcuni movimenti jihadisti. Più avanti il tema verrà meglio affrontato.

⁵ A. STENERSEN, *Thirty Years after its Foundation – Where is al-Qaida Going?*, Perspectives on Terrorism, 12/2017.

economiche, di cui il movimento riesce a disporre⁶; la capacità dello stesso di attrarre un numero sempre più cospicuo di adepti e simpatizzanti alla causa jihadista; il fatto di riuscire ad avere una rete di contatti sempre più capillare così come la collaborazione di cellule operative. Ad incarnare queste caratteristiche sono proprio le grandi organizzazioni jihadiste⁷. Se, come precedentemente enfatizzato, esse non possano essere considerabili come le portatrici uniche del messaggio estremista islamista non significa affatto che non abbiano straordinaria rilevanza, tutt'altro. È proprio sotto questo punto di vista, cioè nell'incarnazione e nel direzionamento del jihad verso una prospettiva globale che il loro ruolo è assolutamente primario. I grandi brand jihadisti insitamente contengono infatti le potenzialità per arricchire il movimento islamista con le caratteristiche sopra elencate e sono in grado di conferire allo stesso una prospettiva più ampia. La loro più grande prerogativa è legata perciò alla capacità di convogliare il jihad locale verso un jihad, per l'appunto, globale, fondato su un sentimento comune. Non è un caso se, a dare una prospettiva globale ad un jihad che fino ad allora era esclusivamente regionale, sia stata proprio una grande organizzazione quale Al Qaeda⁸, a partire dall'ultimo fase del secolo scorso⁹. L'immediata conseguenza di questa analisi consiste nel fatto che organizzazioni dell'importanza di Al Qaeda e Isis rivestano un ruolo primario anche per quel che concerne le possibilità concrete di apportare una minaccia direttamente nelle territorialità occidentali.

L'analisi di questa doppia prospettiva del movimento jihadista ci consente di fare un'ulteriore considerazione, cioè quella volta a comprendere come, da una parte, dato il livello di radicamento e il grado di coinvolgimento di cui il messaggio islamista gode in alcuni paesi islamici (specie dove la maggioranza è di etnia araba), è assolutamente impossibile pensare di debellare totalmente la minaccia che ad esso consegue. Tale minaccia continuerà dunque – attraverso forme sempre diverse ed innovative – ad essere presente. Se ciò non fosse vero sarebbe impossibile capire come, a fronte di seriali sconfitte militari inflitte a tali organizzazioni – ad esempio viene in mente il feroce attacco, successivo agli attentati del famoso 11 settembre, da parte della comunità internazionale nei confronti di al Qaeda – il movimento non venga scalfito nei suoi tratti dominanti, ed anzi, esso riesca a rigenerarsi, conferendo ciclicamente vigore alla stessa prospettiva globale e portando avanti nuove e diverse minacce. Allo stesso modo però, dato il potenziale terroristico che le grandi organizzazioni sono in grado di proiettare verso l'esterno (Europa compresa), è evidente come sia assolutamente fondamentale la messa in pratica di un piano che le argini, col fine di contrastarle in maniera significativa, per tentare di evitare il proliferare degli attacchi terroristici in occidente.

Prima di passare alle considerazioni riguardanti le minacce presenti in territorio europeo, occorre analizzare l'incidenza che esercitano gli attori internazionali intervenendo (o anche decidendo di non intervenire) nei contesti in cui le organizzazioni jihadiste operano. Infatti, in

⁶ Tali risorse inoltre devono essere incanalate e sfruttate con raziocino evitando che si arrivi ad una loro dispersione.

⁷ Si può arrivare ad affermare che esse fungano da collante tra la sottile distanza che divide la prospettiva regionale da quella globale.

⁸ B. RIEDEL, *Al Qaeda 3.0: Terrorism's Emergent New Power Bases*, Brookings, Opinion, 03/12/2012.

⁹ Oltre al convogliare dei mujaheddin nel teatro afghano, in seguito all'invasione dell'Unione Sovietica, l'altro elemento che favorì l'impulso verso il jihad globale è da rintracciare nella sempre più stringente alleanza che l'Arabia Saudita (nemico principale del nascente Al Qaeda) avesse rapporti sempre più stretti con gli Stati Uniti, le cui basi nei territori della penisola arabica erano in continua proliferazione.

una situazione tanto complessa e delicata, la loro attività non può che comportare una serie di conseguenze, i cui caratteri non sono facilmente leggibili e giudicabili.

1.3. L'incidenza della politica estera.

Alla luce delle precedenti considerazioni è scontato come, per l'appunto, le politiche estere degli Stati occidentali, nelle territorialità in cui il fondamentalismo islamico è un fattore rilevante, abbiano degli effetti decisivi. È molto complicato dare una valutazione degli interventi portati avanti, sia quelli concertati tra più stati (portati ad esempio avanti da organizzazioni transnazionali) che, ancor di più, quelli facenti riferimento ai singoli paesi. È ovvio però che in una situazione tanto complessa e delicata, che vede un equilibrio così flebile tra la prospettiva regionale e quella globale del jihadismo, sarebbe deleterio non evidenziare la negatività, in diverse situazioni, di cui alcuni interventi sono stati portatori, poiché hanno alimentato ed esacerbato i sentimenti favorevoli all'estremizzazione religiosa. Tra i principali motivi di questo aspetto tanto negativo vi è sicuramente una mancanza di conoscenza profonda del fenomeno, oltre che una visione di politica estera limitata al breve – massimo medio – periodo, insufficiente per quel che concerne una strategia di lungo termine.

Innanzitutto, occorre precisare che non esiste una politica estera finalizzata specificamente al contrasto del fenomeno terroristico. È inoltre innegabile il fatto che, a livello di Unione Europea, una delle criticità più soventemente messe in luce, è la mancanza di una politica estera coesa, poiché, data la diversità di interessi, vi è la tendenza, da parte degli Stati membri, di agire singolarmente e anche in maniera autonoma.

L'intervento dei paesi occidentali nei teatri in cui il jihadismo, nel senso generalmente inteso, si afferma con caratteri ben delimitabili, è dunque un elemento molto importante. Occorre però chiarire un concetto: se nella situazione attuale, intraprendere azioni volte all'effettivo contrasto al terrorismo è diventata una necessità assoluta, l'intervento dei paesi occidentali, USA e Stati europei in primis, nei teatri in questione, è tutt'altro che mosso esclusivamente dalla nobile volontà di contrastare l'espansione del terrorismo, bensì si mischia ad una serie di interessi che presentano natura economica e strategica. In questo quadro, già così complicato, si aggiunge il fatto che, naturalmente, l'Europa, data anche la prossimità geografica a teatri particolarmente caldi, può risentire e accusare gli effetti di discutibili interventi che non siano frutto di una sua specifica strategia, ma riguardino altri attori statali, Stati Uniti e Russia su tutti. Va anzi sottolineato come questa sia spesso la condizione più frequente e possa avere ovviamente impatto ed effetti particolarmente negativi sui paesi europei. In via generale i vari Stati, europei e non, nel tentativo di perseguire tali interessi, in base a quanto già precedentemente accennato, sono andati in alcuni casi (direttamente o indirettamente) paradossalmente a favorire proprio la causa del movimento jihadista. Questo è ad esempio avvenuto in occasione delle primavere arabe, quando gli Stati occidentali, sia prendendo attivamente parte ad alcuni conflitti che attraverso l'impulso delle rispettive opinioni pubbliche, si sono spesi affinché si procedesse verso un cambiamento dei vertici politici in diversi paesi arabi (di Medio Oriente e Nord Africa), verso ipotetiche forme di democrazia, successivamente rivelatesi illusorie. Oltre alle conseguenze dirette, e prettamente politiche di questi avvenimenti, che hanno comportato la crescita del peso politico dell'estre-

mismo islamista in alcuni paesi¹⁰, vi sono state anche conseguenze indirette. Tra queste le più significative sono certamente i vuoti di potere nelle aree di Libia e Siria, elementi che hanno comportato ulteriore crescita del movimento jihadista. Nel caso della Libia, molte organizzazioni terroristiche già esistenti (AQIM ad esempio) hanno avuto l'opportunità di proliferare¹¹ e ottenere incalcolabili vantaggi economici. Ancor più emblematico è il caso siriano, il cui caos interno, unito ad una serie di altre situazioni, tra tutte gli strascichi del conflitto in Iraq, ha dato vita ad una serie innumerevole di gruppi jihadisti: quello che ha avuto maggior successo è stato l'Isis.

L'organizzazione fondata da Al Baghdadi ha avuto un'incredibile e insospettabile ascesa, la quale non è limitata alle sole vittorie militari e conseguenti conquiste territoriali, ma ha riguardato soprattutto l'aspetto del prestigio e della valenza all'interno del movimento jihadista. L'Isis ha dato nuova linfa all'estremismo islamista, introducendo all'interno dello stesso nuove modalità di diffusione del jihad, innovative tecniche di finanziamento, differenza nell'approccio con le popolazioni locali e modalità di comunicazione totalmente rivoluzionarie. Proprio questo insieme di caratteristiche ha fatto sì che le attività terroristiche conseguenza del jihadismo globale, abbiano trovato un nuovo e rinnovato veicolo. Ciò vale in particolar modo dal momento in cui Al Qaeda, cioè l'organizzazione che era stata il vero riferimento da questo punto di vista, nell'ultimo decennio si era trovata di fronte ad una serie di difficoltà figlie di un indebolimento causato dall'intervento militare internazionale e dalla crescente difficoltà di fare presa attraverso il proprio approccio. L'organizzazione, in passato guidata da Bin Laden, si era così vista costretta ad attuare una strategia più prudente, volta al proselitismo, nella speranza di ottenere benefici nel lungo termine.



Immagine utile per comprendere la complessità del panorama jihadista in Africa e in Asia. Si tratta dei soli gruppi che, nel 2017, erano legati (alcuni sei quali ufficialmente affiliati) all'Isis. (fonte: linkedin.com).

¹⁰ Basti pensare al caso dell'Egitto, dove i Fratelli Musulmani, movimento considerato (seppur non in maniera unanime) estremista, hanno detenuto il potere per un breve periodo.

¹¹ W. LACHER, *Organised crime and conflict in the Sabel-Sabara region*, The Carnegie Papers, 09/2012.

1.4. La minaccia interna.

La capacità di cambiare forma e di apportare diverse tipologie di minaccia è un elemento tipico del terrorismo islamista. Ciò è dipendente in particolar modo dalla strutturazione del movimento stesso, conseguente alle necessità di adattamento di quest'ultimo, in base ad una serie di fattori, che vanno dal rafforzamento/indebolimento interno fino all'azione di contrasto intrapresa dagli Stati occidentali. Per quel che riguarda la minaccia in territorio europeo, la prima "ondata" del jihadismo è identificabile a partire dalla fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 del secolo scorso. Seppur, naturalmente, le considerazioni specifiche siano diverse di paese in paese, è possibile rintracciare una situazione comune nei tratti più generali. Nella fase facente capo al periodo indicato, numerosi militanti estremisti fuggirono dalle territorialità dove avevano portato avanti il jihadismo locale, affinché trovassero riparo negli Stati Europei. Questa fu la condizione di base affinché nascessero i cosiddetti network che tanto ebbero successo per più di un decennio. In questa fase embrionale, seppur i network erano ancora molto rudimentali – poiché difficilmente riuscivano a collaborare efficacemente – emergeva comunque un'importante caratteristica: la loro strutturazione decisamente rigida e gerarchica¹². Molto interessante è come, inizialmente, non ci fosse alcun atteggiamento violento o astioso nei confronti dei paesi europei ospitanti¹³, proprio a dimostrazione di come all'epoca la proiezione prevalente del jihad fosse quella regionale¹⁴. Tra i network più importanti vi erano le due formazioni egiziane *al-Jama'a al-Islamiyya* e *Tanzim al-Jihad*, il Gruppo Combattente Islamico Libico (LIFG) e l'algerino GIA (*Groupe Islamique Armé*)¹⁵. In particolar modo è quest'ultimo ad avere avuto grande rilevanza nel panorama europeo.

La situazione cambiò radicalmente col crescere del successo di Al Qaeda. L'organizzazione veicolò i network, ormai sempre più consolidati e radicati nelle rispettive territorialità, verso una prospettiva globale, identificando nell'occidente il nemico principale. Seppur l'obiettivo cardine furono gli Stati Uniti, in Europa tale fenomeno era in continua crescita e il vecchio continente rappresentava inoltre una fondamentale base logistica, funzionale alla pianificazione di attacchi oltreoceano, oltre che un luogo importante per la messa a punto delle strategie generali del movimento. Inoltre, molti Stati europei divennero essi stessi degli obiettivi sempre più concreti del jihadismo globale, perché sempre più coinvolti nei conflitti che si prefiggevano di combattere il terrorismo (principalmente Afghanistan e Iraq) e perché erano ritenuti responsabili delle difficoltà in cui versavano le popolazioni di religione musulmana nel contesto del Vecchio Continente¹⁶.

In seguito agli attentati avvenuti negli Stati Uniti l'11 settembre del 2001 e, ancor di più, dopo quelli avvenuti a Londra nel luglio del 2005, in Europa vennero attuate una serie di misure volte all'indebolimento dei network jihadisti, sia attraverso un approfondimento della legislazione, sia attraverso l'utilizzo sempre più frequente di strumenti amministrativi. Ciò, unito alle difficoltà che Al Qaeda stava incontrando a causa degli attacchi militari intrapresi

¹² L. VIDINO, *Il jihadismo autoctono in Italia*, 20, ISPI, 2014.

¹³ L. VIDINO, *L'Italia e il terrorismo in casa: che fare?*, ISPI, 2015.

¹⁴ Gli unici attentati sul suolo europeo in questo periodo furono quelli avvenuti in Francia tra il 1994 e il 1995, che però, non a caso, erano motivati a causa del sostegno che il governo di Parigi stava garantendo al governo algerino, durante la guerra civile in Algeria. Si tratta di un dirottamento di un volo Air France nel dicembre del 1994 e ad un attacco avvenuto nella metro della capitale francese nel luglio dell'anno successivo.

¹⁵ S. CARENZI, *Evoluzione ideologica e operativa del jihadismo globale*, www.sicurezzanazionale.gov.it, 09/2017.

¹⁶ Idem.

dalla comunità internazionale, comportò un considerevole appassimento della, fino ad allora rilevante, efficacia dei network jihadisti.

Questo non significa che essi abbiano cessato totalmente di esistere e di operare, visto che, seppure progressivamente con intensità sempre minore, vi è tutt'ora la residuale presenza di cellule che mantengono legami molto stretti con importanti gruppi terroristici. Parallelamente però, nell'ultimo decennio, è cominciata ad emergere una nuova forma di minaccia, certamente meno specializzata, ma anche per questo più imprevedibile. Tale minaccia consiste nella formazione autonoma della formazione estremista. Si tratta della cosiddetta radicalizzazione autoctona¹⁷, resa possibile soprattutto grazie all'utilizzo dei mezzi tecnologici, web e social network su tutti. Si tratta di una modalità di radicalizzazione totalmente differente. In questa fase perdono di rilevanza le prediche nelle moschee¹⁸, che prima ricoprivano un ruolo fondamentale in considerazione della radicalizzazione dei soggetti. Ma, elemento ancor più rilevante, è la differenza rintracciabile nella diversa tipologia dei soggetti che intraprendono la strada dell'estremismo: mentre nel passato si trattava infatti di militanti e combattenti che avevano raggiunto l'Europa dalle zone di conflitto (dove appunto avevano operato in qualità di *mujabeddin*), in questo caso si tratta invece di soggetti cresciuti in Europa, o addirittura nati in paesi europei (e quindi immigrati di seconda generazione)¹⁹. Anche questo fatto spiega la diversità del fenomeno a seconda degli Stati europei presi in considerazione, dal momento che alcuni paesi sono stati soggetti alle migrazioni in maniera più massiccia, oltre che cronologicamente in anticipo rispetto ad altre realtà²⁰. In molti paesi dell'Europa centrale e settentrionale tale fenomeno si è registrato già a partire dall'inizio del secolo in corso, mentre in altre realtà, come quella italiana, ha cominciato a divenire evidente una decina di anni più tardi²¹. Lo sviluppo di queste forme di radicalismo maturato autonomamente e definito *homegrown*²² sottolinea come di fatto il jihadismo possa essere considerato una delle modalità – e probabilmente la più tangibile nel nostro tempo – volte a testimoniare le contraddizioni e il malessere sociale.

¹⁷ T. PRECHT, *Home grown terrorism and Islamist radicalisation in Europe*, Danish Ministry of Justice, 12/2007.

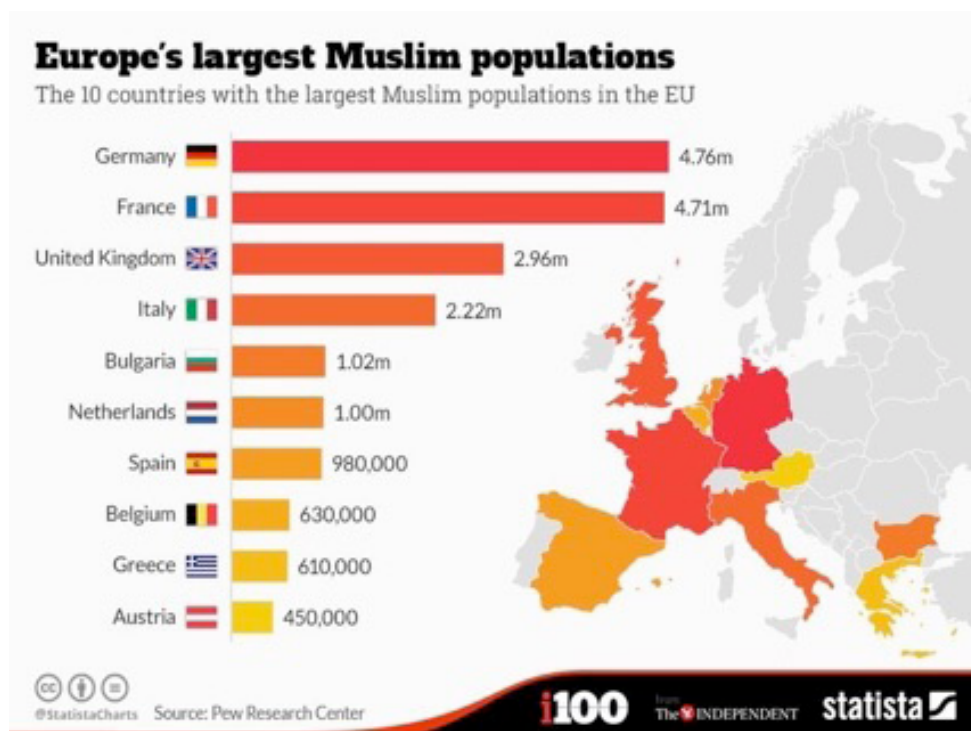
¹⁸ Anche perché le moschee sono monitorate, essendo i luoghi sui quali le autorità pongono maggiore attenzione riguardo la possibilità di radicalizzazione.

¹⁹ Il jihadismo autoctono comprende dunque entrambe le categorie di soggetti, sia coloro nati sul suolo europeo che coloro che in Europa hanno sostanzialmente ricevuto la propria formazione personale, ma senza esserne nati. È però fondamentale scindere i due elementi in considerazione degli strumenti di contrasto al terrorismo da applicare in caso di attività terroristiche: a seconda dei casi si ricorre rispettivamente a provvedimenti quali la revoca della cittadinanza o l'espulsione. L'una o l'altra pratica, come approfondiremo nei seguenti capitoli, è soggetta ad un più frequente utilizzo a seconda dei paesi.

²⁰ Molto rilevante è ovviamente anche il grado di integrazione.

²¹ Proprio la questione delle migrazioni provenienti da paesi a maggioranza islamica, che ha caratterizzato l'Italia solo negli ultimi decenni, è uno dei motivi che spiega il ritardo del fenomeno del jihadismo autoctono nel nostro paese. Questa nuova forma di radicalizzazione è comunque un fenomeno significativamente più contenuto se paragonato alle altre realtà europee.

²² L'utilizzo dell'espressione *homegrown* resta però abbastanza ambigua perché oltre ad essere diffusamente accostata verso coloro i quali hanno ricevuto la propria formazione in territori occidentali, è spesso anche rivolta nei confronti di soggetti che semplicemente non presentino alcun legame diretto con le organizzazioni terroristiche, a prescindere dal legame con il territorio europeo. Ciò può comportare una certa confusione.



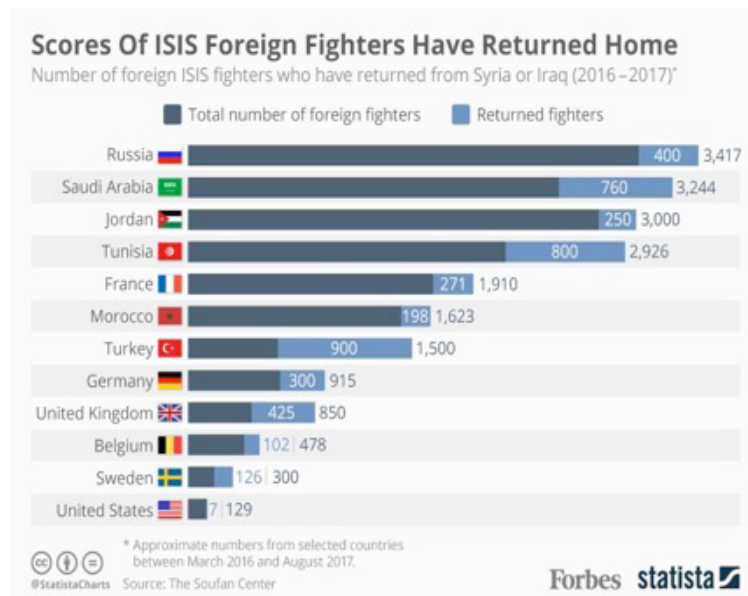
Statistica del 2017 riguardante la consistenza della popolazione islamica nelle diverse realtà europee (fonte: Pew Research Center).

Nonostante lo sviluppo della minaccia del radicalismo autoctono non sia una cosa recente, nella fase iniziale, questo fenomeno non rappresentava un allarme eccessivo. Era ritenuto piuttosto controllabile, con la speranza che addirittura, nell'arco di un tempo non eccessivamente dilatato, potesse scomparire. È qui che, ancora una volta, entra in gioco l'importanza del jihadismo locale di cui ampiamente parlato in precedenza e, soprattutto, il suo legame con il jihadismo globale. L'impulso chiave che il radicalismo islamista autoctono ha ricevuto, è infatti rintracciabile nell'ascesa dell'Isis nei territori di Iraq e Siria. Mentre l'autoproclamato Stato Islamico otteneva successi militari, perfezionava i suoi sistemi di propaganda e comunicazione, contemporaneamente esercitava una sempre più forte capacità attrattiva, la cui eco, mediante l'amplificazione del web, raggiungeva facilmente anche le fertili menti di chi intercettava il messaggio in territorio europeo²³.

Le maggiori situazioni su cui i paesi europei devono porre attualmente grande attenzione sono legate al doppio percorso che, chi sceglie la strada del radicalismo autoctono, può intraprendere. Nel primo caso si tratta della possibilità di attuare attacchi terroristici, attraverso le modalità più disparate, che siano finalizzate a produrre il maggior numero possibile di vittime e di danni materiali. A riguardo gli strumenti utilizzabili possono essere numerosi, da armi da taglio rudimentali, a armi da fuoco dal piccolo calibro, fino ad arrivare a camion da condurre contro la folla o droni carichi con dell'esplosivo prodotto artigianalmente. Nel secondo caso, l'altra strada che i *lone actors* possono intraprendere (ed effettivamente hanno intrapreso) è quella che

²³ F. GARDNER, *Islamic State: What is the attraction for young Europeans?*, BBC news, 08/03/2016.

consiste nel recarsi personalmente nei teatri di combattimento per portare avanti il jihad. Tali soggetti hanno assunto la denominazione di *foreign fighters*. Il fenomeno non è affatto recente, visto che in passato ci sono state situazioni analoghe, in occasione di eventi quali ad esempio i conflitti in Afghanistan, in Cecenia e in Bosnia, che hanno visto l'afflusso di numerosi combattenti per appoggiare la causa del jihad. Ma, dal punto di vista quantitativo, mai si era registrato un numero così rilevante di volontari²⁴ come quello recente, quando spontaneamente moltissimi hanno deciso di raggiungere Iraq e Siria²⁵, a testimonianza dell'efficacia e dell'attrazione esercitata dal messaggio dell'Isis. Gli avvenimenti che hanno recentemente coinvolto il Califfato, il quale è stato militarmente sconfitto nelle territorialità di Iraq e Siria²⁶, producono (e produrranno nel prossimo futuro) un effetto ancor più deleterio in considerazione della minaccia interna. Molti dei *foreign fighters* di nazionalità europea infatti, in fuga da quei territori, faranno ritorno nei paesi di origine e saranno portatori di un'ancor più seria minaccia, in quanto essi hanno ricevuto addestramento per il combattimento e hanno maturato esperienza sul campo. Non a caso, gran parte dei nuovi strumenti giuridici che in Europa si sta tentando progressivamente di perfezionare, sono rivolti soprattutto a questo tipo di problematica, senza però dimenticare che anche i rischi derivanti da altri soggetti e da altri approcci necessitano della massima attenzione.



Statistica riguardante: sia il numero totale dei foreign fighters partiti da vari paesi, sia coloro che, nel biennio 2016-2017, hanno già fatto ritorno in patria. La componente di quelli che hanno cittadinanza europea è certamente rilevante (fonte: Forbes).

²⁴ International Centre of Counter-Terrorism (ICCT), *Foreign (Terrorist) Fighter Estimates: Conceptual and Data Issues*, 10/2015.

²⁵ La valenza dell'Isis anche in questo caso è stata fondamentale, visto che il suo richiamo ha condotto tra le sue fila migliaia di estremisti provenienti da tutto il mondo.

²⁶ P. COCKBURN, *After a string of defeats in Iraq and Syria what 2018 means for Isis*, Independent, 01/01/2018.

Capitolo II

Le definizioni di reati di terrorismo nelle legislazioni europee

Prima di iniziare l'esame dei vari strumenti utilizzati dagli Stati Europei in materia di prevenzione e repressione del terrorismo, appare fondamentale ed imprescindibile analizzare le definizioni di reati di terrorismo attualmente presenti negli ordinamenti nazionali.

Da anni la materia è oggetto di attenzione da parte dell'Unione Europea, che si è inserita con crescente frequenza nell'opera definitoria dei singoli legislatori col fine di armonizzare la materia, dal momento che il terrorismo è un fenomeno dai confini plastici e transfrontalieri che, pertanto, necessita di "una risposta intensa e coordinata"¹.

Come è noto, ad oggi non esiste ancora una soluzione unica a livello internazionale² ma, ai fini del presente lavoro, può essere utile prendere come riferimento la c.d. descrizione funzionale elaborata dal Prof. Vittorfranco Pisano: "si definisce terrorismo una forma di conflittualità estranea al confronto democratico ma anche alle regole del campo di battaglia disciplinato dal diritto internazionale di guerra. E' caratterizzato inoltre da violenza criminale (fisica e psichica); da un movente politico e/o religioso e/o sociale; adotta infine strutture e dinamiche clandestine. Questa descrizione funzionale chiarisce la differenza fra terrorismo e criminalità organizzata (che ha fini economici), o fra terrorismo e tutte quelle forme di violenza politica, razionali o meno, ma comunque palesi"³.

A livello normativo europeo, a partire dalla decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo⁴, è stato elaborato un quadro giuridico comune a tutti gli Stati membri, e in particolare, una definizione armonizzata dei reati di terrorismo. L'Unione Europea ha quindi dato impulso ad un processo lungo e dettagliato, utilizzando uno strumento non invadente ma vincolante solo quanto agli obiettivi da raggiungere ed ai fini da perseguire⁵. Sulla scorta di tale iniziativa, gli Stati Membri hanno quindi introdotto e modificato le norme contenute nei codici penali nazionali, adottando soluzioni diverse ma convergenti verso un unico scopo.

¹ Vedi Considerando n. 7 della Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017.

² Per un approfondimento sulle problematiche riguardanti la mancanza di una definizione unica riconosciuta a livello internazionale si veda A. GIANNULI, *Dalla definizione al contrasto. Resistenza o terrorismo? Il dilemma irrisolto*, in *Gnosis*, 2/2006.

³ V. PISANO, A. PICCIRILLI, *Aggregazioni terroristiche contemporanee. Europee, Mediorientali e Nordafricane*, Adnkronos Libri, 2005.

⁴ Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (GU L 164 del 22.6.2002, pag. 3).

⁵ Definizione di Decisione-quadro: art. 34 Trattato sull'Unione Europea: "Le decisioni-quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Esse non hanno efficacia diretta".

Premesso che i moderni ordinamenti penali, in virtù dei principi di materialità e di offensività, rifiutano il c.d. “diritto penale d’autore”, che renderebbe punibili volontà intime non materialmente percepibili all’esterno, appare opportuno sottolineare che in ogni caso i reati di terrorismo rientrano nella categoria penalistica di reati di pericolo. Ciò sottintende il fatto che, proprio in considerazione dell’importanza e della delicatezza dei beni giuridici tutelati, la maggior parte degli Stati abbiano deciso di anticipare la soglia della punibilità, incriminando anche atti preparatori e condotte prodromiche, capaci di realizzare gli scopi dell’organizzazione.

Il punto di contatto più evidente tra le norme in materia di terrorismo contenute nei codici penali europei è senza dubbio la presenza di una definizione di “*terrorism intent*”, che rappresenta un’oggettivizzazione del dolo specifico dei singoli reati. Tutte le legislazioni esaminate⁶ presentano difatti una disposizione, più o meno specifica, in cui viene esplicitato il significato di scopo terroristico.

Italia	Art. 270- <i>sexies</i> Codice Penale	Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un 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 di un Paese o di un’organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l’Italia.
Francia	Art. 421-1 e 2 Code Pénal	1- Atti finalizzati a turbare gravemente l’ordine pubblico attraverso l’intimidazione o il terrore. 2- Si considerano atti terroristici anche quelli intenzionalmente connessi ad un’iniziativa individuale o collettiva il cui scopo è disturbare seriamente l’ordine pubblico attraverso intimidazioni o terrore, introdurre nell’atmosfera, nel suolo, nel sottosuolo, in generi o componenti alimentari o in acque, comprese quelle del mare territoriale, una sostanza che può mettere in pericolo la salute dell’uomo, degli animali o la salubrità dell’ambiente.

⁶ Si precisa che molte delle norme riportate non sono frutto di una traduzione ufficiale.

Gran Bretagna	Art. 1 Terrorism Act del 2000	L'utilizzo o la minaccia di una specifica azione, dove l'utilizzo della stessa sia finalizzato ad influenzare il governo, o la popolazione, o una parte di essa, e l'utilizzo di tale minaccia sia funzionale a una causa politica, religiosa o ideologica. Si tratta di un atto che: <ul style="list-style-type: none"> - comprometta la vita di una persona, eccetto la vita della persona che commetta l'atto; - comporti una violenza considerevole nei confronti di una persona; - causi grave danno ad una proprietà; - crei un notevole rischio alla salute e alla sicurezza pubblica; - interferisca o distrugga considerevolmente un sistema elettronico.
Belgio	Art. 137 Code Pénal	Atto che, per sua natura o contesto, può danneggiare gravemente un paese o un'organizzazione internazionale e che è diretto intenzionalmente a intimidire la popolazione o a costringere indebitamente i pubblici poteri o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi da qualsiasi atto o a destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale.
Spagna	Art. 573 Còdigo Penal	... quando sono commessi con una delle seguenti finalità: 1) sovvertire l'ordine costituzionale o sopprimere o destabilizzare gravemente il funzionamento delle istituzioni politiche o la struttura economica e sociale dello Stato, o obbligare i poteri pubblici a fare o omettere qualcosa; 2) alterare gravemente la pace pubblica; 3) destabilizzare gravemente il funzionamento di un'organizzazione internazionale; 4) provocare uno stato di terrore nella popolazione o in una parte di questa.
Olanda	Art. 83 Wetboek van Stra- frecht	Intenzione di causare paura nella popolazione o in una parte della popolazione di un paese, o di costringere illegalmente un'autorità pubblica o un'organizzazione internazionale ad agire o ad astenersi da determinati atti o a tollerare determinati atti, o di disturbare seriamente o distruggere le fondamentali strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale.
Norvegia	Art. 131 comma 2 Lov om straff (straffeloven)	Intento di: a) interrompere seriamente una funzione di vitale importanza per la società, come un'autorità legislativa, esecutiva o giudiziaria, un organo di potere, una fonte sicura di cibo o acqua, il sistema bancario o monetario o servizi medici di emergenza o controllo di malattia; b) intimidire seriamente la popolazione; c) costringere illegalmente le autorità pubblica o un'organizzazione intergovernativa, astenersi dall'esecuzione di qualsiasi atto di notevole importanza per il paese o l'organizzazione o per un altro paese o un'altra organizzazione intergovernativa.

Finlandia	Capitolo 34 Sezione 6 Rikoslaki	Intento di: 1) intimidire seriamente la popolazione; 2) costringere illegalmente il governo di uno stato o un'altra autorità o un'organizzazione internazionale a fare, permettere o astenersi da qualsiasi atto; 3) ribaltare o modificare illegalmente la costituzione di uno stato, destabilizzare l'ordine pubblico o causare un danno serio all'economia statale o alle strutture fondamentali dello stato; 4) causare danni particolarmente seri alle finanze o alle strutture fondamentali di un'organizzazione internazionale.
Germania	Art. 129a paragrafo 5 Strafgesetzbuch	... inteso a intimidire seriamente la popolazione, a imporre illegalmente una pubblica autorità o un'organizzazione internazionale mediante l'uso della forza o la minaccia dell'uso della forza o di compromettere o distruggere gravemente le fondamentali strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali di uno Stato o di un'organizzazione internazionale e che, data la natura o le conseguenze di tali reati, possano gravemente danneggiare uno stato o un'organizzazione internazionale.

Come si può agevolmente verificare, grazie all'opera armonizzatrice dell'Unione, tutte le definizioni sopra riportate presentano caratteri essenzialmente simili⁷ e nessuna delle norme presenta peculiarità che ne comportino un netto allontanamento dalle altre, potendosi al più riscontrare una maggiore o minore specificità di contenuti. Ad esempio, è agevole notare come, tra quelle esaminate, le definizioni più dettagliate risultino quelle presenti nel codice penale norvegese ed in quello francese. Il primo include anche gli atti diretti ad interrompere una fonte sicura di cibo o acqua, il sistema bancario o monetario o servizi medici di emergenza o controllo di malattia; il secondo fa esplicito riferimento agli atti, tra gli altri, diretti ad immettere nell'ambiente sostanze CBRNe.

Ovviamente, tanto più dettagliata è la norma, tanto più si restringe l'area del penalmente rilevante e, al contrario, formulazioni più ampie consentono l'incriminazione di un numero maggiore di condotte punibili.

Le vere differenze si riscontrano invece nelle diverse tecniche di formulazione delle norme e nelle diverse previsioni di reati collegati al *terrorism intent*.

⁷ In realtà i caratteri comuni nelle norme sopra esaminate sono il risultato di indicazioni europee. La Decisione Quadro 2002/475/GAI richiedeva a ciascuno Stato membro di adottare le misure necessarie affinché fossero considerati reati terroristici "gli atti intenzionali che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale quando sono commessi al fine di:

intimidire gravemente la popolazione;

indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto;

gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale".

Una *prima categoria di Paesi*⁸, tra i quali il Belgio, la Norvegia, l'Olanda e la Finlandia, considerano l'atto terroristico quando è possibile riscontrare lo scopo terroristico in tutta una serie di reati, elencati o richiamati dalle norme di riferimento⁹.

L'archetipo di questa prima categoria è dato dalla legislazione belga. L'art. 137 c.p., dopo aver dato una definizione molto generale ed ampia di "finalità terroristica", contiene una lunga elencazione dei reati che, qualora risulti provato il *terrorism intent*, possono essere definiti come terroristici. Si tratta di una legislazione molto schematica che, dopo aver disegnato la formula classica (vedi nota 6), prevede, negli articoli successivi, un sistema edittale chiaro¹⁰ e una definizione di associazione terroristica essenziale¹¹.

⁸ Da ora in avanti, l'espressione "Prima categoria di Stati" farà riferimento agli ordinamenti che, come tecnica normativa, utilizzano lo schema: commissione di uno dei reati elencati + terrorism intent = reato terroristico.

⁹ L'art. 131 Codice Penale Norvegese richiama i reati di cui agli art. da 138 a 141 (posizionamento o attivazione di esplosivi in luoghi pubblici o governativi, dirottamento di aerei o navi, interferenze con il sicuro funzionamento di aerei o navi, scarico di materiali radioattivi, biologici, chimici, esplosivi o tossici), 142 primo paragrafo (utilizzo di materiali esplosivi, radioattivi, biologici, chimici o nucleari, danneggiamento gravi di impianti nucleari), 143-144 (presa di ostaggi con finalità terroristiche, partecipazione a conflitti armati all'estero), 192 (attacco alle pubbliche amministrazioni), 238 (pubblica diffusione di materiale nocivo attraverso aria, acqua, cibo o altri oggetti destinati all'uso generale), 239 (avvelenamento della popolazione), 240 (grave inquinamento), 255 (sequestro di persona), 257 (tratta di esseri umani), 274 (gravi lesioni personali), 275 (omicidio) e 355 (provocazione di incendio incendio, alluvione, esplosione, collisione, danno marino, incidente ferroviario, incidente aereo o incidente simile).

L'art 83 del Codice Penale Olandese richiama i reati di cui alla sezione 92 (reati gravi contro la sicurezza dello stato), alla sezione 96, all'art. 108 comma 2 (reati gravi contro la royal dignity), art. 115 comma 2 (reati gravi contro capi di stato esteri o rappresentanti di organizzazioni internazionali), 117 comma 2 (omicidio premeditato), 121 (reati gravi connessi all'esercizio delle funzioni o dei diritti costituzionali), 157 comma 3 (reati gravi che mettono in pericolo la sicurezza pubblica di cose o persone), 161 quater comma 2 (reati gravi commessi con materiali radioattivi), 164 comma 2, 166 comma 3, 168 comma 2, 174 comma 2, 289. Lo stesso articolo richiama poi tutta una serie di reati previsti nel Nuclear Energy Act (per i quali non è richiesto l'intento terroristico), nel Weapons and Ammunition Act, nell'Economic Offences Act, ed infine nell'Explosives for civil uses act.

Il Capitolo 34 Sezione 1 del Codice Penale Finlandese è invece più descrittivo, punendo chiunque, con intento terroristico, (1) faccia una minaccia illegale, una falsa relazione di un pericolo, una violazione aggravata di luoghi pubblici di cui al capitolo 24, articolo 4, comma 2, o l'utilizzo criminale di energia nucleare di cui al capitolo 44, articolo 10, sarà condannato alla reclusione per almeno quattro mesi e non più di tre anni, (1370/2007); (2) intenzionalmente commetta un reato pericoloso, un reato con utilizzo intenzionale di esplosivo, una violazione delle disposizioni sugli oggetti pericolosi, o l'incitamento pubblico a un reato di cui al capitolo 17, articolo 1, sarà condannato alla reclusione per almeno quattro mesi e non più di quattro anni (1370/2007); (3) commetta un furto aggravato o un furto aggravato per uso temporaneo diretto contro un veicolo a motore adatto per il trasporto pubblico o il trasporto di merci, sabotaggio, sabotaggio del traffico, pericolo per la salute, danni aggravati alla proprietà, reato aggravato con armi da fuoco o una difesa a chi permette il reato di esportazione, sarà condannato alla reclusione per almeno quattro mesi e al massimo sei anni, (283/2012); (4) violi un divieto di armi chimiche, violi un divieto di armi biologiche o favorisca l'inquinamento intenzionale dell'ambiente attraverso le modalità di cui al capitolo 48, comma 1, comma 1, paragrafo 1, sarà condannato alla reclusione per almeno quattro mesi e non più di otto anni; (5) si adoperi per un assalto aggressivo, un traffico aggravato di esseri umani, la presa di un ostaggio, un sabotaggio aggravato, un rischio aggravato della salute, un reato riguardante nucleare, per il reato o il dirottamento sarà condannato a una reclusione per almeno due e al massimo dodici anni, (1161/2005); (6) commetta il reato di omicidio, sarà condannato a almeno quattro carcere e al massimo dodici anni; (7) commetta omicidio, sarà condannato alla reclusione per almeno otto anni o per la vita. Una persona che commetta omicidio con intento terroristico sarà condannato all'ergastolo.

¹⁰ Art. 138 c.p.

¹¹ Art. 139: Un gruppo terroristico è un'associazione strutturata stabile di due o più persone che agiscono di comune

All'interno di tale prima categoria, un altro rilievo interessante è dato dal codice penale norvegese, che punisce anche la semplice minaccia di commettere uno degli atti indicati quando questa è in grado di provocare gravi intimidazioni e, a seconda delle peculiarità del caso concreto, distingue tra atto terroristico ordinario e atto terroristico grave.

Prima di procedere con la descrizione delle altre categorie di Stati occorre evidenziare come, per motivi diversi, quelli di Spagna e Francia siano ordinamenti leggermente atipici, non rientranti in questa schematica suddivisione.

L'ordinamento spagnolo, oltre a richiamare specifici reati e la necessaria compresenza delle finalità di terrorismo, utilizza espressioni che fanno riferimento ai beni giuridici tutelati. Difatti, l'art. 573 c.p. spagnolo considera delitto di terrorismo "la commissione di qualsiasi delitto grave contro la vita o l'integrità fisica, la libertà, l'integrità morale, la libertà e l'identità sessuale, il patrimonio, l'ambiente, le risorse naturali, delitti di pericolo catastrofico, incendio, contro la Corona, di attentato, di possesso il traffico e il deposito di armi, munizioni e esplosivi previsti nel codice penale, commessi con una delle finalità indicate dalla norma".

La legislazione francese invece costituisce una delle più particolari e specifiche normative di tutto il sistema europeo, poiché contiene caratteristiche rintracciabili in ordinamenti appartenenti ai diversi gruppi che stiamo delineando. Il Codice Francese del 1993, che ha sostituito il codice del 1810, ritenuto da molti più garantista del successivo, disegna una definizione di terrorismo molto complessa. Da un lato, all'art. 421-1 c.p. vengono puniti i reati indicati dalla norma allorché risulti dimostrata la finalità di turbare gravemente l'ordine pubblico attraverso l'intimidazione o il terrore, dall'altro l'articolo successivo punisce gli atti, non specificati e quindi indefiniti, che siano diretti a scopi più dettagliatamente indicati. In aggiunta, l'art. 421-2-1 c.p. qualifica come atto di terrorismo la partecipazione ad un gruppo che ha come finalità la commissione di uno degli scopi indicati nei precedenti articoli. Questa norma, nel sistema europeo che si sta considerando, rappresenta dunque un ponte tra la già esaminata prima categoria di Stati e le successive.

Il codice penale italiano ed il codice penale tedesco rientrano infatti in un *secondo gruppo*, dal momento che i rispettivi codici penali si contraddistinguono per il fatto che non sono incentrati essenzialmente sui singoli reati passibili di essere considerati terroristici, ma si focalizzano più specificamente sull'inquadramento delle organizzazioni terroristiche.

L'art. 270 *sexies* c.p. costituisce una clausola di salvezza per l'ordinamento italiano; si tratta infatti di una norma penale in bianco che consente di estendere la nozione di condotta con finalità di terrorismo a tutte le fattispecie considerate tali da convenzioni o altre fonti sovranazionali vincolanti per l'Italia.

Tale norma rispecchia, quanto alla tecnica normativa, la disposizione contenuta nell'art. 416 c.p. che, in materia di associazione per delinquere, disciplina in modo molto esteso la condotta punita, non specificando né la tipologia di reati per i quali deve sussistere l'accordo, né di quali mezzi l'organizzazione si debba avvalere. Difatti, secondo l'opinione dominante, il reato associativo di cui all'art. 270 *bis* c.p. si pone in rapporto di specialità con l'art. 416 c.p., una specialità che si concretizza nella specificità del fine perseguito dall'organizzazione.

L'art. 270 *bis* c.p. punisce varie condotte legate ad associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo, distinguendo la semplice condotta di par-

accordo al fine di commettere uno dei reati indicati nell'art. 137 c.p (omicidio volontario, lesioni, sequestro di persona, dirottamento di aeromobili o navi, fabbricazione, conservazione, detenzione, trasporto e uso di prodotti esplosivi, fabbricazione e lo stoccaggio di armi batteriologiche (biologiche) o tossiche e la loro distruzione, distruzione di infrastrutture, sistemi di trasporto, proprietà pubbliche o private, la messa in pericolo la vita umana o causare perdite economiche considerevole ecc.)

tecipazione da quelle di promozione, costituzione, organizzazione, direzione e finanziamento, logicamente prevedendo sanzioni più severe per queste ultime. L'attenzione si sposta quindi dal binomio reato - *terrorism intent*, come costruito dalla prima categoria di Stati, all'analisi della struttura terroristica, intesa come necessariamente pluralistica. Solo recentemente, nel 2015, il legislatore italiano, sempre grazie alla spinta comunitaria, ha iniziato a prendere in considerazione le condotte dei cc.dd. "lupi solitari", prevedendo – all'art. 270 *quinquies* c.p. – la punibilità dell'auto-addestramento, quando il soggetto pone in essere "comportamenti univocamente finalizzati alla commissione delle condotte terroristiche".

Il codice penale tedesco, poi, non contiene alcuna definizione di terrorismo, che è invece data da un provvedimento amministrativo. Nei report dell'ufficio federale per la Protezione della Costituzione (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), annualmente pubblicati dal Ministero Federale degli Interni, il terrorismo viene descritto come la "persistente lotta per scopi politici, che è portata avanti attraverso l'utilizzo di attacchi contro l'integrità fisica, la vita e la proprietà di altre persone", in particolare attraverso una serie di reati definiti nell'articolo 129a del Codice Penale, o attraverso altri reati funzionali alla preparazione di ulteriori crimini.

L'art. 129a del codice penale tedesco è quindi il necessario punto di partenza dell'incriminazione di tali reati. Questo rappresenta una via di mezzo tra la scelta italiana e quella operata dal primo gruppo di Stati esaminati. Se è vero che l'articolo in esame contiene un'elencazione dettagliata di reati, è altresì vero che, ai fini della punibilità, non è sufficiente che un singolo individuo ponga in essere le condotte descritte, ma è necessaria l'appartenenza ad un'organizzazione i cui obiettivi o attività siano diretti al compimento di quelle specifiche condotte. Anche l'ordinamento tedesco prevede, al pari di quello italiano, una progressione sanzionatoria in base al ruolo svolto dal singolo all'interno dell'organizzazione e, al pari di quello norvegese, punisce la minaccia di compiere uno dei reati sopra descritti.

A livello individuale invece, gli atti terroristici sono puniti secondo quello che è il generale statuto criminale, ovvero i soggetti non associati rispondono dei reati comuni.

È necessario poi ricordare che, nel 2009, attraverso la legge sull'incriminazione della preparazione di gravi violenti reati che comportino pericolo per lo Stato (articoli 89a, 89b e 91 del Codice Penale), sono state introdotte tre nuove disposizioni. Attraverso queste, non solo è punibile la preparazione di violenti attacchi da parte di singoli individui, ma è anche vietato intraprendere e mantenere contatti con un'organizzazione terroristica per la ricezione di istruzioni per tali scopi.

Infine, una *terza categoria di Stati* è rappresentata dai paesi di common law¹² che, ontologicamente, sono dotati di un apparato normativo strutturalmente diverso rispetto ai sistemi di civil law. In Europa l'unico Stato rientrante in questa categoria è la Gran Bretagna.

Il punto di partenza per lo studio dei reati di terrorismo nel sistema anglosassone è senza dubbio rappresentato dal Terrorism Act del 2000, che all'art.1 definisce l'atto terroristico come l'utilizzo o la minaccia di una specifica azione finalizzata agli scopi sopra indicati. Numerose sono poi le specificazioni e gli atti normativi¹³ che nel tempo hanno

¹² L'enciclopedia Treccani definisce la common law (trad. "legge comune") in termini di diritto consuetudinario fondato sul principio dello stare decisis; sistema giuridico dei Paesi Anglo-sassoni e, in particolare, della Gran Bretagna, degli Stati Uniti d'America e dei Paesi del Commonwealth britannico.

¹³ The Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001; The Prevention of Terrorism Act 2005; The Terrorism Act 2006; The Terrorism (United Nations Measures) Order 2006; The Counter-Terrorism Act 2008; The Terrorism (United Nations Measures) Order 2009; The Terrorist Asset-Freezing Act 2010; The Counter-Terrorism and Security Act 2015.

riempito di contenuto la legislazione antiterrorismo del paese inglese. Già lo stesso Terrorism Act del 2000 aveva previsto altre fattispecie di reato che rientrano nella categoria di atti terroristici¹⁴; inoltre, il Counter Extremism Strategy 2015 ha specificato il significato di estremismo, riferendosi con tale termine all' "opposizione vocale o concreta ai nostri valori fondamentali, inclusa la democrazia, il ruolo della legge, la libertà individuale, il rispetto e la tolleranza per le diverse fedi e credenze...".

In conclusione, è opportuno sottolineare che il legislatore comunitario è nuovamente intervenuto nel 2017, continuando il processo di armonizzazione, attraverso la Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo.

Tale atto sostituisce la decisione quadro 2002/474/GAI, modifica la decisione 2005/671/GAI e ribadisce la necessità che la definizione dei reati di terrorismo, dei reati riconducibili a un gruppo terroristico e dei reati connessi ad attività terroristiche siano oggetto di un'ulteriore armonizzazione in tutti gli Stati membri, al fine di contemplare in modo più completo le condotte connesse, in particolare, ai combattenti terroristi stranieri e al finanziamento del terrorismo.

La direttiva elenca in modo sufficientemente esaustivo vari reati gravi, che vengono suddivisi in tre macro-categorie: reati di terrorismo¹⁵, reati riconducibili ad un gruppo terroristico¹⁶, reati connessi ad attività terroristiche¹⁷.

¹⁴ A titolo di esempio: divulgare informazioni che possano pregiudicare un'investigazione riguardo il terrorismo o interferire su prove rilevanti (art 39); il fornire o ricevere istruzioni per la creazione di esplosivi, armi, materiali radioattivi... (art 54); l'incitamento nei confronti di un'altra persona affinché compia atti terroristici (art. 58).

¹⁵ Indicati all'art. 3 della Direttiva: reati in base al diritto nazionale che, per la loro natura o per il contesto in cui si situano, possono arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale, quando sono commessi con uno degli scopi elencati al paragrafo 2: Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano considerati reati di terrorismo i seguenti atti intenzionali: a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso; b) attentati all'integrità fisica di una persona; c) sequestro di persona o cattura di ostaggi; d) distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private che possono mettere in pericolo vite umane o causare perdite economiche considerevoli; e) sequestro di aeromobili o navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci; f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di esplosivi o armi da fuoco, comprese armi chimiche, biologiche, radiologiche o nucleari, nonché ricerca e sviluppo di armi chimiche, biologiche, radiologiche o nucleari; g) rilascio di sostanze pericolose o il cagionare incendi, inondazioni o esplosioni i cui effetti mettano in pericolo vite umane; h) manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane; i) interferenza illecita relativamente ai sistemi, ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2013/40/UE del Parlamento e del Consiglio (1) nei casi in cui si applica l'articolo 9, paragrafo 3 o l'articolo 9, paragrafo 4, lettere b) o c), di tale direttiva in questione e interferenza illecita relativamente ai dati, di cui all'articolo 5 di tale direttiva nei casi in cui si applica l'articolo 9, paragrafo 4, lettera c), di tale direttiva; j) minaccia di commettere uno degli atti elencati alle lettere da a) a i).

2. Gli scopi di cui al paragrafo 1 sono: a) intimidire gravemente la popolazione; b) costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto; c) destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale.

¹⁶ Art. 4 della Direttiva: Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché i seguenti atti, se intenzionali, siano punibili come reato: a) direzione di un gruppo terroristico; b) partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, anche fornendogli informazioni o mezzi materiali, ovvero tramite qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose del gruppo terroristico.

¹⁷ Dall'art. 5 all'art. 12 della Direttiva: pubblica provocazione per commettere reati di terrorismo, reclutamento a

Fermo restando che molte delle condotte delle quali l'Unione chiede agli Stati Membri l'incriminazione erano già state introdotte negli ordinamenti a seguito della decisione 2005/671/GAI del Consiglio e della Risoluzione O.N.U. n. 2178/2014, gli ordinamenti europei sono obbligati a recepire la Direttiva (UE) 2017/541 entro l'8 settembre 2018.

fini terroristici, fornitura di addestramento a fini terroristici, ricezione di addestramento a fini terroristici, viaggi a fini terroristici, organizzazione o agevolazione di viaggi a fini terroristici, finanziamento del terrorismo, altri reati indicati dall'art. 12.

Capitolo III

Gli strumenti di prevenzione e repressione

3.1. Introduzione.

A fronte della minaccia terroristica di matrice politico-religiosa radicale, tutti gli Stati europei hanno rafforzato, implementato e modificato gli strumenti di indagine in una chiave marcatamente preventiva.

Per utilizzare le parole del giurista tedesco *Günther Jakobs*¹, nei casi di “*Feindstrafrecht*” è necessario innalzare l’efficacia e l’intensità delle misure preventive e dei poteri dell’esecutivo, abbassando conseguentemente il livello delle garanzie, al fine di tutelare l’ordine democratico minacciato e la sicurezza pubblica².

In termini operativi, tale necessità si traduce spesso con la dichiarazione dello stato di emergenza o con la creazione di regimi derogatori speciali destinati ad una specifica minaccia, quale quella attuale del terrorismo di matrice jihadista.

Quale che sia la via utilizzata, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo ha più volte ribadito³ che l’art. 15 C.E.D.U. rappresenta un limite invalicabile anche nella lotta al terrorismo⁴.

La disposizione in parola rappresenta infatti un punto di equilibrio tra le esigenze di repressione e la salvaguardia delle libertà democratiche, attribuendo allo Stato “un potere particolarmente ampio e generale di deroga agli obblighi previsti dalla Convenzione europea, fatta eccezione per quanto riguarda i diritti intangibili – considerati il c.d. “*noyau dur*” della Convenzione europea – previsti dagli artt. 2, 3, 4§ 1 e 7 della C.E.D.U. e non derogabili”⁵.

¹ Jakobs ha elaborato il concetto di “diritto penale del nemico”, presentato per la prima volta nel 1985, nella Relazione alle Giornate dei Penalisti tedeschi a Francoforte sul Meno. Tale teoria disegna una sorta di doppio binario repressivo-sanzionatorio: al diritto penale del cittadino (*Bürgerstrafrecht*), ossia di colui che delinque senza mettere in discussione le basi dell’ordinamento giuridico, si contrappone il diritto penale del nemico (*Feindstrafrecht*), ovvero la normativa di contrasto prevista per i soggetti che vogliono distruggere i principi fondamentali dello Stato di diritto e l’ordinamento sociale di un Paese.

² Per un commento sul diritto penale del nemico si veda R. RAZZANTE, G. TARTAGLIA POLCINI, *Diritto penale del nemico, una risposta possibile al terrorismo*, in <http://www.leurispes.it/diritto-penale-del-nemico-una-risposta-possibile-al-terrorismo/>, 07/07/2016.

³ Per approfondimenti si vedano le seguenti sentenze della Corte: *El Hasky c. Belgio* 2012, per il divieto di tortura; *Nasr e Ghali c. Italia* 2016, per le consegne straordinarie e le detenzioni segrete; *A. and Others c. Regno Unito* 2014, per il diritto di difesa.

⁴ G. M. FLICK, *I diritti fondamentali della persona alla prova dell'emergenza*, in *Giur. It.*, 2008.

⁵ C. PELOSO, *La scelta della Francia di autorizzarsi a derogare la Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo: la portata dell’articolo 15 CEDU nel quadro dello stato di necessità*, in *La Legislazione Penale*, 25/02/2016.

In riferimento alle forme derogatorie adottate, ogni Stato disciplina in modo diverso le strategie di contrasto⁶, prevedendone durata, presupposti e conseguenze.

In Italia, l'unico stato di emergenza positivizzato è quello previsto dalla Legge n. 225/1992 sulla protezione civile, che riguarda per lo più eventi sismici, metereologici e calamità naturali.

Il livello di allarme terroristico si fissa invece sulla base del "Piano nazionale per la gestione di eventi di natura giornalistica e l'eventuale unità di crisi". A norma del decreto del ministero dell'Interno del 6 maggio 2004, il Governo, su indicazione del Comitato di analisi strategica antiterrorismo (C.A.S.A.), stabilisce il livello di allerta sulla base di una scala formata da cinque livelli catalogati per ordine di gravità crescente:

- Charlie: situazione normale o allarme segnalato ma ipotetico. In tali casi, viene informato il personale di sicurezza dell'esistenza di una segnalazione ma non si modificano le procedure di sicurezza.

- Bravo: rischio concreto. Tale livello è stato disposto per alcuni obiettivi a seguito dell'attentato alle Torri Gemelle del 2001.

- Alfa 3: esiste una probabilità terroristica non prevedibile.

- Alfa 2: attuale livello terroristico in Italia⁷.

- Alfa 1: attentato terroristico in corso.

In Francia, invece, lo stato di emergenza è regolato dalla Legge n.385/1955, viene dichiarato da un decreto del Consiglio dei Ministri, può rimanere in vigore massimo per 12 giorni, prorogabili con apposita legge. A seguito degli attentati di Parigi del 13 Novembre 2015, *État français ha dichiarato lo stato di emergenza, che è stato poi prorogato per cinque volte, durando fino al 1 novembre 2017. Ovviamente, tale situazione emergenziale ha comportato l'emanazione di leggi fortemente derogatorie dei diritti umani e civili, aspramente contestate da più parti*⁸.

A titolo di esempio, è sufficiente citare la previsione di cui all'art. 6 Legge n. 385/1955: in stato di emergenza, il Ministro dell'Interno e il Prefetto possono disporre gli arresti domiciliari nei confronti di un soggetto nei confronti del quale sussistano gravi motivi per ritenere che il suo comportamento costituisce una minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico, possono effettuare, sia di giorno che di notte, perquisizioni senza mandato in qualsiasi luogo frequentato dal soggetto, possono ordinare la chiusura di luoghi pubblici e vietare determinate riunioni di soggetti. Il profilo maggiormente problematico di tali misure risulta essere l'assenza quasi totale di un controllo giurisdizionale.

⁶ Sentenza Corte Cost. n. 157/1985: "l'emergenza nella sua accezione più propria è una situazione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima sì misure insolite, ma anche che queste perdono legittimità se protratte nel tempo".

⁷ <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-08-18/alfa-3-alfa-2-altri-livelli-intermedi-212639.shtml?uuiid=AEZ62oEC&nml=2707>

⁸ Amnesty International, *A right not a threat. Disproportionate restrictions on demonstrations under the state of emergency in France*, London, 2017; B. BOUTIN, C. PAULUSSEN, *From the Bataclan to Nice: a critique of France's State of Emergency Regime*, Asser Policy Brief 01/2016; CNCDH, *Statement of Opinion on the State of Emergency*, 2016, <http://www.cncdh.fr/fr/publications/avis-sur-le-projet-de-loi-de-lutte-contre-le-crime-organise-et-le-terrorisme>; E. Daoud, *Etat d'urgence et contrôle du juge administratif: la grande illusion*, Rue89 – L'Obs, 3 February 2016, [https://www.hrw.org/news/2016/02/03/france-abuses-under-state-emergency](http://rue89.nouvelobs.com/blog/oh-my-; Human Rights Watch. France: Abuses Under State of Emergency</i>, 3 February 2016, <a href=).

Difatti, la qualifica di minaccia per la sicurezza e l'ordine pubblico attribuita ad un determinato soggetto avviene attraverso le c.d. "white notes", ovvero documenti succinti redatti dall'Agenzia di Sicurezza e Intelligence, non firmati né datati, privi di una motivazione esaustiva.

Inoltre, la riforma del 2017, che ha consentito al Paese di uscire dallo Stato di emergenza, ha attribuito poteri ancora più marcati all'autorità amministrativa a discapito di quella giudiziaria più garantista⁹.

Nel presente capitolo si analizzeranno i principali strumenti di contrasto al terrorismo utilizzati da alcuni Stati Europei, soffermandosi ovviamente su quelli che hanno trovato maggiore applicazione e su quelli di recente creazione¹⁰. Proprio per la delicata situazione creatasi negli ultimi anni a causa degli attacchi terroristici rivendicati dallo Stato Islamico (IS), la maggior parte di tali misure riguardano il fenomeno dei foreign fighters e quello dei returnees.

Nella presente trattazione l'arsenale normativo degli Stati è stato suddiviso in strumenti di acquisizione delle prove o delle informazioni, a seconda che gli elementi raccolti siano o meno utilizzabili nel processo penale, e misure amministrative coercitive.

Appare inoltre opportuno puntualizzare che, in linea generale, una volta raccolte le informazioni, l'utilizzo di queste può avvenire in due modi: all'interno di un'aula di un tribunale, qualora non vi siano vincoli normativi alla loro utilizzabilità e le stesse abbiano una consistenza tale da poter essere qualificate in termini di prova, oppure a fini amministrativi, spesso più efficaci anche se più derogatori.

3.2. Intercettazioni.

(Italia, Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna)

L'intercettazione di comunicazioni o conversazioni telefoniche, informatiche, telematiche e quelle ambientali, anche chiamate conversazioni "tra presenti", rappresentano indubbiamente il più efficace mezzo di ricerca della prova.

Di norma, in tutti gli ordinamenti europei, è necessaria un'autorizzazione da parte dell'organo giudiziario, che dispone le operazioni di captazione in caso di gravi indizi di reato. Delle comunicazioni così intercettate è redatto un verbale; poi le registrazioni vengono messe a disposizione delle parti ed entrano nel fascicolo processuale per il quale erano state disposte.

Oltre a questa ordinaria tipologia, esistono poi altre disposizioni utilizzabili in casi particolari.

L'ordinamento italiano prevede ad esempio le c.d. intercettazioni preventive¹¹, ovvero la captazione di conversazioni o comunicazioni necessarie per l'acquisizione di notizie concernenti la prevenzione di delitti che destano particolare allarme sociale o minacciano l'ordine e la sicurezza pubblica. Queste erano inizialmente previste per i reati di mafia, poi, a seguito

⁹ A titolo di esempio: possibilità di chiudere momentaneamente le moschee per un periodo massimo di 6 mesi anche in caso di diffusione di idee (concetto molto esteso) legate al terrorismo; messa a rischio della residenza di un individuo sospettato di attività terroristiche; potere dei prefetti di istituire perimetri di sicurezza in occasione di qualsiasi evento pubblico, con tanto di perquisizione obbligatoria per l'accesso; più poteri ai servizi di intelligence e antiterrorismo in materia di intercettazioni e sorveglianza elettronica.

¹⁰ Ad esempio si ometteranno di esaminare misure comuni e prive di particolari differenze o peculiarità a livello comparatistico, quali perquisizioni e sequestri. Inoltre non verranno analizzate neanche le misure di contrasto al finanziamento del terrorismo, quali congelamento di beni, S.O.S., confische, che meritano uno studio autonomo e separato.

¹¹ Art. 226 norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del c.p.p.

dell'11 settembre 2001, il decreto 374/2001 ha ampliato la loro applicabilità anche ai reati con finalità di terrorismo o di eversione. Successivamente, nel 2015, il c.d. "pacchetto sicurezza" ha nuovamente ampliato il ventaglio di reati per i quali possono essere disposte, includendovi anche i delitti, consumati o tentati, con finalità di terrorismo, richiamati dall'art. 51 comma 3-quater c.p.p.¹².

Gli elementi così acquisiti non entrano nel processo penale, ma possono solamente essere utilizzati a fini investigativi, essendo un mezzo preventivo e non repressivo, fortemente derogatorio del diritto alla riservatezza e alla segretezza delle comunicazioni e, per questo, non possono essere in alcun modo divulgate. Oltre ad essere diversi i presupposti e le finalità, sono diverse anche le tempistiche, i soggetti competenti a richiederle e l'oggetto. Difatti, l'articolo prevede la disciplina derogatoria sia per le intercettazioni ambientali, anche in luoghi di privata dimora, che per quelle telefoniche, telematiche e qualsiasi altra informazione utile detenuta dai gestori di telecomunicazioni, compresi i tabulati telefonici e la localizzazione dei dispositivi di comunicazione mobile.

Tale disciplina si trova a livello europeo in molti altri Stati. Le intercettazioni sono infatti previste dal capitolo V della Nuova Legge di Polizia n.872/2011 finlandese, dalla legge n.346/1991 francese, dal Terrorism Prevention and Investigations Measures Act 2011 inglese nonché dalla legge federale tedesca (Bundeskriminalamtgesetz) per i reati di cui all'art. 100A c.p.p..

A differenza delle intercettazioni italiane, che comunque prevedono una presenza dell'autorità giudiziaria, dovendo l'organo dell'esecutivo avanzare comunque una richiesta al Procuratore della Repubblica competente, le intercettazioni preventive tedesche, anch'esse previste in caso di grave pericolo per lo Stato o per la sicurezza nazionale, non ammettono alcun controllo giudiziario.

Infine, in Spagna, per poter procedere con le intercettazioni, è necessaria l'autorizzazione da parte di un giudice, ma, l'art. 579.4 della LECr stabilisce eccezionalmente che, in caso di emergenza, il Ministro dell'Interno o il Segretario di Stato per la Sicurezza possono ordinare l'intercettazione di comunicazioni nel corso delle investigazioni. Tale norma è però applicabile solo per i procedimenti aventi ad oggetto reati commessi da gruppi armati o terroristici. In ogni caso, l'autorità deve convalidare il provvedimento amministrativo entro 72 ore.

3.3. Monitoraggio di telecomunicazioni e attività di tracciamento tecnologico.

(Italia, Francia, Norvegia, Regno Unito)

I terroristi di oggi svolgono metà delle loro battaglie su internet. Per questo motivo sarebbe impensabile concepire un'attività di contrasto che non si svolga anche sul terreno virtuale.

In Italia tale attività viene svolta dalla Polizia Postale. Sul sito di quest'ultima, nella sezione "antiterrorismo on-line", si trova una delle migliori spiegazioni di cyber-terrorismo: "Il cyber terrorismo si manifesta con due attività prevalenti: propaganda e attività diretta.

Con l'attività di propaganda si intende diffondere un pensiero o un'ideologia al fine di conquistare pubblico, utilizzando un mezzo di comunicazione che raggiunga il maggior numero di persone possibili. Lo scopo finale della propaganda è quello di cercare di convincere le per-

¹² Per un approfondimento dettagliato in materia di intercettazioni si veda R. CANTONE, T. BAGLIONE, U. NANNUCCI, M. ANCILLOTTI, *Manuale pratico della Polizia Giudiziaria*, Laurus Robuffo, XXIV Edizione, 433-451.

sono ad aderire alla causa e ad apportare il proprio contributo. Uno dei mezzi di propaganda più utilizzati, ad esempio, sono i video che vengono veicolati attraverso vari canali, come i social network, da parte delle organizzazioni terroristiche di matrice jihadista.

L'attività diretta, non meno pericolosa della precedente, è quella che permette di utilizzare direttamente il cyber spazio come mezzo per colpire e dare dimostrazione della propria "potenza di fuoco". Partendo da attacchi dimostrativi come il defacement di un sito web sino alla vera e propria intrusione in un sistema informatico anche complesso. Principali obiettivi di questa attività possono essere ad esempio le infrastrutture critiche di un paese, non solo per creare malfunzionamenti e diffondere il panico tra la popolazione, ma anche per poter sottrarre informazioni segrete¹³.

In quest'ambito, con la legge n.43/2015, il legislatore, oltre a prevedere importanti aumenti di pena in caso di commissione del reato mediante l'uso di strumenti telematici, ha ampliato quanto maturato dall'esperienza di contrasto alla pedo-pornografia on line anche ai reati di terrorismo¹⁴. È stato quindi predisposto un continuo monitoraggio dei siti, la sistemazione di *black list* di siti costantemente aggiornate, la facoltà di ordinare agli *internet providers* di inibire l'accesso ai siti inseriti nella *black list* e di rimuovere contenuti a connotazione terroristica.

Ovviamente queste, e molte altre misure, sono proprie di tutti gli Stati Europei, senza particolari differenze di disciplina.

Il *Counter terrorism and security act* 2015 ha dettagliatamente tipizzato il monitoraggio strategico delle comunicazioni che provengono o sono dirette da e verso il Regno Unito e della navigazione su internet, attraverso particolari filtri lessicali ed ambientali.

Nel 2015 poi è stato emendato il piano di azione dei Paesi Bassi, "*An integrated approach to Jihadism*". Per quanto riguarda il *cybercrime*, le forze di polizia possono eseguire indagini da remoto o segrete sui computer dei presunti terroristi, registrare dati, rendere i dati inaccessibili.

Anche l'art. 222 della legge di procedura penale norvegese prevede molteplici strumenti utilizzabili a scopo preventivo al fine di evitare i reati più gravi, tra i quali appaiono quelli di terrorismo. In particolare, gli strumenti investigativi a disposizione del *Policy Security Service* sono: la perquisizione, la videosorveglianza nascosta, il tracciamento tecnologico, la sorveglianza audio ed altri controlli sugli apparati tecnologici¹⁵. Per essere utilizzati, oltre ad essere necessaria una motivazione ragionevole dalla quale risulti che un soggetto stia per compiere un reato, è altresì indispensabile la probabilità ragionevole che dallo svolgimento di tali azio-

¹³ https://www.commissariatodips.it/approfondimenti/antiterrorismo-online.html?no_cache=1

¹⁴ Art. 2 commi 2, 3, 4 del decreto n.7/2015, come modificato dalla L. 43/2015.

¹⁵ A titolo di esempio, si vedano le Sezioni da 5 a 12 del Capitolo 5 della Nuova Legge di Polizia (872/2011).

[Sezione 8: Traffic data monitoring means obtaining identification data from messages that have been sent from a network address or terminal end device connected to a communications network referred to in section 5 or received by such an address or device, or obtaining the location data of a network address or terminal end device, or temporarily preventing the use of the address or device. Identification data means data which is processed in communications networks for the purpose of transmitting, distributing or providing messages and which concerns messages that can be associated with a subscriber or user, as referred to in section 2(8) of the Act on the Protection of Privacy in Electronic Communications (516/2004). To prevent an offence, the police may be authorised to target traffic data monitoring at a network address or terminal end device in the possession of a person or presumed to be otherwise used by the person if, on the basis of the person's statements, threats or behaviour or otherwise, there are reasonable grounds to believe that he or she would commit (inter alia): 6) preparation of an offence to be committed with terrorist intent].

ni investigative possano derivare informazioni di fondamentale importanza, utili a prevenire l'azione. Inoltre, in virtù dell'art. 216 della medesima legge, la Polizia può chiedere al giudice di autorizzare l'accesso alla lettura di informazioni non pubblicamente disponibili. In particolare, la lettura può includere la comunicazione, i dati immagazzinati elettronicamente e altre informazioni riguardanti l'uso di computer e account, e può essere effettuata anche mediante dispositivi tecnici o programmi di computer. Se necessario, la polizia può bloccare o eludere i sistemi di protezione dei computer e, qualora il giudice non decida altrimenti, bloccare o accedere a permessi fisici in modo da piazzare o rimuovere dispositivi tecnici o software. I limiti sono: è necessario un ragionevole sospetto e deve riguardare materie in cui è prevista reclusione minima di 10 anni; le informazioni ricavate devono fornire informazioni di grande rilevanza che rendano possibile evitare l'atto criminale; è possibile ispezionare soltanto i computer e gli account di coloro che sono sospettati, oppure i medesimi strumenti che si presume che il sospetto possa utilizzare.

Infine, in Francia la riforma del 2011 aveva previsto la possibilità da parte delle forze dell'ordine di raccogliere le informazioni dal sistema computerizzato, ovvero di ottenere materiale non ancora divulgato. Questo rientrava in una politica finalizzata ad attribuire agli organi di polizia la possibilità di infiltrazione cybernetica nei sistemi dei soggetti terroristi. A seguito dell'attentato a Charlie Hebdo, il parlamento francese ha emanato una legge in tema di geo-localizzazione e monitoraggio on line. "Anche le residenze private possono essere monitorate attraverso misure di geo-localizzazione, così come le comunicazioni mobili e via web possono essere intercettate e controllate con l'aiuto di una sorta di "scatole nere" collegate ai server. È proprio questo uno dei più controversi passaggi del disegno di legge: le scatole nere sono algoritmi complessi che i fornitori di servizi internet saranno costretti a installare per smascherare comportamenti sospetti online"¹⁶.

3.4. Modalità di acquisizione di dati identificativi alle frontiere.

(Francia, Gran Bretagna)

In generale, le forze di polizia europee, ma ancor di più i servizi di intelligence, dispongono di modalità di acquisizione dei dati identificativi pressoché infinite: dalle intercettazioni al controllo della titolarità di SIM, dalla verifica della proprietà degli autoveicoli attraverso il controllo sulle targhe ai controlli sugli indirizzi IP.

Stante l'impossibilità di un'analisi compiuta in una materia sterminata, i Paesi maggiormente all'avanguardia in questo campo risultano essere la Gran Bretagna e la Francia e, pertanto, si analizzeranno le riforme francesi più recenti e uno degli strumenti inglesi più incisivi.

Con la Legge francese n.1510/2017 la polizia francese è stata dotata di particolari poteri preventivi. In particolare, la possibilità di controllo da parte della polizia di frontiera dei dati identificativi prima prevista solo all'interno dei porti e degli aeroporti, è stata estesa anche all'interno di un raggio di 20 km dagli stessi e inoltre, tra le disposizioni più criticate, rientra quella che statuisce la possibilità per le forze di sicurezza di ottenere, dalle compagnie aeree, i dati riguardanti i passeggeri, compreso l'itinerario, la modalità di pagamento dei biglietti e ogni informazione sul biglietto.

¹⁶ <https://www.panorama.it/news/esteri/la-nuova-legge-anti-terrorismo-francese/>

Tale legge si inserisce ovviamente in un quadro più ampio, in una politica europea di controllo dei viaggiatori. Il 27 aprile del 2016 è stata infatti approvata la Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi¹⁷. Attraverso tale direttiva, l'organizzazione sovranazionale ha infatti obbligato le compagnie aeree a comunicare alle autorità competenti, specificamente individuate, i dati dei passeggeri¹⁸ per tutti i voli provenienti da Paesi Terzi verso l'Unione Europea e viceversa. Il grande merito di tale direttiva è quello di aver armonizzato a livello europeo la raccolta delle informazioni. Finora, i soli Paesi che hanno recepito la Direttiva in parola sono il Belgio, la Germania e l'Ungheria¹⁹.

Sempre nell'ambito dei controlli alle frontiere si inserisce poi l'art. 2 dell'allegato 7 (*Port and Border Controls*) del Terrorism Act 2000. Anche in assenza di un ragionevole sospetto circa la commissione passata o futura di reati, la polizia inglese, nei porti o nei luoghi di frontiera, ha la facoltà di interrogare gli individui al fine di determinare se il soggetto è o è stato coinvolto nella commissione, preparazione o istigazione di atti di terrorismo. La persona fermata deve fornire tutte le informazioni richieste dall'ufficiale e deve esibire un documento di identità che può essere copiato e conservato dall'autorità. A tali fini, l'ufficiale può fermare un veicolo o una persona (il fermo di persona non può durare più di 6 ore) e può autorizzare l'allontanamento della stessa dalla nave, dal veicolo o dall'aeromobile. Nel caso in cui il soggetto in questione tenti di ostacolare le ricerche o si rifiuti di fornire quanto richiesto dalla polizia, lo stesso può essere punito con la reclusione fino a tre mesi.

Infine, il Counter Terrorism and Security Act 2015 ha previsto l'obbligo delle compagnie aeree europee di fornire dati e informazioni sui passeggeri, compresi quelli riguardanti la carta di credito e, qualora le compagnie si rifiutassero di fornire quanto richiesto, verrebbe disposto il divieto per le stesse di atterrare su suolo britannico.

3.5. Espulsione dello straniero.

(Italia, Germania, Norvegia)

L'espulsione può essere definita come l'allontanamento coattivo di uno straniero che ha in precedenza fatto ingresso nel territorio dello Stato e vi abbia, anche per breve periodo, risieduto.

Secondo Goodwin-Gill, gli Stati hanno "*the right or power or competence to expel aliens*"²⁰; pertanto, prima di iniziare l'analisi delle normative, è opportuno tenere a mente che l'espulsione riguarda sempre soggetti privi di cittadinanza.

In Italia, la dottrina italiana è solita definire lo straniero in termini negativi, ovvero come colui il quale è privo della cittadinanza italiana, avuto riguardo alle norme della L. 5 febbraio 1992 n. 91.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&from=IT>

¹⁸ In particolare, i dati che devono essere comunicati sono: data/e di viaggio, itinerario, informazioni relative al biglietto, indirizzo ed estremi dei passeggeri, informazioni relative al bagaglio, informazioni relative alle modalità di pagamento. Per un'analisi più completa si veda il Comunicato Stampa: <http://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20160407IPR21775/pnr-il-pe-approva-la-direttiva-ue-sull-uso-dei-dati-del-codice-di-prenotazione>

¹⁹ Per un controllo aggiornato si veda <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/NIM/?uri=CELEX:32016L0681>

²⁰ G.S. GOODWIN-GILL, *International Law and the movement of persons between states*, Oxford, Clarendon Press, 1978, 201.

In generale, ci sono moltissimi tipi di espulsione degli stranieri, che comportano sempre l'obbligo di lasciare il territorio dello Stato e il divieto di reingresso²¹.

Innanzitutto, è importante distinguere due macro-categorie, ovvero le espulsioni amministrative, le quali saranno analizzate nella presente trattazione, e quelle giudiziarie²². Le prime sono adottate da organi esecutivi²³ attraverso atti politici altamente discrezionali: in entrambi i casi infatti, il provvedimento è frutto di una procedura molto rapida che si fonda sul mero sospetto, ovvero su concreti indicatori di pericolosità accertati dalle forze di polizia o di intelligence.

L'espulsione disposta dal Prefetto riguarda i casi di irregolarità dell'ingresso (in Italia o nell'area Shengen), di irregolarità del soggiorno, di pericolosità sociale, di inottemperanza all'ordine di allontanamento del Questore o di attuazione di una decisione di allontanamento adottata da altro Stato membro dell'Unione europea. Inoltre, il d.l. n. 7/2015 ha previsto anche la possibilità per il Prefetto di espellere i c.d. *foreign fighters*, ovvero coloro che vogliono prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'art. 270 *sexies* c.p.²⁴

Le espulsioni ministeriali invece vengono disposte per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello Stato o per motivi di prevenzione del terrorismo²⁵. In questi ultimi casi il Ministro dell'interno o, su sua delega, il Prefetto, possono disporre l'espulsione dello straniero appartenente ad una delle categorie di cui all'art. 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (c.d. "Legge Reale")²⁶, o nei cui confronti vi siano fondati motivi per ritenere che la permanenza nel territorio dello Stato possa, in qualsiasi modo, agevolare organizzazioni o attività terroristiche internazionali.

²¹ Si concretizzano nell' accompagnamento immediato alla frontiera a mezzo della forza pubblica (art. 13, comma 4, lett. a) T.U.), e nella segnalazione al SIS (Schengen Information System) per la non ammissione nel territorio degli Stati dell'area Schengen, e comporta il divieto di reingresso, che può essere stabilito in misura superiore a cinque anni (art. 13, co. 14, T.U.).

²² L'espulsione giudiziaria a sua volta può essere disposta a titolo di condanna, come misura di sicurezza o come misura sostitutiva o alternativa alla detenzione.

²³ Art. 13 T.U. Immigrazione: possono essere disposte dal Ministro dell'Interno o dal Prefetto.

²⁴ Art. 4 comma 1 lett. a D.L. 7/2015

²⁵ Art. 3 D.L. 144/2005.

²⁶ - Coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I, titolo VI, del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale;

- coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952, n. 645, e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente;

- coloro che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 645 del 1952, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza;

- coloro che, fuori dei casi indicati nelle lettere d), e) ed f), siano stati condannati per uno dei delitti previsti nella legge 2 ottobre 1967, n. 895, e negli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497, e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato alla lettera d);

- agli istigatori, ai mandanti e ai finanziatori dei reati indicati nelle lettere precedenti. È finanziatore colui il quale fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo cui sono destinati;

- alle persone indiziate di avere agevolato gruppi o persone che hanno preso parte attiva, in più occasioni, alle manifestazioni di violenza di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

Quanto alle differenze tra le due espulsioni ministeriali, la Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi a più battute e, ad oggi, sono essenzialmente due: l'espulsione per motivi di prevenzione del terrorismo, a differenza di quella disposta per motivi di ordine pubblico o sicurezza, può essere disposta anche dal Prefetto, su delega del Ministro, e può essere applicata solo in presenza di specifiche condotte che agevolino in qualche modo il terrorismo, anche internazionale.

In Germania, l'art. 53 dell'Act of Residence, Economic Activity and Integration of foreigners in the Federal territory del 2015, disciplina i casi di espulsione dello straniero che rappresenta un danno per la sicurezza, l'ordine pubblico o i fondamenti dell'ordinamento democratico o per altri interessi significativi per la Repubblica Federale della Germania. Qualora poi allo straniero sia riconosciuto il diritto di asilo e lo status di rifugiato, può essere espulso solo se il suo comportamento rappresenta una grave minaccia per la sicurezza pubblica e l'ordine di legge che interessa un interesse fondamentale della società e l'espulsione è essenziale per proteggere tale interesse.

In Norvegia, i cittadini degli Stati dell'Area Economica Europea e gli stranieri possono essere espulsi qualora mettano a rischio l'ordine pubblico o la sicurezza. L'art. 122 della Legge sull'Immigrazione richiede una minaccia reale, immediata e sufficientemente seria agli interessi fondamentali della società e, al pari della legislazione tedesca, una valutazione comparativa con l'interesse del soggetto, tenuto conto del tempo di permanenza nel Regno, età, stato di salute, situazione familiare, situazione finanziaria, integrazione sociale e culturale nel Regno, connessione con il paese di origine... Anche in Norvegia, l'espulsione è disposta da un organo amministrativo, ovvero la Direzione sull'Immigrazione, e preclude il successivo ingresso dello straniero nel territorio dello Stato permanentemente o per un periodo limitato, comunque non inferiore a due anni. In circostanze particolari, poi, la persona che è stata espulsa può, su richiesta, ottenere l'ingresso nel Regno per brevi visite anche se il divieto di ingresso non è annullato, ma normalmente non prima che sia trascorso un anno dall'uscita.

3.6. Revoca della cittadinanza.

(Belgio, Francia, Paesi Bassi, Gran Bretagna)

La revoca della cittadinanza è una delle misure coercitive più controverse di tutte le legislazioni europee, poiché tocca aspetti fondamentali del diritto internazionale e si intreccia con problematiche di grande attualità.

In linea generale, ciascuno Stato ha l'autorità di prevedere una propria normativa specifica in base alla quale attribuire lo status di cittadino²⁷, che sarà naturalmente influenzata dalle esperienze storiche della nazione. Oltre che appartenenza ad una determinata consociazione politica, la cittadinanza si configura anche come strumento regolatore dei rapporti internazionali, che si pone al centro di trattati fondamentali, come ad esempio la Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 e la Convenzione di New York sullo status degli apolidi del 1954.

Il Belgio, la Francia, i Paesi Bassi e la Gran Bretagna prevedono la revoca della cittadinanza solo per i soggetti dual nationals, ovvero con la doppia cittadinanza, al fine di evitare che il soggetto divenga apolide.

²⁷ Per approfondimenti si veda P. WEIL, *Access to citizenship: a comparison of twenty-five nationality laws*, in Aleinikoff-Klusmeyer, *Citizenship today, Global perspectives and practices*, Washington D.C., 2001.

3.7. Divieto di ingresso nel Paese (entry bans).

(Norvegia, Gran Bretagna, Francia, Paesi Bassi)

Il potere statale di *ius excludendi* è generalmente riconosciuto dal diritto internazionale come manifestazione della sovranità di un Paese.

Nell'ottica dell'attività di contrasto al fenomeno dei *returnees*, ovvero del ritorno dei *foreign fighters* dalle zone di conflitto, molti Stati Europei hanno inserito i c.d. *travel bans*, o *exclusion orders*, che impediscono al soggetto ritenuto un pericolo per la sicurezza nazionale di fare ritorno nel Paese europeo di residenza.

Tale misura è prevista in primo luogo dalla legislazione finlandese, nella c.d. Legge sulle Misure Coercitive n. 806/2011, e dall'art. 126 della Legge sull'immigrazione norvegese e dalle normative inglesi e francesi.

Per quanto riguarda la normativa anglosassone, il Counter Terrorism and Security Act del 2015 ha previsto, tra le altre misure, la possibilità da parte dell'Home Secretary di vietare l'accesso all'interno dei propri confini ad un individuo potenzialmente coinvolto in attività legate al terrorismo internazionale (c.d. temporary exclusion orders (TEOs)).

In Francia invece, nel 2014 è stato introdotto il reato che incrimina i viaggi verso un'area nella quale operano gruppi terroristici e, a norma degli artt. L213-1 – L213-9 del Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (legge sull'immigrazione), è possibile negare l'accesso nei confronti dei potenziali foreign fighters rientranti, attraverso una decisione motivata del Ministro dell'Interno, per un periodo di sei mesi, rinnovabili per un periodo massimo di due anni. Tale normativa si applica ai soggetti stranieri, privi di cittadinanza, che costituiscono una minaccia per l'ordine pubblico.

Infine, nei Paesi Bassi, il Ministro della Giustizia può emettere entry bans nei confronti di stranieri non UE che costituiscono una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza nazionale²⁸, dichiarandoli "stranieri non desiderati".

3.8. Divieto di lasciare il Paese (travel bans).

(Germania, Gran Bretagna, Francia, Paesi Bassi)

A partire dal 2014, sempre grazie alla spinta europea, molti Stati hanno introdotto il reato di trasferimento in territorio estero finalizzato al compimento delle condotte con finalità di terrorismo²⁹. Accanto allo strumento sostanziale, i governi hanno anche spinto per l'adozione di misure amministrative coercitive con la medesima ratio³⁰. I Paesi europei, nell'ottica di prevenire il fenomeno dei combattenti stranieri, hanno quindi cercato di limitare al massimo le possibilità di trasferimento verso l'area Medio-Orientale, in particolare verso la Siria e l'Iraq.

²⁸ Art. 66a e 67 Aliens Act 2000.

²⁹ In Italia, il D.L. n. 7/2015, convertito con modificazioni dalla L. n.43/2015, ha inserito l'art. 270 quater.1 nel codice penale; per un commento si veda F. ROBERTI, L. GIANNINI, *op. cit.* In Francia la L. n.1353/2014 ha inserito nel codice di sicurezza interna l'art. L224-1.

³⁰ Si veda anche il Capitolo 10 della Legge sulle misure coercitive finlandese che, tra le varie prescrizioni, prevede anche il divieto di lasciare il Paese.

In Gran Bretagna, il Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011, prevede ad esempio che, quando il soggetto è sottoposto a un TPIM³¹, le autorità possono imporre un travel ban, ovvero proibire al soggetto di lasciare il territorio britannico, depositando tutti i documenti di viaggio.

In Francia poi, nel 2016 è stato inserito l'art. L224-1 del Code de la sécurité intérieure: anch'esso disciplina una sorta di travel ban. Si tratta infatti di un divieto amministrativo di lasciare il territorio applicabile ai soli cittadini francesi, quando ci sono motivi seri di ritenere che un soggetto stia pianificando un viaggio all'estero al fine di unirsi ad un'organizzazione terroristica.

Infine, la Sezione 23 del Passport Act 2014 (Paesi Bassi), al pari delle altre analizzate, consente al Ministro dell'Interno di revocare o rifiutare il passaporto di un soggetto quando ci sono sufficienti motivi di ritenere che questi intende andare all'estero al fine di compiere atti che possono costituire un pericolo per il Regno.

³¹ Sorta di sorveglianza speciale, per approfondimenti si veda il paragrafo 4.2.4.

Quaderni di  **C.R.S.T.**

Direttore: Ranieri Razzante

1. Dante Gatta, *Africa occidentale e Sabel: problematiche locali dalla valenza globale. Tra terrorismo, traffici illeciti e migrazioni*
2. Miriam Ferrara e Dante Gatta, *Lineamenti di counter-terrorism comparato*