



Nicola Colaianni

(già professore ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Bari
"Aldo Moro", Dipartimento di Giurisprudenza)

**Sicurezza e prevenzione del terrorismo cosiddetto islamista:
il disagio della libertà ***

SOMMARIO: 1. La nuova retorica della sicurezza - 2. Il terrorismo cosiddetto islamista
- 3. Il diritto penale preventivo e la libertà religiosa - 4. Deradicalizzazione e/è laicità - 5.
Sicurezza e libertà: per un orientamento costituzionale.

1 - La nuova retorica della sicurezza

Lungo tutto, o quasi, il secolo scorso la sicurezza pubblica è stata concepita come uno strumento per assicurare l'ordine pubblico, una categoria più ampia perché costituita da quel "complesso dei beni giuridici fondamentali o degli interessi pubblici primari sui quali si fonda l'ordinata convivenza civile dei consociati", al cui mantenimento è preordinato lo strumento della polizia di sicurezza, comprendente "le misure preventive e repressive"¹.

Non erano mancati, per vero, nella giurisprudenza costituzionale segni di interscambiabilità di fatto, se non tra le due categorie concettuali, tra le due espressioni: per esempio, in una importante sentenza sull'apologia di delitto, la stessa Consulta aveva adoperato i beni 'ordine pubblico' e 'sicurezza pubblica' come sinonimi:

"la libertà di manifestazione del pensiero [...] trova i suoi limiti [...] anche nella necessità di proteggere altri beni di rilievo costituzionale e nell'esigenza di prevenire e far cessare turbamenti della sicurezza pubblica, la cui tutela costituisce una finalità immanente del sistema"².

Ma, perfino nel mezzo di un periodo storico segnato dalle stragi e dal

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, è destinato al volume collettaneo, a cura di F. ALICINO, *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello Stato laico*, realizzato nell'ambito di un Progetto di ricerca promosso e finanziato dall'Istituto di Studi Politici S. Pio V di Roma.

¹ Corte cost. 7 aprile 1995, n. 115. Sulla "sicurezza pubblica" come bene rientrante nella più ampia categoria di "ordine pubblico", vedi in sintesi G. DE VERO, voce *Sicurezza pubblica nel diritto penale*, *Digesto delle discipline penali*, UTET, Torino, 1997, p. 285.

² Corte cost. 4 maggio 1970, n. 65.



terrorismo politico interno, a livello legislativo il bene da tutelare veniva individuato nell'ordine pubblico³, mentre per la stessa giurisprudenza la sicurezza pubblica costituiva la "funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico"⁴.

È dopo l'attentato alle Torri gemelle dell'11 settembre, e quelli successivi europei a Londra e Madrid, che la sicurezza scala posizioni a livello mondiale. Si dilata fino a combaciare con l'ordine pubblico e anzi a sostituirlo come bene giuridico primario da tutelare. Nel nostro paese la scalata è evidente nei titoli stessi dati alle leggi promulgate nel nuovo secolo, tutti sulla sicurezza e dimentichi dell'ordine pubblico⁵. Fa eccezione l'ultimo decreto legge che riprende l'accostamento, comparso nella riforma costituzionale del 2001, della sicurezza all'ordine pubblico in modo da formare un'endiadi che non distingue tra l'una e l'altra categoria⁶. Il novellato art. 117 Cost., al secondo comma, lett. h), ha attribuito, infatti, allo Stato la competenza legislativa in materia di "ordine pubblico e sicurezza", creando così una categoria unica (oggetto espressamente di una possibilità di coordinamento tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 118, terzo comma). L'endiadi si ritrova anche in una sentenza pronunciata nello stesso torno di tempo dalla Corte costituzionale, laddove, richiamando l'art. 159, secondo comma, d.lgs. n. 112 del 1998, si precisava che

"tale definizione nulla aggiungeva alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblica tramandata dalla giurisprudenza costituzionale, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento"⁷.

³ L. 22 maggio 1975, recante "disposizioni a tutela dell'ordine pubblico".

⁴ Corte cost. 27 marzo 1987, n. 77; 25 febbraio 1988, n. 218.

⁵ L. 26 marzo 2001, n. 128: "Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini"; l. 24 luglio 2008, n. 125: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"; l. 15 luglio 2009, n. 94: "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"; l. 18 aprile 2017, n. 48: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città"; l. 1 dicembre 2018, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica".

⁶ D.l. 14 giugno 2019: "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica".

⁷ Corte cost. 25 luglio 2001, n. 290.



Tuttavia, la preminenza raggiunta dalla sicurezza rispetto all'ordine pubblico si ricava anche dall'art. 120 cpv. Cost., laddove si prevede il potere sostitutivo dello Stato, tra l'altro, in caso di pericolo grave per la sicurezza pubblica.

Emblematica di questa preminenza è l'elasticità raggiunta dal concetto: sicurezza non è solo quella nazionale (art. 126 Cost.) o dello Stato (art. 117 cpv., lett. *d*), Cost.) ma, a dismisura, quella mondiale, per un verso, e, rimpicciolendosi, quella urbana, per altro verso. La prima è una conseguenza del terrorismo internazionale, costituito, come rilevato anche dalla Cassazione, da atti "compiuti in altre regioni del mondo" e nondimeno perseguibili anche dall'autorità italiana" purché ovviamente "la condotta partecipativa sia commessa, in tutto o in parte, in territorio italiano (art. 6, nonché art. 270-*bis*, terzo comma, cod. pen., come modificato dal d.l. n. 374 del 2001)"⁸. L'interesse alla sicurezza supera i confini, per cui la stabilità socio-politica mondiale si riflette su quella di ogni singolo stato. Ciò spiega l'innalzamento dello status della sicurezza sullo stesso piano della libertà, e della giustizia, operato anche dall'art. 3 della versione consolidata del trattato sull'Unione europea (nel quale già figurava all'art. 2): lo spazio europeo viene definito in fatti come "libertà, sicurezza e giustizia".

La seconda, oggetto della legge n. 48 del 2017, cit., riguarda il degrado delle città in termini di "vivibilità e decoro", che sono i caratteri cui afferisce il "bene pubblico" della sicurezza urbana (art. 4 l. cit.). Qui si passa dalle misure preventive nei confronti di un possibile terrorista internazionale a quelle nei confronti degli odierni oziosi e vagabondi, individuabili nelle prostitute, nei senza fissa dimora, negli immigrati irregolari, nei nomadi⁹. Di più: dagli interventi di carattere penale repressivo, con forte anticipazione della soglia di punibilità, agli

"interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile".

Interventi di questo genere a tutela della sicurezza rientrano nella

⁸ Cass. 26 ottobre 2018, n. 49128.

⁹ Così **M. PELISSERO**, *Il potenziamento delle sanzioni punitive e delle misure di prevenzione personali nel nuovo decreto sicurezza*, in *Studium iuris*, 2017, p. 1104. Cfr. **M. PAVARINI**, *Degrado, paure e insicurezza nello spazio urbano*, in *Sicurezza e diritto penale*, a cura di M. DONINI, M. PAVARINI, Bononia University Press, Bologna, 2011, p. 33.



vasta gamma dei compiti di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà dei cittadini. La Costituzione li pone a carico della Repubblica (art. 3) nelle sue varie articolazioni perché ognuno di essi ha bisogno di politiche appropriate non essendo riducibili a semplici aspetti del generale problema "sicurezza". Perciò fino alla legge n. 48 del 2017 veniva escluso che "sicurezza" potesse avere "una portata estensiva, in quanto distinta dall'ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via". Essa perciò abbracciava "non qualsiasi interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma soltanto quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile". Vale a dire, il

"settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico", riguardante "le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento"¹⁰.

Così circoscritta, la sicurezza è solo una condizione generale necessaria per l'esercizio dei diritti di libertà e perciò anche limite a tale esercizio, come espressamente menzionato dalla Costituzione per la libertà di circolazione (art. 16) e la libertà di riunione in luogo pubblico (art. 17): e, secondo la Corte costituzionale, anche per il "diritto di libera manifestazione del pensiero", con il quale, dato che "il concetto di limite è insito nel concetto di diritto", non può pensarsi che la Costituzione "abbia sottratta alla polizia di sicurezza la funzione di prevenzione dei reati"¹¹.

Invece, con l'ampliamento, e la nuova retorica, del concetto, la sicurezza finisce per coincidere con la libertà sostanziale: una dimensione della libertà, che non si manca di ritenere implicita nel costituzionalismo moderno¹² a cominciare da Hobbes e Montesquieu, del quale si cita l'affermazione "La libertà politica consiste nella sicurezza, o almeno nell'opinione che si ha della propria sicurezza"¹³. In effetti la citazione - non così assertiva quale appare se si guarda al suo contesto, relativo alla contrapposizione della libertà/sicurezza al dispotismo - apre la strada a una visione della sicurezza anche soggettiva e dipendente dalla percezione

¹⁰ Così la Corte costituzionale nelle sentenze nn. 290/2001, cit.; 26 luglio 2002, n. 407; 1 giugno 2004, n. 162; 22 giugno 2006, n. 23.

¹¹ Corte cost. 14 giugno 1956, n.1.

¹² T.E. FROSINI, *Il diritto costituzionale alla sicurezza*, in *forumcostituzionale.it*.

¹³ C.L. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, BUR, Milano, 1989, Libro XII, Cap. I, p. 341.



personale e dal sentimento comune: cioè dalla *certainty* piuttosto che dalla *safety*¹⁴.

Così, per fare l'esempio dell'Italia, secondo i dati trimestrali raccolti al 31 marzo 2019 e raffrontati con lo stesso periodo 2018 dal Viminale¹⁵ essa è diventata uno dei Paesi più sicuri, o meno insicuri, dell'Unione Europea: -9,2% i reati in generale, -15% gli omicidi, le violenze sessuali e i tentati omicidi. A incidere di più sulla sfera personale sono, com'è noto, i furti in casa, perché diffondono insicurezza: ma anch'essi registrano un meno 8,5% nel 2017 rispetto al 2016. Eppure cresce la paura¹⁶, reale o favorita da politica e media con la loro "narrazione ansiogena"¹⁷ di fatti criminali, pur come detto in diminuzione.

L'alto grado di insicurezza percepita è il primo prodotto del populismo penale associato al populismo politico, una costruzione sociale dei media e in particolare della televisione¹⁸. Elevare la sicurezza percepita, la *certainty*, a bene giuridico è certamente improprio¹⁹ perché essa si confonde e corrisponde in realtà alla funzione della sicurezza, "quale fine di prevenire anticipatamente aggressioni a vari beni giuridici"²⁰. In nome di un'assoluta e oltranzistica difesa di questo genere di sicurezza possono essere compromessi i diritti individuali costituzionalmente riconosciuti in una sorta di collettiva "ansia che cancella i diritti"²¹ perché il valore della sicurezza collettiva "ognuno di noi tende immediatamente a confonderlo

¹⁴ A differenza della lingua italiana, che ha un solo termine, l'inglese, rileva **Z. BAUMAN**, *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano, 2000, ha termini distinti: *safety* per la l'incolumità, *certainty* per la percezione personale.

¹⁵ <http://www.interno.gov.it/it/notizie/reati-92-3187>.

¹⁶ Secondo il rapporto Censis - Federsicurezza su *La filiera della sicurezza in Italia* del 27 giugno 2018, "La criminalità continua ad essere ritenuta un problema grave, segnalato dal 21,5% degli italiani, al quarto posto dopo la mancanza di lavoro, indicata dal 52,4% della popolazione, l'evasione fiscale (29,2%) e l'eccessivo prelievo fiscale (24%)".

¹⁷ Così il *rapporto 2017 sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa* dell'Osservatorio europeo della sicurezza (in <https://www.fondazioneunipolis.org>).

¹⁸ **L. FERRAJOLI**, *Il populismo penale nell'età dei populismi politici*, in *Questione giustizia*, 2019, n. 1, p. 79. Sui vari aspetti e riflessi del populismo nel diritto vedi i contributi di **AA. VV.**, *Populismo e diritto*, numero speciale di *Questione giustizia*, 2019.

¹⁹ Cfr. **M. DONINI**, *Sicurezza e diritto penale. La sicurezza come orizzonte totalizzante del discorso penale*, in *Sicurezza e diritto penale*, cit., p. 25; **D. PULITANÒ**, *Sicurezza e diritto penale*, *ibidem*, p. 121.

²⁰ **A. CAVALIERE**, *Può la 'sicurezza' costituire un bene giuridico o una funzione del diritto penale?*, in *Critica del diritto*, 2009, p. 54, seguito da **F. FASANI**, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Wolters Kluwer-CEDAM, Padova, 2016, p. 391.

²¹ È il titolo di un articolo pubblicato un mese dopo l'attentato alle torri gemelle da **S. RODOTÀ**, *L'ansia che cancella i diritti*, in *La Repubblica* dell'11 ottobre 2001.



con la propria sicurezza individuale”²². Il rischio è quello, per usare una metafora di Winfried Hassemer, di un diritto fondamentale alla sicurezza “*geisterfarher*”, che - come l’autista che guida contromano in autostrada convinto di “guidare bene”²³ - viene assimilato agli altri diritti fondamentali mentre va in direzione diametralmente opposta.

Per evitare questo rischio è necessario assumere nell’analisi giuridica la dimensione oggettiva della sicurezza come incolumità personale, esclusa ogni soggettiva percezione individualistica. In questi limiti ristretti e oggettivi si può anche configurare, come si comincia a sostenere, un diritto alla sicurezza (= incolumità) individuale concretamente “afferrabile”, alla pari per esempio della libertà di circolazione o di espressione, e quindi giudizialmente azionabile non solo come immunità da costrizioni nell’esercizio delle libertà, cioè come libertà negativa, ma anche come libertà positiva²⁴: ho diritto a essere sicuro, a vedermi assicurato l’esercizio della mia libertà, per esempio, di circolazione contro aggressioni subite come passeggero sulle vetture della metropolitana ma, perciò appunto, anche a vedermi approntare misure precauzionali idonee a impedire che tali aggressioni si verifichino²⁵. In questi limiti oggettivi è pure possibile orientarsi costituzionalmente nel necessario bilanciamento con la libertà, come in questo saggio si cercherà di fare dopo aver focalizzato la causa dell’insicurezza attuale.

2 - Il terrorismo cosiddetto islamista

²² M. BARBERIS, *Non c’è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Il mulino, Bologna, 2017, p. 71.

²³ W. HASSEMER, *Perché punire è necessario*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 77 s., che osserva poi in nota che “la metafora del *geisterfahrer* rende bene anche l’autoreferenzialità e la “pericolosa” ingenuità (nel senso letterale del termine) del diritto alla sicurezza nel suo (non) dialogo con gli altri diritti fondamentali”.

²⁴ M. BARBERIS, *Non c’è sicurezza senza libertà*, cit., p. 89; cfr. anche, su questo punto adesivamente, A. PINTORE, *Non c’è libertà senza sicurezza*, in *Ragion pratica*, 2018, p. 102 s.

²⁵ Si tratta del caso giudicato dalla Corte costituzionale sudafricana, secondo cui “An obligation to ensure that reasonable measures are taken to provide for the security of rail commuters whilst they are making use of rail transport services provided and ensured”: South Africa Constitutional Court, *Rail Commuters Action Group v Transnet Ltd t/a Metrorail* (CCT 56/03) [2004] ZACC 20; 2005 (2) SA 359 (CC); 2005 (4) BCLR 301 (CC) (26 November 2004)



Se la sicurezza è diventata la priorità delle politiche dell'Occidente lo si deve, come già detto, all'affacciarsi devastante del terrorismo internazionale.

Non è facile dare una definizione sufficientemente condivisa del fenomeno²⁶, che in effetti si colora diversamente a seconda della provenienza e del teatro d'intervento. Tuttavia, al livello del diritto positivo, la definizione delle condotte con finalità di terrorismo fornita dall'art. 270-*sexies* cod. pen. sembra adeguatamente comprensiva del fenomeno:

“Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno a un Paese o a 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”.

Questa definizione, vincolante per l'interprete italiano, corrisponde in sostanza a quella data in diverse organizzazioni internazionali e appare corretta perché abbraccia le varie finalità che si intendono raggiungere con l'uso della violenza o anche solo della minaccia: intimidire la popolazione o costringere, condizionare governi e istituzioni, destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali di un paese (non solo il nostro) o di organizzazioni internazionali. La definizione è aperta grazie al rinvio mobile alle definizioni del fenomeno contenute in convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia, tra le quali assume particolare interesse quella della NATO²⁷, che si segnala per il fatto di indicare più specificamente gli obiettivi del terrorismo: politici, religiosi o ideologici.

Si può discutere se questi tre obiettivi siano realmente distinti tra loro. Anche laddove l'obiettivo sia immediatamente religioso - si pensi al

²⁶ Sulla difficoltà delle stesse Nazioni Unite nell'elaborare una definizione condivisa di terrorismo vedi **L. MARINI**, *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, in *Terrorismo internazionale, politiche della sicurezza, diritti fondamentali*, numero speciale di *Questione giustizia*, 2016.

²⁷ Per esempio, quella della NATO: “the unlawful use or threatened use of force or violence against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies to achieve political, religious or ideological objectives (*NATO Glossary of Terms and Definitions*’, AAP-06, ed. 2014, http://wcnjk.wp.mil.pl/plik/file/N_20130808_AAP6EN.pdf).



primo atto di terrorismo religioso, l'assalto alla Grande Moschea della Mecca nel novembre 1979²⁸ e a quelli di questi anni nelle chiese degli stati africani e asiatici islamizzati - pare evidente, infatti, che sullo sfondo l'obiettivo unificante sia di carattere politico mentre l'ideologia religiosa serva a giustificare l'azione terroristica per raccogliere il consenso e il sostegno dei cittadini fedeli di quella religione, distraendone l'attenzione proprio dagli obiettivi politici. Tuttavia, l'attributo che ordinariamente si assegna nel nostro come negli altri Paesi occidentali²⁹, al terrorismo odierno, tale che gli altri due rimangono assorbiti, è "religioso": dove per religioso s'intende, e il più delle volte si dice esplicitamente, islamico o jihadista.

È corretto questo accostamento? Ed è necessario, o almeno utile, per contrastare più efficacemente il terrorismo? Comprendere le motivazioni del fenomeno criminoso certamente aiuta a contrastarlo tanto quanto studiarne l'organizzazione. Ma in questo caso sembrano necessarie alcune precisazioni, cominciando dal primo interrogativo sulla legittimità dell'accostamento di questo terrorismo all'Islam.

In realtà, come ha considerato il Parlamento europeo in una Risoluzione dedicata al fenomeno,

"il terrorismo e la radicalizzazione causano molti stereotipi in merito alle religioni, cosa che a sua volta provoca un inasprimento dei reati generati dall'odio e dell'incitamento all'odio motivati dal razzismo, dalla xenofobia o dall'intolleranza nei confronti di pareri, convinzioni o religioni", laddove "è l'uso perverso della religione, e non la religione in quanto tale, una delle cause della radicalizzazione"³⁰.

La risoluzione europea, come si vede, non indugia sul problema e parla senz'altro di "matrice religiosa" e anzi "jihadista"³¹, dando la percezione di un legame oggettivo tra terrorismo e religione islamica:

²⁸ Individuato come l'inizio del "conto alla rovescia" dell'11 settembre da **Y. TROFIMOV**, *The Siege of Mecca: The Forgotten Uprising in Islam's Holiest Shrine and the Birth of Al Qaeda*, Doubleday, New York, 2007, p. 7.

²⁹ Vedi **F. ALICINO**, *Il significato concreto e le implicazioni giuridiche del terrorismo (religioso). Il caso italiano*, in *Rivista trimestrale della Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia*, vol. 1, 2019, pp. 127-147.

³⁰ Risoluzione del Parlamento europeo sulla "prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento dei cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche", 25 novembre 2015 (2015/2063 (INI)). Come osserva giustamente con riferimento all'Islam l'autrice di un importante *reportage* sulla "guerra santa" **S. MEKHENNET**, *Da sola oltre le linee della Jihad*, Francesco Brioschi editore, Milano, 2018, p. 407, "Non è la religione a radicalizzare le persone, sono le persone a radicalizzare la regione".

³¹ Aggettivo ripreso per esempio nella proposta di legge A.C. 3558-A approvata nella scorsa legislatura dalla Camera ma poi arenata in Senato.



l'espressione "terrorismo di matrice religiosa", che compare nella Risoluzione, dà infatti l'impressione di un rapporto naturale, madre-figlia, causa-effetto, tra religione e terrorismo. D'altro canto nessun dubbio al riguardo assale anche la giurisprudenza di casa nostra, per cui "il richiamo alla *Jihad* islamica, che costituisce la fonte di ispirazione, dichiarata e non controversa, delle azioni militari dello Stato Islamico"³².

Del resto, nel linguaggio comune gli aggettivi usati sono "jiadhista" e "islamico". Il primo però è tecnicamente inappropriato, e urtante per la stragrande maggioranza dei musulmani, la *jihad* essendo uno "sforzo estremo" per aiutare sé e gli altri a "conoscere la propria essenza" e "non è un equivalente preciso di guerra"³³. Più corretto appare il secondo, che corrisponde all'aggettivo *islamic*, il quale ricorre nell'espressione di uso comune nei documenti internazionali "*so called islamic terrorism*" ed è raccomandato per esigenze di cooperazione investigativa internazionale da magistrature e forze di polizia di vari Paesi islamici³⁴. Data la notevole carica di ambiguità, di cui s'è detto, al suo posto si potrebbe usare l'aggettivo "islamista", pur a sua volta non scevro d'ambiguità in quanto originariamente adoperato per definire gli studiosi di materie islamiche e non i fanatici seguaci di un'estremizzazione ideologica dell'Islam. Tuttavia, per "raccontare" questa evoluzione all'interno della complessa compagine del mondo islamico, l'Accademia della Crusca ha dato conto del progressivo utilizzo della locuzione 'islam-ista', atta a indicare, appunto, qualcosa o qualcuno legato al fondamentalismo islamico³⁵. Pare perciò preferibile che nella traduzione italiana l'aggettivo *islamic* venga reso con "islamista" e, quindi, che si usi il sintagma "terrorismo islamista", intercalato, come nei documenti internazionali, con l'aggettivo "cosiddetto".

Così corretto l'accostamento a livello lessicale, va peraltro sgomberato il campo da un altro equivoco diffuso e controproducente. Ordinariamente, invero, l'accostamento viene fatto in termini essenzialistici, nel senso cioè che la violenza bellica e sanguinaria sia

³² Così da ultimo Cass. 15 maggio 2017, n. 24103.

³³ F. GÜLEN, *Terrorismo e Jihad*, in *L'islam spiegato a chi ha paura dei musulmani* (a cura di M. ZANZUCCHI), Città nuova, Roma, 2015.

³⁴ Ne riferisce A. SPATARO, *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo nella esperienza giudiziaria: implicazioni etniche, religiose e tutela dei diritti umani*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, a cura di C. DE MAGLIE, S. SEMINARA, Cedam, Padova, 2007, p. 163.

³⁵ <http://www.accademiadellacrusca.it/it/lingua-italiana/consulenza-linguistica/domanderisposte/islamico-islamista>.



nell'essenza dell'Islam. Certo, è agevole trovare numerosi passaggi violenti nel Corano - come anche nella Bibbia ebraica (che sotto questo aspetto quale Antico Testamento ha orientato l'azione dei cristiani e delle chiese ben più, se non proprio in sostituzione, del Vangelo) - ma essi, se analizzati con il metodo storico-critico e contestualizzati in un'epoca in cui le guerre e le violenze erano parte del ciclo normale delle attività umane, appaiono come la parte più caduca di quei libri sacri. E infatti, generalmente, pur quando, come nel caso dei "Fratelli musulmani" di Hasan al-Banna l'appello all'adozione rigorosa della *shari'a* prefiguri univocamente un esito anche politico, antimodernista e antioccidentale³⁶, esso contiene un rifiuto della lotta armata ed è di tipo collaborativo con le istituzioni e con il "tessuto associativo regolarmente costituito"³⁷. Enfatizzare in maniera fondamentalista le ricorrenze letterali che esaltano la violenza e interpretare in termini essenzialistici l'accostamento si rivela, quindi, sbagliato. Come auspicato dalla citata Risoluzione europea del 25 novembre 2015, "il terrorismo non può e non dovrebbe essere associato ad alcuna religione, nazionalità o civiltà specifica".

Il fatto che alcuni gruppi e movimenti terroristici giustifichino la loro condotta con il richiamo a un modello asseritamente religioso non autorizza, quindi, la conclusione che tale legame sia essenziale e oggettivo. Vero è, peraltro, che tutti gli atti di terrorismo realizzati da gruppi religiosamente motivati si sono verificati dopo la rivoluzione iraniana del 1977 e vengono rivendicati in nome di Allah e sovente appropriati, per dir così, dall'Isis. Né queste rivendicazioni religiose trovano smentite ufficiali da parte di autorità religiose giacché nell'Islam - secondo la tradizione più diffusa, che è quella sunnita - non si rinviene un'autorità gerarchica (come, ad esempio, il papa nella chiesa cattolica o i patriarchi ortodossi o le organizzazioni rappresentative delle denominazioni protestanti) deputata a stabilire ufficialmente ciò che è conforme o difforme dal credo della propria organizzazione e, quindi, confermare o infirmare quelle rivendicazioni, a garantire o negare che si tratti di "terrorismo religioso" o "di matrice jihadista"³⁸. La mancanza di un'organizzazione gerarchica nell'Islam, a parte quello sciita, impedisce praticamente una delegittimazione religiosa autoritativa delle rivendicazioni degli attentati

³⁶ Istruttivo il libro-manifesto del nipote di Hasan al-Banna, cittadino europeo, T. RAMADAN, *Islam e libertà*, Einaudi, Torino, 2008.

³⁷ G. KEPEL, *Fitna. Guerra nel cuore dell'Islam*, Laterza, Roma - Bari, 2004.

³⁸ Cfr. gli esempi fatti da M. GRAZIANO, *Guerra santa e santa alleanza. Religioni e disordine internazionale nel XXI secolo*, il Mulino, Bologna, 2014, p. 208 ss. (e anche p. 163 ss.).



che gli autori fanno in nome appunto della religione e, quindi, per tal via finisce per convalidare l'accostamento del terrorismo alla religione islamica.

D'altro canto, per rispondere al secondo interrogativo che si è prima posto, è utile al fine di contrastare più efficacemente il fenomeno una più precisa definizione delle sue motivazioni dichiarate in modo da evitare di disperdere la complessità del fenomeno terroristico nel solo fanatismo religioso, cioè in un elemento di follia, "specialmente del tipo paranoico"³⁹, che pure si riscontra spesso⁴⁰. Il richiamo all'islam aiuta, invero, a comprendere la struttura organizzativa inedita del terrorismo islamista: l'organizzazione orizzontale dell'Islam sunnita, senza autorità gerarchica, coincide con la struttura organizzativa parimenti orizzontale, "a rete", del terrorismo cosiddetto islamista. Non si può asserire, e in fondo è privo di utilità ai fini empirici investigativi, che questo tipo di organizzazione abbia tratto ispirazione proprio da quello simile proprio dell'Islam. Certa è la differenza con l'altra famigerata organizzazione terroristica islamista, *al-Qā'ida*, che si era dotata di un modulo organizzativo gerarchico, simile piuttosto a quello del terrorismo occidentale e, nel campo religioso, a quello prevalente nel cristianesimo. Comunque, sta di fatto che questo modulo non è stato adottato dall'*Isis*, che ha assunto quello della "rete" o della "cellula" in modo da poter operare a distanza con organizzazione di uomini e mezzi davvero minima. A differenza di *al-Qā'ida*, organizzazione priva di radici sociali e caratterizzata dall'attacco al "nemico lontano", l'attuale terrorismo cosiddetto islamista si presenta come "*djihadisme de proximité*", "prône à sa place la guerre civile en Europe, appuyée sur des éléments de la jeunesse musulmane immigrée mal intégrés et révoltés"⁴¹.

Questo caratteristico sistema organizzativo è descritto ormai nella giurisprudenza della Cassazione: «strutture "cellulari"», caratterizzate da estrema flessibilità interna, in grado di rimodularsi secondo le pratiche esigenze che, di volta in volta, si presentano, in condizione dunque di operare anche contemporaneamente in più Stati ovvero anche in tempi

³⁹ W. LAQUEUR, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford University Press, 2000.

⁴⁰ Lo rileva giustamente A. PINTORE, *Non c'è libertà senza sicurezza*, cit., p. 115. La giurisprudenza vi ravvisa l'inizio della "complessa serie causale che va dal fanatismo ideologico-religioso al compimento dello specifico atto di violenza terrorista" (Cass. n. 49128 del 2018, cit.).

⁴¹ G. KEPPEL, *Terreur dans l'Hexagone : Genèse du djihad français*, Gallimard, Paris, 2015, che argomenta dall'"Appello alla resistenza islamica globale" (*Da'wâ ilâ al-muqâwama al-islâmiyya al-'âlamîyya*) dell'ideologo siriano Abu Musab al-Suri, stretto collaboratore, prima di diventarne il maggior critico, di Osama Bin Laden.



diversi e con contatti (fisici, telefonici o comunque a distanza) tra gli adepti, anche connotati da marcata sporadicità⁴². Potrebbe sembrare un elemento di fragilità o di debolezza questa struttura liquida ma, al contrario, si osserva in una coeva sentenza, è un elemento di forza:

“La spiccata pericolosità dell'Isis trova causa nella fluidità della sua struttura. Essa non richiede forme particolari per l'assunzione del ruolo partecipativo, non si qualifica per articolazioni organizzative statiche ma, facendo leva sull'intensità della cifra ideologica, può reclutare adepti anche soltanto incitando alla jihad, da realizzare non già attraverso una pianificazione centralizzata di atti violenti ma per mezzo di scelte autonome del singolo quanto all'individuazione del luogo e degli strumenti di commissione del fatto e alle vittime da colpire, qualificate soltanto dall'essere infedeli, miscredenti, e quindi non aderenti a un determinato credo religioso”⁴³.

In realtà, questo obiettivo, certamente quello finale, viene perseguito senza fare molta differenza tra “infedeli” e musulmani, non essendo possibile, quando gli attentati avvengono in luogo pubblico e non nelle chiese, preservare gli appartenenti alla stessa fede dei terroristi. Invero, a differenza del terrorismo politico, quello “religioso” non s'indirizza contro gli avversari politici, o ritenuti tali, ma contro tutti indistintamente, compresi i fedeli della propria religione. Ma il dato più importante per il contrasto del terrorismo, ben colto e descritto dai giudici, è questa “organizzazione disorganizzata”, non pianificata centralmente e autoritativamente, che si nutre di iniziative autonome dei singoli.

3 - Il diritto penale preventivo e la libertà religiosa

“La nostra paura del crimine e il nostro bisogno di controllare il rischio hanno favorito il sorgere di un clima della prevenzione e lo mantengono in vita”⁴⁴. È questo clima che ha favorito e giustificato il ricorso a un'anticipazione dell'intervento repressivo, con la configurazione del reato di pericolo nella semplice adesione all'organizzazione, vale a dire in questo caso a un “nodo” della rete, che può non avere oltrepassato il semplice proponimento, come si deduce dalla previsione-base dell'art. 270-bis cod. pen: “Chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia

⁴² Cass. 8 agosto 2018, n. 38208.

⁴³ Cass. 15 novembre 2018, n. 51654.

⁴⁴ W. HASSEMER, *Perché punire è necessario*, cit., p. 79.



associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (*ex art. 270-sexies*)”.

Ma le nuove fattispecie incriminatrici introdotte dal legislatore tra il 2005 e il 2016 (artt. 270-*quater*, 270-*quater.1*, 270-*quinquies*, 270-*quinquies.1*, c.p.) non sono da meno. Si tratta di fattispecie preparatorie di un'associazione criminale fino allora non punibili secondo il paradigma del reato tentato perché ultra-anticipatorie della soglia di tutela della sicurezza e della punibilità del soggetto. Si potrebbe anzi dire che questo speciale paradigma preventivo appare inedito anche rispetto a quello già introdotto per contrastare il terrorismo interno. D'altro canto, proprio perché risponde all'esigenza di contrastare il nuovo terrorismo internazionale, manifestatosi in attentati anche europei, esso risulta dettato dall'Unione europea, che di recente s'è spinta anche più del nostro ordinamento sulla via anticipatoria, come dimostra la direttiva 2017/541, che pone l'obiettivo di criminalizzare pure l'addestramento passivo e i viaggi con finalità di terrorismo e, cioè, in ultima analisi l'intenzione⁴⁵. Sul tema della sicurezza, in altri termini, il nostro Parlamento non è sovrano ma si limita a recepire e in qualche caso ad adattare soluzioni pensate e adottate nei paesi colpiti dal terrorismo cosiddetto islamista (dal quale finora il nostro è stato risparmiato). Misure preventive che ci stanno portando, come è stato esattamente rilevato, “senza averlo disegnato in anticipo, al prodotto collettivo di una legislazione pre-orwelliana, dalle misure di prevenzione a quelle penali, agli interventi sul controllo dei dati informatici”⁴⁶.

Si capisce che in questo ambito il compito della giurisdizione diventa particolarmente impegnativo perché le norme hanno bisogno di un'interpretazione correttiva che valga a riportarle nella compatibilità costituzionale al fine di evitare l'approdo a un sistema ispirato a una colpa d'autore, precedente la commissione del fatto. In linea di larga massima la giurisprudenza, soprattutto apicale, è orientata consapevolmente su questa strada, circoscrivendo le ipotesi di reato a circostanze le più “afferrabili” possibile, ma non si può dire che la tutela dei diritti fondamentali sia al sicuro da criticità. In particolare, data la sedicente e nell'opinione pubblica largamente condivisa ispirazione religiosa, specificamente islamista, del terrorismo è conseguenziale che il diritto maggiormente esposto a rischio sia quello di libertà religiosa, nei suoi aspetti di partecipazione al culto, e di

⁴⁵ Cfr. tra gli altri **F. FASANI**, *L'impatto della direttiva antiterrorismo sulla legislazione penale sostanziale italiana*, in *Diritto penale e processo*, 2018, p. 12 ss.

⁴⁶ **M. DONINI**, *Terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, in *Questione giustizia*, numero speciale, 2016, p. 129 s.



connessa devozione al “libro sacro”, e di propaganda⁴⁷. A guardare con sospetto e a trarre indizi di attività criminosa da questi due esercizi di libertà si giunge attraverso una *consecutio*, che si presta al paralogismo: *a)* il collante della struttura terroristica, altrimenti del tutto labile, è costituito dall’ideologismo religioso, di tipo radicale ed estremizzante; *b)* esso sconta una concezione religiosa, con palesi tratti di fanatismo e di integralismo, che non tollera dissenso o indipendenza nell’interpretazione dell’unico credo religioso; *c)* per contrastare e possibilmente prevenire la formazione di cellule terroristiche occorre, quindi, contrastare il fondamentalismo religioso anzitutto nei luoghi in cui si coltiva, che possono essere le moschee ma ancor di più la rete di internet, e poi nella propaganda e nel proselitismo.

Il fondamentalismo religioso è risaputo ma laicamente indifferente allo Stato rispetto alle altre religioni: si pensi a versioni tendenzialmente totalizzanti di religioni come l’ebraismo (sefarditi) e il cristianesimo (testimoni di Geova), manifestatesi e studiate da tempo⁴⁸. Nel caso dell’Islam, invece, l’essere un “nucleo di persone, mosse da interessi culturali che si richiamano all’integralismo religioso islamico” è rilevante secondo la giurisprudenza per individuare il livello di rischio. Ma questa accezione comune del termine “fondamentalismo”, che nel superficiale *cultural talk* è sinonimo di fanatismo ed è utilizzato per designare questo fenomeno di terrorismo cosiddetto religioso, non appare corretta perché esso caratterizza movimenti prima di tutto ideologici, o teologici, che (come quelli riformati di Melantone e Calvino, i primi a essere così definiti) propongono un ritorno radicale ai “fondamenti” di una dottrina: nel caso, quelli dell’islam originario, desunti da un’interpretazione letterale delle fonti religiose tradizionali (Corano e *Hadith*). La varietà di questi “ritorni” è accentuata dal fatto che nell’islam sunnita, nel cui alveo - il più ampio dell’Islam - dicono di collocarsi i movimenti in questione, un’autorità esclusiva di interpretazione delle fonti scritturistiche, come detto, non esiste e, di conseguenza, poiché nessuno ha il diritto esclusivo di interpretazione delle Scritture, il Corano “è ciò che i musulmani pensano che sia e ciò che vorrebbero che fosse”⁴⁹. L’alibi religioso del terrorismo è fornito dalla

⁴⁷ In generale su questo aspetto della libertà religiosa, indicato nell’art. 19 Cost., di recente **J. PASQUALI CERIOLI**, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018 (p. 126 per un accenno al fenomeno in esame). Cfr. altresì *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, a cura di P. CONSORTI, F. DAL CANTO, S. PANIZZA, Pisa University Press, Pisa, 2016.

⁴⁸ Si può vedere, ad esempio, **N. COLAIANNI**, *Tutela della personalità e diritti della coscienza*, Cacucci, Bari, 2000, p. 145 ss.

⁴⁹ **G.E. FULLER**, *A World without Islam*, in <http://gnosis.aisi.gov.it/gnosis/Rivista50.nsf/>



polinomia ermeneutica dei testi sacri nell'islam, per cui non è difficile sostenere che uccidere non è sempre un peccato ma è lecito, o addirittura doveroso, in condizioni di "guerra santa"⁵⁰. Ma nondimeno, come osserva ragionevolmente Mahmood Mamdani, non "può essere che una persona che prende alla lettera la sua religione sia un potenziale terrorista"⁵¹.

Sta di fatto che, a differenza di altre religioni in versioni integralistiche, nel caso dell'islam la giurisprudenza ormai non esclude l'esistenza di un sodalizio criminoso

"per il fatto che lo stesso sia imperniato per lo più attorno a nuclei culturali che si rifanno all'integralismo religioso islamico perché, al contrario, i rapporti ideologico-religiosi, sommandosi al vincolo associativo che si propone il compimento di atti di violenza con finalità terroristiche, lo rendono ancor più pericoloso, potendo esso costituire un collante più forte di molti altri vincoli tra sodali"⁵².

Che questa possibilità, in astratto non irragionevole, si attualizzi dovrebbe però dedursi, come per le associazioni criminali per dire così verticistiche, da qualche elemento indiziante concreto, individuabile nel tempo e nello spazio, quale, come in genere nelle religioni, il ricorso a rituali di iniziazione o a attività specificamente individuate che incontrino una qualche forma di accettazione da parte dei vertici. Ma nel caso, date le caratteristiche dell'associazione che grazie ai vari *social network* si forma anche con il così detto *fishing* informatico, questo elemento concretizzante non è ritenuto necessario. Necessaria e sufficiente è un'attività intellettuale e volitiva, quale la condivisione del messaggio ideologico-religioso, che può risultare anche da un comportamento concludente in fatto,

"che realizzi anche una soltanto delle condotte di supporto funzionale all'attività terroristica di organizzazioni riconosciute e operanti come tali (proselitismo, diffusione di documenti di propaganda, assistenza agli associati, finanziamento, predisposizione o acquisizione di armi o di documenti falsi, arruolamento, addestramento)"⁵³.

[ServoNavig/50-23.pdf/\\$File/50-23.pdf?OpenElement](#).

⁵⁰ Cfr. R. GUOLO, *Jihad e "violenza sacra"*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., p. 2 ss, che riporta il pensiero di Sayyid Qutb, il maggiore teorico contemporaneo della *Jihad* come "nuova guerra civile di religione mondiale".

⁵¹ M. MAMDANI, *Musulmani buoni e cattivi. La guerra fredda e le origini del terrorismo*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 22.

⁵² Cass. 13 luglio 2017, n. 50189; 21 dicembre 2004, n. 669.

⁵³ Cass. 12 luglio 2012, n. 46308: Nella fattispecie il Collegio ritenne sussistente la prova dell'operatività di una cellula e della sua funzionalità al perseguimento della finalità di terrorismo internazionale sulla base dell'attività di indottrinamento, reclutamento e addestramento al martirio di nuovi adepti, da inviare all'occorrenza nelle zone teatro di



Che questa forma di adesione eventualmente attuosa ma anche solo intellettuale sia sufficiente significa che non è necessario verificare se a essa abbia corrisposto un'accettazione da parte del gruppo, potendo darsi addirittura che il soggetto abbia aderito a "una sorta di proposta pubblica lanciata dall'Isis attraverso canali mediatici di propaganda"⁵⁴. In quest'ordine speciale delle cose è possibile, prosegue questa giurisprudenza, che l'adesione non sia completa e piena, ma a tratto successivo:

"la partecipazione a una associazione terroristica di ispirazione jihadista può manifestarsi anche attraverso modalità di adesione aperte e spontaneistiche che comportano di fatto una inclusione progressiva dei partecipi".

Le persone effettuano così

"una sorta di adesione *in progress*, ma, ciò non di meno, esse entrano a far parte di una struttura associativa saldamente costituita (anche per il solido legame ideologico-religioso che la connota e ne costituisce, a un tempo, finalità e ragion d'essere)".

Gli indizi di questa adesione possono essere i più vari⁵⁵. Il necessario⁵⁶ dolo specifico può ricavarsi da elementi sintomatici, così individuabili per quanto riguarda il fattore religioso:

«l'uso degli account nella rete Internet, con immediata sostituzione degli account bloccati dai gestori dei siti, per propagandare i messaggi con la duplice finalità di intimorire la popolazione e di operare proselitismo tra i musulmani; [...] l'acquisizione di documenti inneggianti alla jihad e al martirio e di filmati che documentavano azioni kamikaze, l'accesso a migliaia di pagine di siti web con contenuti di natura integralista, le intercettazioni ambientali che provavano l'adesione all'ideologia secondo cui il "martirio" è lo strumento per combattere i paesi occidentali e i concreti propositi eversivi degli aderenti al sodalizio»⁵⁷.

Come si vede, alcuni di questi indizi si situano nella fase della concezione, o dell'ideologia, religiosa che è l'ambito tutelato dall'art. 19 Cost. e dall'art. 9 Cedu. I propositi di "combattere gli infedeli" o la vocazione al martirio, al pari dell'opera di indottrinamento e di

guerra, e della raccolta di denaro destinato al sostegno economico dei combattenti della jihad all'estero.

⁵⁴ Cass. 3 novembre 2017, n. 50189.

⁵⁵ Cass. 18 luglio 2008, n. 75 e, con alcuni distinguo, 23 febbraio 2012, n. 12252.

⁵⁶ Cass. 14 aprile 2017, n. 18719.

⁵⁷ Cass. n. 38208 del 2018, cit.; anche Cass., 12 luglio 2012, n. 46308.



proselitismo, infatti, possono costituire elementi da cui desumere, quantomeno in fase cautelare, i gravi indizi di colpevolezza per il reato di “partecipazione” all’associazione di cui all’art. 270-bis c.p. sempre che sussistano dati concreti che rivelino l’esistenza di un collegamento operativo che consenta di tradurre in pratica le intenzioni criminali⁵⁸.

La giurisprudenza si mostra generalmente accorta nel non reprimere le mere posizioni ideologiche: non basta, per esempio, la semplice esaltazione dell’*Isis*⁵⁹ o l’adesione a un’astratta ideologia jihadista⁶⁰. Nondimeno, può accadere che fenomeni di proselitismo - peraltro di dubbia pericolosità - vengano talora ricondotti nell’alveo della fattispecie associativa⁶¹, anche se prevalentemente venga riconosciuto che,

“per la configurabilità del delitto di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale è necessaria la sussistenza di una struttura criminale che si prefigga la realizzazione di atti violenti qualificati da detta finalità ed abbia la capacità di dare agli stessi effettiva realizzazione, non essendo sufficiente una mera attività di proselitismo ed indottrinamento, finalizzata a inculcare una visione positiva del martirio per la causa islamica e ad acquisire generica disponibilità a unirsi ai combattenti in suo nome”⁶².

Né - si aggiunge - al di fuori dei casi di associazione questa “mera attività di informazione e di proselitismo” costituisce “addestramento ad attività con finalità di terrorismo”⁶³ ai sensi dell’art. 270-*quinquies* cod. pen. poiché si tratta di condotta non qualificabile come insegnamento. Questo, invero, è opportunamente inteso restrittivamente come complesso di istruzioni idonee a trasmettere in chi le riceve “un bagaglio tecnico sufficiente a preparare o a usare armi e quant’altro”⁶⁴ (ancorché, in quest’ultimo caso, quando fornito non a una persona determinata, l’addestrato, ma *ad incertam personam*, cioè destinato “a chiunque intenda avvalersene” e quindi «messo a disposizione di un numero indeterminato e pressoché infinito di “lupi solitari”», ritenuto più pericoloso e tale da

⁵⁸ Cass., 19 dicembre 2017, n. 14503.

⁵⁹ Cass. 14 luglio 2016, n. 48001; in passato, già Cass. 13 ottobre 2004, n. 12903

⁶⁰ Cass. 15 giugno 2006 n. 30824.

⁶¹ Cfr Cass. 12 luglio 2012 n. 46308.

⁶² Così Cass. 14 luglio 2016, n. 48001, ha ritenuto insussistente il delitto di cui all’art.270 bis c.p. per la limitata operatività del gruppo criminale, desunta da alcuni indici concreti: su questa sentenza *infra*.

⁶³ Cass. 6 novembre 2013, n. 4433.

⁶⁴ Cass. 25 luglio 2011, n. 29670.



giustificare “una ancor più accentuata anticipazione della soglia della rilevanza penale”⁶⁵).

Pur ricondotta in astratto nell’ambito del penalmente lecito, rimane molto difficile la qualificazione dell’attività di proselitismo e indottrinamento, soprattutto quando si concreti nella manifestazione di propositi eversivi, espressa con la ripetuta disponibilità a partire per “fare jihad”. Si tratta, infatti, delle condotte più prossime alla mera manifestazione di un pensiero. Certo, ciò che rileva è la concreta idoneità della struttura associativa a porsi come strumento di probabile attuazione di uno o più atti qualificabili come terroristici⁶⁶. Tuttavia, è evidente che il rischio di invadere il campo delle libertà, e di quella religiosa in particolare, e di comprimerlo oltre misura esiste: invero, la linea di demarcazione tra la libertà di esprimere un pensiero, anche con modalità collettive, e la partecipazione all’associazione criminale è molto sottile⁶⁷. *In re ipsa* è il rischio di uno spostamento del baricentro verso la componente psichica e, quindi, verso la stessa professione della propria fede religiosa⁶⁸.

La giurisprudenza apicale è consapevole della delicatezza della frontiera e non ha mancato di segnare il limite dell’intervento repressivo. Ma contestualmente ha affermato che, se proprio la soglia del penalmente rilevante, pur arretrata al massimo, non è superabile l’alternativa non è l’assenza di sanzioni perché si ricorre alle misure di prevenzione. L’inapplicabilità della pena, pur con il rilevato spostamento in anticipo delle previsioni criminose, accentua il ruolo che in questo campo possono rivestire le misure preventive contro le persone pericolose. Certo, diventa così poco agevole distinguere gli ambiti di intervento di reati già di per sé “preventivi” e di fatti denotanti semplice pericolosità. Ci si muove, invero, pur sempre nell’ambito del diritto penale preventivo e il passaggio dal reato alla semplice pericolosità del soggetto è facilitato dal fatto che già il paradigma anticipatorio delle fattispecie penali sposta la sanzione verso l’autore, così come avviene normalmente per le misure di prevenzione.

⁶⁵ Cass. 9 febbraio 2017, n. 606, condivisibilmente criticata da **R. BARTOLI**, *L’autoistruzione è più pericolosa dell’addestramento e dell’istruzione: verso un sovvertimento dei principi?*, in *Diritto penale e processo*, 5/2017, p. 629 ss.

⁶⁶ Cass. 26 ottobre 2018, n. 49128.

⁶⁷ Cass. 4 aprile 2017, n. 18719.

⁶⁸ Che, nel caso dell’islam, già sul piano del diritto civile non è intatta da “stereotipi e pregiudizi”: cfr. **G. CASUSCELLI**, *La libertà religiosa alla prova dell’Islam: la peste dell’intolleranza*, in *Identità religiosa e integrazione dei musulmani in Italia e in Europa. Omaggio alla memoria di Francesco Castro*, a cura di R. ALUFFI BECK-PECCOZ, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 65 ss.



Il *leading case* può individuarsi nel caso di alcuni soggetti impegnati nella “attività di proselitismo e indottrinamento, finalizzata a inculcare una visione positiva del combattimento per l'affermazione dell'islamismo e della morte per tale causa”⁶⁹. Il Gip aveva ritenuto che con ciò il gruppo delineato dagli inquirenti avesse integrato l'ipotesi associativa, ma secondo la Cassazione⁷⁰ una

“attività di indottrinamento, finalizzata a indurre nei destinatari una generica disponibilità a unirsi ai combattenti per la causa islamica e ad immolarsi per la stessa, non dà [...] la necessaria consistenza a quegli atti di violenza terroristica o eversiva il cui compimento, per quanto detto, deve costituire specifico oggetto dell'associazione in esame”.

La vocazione al martirio, infatti, acquista significatività ai fini della ravvisabilità del reato in presenza di una cella terroristica, “della quale sia stata aliunde riconosciuta l'effettiva operatività”, e, comunque,

«laddove alle attività di indottrinamento e reclutamento sia affiancata quella di addestramento al martirio di adepti da inviare nei luoghi di combattimento [...], che attribuisca all'esaltazione della morte, in nome della guerra santa contro gli infedeli, caratteristiche di materialità che realizzino la condizione per la quale possa dirsi che l'associazione, secondo il dettato normativo già ricordato, “si propone il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo”».

Nullum crimen, quindi, se non c'è addestramento o una struttura criminosa di riferimento, ma nondimeno il semplice indottrinamento non è penalmente neutro e indifferente; trattandosi di islam, è un'attività comunque pericolosa per la sicurezza pubblica, giacché

“può costituire senza dubbio una precondizione, quale base ideologica, per la costituzione di un'associazione effettivamente funzionale al compimento di atti terroristici, ma che non integra gli estremi perché tale risultato possa dirsi conseguito; al più realizzando presupposti di pericolosità dei soggetti interessati valutabili ai fini dell'applicazione di misure di prevenzione”.

Insomma, il semplice, per dire così, integralista islamico non la fa franca: se pure il suo proselitismo o indottrinamento non costituisca addestramento, anche per la mancanza di un sia pure labile collegamento con una struttura associativa, egli sfuggirà alla incriminazione ma non alla

⁶⁹ Analiticamente V. VALENTE, *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margine di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 37 del 2017.

⁷⁰ Cass. 14 novembre 2016, n. 48001, che riformava GIP Bari 14 luglio 2016.



prevenzione, alla custodia cautelare ma non pure ai controlli di polizia riservati, su provvedimento del giudice, alle persone pericolose. Controlli, però, relativi all'osservanza non solo di divieti ma - ecco la specificità, assai problematica - anche di un programma di risocializzazione nel contesto pluralistico della società: la cosiddetta deradicalizzazione

4 - Prevenzione e/è deradicalizzazione

Nella citata Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2015 il termine "radicalizzazione" è utilizzato per descrivere, piuttosto genericamente, "un fenomeno che vede persone abbracciare opinioni, pareri e idee intolleranti suscettibili di portare all'estremismo violento". Il riferimento esplicito è però all'estremismo di ispirazione religiosa tant'è che la Risoluzione si preoccupa di allontanare il dubbio che vengano condivisi i

"molti stereotipi in merito alle religioni, cosa che a sua volta provoca un inasprimento dei reati generati dall'odio e dell'incitamento all'odio motivati dal razzismo, dalla xenofobia o dall'intolleranza nei confronti di pareri, convinzioni o religioni",

e di sottolineare piuttosto che

"è l'uso perverso della religione, e non la religione in quanto tale, una delle cause della radicalizzazione" e che perciò "la radicalizzazione non deve essere associata a nessuna ideologia o fede, ma può verificarsi nell'ambito di ciascuna di esse".

Rifiutata l'equazione essenzialistica "radicalizzazione = *jihadismo* = islam", la Risoluzione punta decisamente "sulle misure preventive anziché su quelle reattive", e auspica che

"la società civile e gli attori locali [...] in prima linea (insegnanti, educatori, agenti di polizia, operatori che si occupano della protezione dei minori e lavoratori del settore sanitario)" svolgano «una strategia di integrazione e di inclusione sociale, nonché di reinserimento e deradicalizzazione dei cosiddetti "combattenti stranieri" che fanno ritorno nel loro paese».

Come si vede, l'opera di deradicalizzazione è qui concepita in funzione del reinserimento dei *foreign fighters* di ritorno, ma l'uso comune ha finito per farla coincidere con l'opera di prevenzione in generale e, quindi, anche nei confronti di individui che paiono essere sulla via della radicalizzazione estremistica pur senza avere anche solo tentato uno dei reati, a soglia estremamente anticipata, come quelli indicati. Così, a livello



internazionale, può ricordarsi come l'assemblea parlamentare paritetica ACP-UE in una risoluzione del 20 giugno 2018 abbia auspicato il coinvolgimento attivo di società civile e comunità locali "nelle attività antiterrorismo, in particolare nella deradicalizzazione e nella prevenzione della radicalizzazione", portando l'esempio politico-religioso del "ruolo positivo svolto dai leader religiosi nell'ambito della deradicalizzazione, come si è visto in Camerun e in Mauritania"⁷¹.

Questa accezione ampia del termine risulta anche dal testo della citata proposta di legge presentato nel corso della XVII legislatura alla Camera dei deputati e approvato il 18 luglio 2017 senza tuttavia riuscire a concludere il proprio *iter* prima della fine della legislatura. Conformemente alla Risoluzione, la proposta individuava la "radicalizzazione" nei fenomeni che vedono persone simpatizzare o aderire manifestamente a ideologie di matrice jihadista, ispirate all'uso della violenza e del terrorismo, politicamente o religiosamente motivati. Ma rivolgeva "la deradicalizzazione e il recupero in termini di integrazione sociale, culturale e lavorativa" a tutti indifferentemente i "soggetti coinvolti". Analogamente estensiva, come opera rivolta a tutti coloro avviati verso la radicalizzazione, risulta l'accezione utilizzata nei corsi accademici⁷².

Atteso, quindi, che la deradicalizzazione è intesa come la specifica misura di prevenzione del terrorismo, si tratta di vedere come deradicalizzare. I documenti internazionali e sovranazionali si occupano di prevenzione generale: dialogo inter-religioso, incontri interculturali, "integrazione dei cittadini europei che sono in conflitto con la società e tentati dalla radicalizzazione terroristica" attraverso "la creazione di strutture che consentano in particolare l'orientamento dei giovani, ma anche scambi con famiglie, scuole, ospedali, università, ecc.". Si tratta, insomma, come raccomanda nella dichiarazione citata l'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE, di

"intensificare gli sforzi per combattere la radicalizzazione affrontandone le cause profonde, anche attraverso l'istruzione e

⁷¹ ACP-Ue 20 giugno 2018/C 415/04, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>. Conforme per l'Italia <https://www.sicurezzanazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2019/05/BRIDGE-concept-pa-per-IT.pdf>.

⁷² Vedi, ad esempio, il master organizzato dall'Università di Bari, su cui, e in generale sul tema, **L.S. MARTUCCI**, *La tutela della libertà religiosa individuale nei percorsi di deradicalizzazione*, in *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società*, a cura di P. CONSORTI, Pisa University press, Pisa, 2019, pp. 251-263; **ID.**, *Radicalizzati jihadisti: profilazione e deradicalizzazione Constitution-compliant*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2019.



l'integrazione sociale, nonché mediante programmi volti a conferire autonomia alle minoranze etniche e religiose e le comunità emarginate”.

Come si deduce da queste risoluzioni, la deradicalizzazione implica un'opera di prevenzione generale attraverso la realizzazione di politiche inclusive mediante l'integrazione e l'istruzione. Come scrive l'ACP, "l'estremismo religioso crea una narrativa distorta che spinge le persone alienate verso il terrorismo" e, quindi, occorre "sviluppare misure e controargomentazioni forti che promuovano il dialogo interconfessionale". La prevenzione passa attraverso un'opera di rieducazione culturale alla tolleranza, al rispetto, al pluralismo: alla proposizione di una contronarrativa alla narrativa estremistica infarcita di stilemi sul rapporto tra islam e politica, tra islam e occidente. Si tratta, quindi, di un'azione culturale prima che politica - e, ancora meno, giudiziaria - da svolgere nella società e non in luoghi segreganti, come se quella narrazione, ancorché ammantata di fanatismo, fosse considerata frutto di una malattia dello spirito.

L'efficacia della prevenzione generale è, tuttavia, modesta non solo per la esiguità delle risorse messe in campo dai pubblici poteri ma anche perché prevalentemente non è la mancanza d'integrazione la causa dell'estremismo terroristico, il cui rischio anzi secondo alcune ricerche anziché diminuire aumenterebbe in dipendenza del benessere economico e di una buona istruzione⁷³, come conferma anche qualche interessante testimonianza⁷⁴. Comunque, la prevenzione è verosimilmente più efficace se individualizzata, se cioè gli stessi contenuti della prevenzione generale fossero rivolti a persone già radicalizzate e quindi considerate genericamente pericolose con misura dell'autorità giudiziaria.

Ma è compatibile la deradicalizzazione, cioè un obbligo di risultato, con le misure di prevenzione, come interpretate e ridisegnate dal dialogo tra le Corti - europea dei diritti umani, costituzionale e suprema di Cassazione - instauratosi da un paio d'anni a questa parte? Uniformandosi alla nota sentenza De Tommaso della Corte EDU⁷⁵, che ha condannato

⁷³ *Youth, Wealth and Education Found to be Risk Factors for Violent Radicalisation*, Queen Mary University of London, 19 marzo 2014.

⁷⁴ Vedi per esempio **V. COLLINA**, *Nel nome di chi*, Rizzoli, Milano, 2017, p. 31 ss., per un radicalizzato italiano, e **S. MEKHENNET**, *Da sola oltre le linee della Jihad*, cit., p. 301 s. per uno tedesco.

⁷⁵ Corte europea per i diritti umani, 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia* (su cui, tra gli altri, **F. VIGANÒ**, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione personali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017; **F. MENDITTO**,



L'Italia per l'insufficiente delimitazione degli obblighi di "vivere onestamente" e "rispettare le leggi" in relazione all'art. 2 prot. 4 CEDU così violando il principio di prevedibilità e tassatività della condotta da cui consegue la limitazione della libertà personale, anche la Corte costituzionale ha rilevato la vaghezza, indeterminatezza e non prevedibilità delle dette prescrizioni imposte con la misura della sorveglianza speciale *ex* art. 75, secondo comma, d.lgs. n. 159 del 2011⁷⁶. Peraltro, sulla scia di Strasburgo, s'era pronunciata nel frattempo la Corte di Cassazione a sezioni unite, rimarcando che

«prescrizioni come il "vivere onestamente" e il "rispettare le leggi" non impongono comportamenti specifici ma contengono un mero ammonimento morale, la cui genericità e indeterminatezza dimostra l'assoluta inidoneità a integrare il nucleo di una norma penale incriminatrice»⁷⁷.

Ora, i "principi di tipicità, precisione, determinatezza e tassatività delle norme incriminatrici", che impongono all'interprete d'individuare "opzioni ermeneutiche costituzionalmente e convenzionalmente orientate", sarebbero osservati se si giungesse a fare divieto a un musulmano radicale o anche solo sospettato di inclinazione alla radicalizzazione la frequentazione di moschee o di altri correligionari, personalmente o attraverso la corrispondenza. Ma quei divieti quanto più precisi e determinati tanto più entrerebbero in collisione vistosa con i più elementari diritti di libertà garantiti dalla Costituzione. La particolarità della deradicalizzazione come misura di prevenzione antiterroristica consiste però nel suo incentrarsi non in obblighi negativi (divieti) ma in un obbligo positivo: quello di sottoporsi a un processo di rieducazione al giusto rapporto tra fede islamica e politica, che porti come risultato a non abbracciare una versione intollerante, armata, sanguinosa di quel rapporto.

La misura di prevenzione del terrorismo cosiddetto islamista, quindi, ha in concreto la stessa finalità di una misura restrittiva come la pena: la rieducazione. Sotto il profilo della politica del diritto penale antiterroristico la medesimezza della finalità perseguita indica chiaramente che in realtà la misura di prevenzione è un succedaneo della pena. Laddove, cioè, nonostante l'estrema anticipazione della soglia di punibilità nel reato

La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione, ibidem).

⁷⁶ Corte costituzionale 27 febbraio 2019, n. 25, che rivede la propria sentenza n. 282 del 2010 con cui aveva ritenuto la conformità al principio di legalità della prescrizione del "vivere onestamente".

⁷⁷ Cass. 5 settembre 2017, n. 40076.



di cui all'art. 270-*bis* cod. pen., non si riesca a provare la partecipazione a un'associazione terroristica l'autore può essere sottoposto a un programma di rieducazione, secondo lo schema procedurale indicato in Cass. n. 48001 del 2016. La differenza è nel fatto che essa verrebbe svolta non in una struttura segregante - come, viene riportato⁷⁸, nei programmi sauditi - ma in libertà. Differenza non irrilevante, evidentemente, perché implica che, a più forte ragione che la pena, la quale comprime la libertà di movimento, dev'essere rispettosa della dignità umana e della libertà del sottoposto alla misura che invece non subisce neppure limitazioni di movimento: infatti,

“ogni intervento legislativo o giurisdizionale che incide, anche in vista di una maggiore tutela, su un diritto fondamentale, deve essere valutato alla luce dell'effetto complessivo sull'intero sistema dei diritti che compone, sul piano sostanziale, il profilo giuridico della dignità umana”⁷⁹.

A questa criticità, per dir così, esterna, riguardante il rapporto con la pena, si aggiunge, ed è anche più rilevante, una criticità tutta interna alle misure di prevenzione. La compatibilità del fine di rieducazione con la misura non è esente, infatti, da criticità. La deradicalizzazione, come detto, comporta sostanzialmente un'obbligazione positiva di risultato e, in fondo, potrebbe apparire come una particolare versione dell'obbligo positivo di vivere onestamente e di rispettare le leggi di cui all'art. 8, quarto comma, d.lgs. n. 159 del 2011 (già l. n. 1423 del 1956).

Ma è in grado quest'obbligo di superare il vaglio di costituzionalità alla stregua del complesso giurisprudenziale prima ricordato? Alla stregua degli sforzi c.d. “tassativizzanti” operati dalla giurisprudenza di legittimità⁸⁰, e pur considerando il contributo della giurisprudenza alla tassativizzazione di contenuti approssimativi perché inediti e imposti dall'emergenza terroristica, si può ammettere che la deradicalizzazione costituisca un obbligo specifico e prevedibile e non vago e indeterminato? Dipende evidentemente dal contenuto di quest'opera di rieducazione: che però non è agevole tematizzare poiché ci si muove tra Scilla e Cariddi, tra la religione e la politica, tra l'ordine delle religioni e quello dello Stato.

⁷⁸ L. VIDINO, *Nuove misure di deradicalizzazione in Italia*, in *oasiscenter.eu*, 2017, riporta che queste sono le caratteristiche del programma saudita di deradicalizzazione e le contrappone alle misure preventive e generali in atto negli stati europei (dialogo inter-religioso, corsi di integrazione, ecc.)

⁷⁹ Corte cost. 4 dicembre 2009, n. 317.

⁸⁰ Cfr. F. BASILE, *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2018.



Il lessico delle risoluzioni, non casualmente, è equivoco perché, nel condannare la narrativa estremistica, sembra rimandare a una narrativa moderata dell'Islam. E invero nel linguaggio corrente si auspica un islam "moderato", vale a dire non integralistico o fondamentalistico. Senonché ogni religione, come s'è prima osservato, conosce delle versioni differenti dei propri contenuti di fede e tra queste quella integralistica, che disconosce la mediazione culturale tra il precetto e l'azione e fa della osservanza letterale del precetto, anche in campo politico, la norma morale. Tali versioni sono tendenzialmente totalizzanti in quanto propugnano la prevalenza dei diritti di Dio sui diritti umani e impegnano i fedeli ad adeguare la legge degli uomini alla legge di Dio⁸¹. Se ne riscontrano anche nel cristianesimo - basti pensare alle chiese evangeliche della *Bible Belt* negli Stati Uniti o ai Testimoni di Geova - come nell'ebraismo, ma di esse non si occupa lo Stato perché non rientra tra i suoi compiti contrastare il fondamentalismo delle religioni.

Analogamente, l'interpretazione, per esempio, della *jihād* come sforzo personale di carattere spirituale piuttosto che come "guerra santa", come nella citata teoria di Sayyid Qutb, sarebbe un'opera di rieducazione religiosa del radicalizzato musulmano certamente conveniente per la stabilità politica ma non rientrerebbe nell'ordine dello Stato laico. Se, attraverso l'autorità giudiziaria in sede di prevenzione, si facesse promotore di questa educazione a un islam spirituale non fondamentalista, o a un islam come fede privata e personale senza rilevanza pubblica, lo Stato invaderebbe un campo, quello religioso, che gli è precluso dal principio di laicità, il quale implica la distinzione degli ordini. A presidio di un obiettivo tipicamente secolare come la sicurezza lo Stato non può ricorrere, come limpidamente rilevato dalla Corte costituzionale a proposito del giuramento⁸², a obbligazioni di carattere religioso, come risulterebbe quella di deradicalizzazione, perché "la religione e gli obblighi morali che ne derivano non possono essere imposti come mezzo al fine dello Stato". Si aggiunga che il tasso di laicità dello Stato verrebbe ancor più scosso dal fatto che per rieducare il radicalizzato al "vero" islam, quello "moderato",

⁸¹ Si può vedere N. COLAIANNI, *Tra diritti umani e diritti (= doveri) religiosi: la bussola della laicità*, in *Ebraismo e cristianesimo nell'età dei diritti umani*, a cura di M. DI MARCO, S. FERRARI, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 121 ss.; sulla tensione fra le due categorie di diritti anche S. FERRARI, *Alla ricerca di una concezione dinamica e plurale dei diritti umani. Il contributo delle tradizioni giuridiche ebraica e cristiana*, *ibidem*, p. 148 ss.

⁸² Corte cost. 8 ottobre 1996, n. 334, secondo cui nel caso "un'obbligazione di natura religiosa e il vincolo che ne deriva nel relativo ambito sono imposti per un fine probatorio proprio dell'ordinamento processuale dello Stato".



inevitabilmente il giudice dovrebbe ricorrere, oltre che a esperti di psicologia o assistenti sociali, anche ad ausiliari religiosi come gli imam o altri maestri d'islam.

Certo, nell'ambito di un programma di deradicalizzazione integrata il coinvolgimento anche di musulmani in quest'opera di prevenzione è ineludibile. Si avverte anzi il bisogno di coinvolgere persone che sappiano parlare lo stesso linguaggio del radicalizzato (benché ciò crei ulteriori problemi: per deradicalizzare è legittimo servirsi dell'aiuto dei musulmani salafiti ed estremisti?⁸³). Ma bisogna cambiare il punto di vista: non quello della religione ma quello dello Stato. L'indottrinamento integralistico, foriero di adesione a qualsiasi forma di terrorismo jihadista, può essere contrastato attraverso la religione o attraverso la Costituzione. La prima via è lastricata dalle "reali parole del Profeta", come dice Bismillah, il professore di uno dei 34 "centri di riabilitazione e di formazione" che in Afghanistan ospita i bambini detenuti per crimini contro la sicurezza nazionale che seguono ogni settimana appunto un "corso di deradicalizzazione": "Non serve a niente - egli sostiene - dire che le loro idee sono sbagliate, si impunterebbero. Preferiamo ricordare che il Profeta ha formalmente vietato che i bambini prendano le armi"⁸⁴. Ma, evidentemente, questa via religiosa può essere percorsa regolarmente da uno stato islamico, confessionale secondo le categorie giuridiche del costituzionalismo, e infatti, come s'è detto, è praticata anche negli stati sauditi.

Negli stati laici, invece, la deradicalizzazione dal punto di vista religioso non può essere che di competenza delle stesse comunità islamiche in Europa. Il principio di laicità, infatti, obbliga i pubblici apparati e l'autorità giudiziaria a svolgerla dal punto di vista dello Stato e ad impiegare a fine di prevenzione strumenti e principi propri dello Stato⁸⁵. Che poi consistono nella stessa laicità: mettendosi, cioè, dal punto di vista dello Stato si scorge che la laicità non è solo il metodo ma anche il contenuto essenziale della deradicalizzazione. Deradicalizzare significa, cioè, creare le condizioni per un'integrazione sociale nel rispetto delle diverse convinzioni

⁸³ Vedi l'intervista a L. Vidino, contenuta nel volume di **G. CERINO**, *Stanno tornando. I foreign fighters jihadisti raccontati dalle loro madri*, in *Deriveapprodi.it*, 2018.

⁸⁴ La dichiarazione è riportata da **M. BENN**, *Riabilitati in nome del Profeta*, in *Le figaro e*, tradotto, in *il manifesto*, 12 maggio 2019.

⁸⁵ Conforme **F. ALICINO**, *Lo Stato laico costituzionale di diritto di fronte all'emergenza del terrorismo islamista*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 2 del 2018; **L.S. MARTUCCI**, *Laicità e diritti nei programmi di deradicalizzazione dal terrorismo religioso*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2018.



cultural-religiose di ciascun altro, (ri)educare a una “cittadinanza laica”, consapevole e vivente di quella distinzione tra “ordini” distinti che connota nell’essenziale il “supremo” principio di laicità. È il punto di vista dello Stato, cioè della Costituzione, dal quale bisogna porsi - giudici e loro esperti ausiliari - per operare una deradicalizzazione corretta, che in questo senso è una specie di “risocializzazione”, per adoperare il termine con cui nella giurisprudenza costituzionale viene indicato il contenuto della rieducazione del detenuto⁸⁶. Il reinserimento sociale passa in questo caso attraverso la rieducazione alla laicità pluralista prevista dalla Costituzione, la quale implica una valorizzazione delle differenze di carattere religioso e culturale, anche se basate su interpretazioni fondamentalistiche: che sono legittime dal punto di vista religioso, ma non, dal punto di vista dello Stato, quando esse ispirino azioni contrarie ai diritti fondamentali, integranti reati culturalmente motivati, o addirittura alla sicurezza dello stato, integranti i reati di cui agli artt. 270-*bis* ss. cod. pen.

Che questo tipo di deradicalizzazione, oltre che essere l’unico compatibile con la Costituzione e il principio supremo di laicità, sia anche efficace nessuno può dire, mancandone un’implementazione diffusa. Porsi tale questione, peraltro, presuppone che le misure di prevenzione personale in genere abbiano un apprezzabile grado di efficacia contro la criminalità organizzata mentre l’esperienza lo smentisce: e di questo dato si è preso atto anche sul piano normativo con il potenziamento delle misure di prevenzione patrimoniale piuttosto che personale. Ovvio, quindi, che di questa comune condizione debba risentire anche la radicalizzazione laica. Della quale, nello specifico, si deve rilevare piuttosto un altro difetto: essa presuppone un modello ‘ideal-tipico’ di cittadino (o di straniero), naturalmente virtuoso e disponibile ad adeguarsi ai valori dello stato costituzionale di diritto solo che gli apparati pubblici glieli insegnino in corsi individuali che la scuola non può o non è riuscita a dargli. Un modello, questo, la cui esistenza, tanto più in contesti sociali a rapida radicalizzazione, è tutta da dimostrare. Ma, preso atto di tali criticità, bisogna riconoscere che neppure è dimostrabile che una deradicalizzazione svolta dallo Stato in modalità non laica ma religiosa sarebbe maggiormente efficace per elevare il livello di sicurezza, laddove l’esperienza dimostra che di fatto e strutturalmente essa comprime la libertà religiosa e di pensiero:

“quale apporto e quale vantaggio astratto o concreto in termini di sicurezza - domanda Hassemer - ci hanno fornito le numerose

⁸⁶ Cfr. **M. RUOTOLO**, *Tra integrazione e maieutica: corte costituzionale e diritti dei detenuti*, in *Rivista AIC*, 2016, e ivi ampi richiami di giurisprudenza e dottrina.



limitazioni di libertà che da decenni caratterizzano la politica del diritto penale nell'interesse della sicurezza interna?"⁸⁷.

5 - Sicurezza e libertà: per un orientamento costituzionale

Così delineati i problemi del diritto penale preventivo e della deradicalizzazione nei confronti del terrorismo cosiddetto islamista o *jihadista*, si comprende come essi non siano che una nuova emergenza della questione, tipica del costituzionalismo, del rapporto tra la sicurezza e le libertà. Una questione difficile anche perché appesantita dall'intervento di forze politiche che agiscono come "imprenditori della paura"⁸⁸, che alimentano l'ansia di sicurezza e protezione e riescono a orientare in maniera decisiva l'opinione pubblica e, quindi, il legislatore.

Il disagio della civiltà, che Freud descriveva nel suo celebre saggio di quasi un secolo fa, è inevitabile. Ovvio che l'uomo primitivo stesse meglio in quanto non incontrava limitazioni alle sue pulsioni sessuali o aggressive. Ma, osserva Freud, "la sicurezza di poter godere a lungo di tale felicità era quanto mai esigua". La libertà massima di ciascuno, infatti, era insicura perché destinata comunque a cedere di fronte alla libertà del più forte. Ecco perché "L'uomo civile ha barattato una parte delle sue possibilità di essere felice contro una parte di sicurezza"⁸⁹. Le libertà di ciascuno vengono limitate con divieti, per cui la felicità diminuisce ma acquista maggiore durevolezza e sicurezza⁹⁰. La libertà naturale acquista la veste della libertà politica, che, con la rinuncia a pretese che possono ledere i diritti degli altri, offre una sicurezza, cioè una garanzia, maggiore dei propri diritti.

C'è un limite, però, alla rinuncia e il criterio di bilanciamento non

⁸⁷ W. HASSEMER, *Perché punire è necessario*, cit., p. 79. E in generale, come osservato nella commemorazione del 25 aprile 2019 del Presidente della Repubblica Mattarella, "la storia insegna che quando i popoli barattano la propria libertà in cambio di promesse di ordine e di tutela, gli avvenimenti prendono sempre una piega tragica e distruttiva" (in <https://mobile.twitter.com/Quirinale/status/1121358521784786944>).

⁸⁸ Per riprendere il titolo del libro di M. MILANI, *Lega Nord. Gli imprenditori della paura*, Smart edizioni, Verona, 2013.

⁸⁹ S. FREUD, *Il disagio della civiltà*, Newton Compton, Roma, 2018 (1930), p. 137.

⁹⁰ "Il compito principale della civiltà, la sua vera ragion d'essere, è di difenderci dalla natura" scrive altrove S. FREUD, *L'avvenire di un'illusione*, Newton Compton, Roma, 2018 (1927), p. 42, e ciò avviene attraverso le istituzioni, cioè "tutti gli ordinamenti che sono necessari per regolare i rapporti degli uomini tra di loro, e in particolare la distribuzione dei beni ottenibili" (ivi, p. 33).



può che essere la proporzionalità. Tuttavia, lo stato preventivo⁹¹, come s'è visto, è dettato dall'aspirazione alla massima sicurezza pur al costo della minima libertà e di uno sprofondamento della certezza del diritto⁹². Dovrebbe essere uno stato di eccezione questa diminuzione dello stato di libertà. Ma paradossalmente non così viene interpretato, sibbene come una semplice variante dello stato di diritto: anche se al livello minimo, quello compatibile con la sicurezza nella lotta al terrorismo e nella prevenzione della violenza terroristica, pur sempre uno stato di diritto.

A sostenerlo, in un serrato confronto che ancora a distanza di anni appare emblematico, è con forza il politologo, secondo cui

«A differenza dei neofiti della legalità, i liberali di antica data hanno sempre saputo che lo stato di diritto deve convivere, se si vuole sopravvivere, con le esigenze della sicurezza nazionale. Il che significa che si deve accettare per forza un compromesso, riconoscere che, quando è in gioco la sopravvivenza della comunità (a cominciare dalla vita dei suoi membri), deve essere ammessa l'esistenza di una "zona grigia", a cavallo tra legalità e illegalità, dove gli operatori della sicurezza possano agire per sventare le minacce più gravi»⁹³.

Senonché questa visione asseritamente "fondamentalista" della legalità non è sostenuta da neofiti della legalità ma esattamente dai "liberali di antica data", alle cui fila egli si ascrive. Come replicò il giurista, l'auspicato "stato equivoco in cui vigano le norme consuete, purché gli angeli abbiano mano libera, sotto un misterioso controllo politico" sarebbe «un "compromesso tacito" dove lo Stato conservi "l'aspetto virtuoso, mantenendo acque grigie tra legalità e delitto". Vale «come dire "piove ma non piove"»: la realtà sarebbe quella di un "illegalismo delittuoso"; "bella prospettiva - concludeva causticamente - inquinare organicamente la giustizia"⁹⁴.

Ciò nondimeno, il bilanciamento necessario tra sicurezza e libertà si è squilibrato tanto da sembrare ormai inarrestabile la "marcia trionfale del paradigma della sicurezza, che ha messo in ombra le libertà civili"⁹⁵. Non

⁹¹ Per riprendere il titolo del libro di **P. FERRARA**, *Lo Stato preventivo. Democrazia securitaria e sicurezza preventiva*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, p. 20.

⁹² "Le strategie di prevenzione intese a produrre e garantire questa sicurezza finiscono per distruggere la certezza del diritto": così **E. DENNINGER**, *Diritti dell'uomo e Legge Fondamentale*, edizione italiana a cura di C. AMIRANTE, Giappichelli, Torino, 1998, p. 29.

⁹³ **A. PANEBIANCO**, *Sicurezza e fondamentalisti della legalità. Il compromesso necessario*, in *Corriere della Sera*, 13 agosto 2006.

⁹⁴ **F. CORDERO**, *Il diritto nell'era del terrorismo*, in *La Repubblica*, 28 agosto 2006.

⁹⁵ **W. HASSEMER**, *Perché punire è necessario*, cit., p. 76. Sul fatto che l'ordinamento in ambito penale e amministrativo abbia "scaricato" sulle libertà fondamentali "le istanze di



sarebbe realistico negare che esiste anche un interesse collettivo alla sicurezza dei diritti⁹⁶, alla garanzia del loro libero esercizio. La sicurezza collettiva si pone - come l'eguaglianza, per esempio - alla base dei diritti costituzionalmente garantiti. Quale condizione ma anche limite per il loro esercizio essa costituisce un bene di rilievo costituzionale⁹⁷. Senza che però le libertà perdano il loro ruolo fondamentale e prioritario, giacché, com'è stato lucidamente osservato a proposito della tutela della persona "ferma e ragionevole", non è

"la presenza della sicurezza che condiziona l'esistenza dei diritti e delle libertà costituzionali, ma è l'esistenza di quei diritti e di quelle libertà che condiziona il concetto di sicurezza pubblica"⁹⁸: vale a dire, "la libertà come la regola e la sicurezza come l'eccezione"⁹⁹.

A contrastare la concezione della sicurezza come bene anche solo giuridico, men che meno di rilievo costituzionale, è il rischio che essa, nel bilanciamento con altri beni giuridici, venga a prevalere offuscando il valore primario della persona e delle sue libertà¹⁰⁰. Ma si può opporre che comunque la sicurezza, ancorché bene primario di rilievo costituzionale, non è un principio supremo della Costituzione, come per esempio la laicità e il diritto di difesa, e quindi è destinato a soccombere di fronte a essi. Per esempio, ove la sicurezza si ritenesse di garantirla, di fronte al terrorismo cosiddetto *jihadista*, imponendo l'unità religiosa della nazione nella sua tradizione cattolica o cristiana o giudaico-cristiana si andrebbe a impattare contro il baluardo della laicità dello Stato. Analogamente s'infrangerebbe contro il diritto di difesa una compressione massima dei diritti dell'imputato o del condannato, del tipo Guantanamo, che esprime compiutamente la posizione più rigida: quella, secondo la nota teoria di

prevenzione e repressione tradizionalmente appannaggio" della sicurezza pubblica vedi **E. MAZZANTI**, *L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell'immigrazione*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, p. 26.

⁹⁶ **T.F. GIUPPONI**, *La sicurezza e le sue "dimensioni" costituzionali*, in *Forumcostituzionale.it*, 2008.

⁹⁷ In questo senso può intendersi la sicurezza quale diritto fondamentale, come dichiarato per esempio dall'art. 1 della legge francese n. 2001-1062 del 15 novembre 2001: "La sécurité est un droit fondamental. Elle est une condition de l'exercice des libertés et de la réduction des inégalités".

⁹⁸ **A. PACE**, Art. 17, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Rapporti civili. Art. 13-20*, Zanichelli-II foro italiano, Bologna-Roma, 1977, p. 186.

⁹⁹ **P. RIDOLA**, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in P. RIDOLA, R. NANIA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006, vol. I, p. 146.

¹⁰⁰ **F. FASANI**, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Wolters Kluwer, Padova, 2016, p. 389.



Günther Jacobs, del “diritto penale del nemico”¹⁰¹ come indicazione prescrittiva del dover essere del diritto penale. Si può dire, cioè, che la sicurezza agisce da limite ai diritti di libertà ma incontra il controlimito dei principii supremi della Costituzione e, sinteticamente, della dignità umana¹⁰².

Una risposta costituzionalmente orientata dev’essere improntata a un’asimmetria massima tra la civiltà del diritto e la barbarie delle organizzazioni criminali: quindi, no al “diritto penale del nemico”, perché l’annullamento di garanzie è il miglior regalo che un ordinamento democratico possa fare ai terroristi: come è stato giustamente osservato, “se il terrorismo non è in grado di uccidere direttamente la democrazia, tuttavia è la democrazia che a causa del terrorismo può suicidare se stessa violando quegli stessi valori per i quali contrasta il terrorismo”¹⁰³.

In effetti gli ordinamenti occidentali sono incamminati lungo un percorso intermedio, mediano tra sicurezza e libertà, che però per mantenersi in equilibrio ha bisogno soprattutto della giurisprudenza. È difficile, infatti, che il legislatore si attenga a una corretta delibazione di questi criteri, dal momento che s’induce a legiferare ordinariamente sulla spinta dell’emergenza e talvolta all’indomani di un evento terroristico. Vale per tutti il caso della legge federale tedesca sulla sicurezza aerea, approvata il 28 gennaio 2005 per fronteggiare casi analoghi a quello delle Torri gemelle. Essa autorizzava l’aviazione militare ad abbattere un aereo civile, con passeggeri a bordo oltre ai piloti, utilizzato come arma impropria perché dirottato dai terroristi per colpire obiettivi civili o militari. Ma veniva dichiarata illegittima dal tribunale costituzionale tedesco (sentenza n. 215 del 2006) per contrasto con il principio di dignità riconosciuto dalla Costituzione perché, se la loro uccisione fosse utilizzata come mezzo per la salvezza di altri, essi verrebbero “spersonalizzati e nel contempo privati dei loro diritti” (*verdinglicht und zugleich entrechtlicht*)¹⁰⁴. Come giustamente osservato, autorizzazioni preventive del genere, nella misura in cui deresponsabilizzano chi deve assumere decisioni in momenti drammatici scaricandone il peso sulla collettività, finiscono per “aumentare il livello

¹⁰¹ G. JACOBS, *Diritto penale del nemico*, in *Diritto penale del nemico. Un dibattito internazionale*, a cura di M. DONINI, M. PAPA, Giuffrè, Milano, 2007, 6 ss.

¹⁰² T.F. GIUPPONI, *La sicurezza nel gioco del bilanciamento*, in <http://archivio.rivistaaic.it>

¹⁰³ R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, p. 259.

¹⁰⁴ A. DE PETRIS, *Tra libertà e sicurezza prevale la dignità umana, dice il Bundesverfassungsgericht*, in *associazioneideicostituzionalisti.it*, 2006.



della paura generale”¹⁰⁵: che è il vero fine del terrorismo e al contempo la situazione su cui può fare leva il legislatore per restringere la garanzia dei diritti fondamentali.

Si è di fronte a una legislazione di emergenza sistematica, che attribuisce “contraddittoriamente regolarità alla discontinuità” in quanto non si relaziona a “un evento singolare, imprevisto, eterogeneo rispetto ad altri, anomalo, in quanto sospende il *nomos* della linearità da cui sporge, transitorio” ma realizza “una permanenza della sporgenza”, trasformandola in una “linearità, pur se diversa dalla precedente”¹⁰⁶. L’anticipazione oltre misura tradizionale della soglia di punibilità e il simbolismo penale, che ne sono il contenuto, finiscono per comprimere sempre più i diritti di libertà, di modo che spetta alla giurisdizione il compito gravoso di riequilibrare le ansie preventive del legislatore (e dell’opinione pubblica). Specialmente per quanto riguarda le misure di prevenzione, che valutano l’autore più che il fatto, l’equilibrio si potrà raggiungere attraverso l’applicazione del principio di sussidiarietà (intervento penale *extrema ratio*), di efficacia (intervento non meramente punitivo, cioè una pena anomala perché non riferita a un reato, ma efficace per evitare per esempio la radicalizzazione), di proporzionalità (intervento nella misura necessaria e in ogni caso non eccessiva rispetto ai fatti indiziati accertati).

Con l’utilizzazione di questi criteri, costituzionalmente orientati, si potrà operare per scongiurare il rischio che la mera identificazione della sicurezza come diritto fondamentale sostanzialmente divenga “più una procura in bianco affidata allo stato per ogni possibile intervento sulla libertà che non un autentico diritto fondamentale”¹⁰⁷ capace di alleviare l’ormai continuo disagio della libertà.

¹⁰⁵ R. BIN, *Democrazia e terrorismo*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, cit., p. 49.

¹⁰⁶ U. CURI, *Il falegname e la norma*, in *Antigone*, 1985, n. 3-4. Ben descrivono questa situazione i numerosi contributi di AA. VV., *L’impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, a cura di R. MARTINO, F. ALICINO, A. BARONE, Giuffrè, Milano, 2017.

¹⁰⁷ E. DENNINGER, *Diritti dell’uomo e Legge Fondamentale*, cit., p. 38.