

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza

Dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE “CESARE BECCARIA”

CURRICULUM DI DIRITTO PENALE E PROCESSUALE PENALE — XXXI CICLO



**Tesi di Dottorato di ricerca**

**DIRITTO PENALE (IUS/17)**

**LE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI DEL TERRORISMO  
IN ITALIA E NEL REGNO UNITO**

**SPUNTI DI RIFLESSIONE PER UNA PREVENZIONE SOSTENIBILE**

Coordinatore: prof. Claudio Luzzati

Tutor: prof. Gian Luigi Gatta

Co-Tutor: prof. Fabio Basile

Candidata:  
Serena Santini  
matricola R11277

Anno accademico 2017/2018



*Alla mia insostituibile famiglia,  
e ai miei straordinari compagni di viaggio.*



«Nessun uomo è un'isola, intero in se stesso.  
Ogni uomo è un pezzo del continente, una parte della Terra.  
Se una zolla viene portata dall'onda del mare,  
l'Europa ne è diminuita, come se un promontorio fosse stato al suo posto,  
o una magione amica, o la tua stessa casa.  
Ogni morte d'uomo mi diminuisce, perché io partecipo dell'umanità.  
E così non mandare mai a chiedere per chi suona la campana: essa suona per te».

John Donne



# INDICE

INTRODUZIONE .....	1
--------------------	---

## Capitolo I

### LE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI DEL TERRORISMO IN ITALIA

Dalle misure di polizia contro i “*dissidenti*”, ai “*sovversivi*” degli anni di piombo,  
alla “War on Terror” nostrana

#### SEZIONE I

ALLE ORIGINI DELLA PREVENZIONE ANTITERRORISMO:

LE MISURE DI PREVENZIONE CONTRO I “DISSIDENTI”

1. Premessa.....	7
2. Gli antecedenti della prevenzione personale del terrorismo.....	8
2.1. I provvedimenti di polizia contro gli avversari politici a cavallo tra metà ‘800 e metà ‘900.....	10
2.1.1. <i>La prima fase: le misure contro i “nemici del Regno”</i> .....	10
2.1.2. <i>La seconda fase: gli anarchici e i socialisti quali possibili destinatari della prevenzione</i> .....	14
2.1.3. (segue) <i>La nuova disciplina del c.d. domicilio coatto politico</i> .....	16
2.2. La repressione del dissenso politico-ideologico nei Testi Unici delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 e del 1931.....	23
3. Dalla Costituzione alla legge del 27 dicembre 1956, n. 1423.....	33
3.1. Profili generali.....	33
3.2. L’intervento della Corte costituzionale.....	34
3.3. L’intervento del legislatore.....	37

## SEZIONE II

### LA CREAZIONE DI UN MODERNO SISTEMA DI PREVENZIONE ANTITERRORISMO

<b>1. Le basi della prevenzione del terrorismo: le misure di prevenzione contro i “soversivi” previste dalla legge Reale del 1975.....</b>	<b>39</b>
1.1. Il “soversivo” quale soggetto della prevenzione.....	43
1.2. La pericolosità per la sicurezza pubblica quale pericolosità politica .....	51
1.3. Le singole misure applicabili .....	53
1.3.1. <i>La sorveglianza speciale della pubblica sicurezza</i> .....	53
1.3.2. <i>Il divieto e l’obbligo di soggiorno</i> .....	56
1.3.3. <i>Il procedimento preventivo</i> .....	60
<b>2. Cenni sulle misure di prevenzione patrimoniali applicabili ai “soversivi”: la legge Rognoni-La Torre del 1982 .....</b>	<b>61</b>
<b>3. Il decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374: l’ingresso del “terrorista” tra i soggetti della prevenzione .....</b>	<b>64</b>
<b>4. Il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 .....</b>	<b>69</b>
4.1. I lineamenti essenziali.....	69
4.2. Le novità in punto di prevenzione patrimoniale antiterrorismo .....	73
4.3. L’introduzione dell’espulsione quale misura atipica di prevenzione del terrorismo .....	75
4.4. L’inasprimento della disciplina preventiva .....	84
<b>5. Il d.lgs. 159 del 2011: il “codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione” e il tentativo di riorganizzazione della disciplina.....</b>	<b>85</b>
<b>6. Il decreto-legge 18 febbraio 2015, n.7 .....</b>	<b>91</b>
6.1. I nuovi confini della fattispecie di pericolosità di cui all’art. 4, co. I, lett. d): il potenziale <i>foreign fighter</i> quale soggetto della prevenzione .....	95
6.2. Le misure <i>ad interim</i> : il divieto di espatrio.....	98
6.3. L’espulsione del sospetto terrorista .....	100
<b>7. Le ultime modifiche apportate dalla riforma del codice antimafia del 17 ottobre 2017.....</b>	<b>101</b>
<b>8. Il decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113: l’estensione del D.A.SPO ai potenziali terroristi .....</b>	<b>104</b>



8.1. Brevi cenni sulla disciplina del D.A.SPO .....	105
8.2. L'estensione del D.A.SPO ai potenziali terroristi.....	108
<b>9. Breve riepilogo: l'attuale morfologia dell'arsenale preventivo .....</b>	<b>109</b>

## Capitolo II

### LE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI DEL TERRORISMO SOTTO LALENTE DELLA COSTITUZIONE E DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

#### SEZIONE I

##### I PARAMETRI COSTITUZIONALI CHIAMATI IN CAMPO E LE "OPERAZIONI DI SALVATAGGIO" DELLA CORTE COSTITUZIONALE: È ORA DI CAMBIARE LA ROTTA?

1. La ricostruzione dello statuto costituzionale delle misure di prevenzione personali del terrorismo: difficoltà e limiti.....	111
2. La legittimità della finalità di prevenzione del terrorismo: il principio di prevenzione e sicurezza sociale.....	114
3. Le misure di prevenzione personali tra l'art. 13 e l'art. 16 della Costituzione .....	117
4. Misure di prevenzione personali e principio di legalità.....	122
4.1. Principio di legalità e tipizzazione delle fattispecie di pericolosità: l'asserito "diverso rigore" della legalità nell'ambito delle misure di prevenzione.....	123
4.1.1. <i>In particolare, la tipizzazione della fattispecie di pericolosità terroristica.</i> .....	126
4.2. Principio di legalità e determinatezza delle prescrizioni imposte.....	130
5. La necessaria attualità della pericolosità sociale del sospetto terrorista .....	133
6. Necessità e proporzionalità del sistema di prevenzione personale del terrorismo, o necessità di un cambiamento di rotta della Corte Costituzionale?.....	137

## SEZIONE II

### LO STATUTO CONVENZIONALE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DISEGNATO DALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: UNA TELA INCOMPIUTA?

1. Considerazioni preliminari.....	142
2. Quale diritto in gioco? Il diritto alla libertà e alla sicurezza e il diritto alla libertà di circolazione a confronto. ....	144
3. Da <i>Guzzardi</i> a <i>De Tommaso</i> : una distinzione carica di implicazioni pratiche.....	153
4. Il giudizio triadico per l'accertamento della legittimità della limitazione della libertà di circolazione.....	156
4.1. La sussistenza di una base legale della limitazione.....	157
4.1.1. (segue) <i>I requisiti qualitativi della legge: prevedibilità e accessibilità</i> .....	158
4.2. Il perseguimento di uno scopo legittimo: il nesso di funzionalità tra restrizione e scopo.....	163
4.2.1. <i>In particolare, la prevenzione del terrorismo quale “controinteresse” legittimo.</i> .....	165
4.3. La necessità della limitazione in una società democratica: un duplice test .....	166
4.3.1. <i>La “connessione razionale” tra la restrizione e la finalità perseguita</i> .....	167
4.3.2. <i>Il test di proporzionalità</i> .....	168
5. In particolare, l'espulsione preventiva: condizioni e limiti.....	174
6. Le deroghe consentite ex art. 15 Cedu.....	177
7. Natura e legittimità delle misure di prevenzione personali al metro della Cedu. ..	180
8. Quali margini per una messa a punto della tutela?.....	183

## Capitolo III

### TRA PREVENZIONE E REPRESSIONE DEL TERRORISMO

#### La recessività delle misure di prevenzione personali rispetto alle “corrispondenti” figure di reato

1. Considerazioni introduttive.....	185
-------------------------------------	-----

<b>2. L'arcipelago delle fattispecie incriminatrici del fenomeno terroristico: un rapido sguardo.....</b>	<b>186</b>
2.1. La definizione di “finalità di terrorismo”.....	188
2.2. Le fattispecie penali di contrasto al terrorismo .....	191
2.2.1. <i>La norma chiave del contrasto al terrorismo: l'associazione con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-bis c.p.</i> .....	192
2.2.2. <i>Le fattispecie non associative “esplicitamente antiterroristiche”</i> .....	194
2.2.2.1. <i>L'arruolamento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale</i> .....	195
2.2.2.2. <i>L'addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale</i> .....	197
2.2.2.3. <i>L'organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo</i> .....	199
2.2.2.4. <i>Il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo</i> .....	200
2.2.3. <i>Le fattispecie comuni utilizzate in “chiave antiterroristica”</i> .....	201
<b>3. Le intersezioni <i>ex lege</i> tra prevenzione e repressione .....</b>	<b>202</b>
3.1. Fattispecie incriminatrici e anticipazione della tutela .....	203
3.2. La fattispecie preventiva: una fattispecie con capacità di attrazione di condotte penalmente rilevanti. ....	207
<b>4. Le intersezioni <i>de facto</i> tra prevenzione e repressione .....</b>	<b>210</b>
4.1. Le condotte in concreto sussunte nell'ambito di applicazione delle fattispecie incriminatrici.....	211
4.2. Le condotte attratte nell'orbita delle misure di prevenzione. ....	216
<b>5. Possibili ragioni della recessività delle misure di prevenzione del terrorismo.....</b>	<b>218</b>

## Capitolo IV

### ALCUNE APPLICAZIONI PRATICHE DELLE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI DEL TERRORISMO

#### “L'indagine sul campo”

1. Premessa.....	221
2. Il “campione” d'indagine .....	223
3. I soggetti attratti nell'orbita della categoria di destinatari di cui all'art. 4, lett. d), d.lgs. 159/2011 .....	225

<b>4. Le condotte sussunte nella fattispecie preventiva .....</b>	<b>229</b>
4.1. La radicalizzazione e l'adesione all'ideologia terroristica.....	230
4.2. I contatti con altri "potenziali terroristi" .....	233
4.3. L'indottrinamento e l'attività di proselitismo.....	235
4.4. La disponibilità di un "mezzo" tramite il quale perpetrare attentati terroristici. .	235
4.5. L'utilizzo di elementi probatori valorizzati anche in sede penale.....	236
<b>5. Gli indicatori della pericolosità terroristica e il giudizio di pericolosità. ....</b>	<b>240</b>
<b>6. Le prescrizioni imposte al potenziale terrorista .....</b>	<b>243</b>
6.1. L'obbligo di soggiorno .....	243
6.2. Il divieto di utilizzare internet .....	246
6.3. Il divieto di frequentare determinati luoghi .....	247
6.4. Il caso di Bari: il percorso di de-radicalizzazione.....	248
<b>7. L'imposizione della cauzione .....</b>	<b>253</b>
<b>8. La durata della misura di prevenzione.....</b>	<b>254</b>
<b>9. L'utilizzo dei provvedimenti d'urgenza nelle more del procedimento preventivo. ....</b>	<b>255</b>

## Capitolo V

### LE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI DEL TERRORISMO

#### NEL REGNO UNITO

<b>1. Un sistema di prevenzione a cavallo tra il diritto civile e il diritto amministrativo.</b>	<b>260</b>
<b>2. Agli albori delle attuali misure di prevenzione personali del terrorismo: il contrasto all'I.R.A. ....</b>	<b>262</b>
2.1. Uno sguardo d'insieme.....	264
2.1.1. <i>In particolare, le varie forme di "detenzione preventiva"</i> .....	268
2.1.2. (segue) <i>L'internment without trial</i> .....	269
2.1.3. (segue) <i>La Detention of Terrorist</i> .....	272
2.2. <i>Il Terrorism and Conspiracy Act del 1998</i> .....	275
<b>3. Poco prima dell'Undici settembre: il <i>Terrorism Act</i> del 2000 .....</b>	<b>276</b>

<b>4. Dopo le Torri Gemelle: il rafforzamento della disciplina preventiva operato dall’<i>Anti–Terrorism, Crime and Security Act</i> (ATCSA) del 2001 .....</b>	<b>278</b>
4.1. L’introduzione dell’ <i>indefinite detention</i> del sospetto terrorista straniero.....	280
4.1.1. <i>La necessità della deroga ai sensi dell’art. 15 Cedu.</i> .....	281
4.1.2. <i>La disciplina della “indefinite detention”</i> .....	282
4.1.3. (segue) <i>L’incompatibilità convenzionale dell’indefinite detention: il c.d. “caso Belmarsh”</i> . .....	287
4.1.4. (segue) <i>La messa al bando della Corte europea dei diritti dell’uomo: la sentenza A and Others v. United Kingdom.</i> .....	291
<b>5. Il <i>Prevention of Terrorism Act</i> (PTA) del 2005 .....</b>	<b>293</b>
5.1. I <i>Control Orders</i> . .....	295
5.1.1. (segue) <i>I non-derogating orders</i> .....	296
5.1.2. (segue) <i>I derogating orders</i> .....	302
5.2. La bocciatura da parte della <i>House of Lords</i> .....	304
5.3. L’intervento del <i>Joint Committee on Human rights</i> .....	307
<b>6. La risposta al “<i>London bombing</i>”: il <i>Terrorism Act</i> del 2006 e il <i>Counter–Terrorism Act</i> del 2008 .....</b>	<b>309</b>
<b>7. Il <i>Terrorism Prevention and Investigation Measures Act</i> del 2011.....</b>	<b>311</b>
7.1. Gli obiettivi perseguiti dal legislatore.....	312
7.2. La disciplina delle <i>Terrorism Prevention and Investigation Measures</i> (TPIMs). .....	315
7.2.1. <i>Le affinità con il regime dei Control Orders</i> .....	315
7.2.2. <i>Le differenze con il regime dei Control Orders</i> .....	319
7.2.3. (segue) <i>In particolare, dal “reasonable grounds for suspecting” al “reasonable belief”</i> .....	320
7.2.4. (segue) <i>In particolare, le modifiche in punto di prescrizioni</i> .....	321
7.2.5. (segue) <i>In particolare, la durata della misura di prevenzione e la “new” terrorism-related activity</i> .....	322
7.3. Le criticità dei c.d. “ <i>Control Orders-Lite</i> ” .....	323
<b>8. Le più recenti modifiche apportate dal <i>Counter-Terrorism and Security Act</i> del 2015 .....</b>	<b>326</b>
8.1. Il ritiro temporaneo del passaporto e dei documenti equipollenti ai fini dell’espatrio .....	327
8.2. I <i>temporary exclusion orders</i> .....	329
8.3. L’inasprimento alla disciplina delle TPIMs. ....	332

## Capitolo VI

### SPUNTI DI RIFLESSIONE PER UNA PREVENZIONE SOSTENIBILE

1. Considerazioni preliminari.....	335
2. Primo correttivo: assicurare uno spazio di operatività autonomo per le misure di prevenzione personali del terrorismo .....	338
3. Secondo correttivo: individuare, in termini razionali e orientati all'efficacia, le prescrizioni imponibili al potenziale terrorista .....	343
4. Terzo correttivo: l'introduzione di un test di proporzionalità nell'applicazione delle misure di prevenzione personali del terrorismo .....	347
4.1. Brevi cenni sul principio di proporzionalità .....	349
4.2. Il sindacato trifasico della proporzionalità delle misure di prevenzione personali del terrorismo.....	351
4.2.1. <i>Il primo test: l'idoneità della misura di prevenzione</i> .....	352
4.2.2. <i>Il secondo test: la necessità della misura di prevenzione</i> .....	354
4.2.3. <i>Il terzo test: la proporzionalità in senso stretto della misura di prevenzione</i> .....	357
BIBLIOGRAFIA .....	361

## INTRODUZIONE

«Si le ressort du gouvernement populaire dans la paix est la vertu,  
le ressort du gouvernement populaire en révolution est à la fois la vertu et la terreur:  
la vertu, sans laquelle la terreur est funeste; la terreur, sans laquelle la vertu est impuissante.

*La terreur n'est autre chose que la justice prompte, sévère, inflexible  
elle est donc une émanation de la vertu elle est moins un principe particulier,  
qu'une conséquence du principe général de la démocratie, appliqué aux plus pressants besoins de la patrie.*

M. Robespierre – *Discours à la convention nationale sur les principes de morale politique  
qui doivent guider la convention nationale dans l'administration intérieure de la république,*

17 pluviôse, An II – 5 février 1794

Il termine *terrorismo* non esisteva in latino. La classicità conosceva, infatti, solo il sostantivo *terror*, ma si trattava di un termine che non apparteneva «*al lessico politico ma al lessico delle emozioni*»<sup>1</sup>. Storicamente il “terrorismo” quale concetto semantico irrompe nel panorama politico-giuridico con la Rivoluzione francese<sup>2</sup> – *terrorisme*, ed è proprio a tale vocabolo che si ispireranno gli equivalenti linguistici degli altri paesi – per indicare l’arco temporale tra il 1793 e il 1794, caratterizzato dagli eccessi nella repressione degli oppositori politici della rivoluzione giacobina. Elemento chiave di tale strategia del Terrore era la “legge sui sospetti”, in base alla quale chiunque poteva essere processato prima, e condannato poi, anche in assenza di prove, sulla base di meri sospetti<sup>3</sup>. Quest’epoca, per l’appunto, sarà ribattezzata successivamente come “Regime del Terrore” e ad essere additati come terroristi saranno proprio i sostenitori di quel ‘terrore’ di cui già parlava Robespierre<sup>4</sup>, gli uomini dello Stato. Si trattava, in buona sostanza, di un “terrorismo di Stato”.

---

<sup>1</sup> DISPOT L., *La machine à terreur*, Éditions Grasset & Fasquelle, 1977, trad. it. *La macchina del terrore. Genealogia del terrorismo*, Marsilio Editore, Venezia, 1978, p. 11.

<sup>2</sup> Il fatto che tale termine “compaia” con la Rivoluzione francese non significa che fenomeni equiparabili a ciò che noi oggi definiremmo terrorismo fossero sconosciuti in epoche precedenti né tantomeno che l’uso del terrore quale strumento di lotta sia stato inventato dai francesi di fine Settecento. Sottolineano, tra gli altri, tale aspetto BERNARDI A., *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena*, in PALIERO C.E., VIGANÒ F., BASILE F., GATTA G.L. (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 290; FOSSATI M., *Terrorismo e terroristi*, Bruno Mondadori, Milano, 2003, p. 18 ss.

<sup>3</sup> FOSSATI M., *Terrorismo e terroristi*, cit., pp. 17-18.

<sup>4</sup> In particolare, sottolinea Fossati come «*usati con un connotato positivo dal gruppo di persone che diresse la Rivoluzione francese nella sua fase più radicale, “terrore”, “terrorista” e i loro derivati vennero associati a un giudizio di valore opposto dopo il colpo di Stato del 9 Termidoro (27 luglio 1794) che mise fine alla dittatura giacobina. Così li*

Duecento anni dopo, la connotazione semantica del termine terrorismo è mutata profondamente, andando ad indicare, in maniera diversa a seconda dei confini geografici, delle precise condizioni sociopolitiche e delle matrici ideologiche, anche un terrorismo contro lo – o per lo meno, al di fuori dello – Stato<sup>5</sup>. Se poi concentriamo lo sguardo sugli ultimi vent'anni, il termine terrorismo è quasi sempre accompagnato da un aggettivo: islamico o islamista. Certo non sono scomparse forme di terrorismo marcate da una differente impostazione ideologica, anzi. Come è stato sottolineato, “statistiche alla mano”, «persino in questi anni gli attentati di ispirazione fondamentalista sono stati in Europa assai meno numerosi degli attentati di diversa matrice, e [...] questi ultimi, sommati tra loro, potrebbero aver causato più morti di quelli prodotti sul territorio del vecchio continente dalla “guerra santa del terrore”»<sup>6</sup>.

Eppure, è il terrorismo cosiddetto islamico<sup>7</sup> a catalizzare l'attenzione della collettività e dei media, generando il maggior allarme sociale, soprattutto da quando gli attentati hanno fatto ingresso nelle porte dell'Europa<sup>8</sup>. Ed è a tale forma di terrorismo che anche le norme principalmente guardano, forse per la difficoltà di intercettare, attraverso le fattispecie preventive ed incriminatrici, tale specifica forma di manifestazione delittuosa. Per tali ragioni, anche il nostro lavoro farà per lo più riferimento a tale substrato fenomenologico, ancorché gli approdi cui perverremo potranno essere agevolmente adattati ad ogni altra manifestazione qualificabile come terroristica<sup>9</sup>.

---

registrò Edmund Burke che, in uno scritto del 1795, parlò di “migliaia di quegli esseri diabolici chiamati terroristi” che venivano sguinzagliati contro il popolo»; cfr. FOSSATI M., *Terrorismo e terroristi*, cit., p. 18.

<sup>5</sup> Con ciò non si vuole certo sostenere che siano scomparse forme di “terrorismo di Stato”, soltanto evidenziare che l'impiego contemporaneo del termine si affianca più spesso a condotte che mirano a sovvertire un determinato sistema politico-giuridico statale.

<sup>6</sup> BERNARDI A., *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 303 anche per i doverosi riferimenti alle statistiche.

<sup>7</sup> Riteniamo, come altri prima di noi, che sia più opportuno parlare di “terrorismo cosiddetto islamico” non già per ragioni di “politically correct”, ma piuttosto onde evitare l'impiego di espressioni che potrebbero contribuire ad una impropria generalizzazione oltretutto ad una rappresentazione fuorviante del fenomeno, cfr. sul punto v. SPATARO A., *Politiche della sicurezza e diritti fondamentali*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali – Gli speciali QG*, settembre 2016, p. 168 ss.

<sup>8</sup> BERNARDI A., *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 302 ss.

<sup>9</sup> Ci rendiamo conto che l'individuazione di una definizione unitaria di terrorismo rappresenti un profilo problematico che richiederebbe, di per sé, un'autonoma trattazione; cfr. sul punto, *ex multis*, VALSECCHI A., *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, 4, p. 1127 ss. Tuttavia, non potendoci



Più in particolare, la “questione terroristica”, oggi più che mai al centro del dibattito giuridico (oltreché politico), sarà intrecciata nel presente lavoro con un altro tema tornato da qualche anno alla ribalta nel dibattito della dottrina penalistica: quello delle misure di prevenzione personali. Lo studio del punto di intersezione tra questi due poli, infatti, è ancora piuttosto acerbo e solleva numerosi interrogativi, in buona parte racchiudibili nella seguente domanda: fino a che punto, e con quali strumenti, può spingersi la legittima aspirazione dello Stato a prevenire attacchi terroristici?

La scelta di occuparsi della confluenza tra i due poli sopra evidenziati, oltre che dettata da ragioni di interesse e fascinazione personale, muove dalla considerazione tale per cui il tema della giustizia preventiva, ancor più ove declinato nel campo specifico del terrorismo, costituisca uno dei più importanti banchi di prova su cui si gioca la battaglia, tutta contemporanea, della tenuta dei sistemi giuridici democratici.

L’aspirazione legittima di predisporre misure idonee a prevenire il compimento di attentati terroristici – oggi più che mai pressante alla luce dei recenti attacchi “nel giardino di casa” – reca inevitabilmente con sé numerosi interrogativi circa l’impatto che tali misure producono sui diritti fondamentali.

Per questo, la domanda di ricerca che ha accompagnato il nostro lavoro è stata quella di stabilire se esista, e quale morfologia debba assumere, un sistema della prevenzione personale del terrorismo «sostenibile»<sup>10</sup>: efficace, ma soprattutto ragionevole, proporzionato e legittimo al metro dei diritti umani.

---

concentrare in tale sede su questo profilo, ai fini del presente lavoro accoglieremo la nozione positiva fornita dal legislatore italiano nell’art. 270-sexies c.p. rubricato ‘Condotte con finalità di terrorismo’: «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». Tale nozione, infatti, oltre ad essere l’inevitabile parametro con il quale siamo tenuti a confrontarci, lascia aperta la possibilità di qualificare come terroristiche anche condotte definite tali da convenzioni o trattati internazionali vincolanti per l’Italia.

<sup>10</sup> Segnaliamo come questa espressione sia stata utilizzata anche in due recenti articoli da MAZZACUVA F., *La Prevenzione Sostenibile*, in *Cass. pen.*, 2018, 3, p. 1017 e ss. e LASALVIA F. P., *La prevenzione insostenibile. Scenari post De Tommaso*, in *Arch. pen.*, 2018, 2. Anche il consigliere Magi, nel 2017, parlava di sostenibilità con riferimento alle modalità di accertamento della pericolosità nelle misure di prevenzione personali, cfr. MAGI R., *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della*

La ricerca di tale sostenibilità è stata scandita in “tre tempi”, seguiti da un “atto finale”.

Il “primo tempo”, in particolare, è cadenzato dall’analisi della configurazione attuale del sistema preventivo antiterrorismo.

Tale sequenza prende le mosse, nel primo capitolo, dalla ricostruzione diacronica, di carattere analitico-descrittivo, delle origini della prevenzione antiterrorismo, origini che abbiamo individuato in quelle misure di polizia adottate per contrastare la c.d. pericolosità politica, prima a cavallo tra Ottocento e Novecento, poi contro i dissidenti del regime fascista (sezione I). La ricostruzione prosegue poi con l’analisi del processo che ha condotto alla creazione del moderno sistema di prevenzione terrorismo: partendo dalle misure di prevenzione disposte nei confronti dei sovversivi degli anni di piombo, sino ad approdare all’ingresso del terrorista “moderno” nelle leggi della prevenzione, giungendo, infine, ad analizzare i più recenti interventi normativi che cercano di adattarsi alle sembianze del terrorista 2.0 (sezione I).

Nel secondo capitolo, invece, cercheremo di ricostruire il quadro dei principi costituzionali (sezione I) e convenzionali (sezione II) che inquadrano (o dovrebbero inquadrare) la prevenzione personale del terrorismo. In tale ricostruzione, in particolare, dedicheremo grande attenzione alla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell’uomo, organi questi che – nel silenzio delle carte sul punto – hanno giocato un ruolo fondamentale nella ricostruzione dello statuto costituzionale e convenzionale delle misure di prevenzione personali.

Il terzo capitolo, infine, sarà dedicato all’analisi del rapporto che attualmente sussiste tra prevenzione e repressione del terrorismo. La tesi che proveremo a dimostrare sarà, in particolare, quella del carattere recessivo delle misure di prevenzione al cospetto

---

*pericolosità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2. Del pari il concetto di sostenibilità viene affiancato al tema della prevenzione anche nella dottrina britannica; cfr. proprio con riferimento alle misure di prevenzione personali del terrorismo allora in vigore (i *Control Orders*), JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Counter-Terrorism Policy and Human Rights (Sixteenth Report): Annual Renewal of Control Orders Legislation 2010*, HL Paper 64, HC 395, 26 febbraio 2010, disponibile in <https://publications.parliament.uk/pa/jt200910/jtselect/jtrights/64/64.pdf>, p. 38: «For a combination of these reasons, together with serious reservations about the practical value of control orders in disrupting terrorism compared to other means of achieving the same end, we have reached the clear view that the system of control orders is no longer *sustainable*».

dell'arcipelago delle fattispecie penali che colpiscono le condotte terroristiche o con finalità di terrorismo. La “dimostrazione”, in particolare, sarà condotta attraverso la disamina delle intersezioni che, *ex lege* e *de facto*, sussistono tra prevenzione e repressione e che ci inducono a ritenere che ... la bilancia penda da un lato.

Il “secondo tempo” della nostra ricerca passerà, invece, dall'analisi della “prevenzione del terrorismo *in the books*” a quello della “prevenzione del terrorismo *in action*” e avrà ad oggetto un'analisi empirica, pressoché inedita, dell'attuale fenomenologia delle misure di prevenzione personali del terrorismo. In particolare, analizzeremo alcuni decreti adottati dalle giurisdizioni di merito con il fine di evidenziare quali siano i profili specifici di criticità della disciplina oggetto d'indagine che meritano di essere approfonditi.

Il “terzo tempo”, invece, di taglio comparatistico, sarà la sede in cui ospiteremo l'analisi di un paradigma alternativo di prevenzione personale del terrorismo: quello del Regno Unito, cercando di coglierne ora i profili di affinità, ora quelli di divergenza, con l'ordinamento giuridico italiano e trarre, ove possibile, spunti di riflessione spendibili anche nel campo delle “nostrane” misure di prevenzione.

“L'atto finale” sarà poi la sede ove svolgeremo le nostre riflessioni conclusive in una prospettiva *de iure condendo*. Tale ultima parte è, in particolare, animata dall'umile pretesa di fornire alcuni spunti concreti di riflessione, seppur *pauci*, al dibattito attuale in tema di prevenzione del terrorismo. Più nello specifico, proveremo a suggerire, in chiosa del presente lavoro – e alla luce degli spunti offerti dallo studio comparato del sistema di prevenzione britannico – alcune idee per introdurre dei “correttivi” volti a rendere la disciplina attuale delle misure di prevenzione personali del terrorismo più sostenibile al metro della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo.



**CAPITOLO I**  
**LE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI DEL TERRORISMO IN ITALIA.**

**Dalle misure di polizia contro i “dissidenti”, ai “sovversivi” degli Anni di piombo,  
alla “War on Terror” nostrana.**

SEZIONE I

ALLE ORIGINI DELLA PREVENZIONE ANTITERRORISMO: LE MISURE DI PREVENZIONE  
CONTRO I “DISSIDENTI”.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli antecedenti della prevenzione personale del terrorismo. – 2.1. I provvedimenti di polizia contro gli avversari politici a cavallo tra metà ‘800 e metà ‘900. – 2.1.1. La prima fase: le misure contro i “nemici del Regno”. – 2.1.2. La seconda fase: gli anarchici e i socialisti quali possibili destinatari della prevenzione. – 2.1.3. (*segue*) La nuova disciplina del c.d. domicilio coatto politico. – 2.2. La repressione del dissenso politico-ideologico nei Testi Unici delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 e del 1931. – 3. Dalla Costituzione alla legge del 27 dicembre 1956, n. 1423. – 3.1. Profili generali. – 3.2. L’intervento della Corte costituzionale. – 3.3. L’intervento del legislatore.

**1. Premessa.**

Le basi dell’attuale sistema di prevenzione personale del terrorismo sono state gettate dalla legge del 22 maggio 1975, n. 152 – meglio nota come Legge Reale dal nome del suo promotore<sup>1</sup>–, che estese l’ambito di applicazione delle misure già allora impiegate nel contrasto della criminalità organizzata di stampo mafioso anche ai fenomeni eversivi<sup>2</sup>.

Tali misure costituiscono l’antecedente immediato delle misure di prevenzione personali del terrorismo sia sotto il profilo della formulazione della fattispecie di pericolosità c.d. qualificata, come meglio si vedrà in seguito, sia sotto il profilo della

---

<sup>1</sup> L. 22 maggio 1975, n. 152, recante “Disposizioni a tutela dell’ordine pubblico”. Per un’analisi approfondita di tale legge v. *infra*, §4.

<sup>2</sup> Il riferimento è alla l. 31 maggio 1965, n. 575, recante “Disposizioni contro la mafia”.

tecnica legislativa: quando si trattò di inserire il “potenziale terrorista”<sup>3</sup> tra i possibili destinatari della prevenzione, infatti, il legislatore lo fece proprio intervenendo direttamente sulla legge Reale.

A ben vedere, tuttavia, pare potersi individuare un’origine ancora più risalente dei provvedimenti preventivi in materia di terrorismo in quelle misure di polizia adottate a cavallo tra Ottocento e Novecento, prima, e durante il fascismo, poi, per contrastare la c.d. pericolosità politica.

Per altro verso, il volto attuale delle misure di prevenzione personali del terrorismo, i cui primi mattoni sono stati posti l’indomani degli attacchi alle Torri Gemelle, differisce profondamente – soprattutto quanto a *ratio*, destinatari e contenuto – da quello iniziale.

Ecco perché la ricostruzione della disciplina oggi vigente delle misure di prevenzione personali del terrorismo sarà scandita in tre fasi: una prima, in cui ci occuperemo di taluni antecedenti *ante litteram* delle misure di prevenzione personali del terrorismo; una seconda, in cui analizzeremo le misure di prevenzione dei fenomeni sovversivi politico-terroristici, misure queste che – per usare una metafora informatica – possono essere definite come il “codice sorgente” dell’attuale sistema di prevenzione del terrorismo; una terza, infine, relativa all’evoluzione che tali misure hanno avuto a partire dal 2001 sino ad oggi, così cercando di adattarsi alla figura del “terrorista 2.0”.

## **2. Gli antecedenti della prevenzione personale del terrorismo.**

Taluni antecedenti *ante litteram* della prevenzione personale del terrorismo possono essere individuati in quelle misure di prevenzione, di stampo marcatamente poliziesco, introdotte a cavallo tra la seconda metà dell’Ottocento e la prima metà del Novecento prima nei confronti dei “nemici dell’Unità d’Italia”, poi degli anarchici e dei socialisti, infine nei confronti dei dissidenti del regime fascista.

---

<sup>3</sup> Tale espressione – indubbiamente imprecisa – sarà talora utilizzata, per mera comodità espositiva, per riferirsi ai potenziali destinatari delle misure di prevenzione del terrorismo.

La possibilità di individuare in tali provvedimenti i primi antecedenti dell'attuale sistema prevenzionale del terrorismo discende da tre ordini di considerazioni.

Innanzitutto, poiché la condizione soggettiva di pericolosità politica, che consentiva l'impiego delle predette misure di polizia, condivide con l'attuale "pericolosità terroristica" il fatto di essere contrassegnata da una matrice ideologica che ne costituisce il *quid proprium* e che la differenzia dalle condizioni di c.d. pericolosità comune. In secondo luogo, poi, in ragione del fatto che entrambe le fattispecie di pericolosità considerate si relazionano a manifestazioni criminose che destano e hanno destato – ciascuna nell'arco temporale di riferimento – grande allarme sociale e che, per tale motivo, hanno sempre meritato "un occhio di riguardo" da parte del legislatore, per lo più intervenuto con decretazioni d'urgenza e leggi dell'emergenza. In terzo luogo, in termini più generali, poiché la tipologia di misure oggi applicabili nei confronti del "potenziale terrorista" è, in parte, figlia dell'evoluzione complessiva che l'intero impianto della prevenzione personale ha conosciuto proprio a partire dall'originario sistema delle misure di polizia.

Nei paragrafi che seguono, dunque, illustreremo la prevenzione del "terrorismo prima del terrorismo"<sup>4</sup>, lasciando, invece, in secondo piano taluni aspetti della storia generale delle misure di prevenzione personali che non interessano direttamente l'oggetto del nostro studio<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> L'espressione "terroristi prima del terrorismo" è stata impiegata da FOSSATI M., *Terrorismo e terroristi*, Mondadori, Milano, 2004, p. 18, ancorché – è bene precisarlo – l'autore facesse riferimento a fenomeni precedenti il 1700.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione della storia generale del sistema preventivo v., tra i molti, MEREU I., *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia «liberale» (1852-1894)*, in *Le misure di prevenzione (Atti del convegno di Alghero)*, Giuffrè, Milano 1975, pp. 197-212; PETRINI D., *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli, 1996, in partic, pp. 1-225 nonché ID. *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, in Violante L. (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 12, La criminalità*, Giulio Einaudi, Torino, 1997, pp. 891-933; CORSO G., *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979, in partic. pp. 259-362; SICLARI B., *Le misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 5-41; D'ARGENTO N., *Misure di prevenzione*, Jovene, Napoli, 1979, pp. 3-67; LACCHÉ L., *Uno "sguardo fugace". Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2, p. 413 ss.

## 2.1. I provvedimenti di polizia contro gli avversari politici a cavallo tra metà '800 e metà '900.

### 2.1.1. *La prima fase: le misure contro i “nemici del Regno”.*

L'impiego delle misure di polizia in chiave di contrasto delle forme di dissenso e opposizione politica ritenute pericolose prende le mosse pochi anni dopo la nascita del Regno d'Italia. La precarietà del neonato Parlamento e delle altre istituzioni che delineano il nuovo ordinamento costituzionale – istituzioni che devono essere «impianta[te] in un Paese che in buona parte non le ha conosciute»<sup>6</sup>—, nonché la terza guerra di indipendenza ormai alle porte<sup>7</sup>, pone al centro delle preoccupazioni della nuova classe dirigente la condizione di «incerta pace»<sup>8</sup> in cui versa lo Stato, da difendersi da tutti coloro che «non amano l'unità d'Italia, e [che] vogliono attentare alle libertà del paese»<sup>9</sup>, eventualmente approfittando della partenza delle truppe per il fronte per minare, con i propri piani di sovversione, il nuovo assetto statale<sup>10</sup>.

Ed è proprio in un tale *humus* che prende vita, all'esito di un acceso dibattito<sup>11</sup>, il R.D. 17 maggio 1866, n. 2907 che, per quanto qui specificatamente interessa, introduce in via eccezionale e temporanea<sup>12</sup> tra i destinatari delle misure di polizia anche i “nemici

---

<sup>6</sup> ASTUTO G., *La politica dell'ordine pubblico da Cavour a Crispi*, in DE CRISTOFARO E. (a cura di), *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche della sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma, Bonanno, 2015, p. 54.

<sup>7</sup> Sottolinea tale profilo, tra i molti, MEREU I., *Cenni storici delle misure di prevenzione nell'Italia «liberale» (1852-1894)*, in CIACCI M., GUALANDI V. (a cura di), *La costruzione sociale della devianza*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 298. Come rileva Berti, inoltre, «è noto che lo Stato liberale nato dal Risorgimento soffrì fino all'avvento del fascismo di un deficit di legittimità a fronte delle grandi masse popolari rappresentate dai cattolici e dal movimento socialista», in BERTI G., *La sovversione anarchica in Italia e la risposta giudiziaria dello Stato (1874-1900)*, in *Quaderni Fiorentini*, XXXVIII, 2009, p. 579.

<sup>8</sup> Relazione on. Crispi, *Rendiconti del Parlamento Italiano – Discussioni della Camera dei Deputati*, IX Legislatura – Sessione 1865-1866, tornata dell'8 maggio 1866, resoconto stenografico, p. 2055, in <http://storia.camera.it/regno/lavori/leg09/sed087.pdf>.

<sup>9</sup> *Ivi*, p. 2056.

<sup>10</sup> FOZZI D., *Tra prevenzione e repressione. Il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Carocci, Roma, 2010, p. 77.

<sup>11</sup> *Rendiconti del Parlamento Italiano – Discussioni della Camera dei Deputati*, IX Legislatura – Sessione 1865-1866, tornata dell'8 maggio 1866, cit. Per un'analisi approfondita di tale dibattito v. FOZZI D., *Tra prevenzione e repressione*, cit., p. 77 ss.

<sup>12</sup> Il provvedimento normativo in parola era infatti rubricato: “Che accorda al Governo fino al 31 luglio 1866 poteri eccezionali per provvedere alla sicurezza in tema dello Stato”.



dell'Unità"<sup>13</sup>, vale a dire «le persone per cui ci sia fondato motivo di giudicare che si adoperino per restituire l'antico stato delle cose o per nuocere in qualunque modo all'Unità d'Italia e alle sue libere istituzioni»<sup>14</sup>. Nei confronti di costoro, in particolare, poteva essere applicata la misura preventiva del domicilio coatto, inizialmente introdotta dalla legge del 15 agosto 1863, n. 1409 – meglio nota come Legge Pica dal nome del suo promotore – quale misura applicabile, nelle province meridionali, nei confronti degli oziosi, dei vagabondi, delle “persone sospette”, dei camorristi e dei sospetti manutengoli<sup>15</sup>.

Il contenuto minimo essenziale di tale misura preventiva consisteva «nella dimora obbligatoria, secondo certe regole e discipline, in un luogo designato delle persone, le quali, per ragioni tassativamente indicate dalla legge, sono da reputarsi pericolose alla società in guisa da dover esser per un certo tempo segregate da quel comune consorzio, al quale esse potrebbero esser facilmente causa di danno, per le prave tendenze manifeste»<sup>16</sup>.

Tuttavia, proprio l'estensione di una tale misura a soggetti la cui pericolosità veniva desunta, quantomeno in parte, dalla partecipazione attiva alla lotta politica<sup>17</sup> – e

---

<sup>13</sup> FOZZI D., *Tra prevenzione e repressione*, cit., p. 80.

<sup>14</sup> Così recitava il testo dell'art. 3 del R.D. 2907/1866.

<sup>15</sup> Non è questa la sede per una disamina compiuta di tale istituto e delle sue evoluzioni legislative. Basti qui ricordare come ai sensi dell'art. 5 della Legge Pica, la competenza in ordine all'applicazione del domicilio coatto spettasse allora al governo (dietro parere di una Giunta composta dal Prefetto, dal Presidente del Tribunale, dal Procuratore del Re e da due Consiglieri provinciali). A norma del regolamento per l'esecuzione (approvato, poco dopo, con R.D. del 25 agosto 1863, n. 1424): a) la designazione del domicilio coatto avveniva per opera del Ministero dell'Interno, previo parere favorevole della Giunta e sulla base dei documenti da quest'ultima inviati (artt. 1, 2 e 3); b) i soggetti assegnati domicilio coatto erano posti sotto la sorveglianza degli ufficiali di pubblica sicurezza che ammonivano il coatto «a procacciarsi utile e stabile occupazione e gli aggiunge[vano] di dichiarare [entro] dieci giorni l'occupazione alla quale intende[va] darsi e la località scelta a sua abitazione» (artt. 13 e 14); c) i soggetti assegnati al domicilio coatto non potevano allontanarsi dal luogo fissato – pena la commissione di un reato punito con la pena detentiva – ed erano tenuti ad osservare una serie di prescrizioni, tra le quali: tenere sempre con sé la «carta di permanenza» rilasciata dall'autorità di p.s. e presentarsi di fronte a questa nei giorni indicati sulla carta nonché ogni qual volta ella ne facesse richiesta, «di obbedire alle prescrizioni dell'Autorità di Pubblica Sicurezza di non comparire in un dato luogo, di non uscire in determinate ore dalla propria abitazione, di non portare armi o bastoni, e di non frequentare determinate persone; od altre simili norme» (artt. 17, 19, 24). Per approfondimenti sul punto v. FOZZI D., *Tra prevenzione e repressione*, cit., in partic. p. 33 ss. Per una compiuta disamina, anche statistica, del domicilio coatto così come disciplinato dalle successive leggi del 1871 e del 1875, v. LUCCHINI L., *Sull'ammonizione e sul domicilio coatto secondo la vigente legislazione italiana – Studi statistici e critici presentati al congresso giuridico tenutosi a Torino nell'agosto 1880*, Roma, Eredi Botta, 1881, in partic. p. 81 ss.

<sup>16</sup> CARFORA F., voce *Domicilio coatto*, in *Digesto Italiano*, IX, Torino, 1902, p. 719.

<sup>17</sup> Così PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 15.

che ben poco avevano a che spartire con i vagabondi e gli oziosi – ha indotto i commentatori a distinguerla da quella, per così dire, comune e ad aggiungere un attributo differenziale alla sua denominazione, così ribattezzandola come domicilio coatto politico<sup>18</sup>. L'aderenza di tale appellativo all'utilizzo in concreto della misura quale strumento di contrasto del “dissenso politico pericoloso” pare emergere sin dall'indomani dell'entrata in vigore del R.D. del 1866. In quella circostanza, infatti, si fece ampiamente ricorso al domicilio coatto per rendere inoffensivi tutti coloro che furono accusati di aver prestato aiuto ai rivoltosi dei c.d. moti di Palermo dello stesso anno<sup>19</sup>: una violenta sommossa antigovernativa – durata sette giorni e mezzo<sup>20</sup> –, generata dal diffuso malcontento popolare nei confronti delle politiche unitarie e sedata duramente dall'esercito sotto la guida del generale Cadorna<sup>21</sup>.

Pochi anni dopo, con la legge del 6 luglio 1871, n. 294, viene altresì estesa l'area dei soggetti suscettibili di essere sottoposti alla misura preventiva meno grave dell'ammonizione: a partire da quel momento, infatti, il pretore può chiamare dinanzi a sé, per ammonirli – oltre agli oziosi, ai vagabondi, ai sospettati per furto in campagna e indebito pascolo, già passibili di ammonizione ai sensi della c.d. legge Galvagno del 26 febbraio 1852<sup>22</sup> – anche coloro che l'autorità di pubblica sicurezza aveva denunciato perché diffamati per crimini o delitti contro le persone o la proprietà<sup>23</sup>. Tale provvedimento implicava, in buona sostanza, il monito *severo* del pretore «a non dare

---

<sup>18</sup> Distingue in maniera chiara le due tipologie del medesimo istituto, tra i molti, CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 269 ss. Sull'utilizzo per ragioni politiche del domicilio coatto, v. anche PETRINI D., *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, cit., p. 902 ss.

<sup>19</sup> DE CRISTOFARO E., *Il domicilio coatto e la biografia di una nazione*, in DE CRISTOFARO E. (a cura di), *Il domicilio coatto*, cit., p. 18.

<sup>20</sup> Proprio per questo motivo, tale reazione popolare è anche conosciuta come la “Rivolta del Sette e Mezzo”.

<sup>21</sup> Tra le molteplici cause che hanno scatenato la rivolta possiamo annoverare, innanzitutto, la crescente miseria della popolazione, la carestia, nonché l'insofferenza verso molte delle leggi unitarie approvate: prime fra tutte, quelle relative all'introduzione del servizio di leva militare obbligatorio e all'inasprimento delle tasse.

<sup>22</sup> Per approfondimenti sul punto, v. LUCCHINI L., voce *Ammonizione*, in *Digesto Italiano*, III, Torino, 1895, pp. 23-73; CAMPESE A., *Appendice. Dell'ammonizione come misura di pubblica sicurezza*, voce *Ammonizione*, in *Enciclopedia giuridica*, 1892, pp. 2007-2011; nonché CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 263 ss.

<sup>23</sup> Art. 3 della legge 6 luglio 1871, n. 294 “portante provvedimenti speciali sulla pubblica sicurezza” che sostituisce l'art. 105 della legge di pubblica sicurezza del 20 marzo 1865, n. 2248.

motivo ad ulteriori sospetti»; monito che, ove disatteso, si traduceva nell'applicazione di sanzioni penali vere e proprie.

L'introduzione di tale ulteriore categoria di destinatari consente, secondo i commentatori dell'epoca, un utilizzo della legge "a fini politici": «essa viene applicata, infatti, agli appartenenti dell'Internazionale, sia pure con la discriminazione tra "l'uomo della cattedra", il cui socialismo si muove nella "sfera dei nudi principi", e i "venditori ambulanti di zolfanelli, calzolai, sarti, fabbri-ferrai, pizzicagnoli, servi di venditori di tabacchi", i quali, non potendo "disputare serenamente come gli accademici di Socrate o di Platone sotto i portici di Atene", necessariamente si avvalgono dell'internazionalismo come di una "maschera sotto la quale si nasconde il volgare malfattore"»<sup>24</sup>. La stessa giurisprudenza di legittimità, del resto, pareva avallare un tale utilizzo dell'ammonizione. Se, infatti, a parere della Corte di Cassazione, «finché si tratta di professare opinioni socialistiche, nessuno può essere ammonito, perché *nemo cogitationis poenam patitur*»<sup>25</sup>, il discorso cambia per coloro che fossero parte attiva del movimento dell'Internazionale, perché ciò «esce dalla sfera dei nudi principi e discende nell'ordine dei fatti, vale a dire di un'azione diretta a sovvertire le basi della società col turbare il pacifico godimento della proprietà e la personale sicurezza»<sup>26</sup>.

L'utilizzo "a scopi politici" dell'ammonizione pare, invece, affievolirsi con l'entrata in vigore della legge di pubblica sicurezza del 30 giugno 1889, n. 6144<sup>27</sup>. A partire da quel

---

<sup>24</sup> Così, citando le parole utilizzate nei dibattiti che hanno accompagnato l'approvazione della legge del 1871, CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., pp. 265-266.

<sup>25</sup> LUCCHINI L., voce *Ammonizione*, cit., p. 45.

<sup>26</sup> Così, Cass., 15 dicembre 1880, Coradetti, in LUCCHINI L., voce *Ammonizione*, cit., p. 45. L'Autore dà conto poi di come la Corte di cassazione sia scesa "a più miti propositi" escludendo che la denominazione di internazionalista «racchiuda sempre una persona sospetta in genere», ben potendo trattarsi di un "uomo della cattedra". Bisogna perciò – a parere della Corte – «che si investighi se il ciabattino, che assume la veste dell'internazionalista, abbia per intento il reato contro le persone o la proprietà», Cass., 29 dicembre 1882, Agregiani, *ivi*.

<sup>27</sup> Non parleremo, invece, in questa sede della diversa misura della vigilanza speciale della pubblica sicurezza, parimenti disciplinata dalla legge 6144/1889, per due ordini di ragioni. Innanzitutto, perché, nonostante il contenuto delle prescrizioni imposte al vigilato avessero finalità preventiva e fossero simili a quelle imposte con le altre misure di prevenzione cui abbiamo fatto cenno, la vigilanza aveva essenzialmente natura giuridica di pena accessoria: essa, infatti, seguiva o automaticamente, o per pronuncia obbligatoria, o per pronuncia facoltativa ad una sentenza di condanna. In secondo luogo, poi, l'ampia tipologia delle condanne cui poteva fare seguito la sottoposizione alla vigilanza speciale della pubblica sicurezza ci pare impedisca di considerare tale misura quale strumento di repressione del dissenso politico, pur non potendo

momento, infatti, muta la nozione di “diffamato”, dovendosi intendere ora tale «colui che è designato dalla pubblica voce come abitualmente colpevole dei delitti di omicidio, di lesione personale, di minaccia, violenza o resistenza alla pubblica autorità e sia stato per tali titoli colpito da più sentenze di condanna, o sottoposto a giudizio ancorché sia questo finito con sentenza assolutoria per non provata reità, ovvero sia incorso in procedimenti nei quali sia stata pronunciata sentenza od ordinanza di non farsi luogo a procedimento penale per insufficienza di prove». Alla luce della nuova formulazione, non ci pare possa affermarsi *tout court* che tale disposizione continuasse a rivolgersi principalmente agli anarchici o ai socialisti, ancorché non sia possibile escludere un siffatto utilizzo della misura.

### 2.1.2. La seconda fase: gli anarchici e i socialisti quali possibili destinatari della prevenzione.

L’inclusione dei “*soversivi*”<sup>28</sup> tra le categorie dei soggetti pericolosi, da colpire quindi tramite il sistema dei provvedimenti di polizia preventiva, prosegue poi, senza soluzione di continuità, con la legge del 19 luglio 1894, n. 316, momento in cui l’allora capo del governo Francesco Crispi dedica agli anarchici in particolare – avvertiti come la nuova minaccia dell’ordine costituito – e ai dissidenti politici più in generale, una sorta di “pacchetto legislativo”<sup>29</sup>. Il clima politico che allora si respirava, infatti, era di grande tensione sociale<sup>30</sup> e gli anarchici, già resisi responsabili di alcuni attentati<sup>31</sup> – nonché del

---

ovviamente escludersi che, in taluni casi, tale istituto fosse stato impiegato a tale scopo. Per una disamina di tale misura, v. GIORDANI F., voce *Vigilanza speciale dell’autorità di p.s.*, in *Digesto Italiano*, Torino, 1919, pp. 1009-1037

<sup>28</sup> Questo il sostantivo utilizzato da Crispi nel Discorso pronunciato a Palermo il 14 ottobre 1889, in *La politica italiana dal 1848 al 1897. Programmi di governo*, vol. III, p. 39, in [http://documenti.camera.it/bpr/19302\\_3\\_testo\\_completo.pdf](http://documenti.camera.it/bpr/19302_3_testo_completo.pdf).

<sup>29</sup> Così PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., pp. 12-13, nt. 20.

<sup>30</sup> La più delicata di tali crisi – la rivolta dei Fasci siciliani – si concluse con la dichiarazione dello stato d’assedio in Sicilia nel gennaio del 1894 che contemplava, tra le altre, la facoltà di assegnare il domicilio coatto senza limitazione di durata. Tuttavia, tali individui dovevano essere liberati una volta scaduto lo stato d’assedio poiché, nella maggior parte dei casi, non sussistevano le condizioni fissate dalla legge generale di pubblica sicurezza del 30 giugno 1889, n. 6144. Ecco perché, probabilmente, nel quadro di un più ampio disegno politico – «finalizzato a contrastare l’ondata delle proteste da parte delle organizzazioni socialiste e operaie contro l’azione del governo in Sicilia, a fermare le rivendicazioni soprattutto dei braccianti nel Mantovano e nel Ravennate e a contrastare la tendenza delle masse ad avvicinarsi al movimento socialista, a causa del malcontento suscitato ovunque dalla profonda crisi economica» (FOZZI D., *Tra prevenzione e*

tentativo di uccisione dello stesso Crispi il 16 giugno 1894 —, venivano considerati quali «accolta di forsennati, che [...] mira apertamente a sovvertire ed a distruggere ogni ordinamento sociale, vuole spezzati i vincoli sacri della famiglia, manomessa la proprietà, insidiata la pace e la vita dei cittadini. E questo scopo essa si sforza di raggiungere, non raccogliendosi per discutere pacificamente i gravi problemi che agitano la società, non per porre argine ai mali ed ai dolori delle classi diseredate, ma per fare propaganda di odio e di strage, per tutto distruggere senza nulla edificare»<sup>32</sup>.

Più in particolare, il trittico di “leggi anti-anarchiche” comprende, per quanto qui specificatamente interessa, l’estensione del domicilio coatto — in via eccezionale e temporanea — a due categorie di individui: a) coloro che abbiano riportato una condanna per reati contro l’ordine pubblico, l’incolumità pubblica o per reati commessi con materie esplosivi «quando sieno ritenuti pericolosi alla sicurezza pubblica» (art.1); e, soprattutto, b) coloro che «abbiano manifestato il deliberato proposito di commettere vie di fatto»<sup>33</sup> contro gli ordinamenti statali» (art.3)<sup>34</sup>.

L’idea che aveva preso piede era quella di combattere i sovversivi «nel campo delle idee, per non aver poi a reprimerli nel campo dei fatti»<sup>35</sup>, e il domicilio coatto ben si prestò a tale scopo. Basti considerare che, subito dopo l’entrata in vigore della legge in parola, circa 560 anarchici furono assegnati al domicilio coatto e trasferiti in una colonia<sup>36</sup>.

---

*repressione*, cit., p. 182) —, Crispi decise di proporre l’introduzione di una forma di domicilio coatto, quale quello politico, che meglio si adeguasse alle caratteristiche dei suoi potenziali destinatari.

<sup>31</sup> Quale l’uccisione del presidente francese Sadi Carnot ad opera dell’anarchico italiano Sante Caserio avvenuta il 24 giugno 1894.

<sup>32</sup> Così si era pronunciato il Crispi; cfr. FOZZI D., *Tra prevenzione e repressione*, cit., pp. 186-187.

<sup>33</sup> L’espressione “vie di fatto” veniva intesa quale sinonimo delle espressioni “uso della violenza” o “ricorso alla forza”. Per una panoramica delle norme che contemplavano tale espressione v. RAVIZZA A., voce *Vie di fatto*, in *Digesto Italiano*, XXIV, Torino, 1919, pp. 1008-1009.

<sup>34</sup> Come rilevato dal Rosadi: «il sistema inaugurato con la legge del 17 maggio 1866 è con questa ripreso e sublimato; e per questa si inviano a domicilio coatto senza sincerità e senza giustizia politicanti d’ogni grado di temibilità o di antipatia secondo le sole e incontrastabili attestazioni degli uffici di pubblica sicurezza con quel risultato di elevatezza morale, igienica, penale, nei luoghi di assegnazione, che è ormai la nota costante e universalmente riconosciuta del domicilio coatto», ROSADI G., *Del domicilio coatto e dei delinquenti recidivi*, Libreria Fratelli Bocca di F. Lumachi, Firenze, 1900, p. 21, in FOZZI D., *Tra prevenzione e repressione*, cit., p. 206.

<sup>35</sup> Crispi, Discorso pronunciato a Palermo il 14 ottobre 1889, cit., p. 39.

<sup>36</sup> BERTI G., *La sovversione anarchica in Italia e la risposta giudiziaria dello Stato (1874-1900)*, cit., p. 596.

### 2.1.3. (segue) *La nuova disciplina del c.d. domicilio coatto politico.*

L'utilizzo "a scopi politici" del domicilio coatto era<sup>37</sup>, del resto, reso possibile innanzitutto dalla sua disciplina che, in buona parte mutuata da quella prevista per il domicilio coatto c.d. comune, presentava una serie di caratteristiche duttili<sup>38</sup>, idonee a fare del domicilio coatto uno strumento assai utile a contrastare la "criminalità politica"<sup>39</sup>.

In primo luogo, l'assegnazione di un individuo al domicilio coatto ne implicava l'estromissione dal consorzio civile, attraverso il suo trasferimento – eventualmente preceduto dall'arresto preventivo nei casi di «gravi ragioni di pubblica sicurezza»<sup>40</sup> – non solo in un comune diverso da quello di residenza, ma spesso in colonie situate solitamente nelle isole ai confini del Regno<sup>41</sup> (Favignana, Lampedusa, Lipari, Pantelleria, Ponza, Tremiti, Ustica, Ventotene)<sup>42</sup>. È del tutto evidente come questa forma di segregazione sociale del "sovversivo" – per un periodo da uno a cinque anni nella prima ipotesi, da uno a tre nella seconda – mirava ad impedire la diffusione di quel dissenso politico, ritenuto pericoloso perché potenzialmente foriero di disordini sociali.

In secondo luogo, poi, il nutrito novero di prescrizioni imposte ai coatti valeva a sottoporre questi ultimi ad una sorta di "regime di sorveglianza" che impediva, di fatto, la

---

<sup>37</sup> A tal proposito Petrini rileva come «il tratto più inquietante della storia delle misure *praeter delictum* consist[al] proprio in una duplicità di intenti: uno dichiarato ipocritamente (la prevenzione della criminalità); l'altro sistematicamente perseguito (l'eliminazione, a basso costo di garanzie, di devianti o nemici politici percepiti come pericolosi, spesso per il ministro di polizia più che per la società civile)», in PETRINI D., *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, cit., p. 893.

<sup>38</sup> Parla di duttilità delle misure di prevenzione in generale nel contesto della lotta alla criminalità politica, PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 12.

<sup>39</sup> In particolare, alcuni Autori hanno sottolineato come il domicilio coatto «si dimostrò straordinariamente utile [...] contro gli anarchici, innestando una sorta di effetto volano in virtù del quale, anche quando nel 1895 [...] per ragioni politiche venne abolito [...], il sistema preventivo personale nel suo complesso rimase ben saldo [...], usufruendo del credito acquistato durante le emergenze politiche dei primi anni dopo l'Unità», giungendo finanche ad ipotizzare che «il domicilio coatto per così dire "politico" [...] abbia prodotto all'interno del nostro ordinamento una sorta di "contagio", dal quale non ci si è più riusciti a liberare: forse, se le previsioni della legge Galvagno del 26 febbraio 1852 [...] non fossero state estese alle categorie dei soggetti "politicamente" pericolosi, le misure di polizia personali non avrebbero acquistato una così straordinaria resistenza alle critiche e alle proposte di abolizione», in PETRINI D., *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, cit., pp. 902-903.

<sup>40</sup> Così disponeva l'art. 4 della legge 19 luglio 1894, n. 316.

<sup>41</sup> PEDIO T., voce *Domicilio coatto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, 1964, p. 886 ss.

<sup>42</sup> Per l'esposizione completa delle colonie che si sono succedute nel corso degli anni, v. FOZZI D., *Tra prevenzione e repressione*, cit., p. 235 ss.

prosecuzione dell'attività politica, regime la cui minima trasgressione, peraltro, consentiva l'immediato passaggio dell'individuo dal sistema prevenzionale al sistema penale vero e proprio: ognuna di tali prescrizioni era, infatti, presidiata da una corrispondente sanzione penale da applicarsi nel caso di un'eventuale violazione<sup>43</sup>. In particolare, il coatto non poteva allontanarsi dal comune o dalla colonia<sup>44</sup>; doveva lavorare (sempreché "valido") ed era sottoposto alle prescrizioni scelte, caso per caso, dall'autorità preposta alla sua vigilanza, avuto riguardo ai precedenti penali e all'attività lavorativa svolta<sup>45</sup>.

Più nel dettaglio, il contenuto delle prescrizioni poteva essere quello: «1. di darsi a stabile lavoro e di farlo constare nel termine che sarà prefisso; 2. di non abbandonare l'abitazione scelta, senza preventivo avviso all'ufficio locale di pubblica sicurezza; 3. di non ritirarsi alla sera più tardi e di non uscire al mattino più presto di una data ora; 4. di non ritenere né portare armi proprie od altri strumenti atti ad offendere; 5. di non frequentare postriboli, né osterie od altri esercizi pubblici; 6. di non frequentare pubbliche riunioni, spettacoli o trattenimenti pubblici; 7. di non associarsi ai pregiudicati; 8. di tenere buona condotta e di non dar luogo a sospetti; 9. di presentarsi all'autorità locale di pubblica sicurezza nei giorni che saranno indicati, e ad ogni chiamata della medesima; 10. di portar sempre in dosso la carta di permanenza e di esibirla ad ogni richiesta degli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza»<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> In base agli artt. 120 e 131 della legge di pubblica sicurezza del 30 giugno 1899, n. 390 – richiamati dal R.D. del 23 agosto 1894, n. 390 – in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte dall'autorità competente a vigilare sul coatto, il soggetto veniva arrestato e punito ai sensi del codice penale. Il riferimento sarebbe, in particolare, all'art. 234, co. II, del codice penale Zanardelli, che puniva con la reclusione da un mese ad un anno colui che trasgrediva agli obblighi derivanti dalla vigilanza speciale di pubblica sicurezza. Atteso il richiamo alla disciplina della vigilanza speciale effettuato dall'art. 120 (che, come visto, si applica anche nel caso di domicilio coatto politico), si ritiene, infatti, che essa si applichi anche avuto riguardo alle sanzioni applicabili in caso di violazione delle prescrizioni imposte con l'assegnazione al domicilio coatto; cfr. sul punto, CARFORA F., voce *Domicilio coatto*, cit., p. 746. In caso poi di allontanamento dal comune o dalla colonia alla quale il coatto era stato assegnato, egli sarebbe stato punito dall'autorità giudiziaria locale con l'arresto da uno a sei mesi, e tale periodo non sarebbe stato computato ai fini della determinazione del residuo di domicilio coatto da scontare.

<sup>44</sup> Art. 3 del R.D. 23 agosto 1894, n. 390 che rinviava all'art. 131 della legge di pubblica sicurezza del 30 giugno 1889, n. 6144.

<sup>45</sup> Art. 3 R.D. 390/1894 che rinviava agli artt. 117 e 119 della legge 6144/1889.

<sup>46</sup> Art. 3 R.D. 390/1894 che rinviava all'art. 118 della legge 6144/1889. Per un'analisi della funzione svolta da ciascuna prescrizione, v. CARFORA F., voce *Domicilio coatto*, cit., p. 744.

Peraltro, ove il novero delle prescrizioni si fosse sommato ad un provvedimento di assegnazione coloniale, il regime cui il coatto veniva sottoposto si avvicinava sempre più a quello detentivo vero e proprio<sup>47</sup>. Basti qui menzionare il fatto che: a) il direttore della colonia aveva «pei coatti le attribuzioni dalla legge affidate all'autorità locale di pubblica sicurezza pei sottoposti alla vigilanza speciale», vale a dire il potere di procedere a perquisizioni personali e domiciliari, qualora vi fossero fondati sospetti di reato, nonché il potere di arrestare l'individuo qualora tali sospetti risultassero fondati<sup>48</sup>; b) le infrazioni disciplinari commesse dai coatti, compreso il rifiuto di lavorare, erano repressi direttamente dal direttore della colonia o dall'ufficiale di pubblica sicurezza incaricato della vigilanza, attraverso l'applicazione dei provvedimenti disciplinari sanciti per le carceri giudiziarie<sup>49</sup>; c) infine, il direttore della colonia doveva tenere un registro nominativo e formare fascicoli individuali, nei quali venivano annotati, tra gli altri dati, le «condanne ed i pregiudizi incorsi prima dell'assegnazione, [nonché] le condanne, pregiudizi e infrazioni disciplinari di ogni singolo coatto durante la sua dimora alla colonia».

In terzo luogo, la maggiore elasticità dei presupposti necessari all'applicazione del domicilio coatto politico, rispetto a quelli previsti per il domicilio coatto c.d. comune, ne rendeva assai agile l'applicazione.

Ci spieghiamo meglio: se nel 1894, per essere assegnati al domicilio coatto c.d. comune, era necessario<sup>50</sup> – in un'ottica di gradualità delle misure di prevenzione<sup>51</sup> – oltre

---

<sup>47</sup> AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 254.

<sup>48</sup> Così l'art. 132, co. I, della legge di pubblica sicurezza del 30 giugno 1889, n. 6144, richiamata dall'art. 3 del regolamento per l'esecuzione della legge 316/1894, il R.D. 23 agosto 1894, n. 390.

<sup>49</sup> Così gli artt. 104 e 105 del regolamento per la esecuzione della legge di pubblica sicurezza del 30 giugno 1889, n. 6144 (R.D. 8 novembre 1889, n. 6517) richiamati dalla clausola di riserva dell'art. 20 del regolamento per l'esecuzione della legge 316/1894.

<sup>50</sup> Tali sono i presupposti per l'applicazione del domicilio coatto comune così come ridefiniti dalla legge di pubblica sicurezza del 30 giugno 1899, n. 6144.

<sup>51</sup> Cfr. sul punto CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 272. L'Autore in particolare sottolinea come «il domicilio coatto chiud[er]a la catena che ha come primo anello l'ammonizione. Il sospetto conduce all'ammonizione, l'ammonizione comporta dei vincoli di non facile osservanza, l'infrazione del vincolo porta alla condanna per contravvenzione all'ammonizione, la condanna trae con sé, come pena accessoria, la libertà vigilata, la libertà vigilata comporta dei vincoli analoghi a quelli connessi all'ammonizione, un'ulteriore infrazione spiana la strada del domicilio coatto. Come in un gioco di scatole cinesi, i presupposti soggettivi dell'ammonizione sono incorporati in quelli della libertà vigilata, e questi ultimi sono a loro volta ricompresi in quelli del domicilio coatto».



al riconoscimento della «pericolosità alla sicurezza pubblica», l'essere già stati ammoniti o sottoposti alla vigilanza speciale ed aver subito, con distinte sentenze, due condanne per contravvenzione alle misure meno gravi dell'ammonizione o della vigilanza speciale; oppure due condanne per delitti contro la persona o la proprietà; oppure due condanne per resistenza all'autorità; oppure la combinazione di una condanna per contravvenzione alle misure di prevenzione e una condanna per uno dei delitti sopra enunciati<sup>52</sup>; nulla di tutto ciò era richiesto ai fini dell'applicazione del domicilio coatto politico.

Per la sua assegnazione, infatti, bastava aver riportato un'unica condanna per i delitti menzionati dalla prima categoria di pericolosità; oppure, quanto alla seconda categoria, una mera manifestazione di intento. Nonostante l'artefice della formulazione definitiva avesse spiegato che «il manifestare un deliberato proposito di commettere violenze della specie di cui si tratta, deve intendersi come alcunché di ben preciso e determinato, di diverso e più specifico e grave che non sia il concepimento fugace d'un pensiero, d'un'idea, o la fatua improvvisa espressione di uno sdegno o di una braveria»<sup>53</sup>, in realtà pare proprio che la misura di prevenzione in parola si dirigesse nei confronti della semplice manifestazione del pensiero<sup>54</sup>.

Il domicilio coatto, dunque, «veniva [...] sganciato dalle misure di prevenzione minori, perdendo il carattere di stadio ulteriore nel sistema globale»<sup>55</sup> e, al contempo, vedeva ampliato il raggio dei suoi potenziali destinatari in ragione di una flessibilizzazione e minor articolazione dei presupposti necessari per la sua applicazione.

Alla luce di questi ultimi profili, che valevano a distinguere le due forme di domicilio coatto, e nel tentativo di compensare «il limite penetrante che si apportava alla libertà individuale»<sup>56</sup>, vengono introdotte maggiori garanzie sul piano della forma rispetto

---

<sup>52</sup> Per la puntuale elencazione dei presupposti, v. CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 271.

<sup>53</sup> Così Lucchini L., lettera al direttore della rivista *Tribuna* successivamente pubblicata in Riv. pen. 1985, in PELISSERO M., *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Jovene, Napoli, 2000, pp. 115-116, nt. 36.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, cit., p. 255.

<sup>56</sup> AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, cit., p. 256.

a quelle previste dalla disciplina ordinaria<sup>57</sup>, nel tentativo di rendere più tollerabile un tale utilizzo delle misure preventive.

Un primo nucleo di garanzie, in particolare, attiene alla procedura di applicazione della misura di prevenzione. A differenza del procedimento previsto per l'assegnazione al domicilio coatto comune, infatti – ove, fatta eccezione per le norme relative alla validità della deliberazione, «nessun'altra ne detta[va] la legge e il regolamento, onde da essi non si ricava[va] il modo come le commissioni ven[ivano] investite di giurisdizione, il modo secondo il quale colui che [era] denunciato pel domicilio coatto p[oteva] far valere le sue giustifiche»<sup>58</sup> – la legge del 1894 ed il relativo regolamento<sup>59</sup> si premuravano di disciplinare la sequenza degli atti procedurali, riconoscendo al contempo il diritto di difesa del proposto.

Innanzitutto, il regolamento stabiliva che la titolarità della proposta spettasse unicamente al «capo dell'ufficio provinciale di pubblica sicurezza del luogo nel quale si è manifestato il pericolo, o si sono verificati i fatti che possono giustificare il provvedimento»; costui doveva poi trasmetterla alla Commissione per mezzo del prefetto che, lungi dall'essere mero ponte di trasmissione e, in parte, a garanzia della non assoluta infondatezza della denuncia, aveva la facoltà di richiedere maggiori informazioni prima di trasmetterla<sup>60</sup>.

In secondo luogo, poi, veniva riconosciuto il diritto del proposto ad essere sentito personalmente, così che quest'ultimo potesse esercitare compiutamente il proprio diritto di difesa e, a tal fine, l'atto di citazione doveva essergli notificato almeno tre giorni prima<sup>61</sup> della data fissata per la comparizione davanti alla Commissione<sup>62</sup>. La citazione, inoltre, sempre allo scopo di consentire al proposto di «presentare in maniera efficace le

---

<sup>57</sup> A tal proposito sottolinea sempre Amato come «si cercava sul piano procedurale un polo d'equilibrio per la crescente penetrazione del potere attribuito sul piano sostanziale, aprendo così la contraddizione – che è arrivata sino ad oggi – fra “contenuto” amministrativo e “forme” giudiziali delle misure preventive», *ivi*, p. 257.

<sup>58</sup> CARFORA F., voce *Domicilio coatto*, cit., p. 736.

<sup>59</sup> R.D. del 23 agosto 1894, n. 390.

<sup>60</sup> Art. 6 del R.D. 390/1894.

<sup>61</sup> Facevano eccezione i casi di urgenza, nei quali la Commissione poteva, «con deliberazione motivata, di cui si farà cenno nell'atto di citazione», stabilire un termine più breve.

<sup>62</sup> Art. 2 l. 316/1894 e artt. 8 e 12 R.D. 390/1894.

sue giustificiche»<sup>63</sup>, doveva già contenere – oltre all’indicazione di luogo, giorno e ora fissati per la comparizione – l’indicazione del titolo per il quale costui era stato denunciato per l’assegnazione al domicilio coatto. Nel corso dell’udienza, poi, anche il presidente aveva cura di informare il soggetto circa il titolo per il quale era stata proposta la sua assegnazione al domicilio coatto, nonché i motivi a sostegno di tale richiesta. A quel punto, il denunciato poteva esercitare il proprio diritto di difesa<sup>64</sup>, fornendo tutte le «giustificazioni» ritenute opportune, oralmente davanti a tutti i membri della Commissione ovvero per iscritto<sup>65</sup>. In aggiunta, il regolamento sanciva l’obbligo di redazione del verbale di tutto quanto avvenuto nel corso dell’audizione<sup>66</sup>, sì da agevolare l’eventuale esercizio del diritto di appello da parte del proposto<sup>67</sup>.

Infine, sempre in un’ottica di maggior tutela del proposto, si attribuiva alla Commissione la facoltà di svolgere “indagini suppletive” ove non avesse ritenuto sufficienti i documenti e le informazioni presentate dall’autorità di pubblica sicurezza (eventualmente integrate con le informazioni richieste dal prefetto). L’organo giudicante, infatti, poteva: a) delegare il compito di assumere nuove informazioni al pretore o all’ufficio di pubblica sicurezza; b) richiedere direttamente nuovi documenti<sup>68</sup>.

Un secondo nucleo di garanzie attiene poi, più nello specifico, alla composizione stessa della Commissione chiamata a decidere dell’assegnazione al domicilio coatto politico: essa, tanto a livello provinciale, quando in sede d’appello, era composta in

---

<sup>63</sup> CARFORA F., voce *Domicilio coatto*, cit., p. 736.

<sup>64</sup> Peraltro, la giurisprudenza ha successivamente introdotto, in via ermeneutica, la possibilità di disporre, nel corso del procedimento per l’assegnazione al domicilio coatto, anche l’audizione di testimoni; cfr. FOZZI D., *Tra prevenzione e repressione*, cit., p. 212.

<sup>65</sup> Art. 12 R.D. 390/1894.

<sup>66</sup> Art. 11 R.D. 390/1894.

<sup>67</sup> Art. 2 l. 316/1894, e art. 16 R.D. 390/1894.

<sup>68</sup> Art. 9 R.D. 390/1894. A tal proposito, il Carfora sottolinea come tale disposizione facesse sì che la Commissione non fosse «un magistrato vincolato nel suo giudizio alle informazioni che promana[va]no dalla pubblica sicurezza, ma, sempre che la necessità lo richied[esse], p[otesse] assumere il carattere di un magistrato inquirente che supplisce alla deficienza della già fatta istruzione, non solo ricorrendo a quella medesima fonte da cui le prime provennero, ma, occorrendo, a quella che offre la maggiore garanzia all’Autorità giudiziaria, nella persona del pretore, il quale anche nei processi più gravi è chiamato a prestare opera di magistrato inquirente per delegazione del giudice istruttore», CARFORA F., voce *Domicilio coatto*, cit., p. 736.

prevalenza da magistrati<sup>69</sup>, a differenza di quella chiamata a decidere in ordine ai coatti comuni<sup>70</sup>.

Il riconoscimento di un primo nucleo di garanzie per il proposto non valeva, però, a mutare i connotati essenziali di una misura che, per come ideata ed applicata, aveva assunto «un netto carattere di strumentalità alla difesa, non tanto della società dal delitto, quanto del regime politico dalle idee “sovversive”»<sup>71</sup>. Funzione questa che, come vedremo nel prossimo paragrafo, sarà successivamente affidata, in una sorta di passaggio di testimone, al confino fascista.

Il “successo” di tale misura, peraltro, le garanti una vita più lunga di quanto originariamente previsto: abolito il 31 dicembre 1895 – nonostante la proposta di proroga di un anno avanzata dai ministri Crispi e Calenda –, il domicilio coatto politico sarà richiamato in vigore per un anno dalla legge del 17 luglio 1898, n. 297, «portante provvedimenti urgenti e temporanei pel mantenimento dell’ordine pubblico». A tale provvedimento si deve, in particolare, la modifica della seconda categoria dei destinatari del domicilio coatto politico: dall’applicazione a coloro che «abbiano manifestato il deliberato proposito di commettere vie di fatto contro gli ordinamenti statali», infatti, si passava a «coloro che con atti preparatorii abbiano manifestato il deliberato proposito di attentare, con vie di fatto, all’ordinamento della famiglia o della proprietà». Come rilevato da alcuni Autori – e del resto in piena linea con l’interpretazione fornita intorno all’identica categoria dei destinatari dell’ammonizione prevista dalla legge del 1871 – questa modifica sarebbe stata dettata dal fine di colpire non più solo gli anarchici, ma tutti i promotori della propaganda socialista, così ampliando, contrariamente a quanto

---

<sup>69</sup> Essa, infatti, era composta dal presidente del Tribunale – che presiedeva al contempo la Commissione –, dal procuratore del re e da un consigliere della prefettura, unico “rappresentante” del potere esecutivo. Tale scelta, come dichiarato dallo stesso ministro Guardasigilli in una circolare del 24 luglio 1894, era dettata dal fatto che «mutando la composizione della Commissione provinciale [...] il Parlamento ebbe in animo di assicurare i cittadini che la libertà loro non corre alcun rischio, dove non sia da essi posta in pericolo la pubblica tranquillità e che solo al fine della tutela sociale si ispireranno le deliberazioni alla Commissione», in CARFORA F., voce *Domicilio coatto*, cit., p. 735.

<sup>70</sup> Viceversa, la Commissione deputata a decidere dell’assegnazione al domicilio coatto comune era composta in prevalenza da «organi immediati del potere esecutivo»: il prefetto, il presidente del Tribunale o un giudice da lui delegato, il procuratore del Re, il capo dell’ufficio provinciale di pubblica sicurezza e l’ufficiale dei reali carabinieri che comanda l’arma nella provincia (art. 125); cfr. sul punto, CARFORA F., voce *Domicilio coatto*, cit., p. 735.

<sup>71</sup> AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, cit., p. 255.

dichiarato in occasione della presentazione del disegno di legge, la categoria dei potenziali destinatari<sup>72</sup> e, di fatto, “anticipando” l’ampio raggio d’azione dell’imminente confino fascista.

## 2.2. La repressione del dissenso politico-ideologico nei Testi Unici delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 e del 1931.

Con l’avvento del fascismo le misure di prevenzione personale in parola acquistano una posizione di primo piano «in virtù della necessità, tipica di ogni regime non fondato sul consenso, di attrezzarsi con strumenti di incapacitazione degli avversari politici, e più in generale di ogni forma di dissenso sociale»<sup>73</sup>, così «facendo terra bruciata intorno agli oppositori più preparati, e quindi più abili nel coagulare ed indirizzare la protesta sociale»<sup>74</sup>. Il passaggio dal «compiuto Stato di polizia»<sup>75</sup> allo Stato totalitario costituisce quindi, per un verso, l’apice di quel processo già avviato in epoca liberale e sopra brevemente descritto, che vede nel ricorso al sistema prevenzionale personale un

---

<sup>72</sup> Una siffatta conclusione muoveva dalla considerazione tale per cui, considerata l’esistenza di plurime leggi penali, civili e amministrative che già tutelavano la famiglia e la proprietà, l’unico modo per trovare uno spazio di autonomia per tale previsione fosse quello di interpretarla come se si rivolgesse non già agli attentati individuali ai singoli diritti di famiglia o di proprietà, ma piuttosto a quelli che, come peraltro risulta dalla lettera della legge, si dirigevano all’ordinamento generale dei diritti di famiglia, i.e. contro la sicurezza dello Stato. Cfr. sul punto IMPALLOMENI G.B., *Il domicilio coatto politico*, in *La Giustizia Penale*, 1897, Vol. III, pp. 1026-1034. Secondo la tesi dell’Autore, «come si può [...] attentare con vie di fatto all’ordinamento (costituzione) della famiglia o della proprietà, senza attentare ai pubblici poteri che l’hanno in custodia? Trattasi di distruggere o mutare violentemente una costituzione sociale, o in altri termini le leggi su cui è fondata, e questo non può farsi senza insorgere contro il potere esecutivo per impadronirsi del potere legislativo. E sarebbe sinanco impossibile concepire, nel fine di sovvertire una costituzione sociale, una forma di eccitamento alla guerra civile a’ sensi del Codice penale, spoglia da ogni elemento di attentato ai poteri dello Stato. E se ciò è vero, il proposito deliberato, con o senza atti preparatorii, di attentare con vie di fatto all’ordinamento della famiglia o della proprietà, non è altro che il proposito di attentare alla sicurezza dello Stato. [...] Ciò che con questo progetto si vuole è quello stesso che si volle con la legge eccezionale del 19 luglio ‘94 [...], cioè reprimere la propaganda socialista: sopprimere il giornale, il libro, l’insegnamento socialista, le associazioni socialiste soprattutto», *ivi*, p. 1027. Sul punto v. altresì POESIO C., *La questione criminale e il domicilio coatto nel giudizio dei socialisti*, in DE CRISTOFARO E. (a cura di), *Il domicilio coatto*, cit., p. 108 ss.

<sup>73</sup> PETRINI D., *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, cit., p. 908.

<sup>74</sup> PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 165

<sup>75</sup> COLAO F., *La legalità «diversa» per la prevenzione. Una vicenda italiana dall’Unità a oggi*, in DE CRISTOFARO E. (a cura di), *Il domicilio coatto*, cit., p. 42.

valido meccanismo di lotta contro i nemici del regime e, al contempo, lo strumento principale per assicurare «l'intangibilità politica»<sup>76</sup> del regime medesimo<sup>77</sup>.

Per altro verso, invece, i Testi Unici di Pubblica Sicurezza del 1926 e del 1931, di cui ora tratteremo, si distinguono dai provvedimenti di epoca liberale sotto un duplice profilo, che costituisce il *quid novum* del sistema preventivo di epoca fascista.

Sotto un primo profilo, infatti, l'avvento del regime determina una «istituzionalizzazione dell'uso politico delle misure»<sup>78</sup>: se, infatti, in precedenza, l'utilizzo per fini politici delle misure di prevenzione aveva sempre rivestito un carattere eccezionale e transitorio – «con una netta distinzione di principio fra misura preventiva comune e misura preventiva politica, e con la netta coscienza che quest'ultima potesse trovare ingresso solo in circostanze straordinarie e per un tempo limitato»<sup>79</sup> – durante il ventennio, invece, un tale utilizzo diventa stabile e ordinario<sup>80</sup>. In buona sostanza, come sottolineato da alcuni Autori, durante il fascismo si perde il «senso dell'anomalia» di un uso politico del sistema preventivo e «pericolosità sociale e pericolosità politica vengono assimilate fra loro come disvalori equivalenti, meritevoli di essere combattuti sullo stesso piano e con gli stessi mezzi a tutela di un ordine che è ad un tempo politico e sociale»<sup>81</sup>.

Quanto al secondo profilo di novità, poi, si assiste ad una «amministrativizzazione» del procedimento di applicazione delle misure di prevenzione, con conseguente riduzione

---

<sup>76</sup> NEPPI MODONA G., PELISSERO M., *La politica criminale durante il fascismo*, in Violante L. (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali 12, La criminalità, Giulio Einaudi, Torino, 1997, pp. 774-775.

<sup>77</sup> Come rilevato da alcuni autori, infatti, «la rottura degli schemi legalistici, la recrudescenza del rigore sanzionatorio, la sostanziale militarizzazione della giustizia politica presentano [...] elementi di continuità con la legislazione liberale di fine Ottocento predisposta contro i nuovi oppositori della borghesia (anarchici e socialisti). Il fascismo è stato abile nello strumentalizzare ai propri fini l'armamentario più autoritario della legislazione liberale, riproducendo schemi ormai comprovati di delegittimazione e di annientamento degli avversari politici. È rinvenibile una linea di continuità con l'involuzione normativa di fine Ottocento, ma ciò che in quella costituiva momento eccezionale di rottura della legalità, diventa stimolo per la "sublimazione autoritaria del sistema penale liberale", *Leitmotiv* costante della politica criminale del regime, ormai deciso a riconoscere sempre minori spazi di libertà al cittadino»; cfr. NEPPI MODONA G., PELISSERO M., *La politica criminale durante il fascismo*, p. 776.

<sup>78</sup> CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 285.

<sup>79</sup> CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 285.

<sup>80</sup> PETRINI D., *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, cit., p. 912.

<sup>81</sup> CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 285.

di alcuni «margini di legalità, giurisdizionalità e garanzia» una volta previsti dal sistema liberale<sup>82</sup>.

In primo luogo, infatti, la competenza ad applicare l'ammonizione non spetta più all'autorità giudiziaria (il presidente del Tribunale), ma ad una Commissione composta in prevalenza da membri facenti capo al potere esecutivo<sup>83</sup>.

Come acutamente rilevato dalla Corte costituzionale, questa rappresenta la principale innovazione introdotta nel 1926: l'attribuzione integrale della competenza in materia di misure di prevenzione ad «un collegio amministrativo, che agisce appunto nell'orbita dell'amministrazione governativa» (la “speciale commissione prefettizia per l'ammonizione”), sostituisce la scelta operata dalle precedenti leggi di polizia, in base alle quali l'ammonizione – la quale fungeva da presupposto delle ulteriori misure di prevenzione – era pronunciata dal Presidente del Tribunale al termine di un procedimento che si iniziava su denuncia dell'autorità di pubblica sicurezza e si svolgeva con garanzie analoghe a quelle dei procedimenti ordinari<sup>84</sup>.

Se, dunque, l'iter procedurale rimase in sostanza inalterato rispetto a quello precedente, il mutamento dell'organo competente a pronunciarsi comportò, di fatto, la sottrazione della decisione al sindacato dell'autorità giudiziaria<sup>85</sup>. Del pari, la medesima Commissione prefettizia era competente a decidere in ordine all'assegnazione al confino<sup>86</sup>, così venendo meno l'idea – allora accolta con riferimento al domicilio coatto politico – della prevalenza della componente giudiziaria quale contrappeso necessario a fronte della gravosità della misura.

In secondo luogo, poi, con specifico riferimento al confino, furono abolite buona parte di quelle garanzie procedurali che pure erano state introdotte con riferimento al

---

<sup>82</sup> PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 135.

<sup>83</sup> A norma dell'art. 168 del R.D. 6 novembre 1926, n. 1848, infatti, «l'ammonizione è pronunciata da una Commissione provinciale composta dal Prefetto, dal procuratore del Re, dal questore, dal comandante l'arma dei carabinieri Reali della Provincia e da un ufficiale superiore della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale, designato dal Comando di zona competente. La Commissione è convocata e presieduta dal Prefetto». Tale disposizione sarà successivamente confermata dall'art. 166 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza del 18 giugno 1931, n. 773.

<sup>84</sup> Corte cost., sent. 9 giugno 1956, n. 11.

<sup>85</sup> AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, cit., p. 293.

<sup>86</sup> L'art. 186, infatti, richiama l'art. 168 in ordine alla composizione della Commissione competente a pronunciarsi sull'assegnazione al confino.

domicilio coatto politico, ancora una volta a compensazione dell'afflittività contenutistica della misura<sup>87</sup>. Tanto le leggi di pubblica sicurezza del 1926 e il T.U. del 1931, quanto i relativi regolamenti di esecuzione, infatti, non disciplinavano compiutamente la procedura, limitandosi a stabilire che: a) il prevenuto doveva essere invitato a comparire al fine di presentare le proprie difese; b) l'atto di citazione doveva contenere la succinta esposizione dei fatti sui quali la denuncia era fondata; c) in caso di mancata comparizione, il soggetto poteva essere accompagnato a mezzo della forza pubblica, salvo che la Commissione ritenesse l'interrogatorio non necessario; d) in ogni caso l'interrogatorio poteva essere sostituito dalla contestazione scritta degli addebiti con invito a presentare le discolpe per iscritto entro un congruo termine; e) l'eventuale impugnazione del provvedimento di assegnazione del confino non determinava la sospensione della sua esecuzione<sup>88</sup>.

Infine, si ammetteva l'appello solo con riferimento all'assegnazione al confino di polizia; le decisioni in punto di ammonizione, invece, erano definitive e potevano essere revocate solo per errore di fatto<sup>89</sup>.

Passando, ora, all'analisi dettagliata dei provvedimenti legislativi, si può innanzitutto notare che, con l'approvazione del T.U. del 1926<sup>90</sup>, vengono individuate due categorie di pericolosità c.d. politica, in rapporto di gravità crescente:

a) la prima comprende le «persone designate dalla voce pubblica come pericolose all'ordine nazionale dello Stato»<sup>91</sup> e i diffamati – vale a dire i designati dalla voce pubblica come abitualmente colpevoli – per delitti contro la personalità dello Stato, qualora essi siano stati condannati per tali delitti ovvero sottoposti a giudizio, ancorché il procedimento si sia concluso con un'assoluzione o una sentenza di non doversi procedere per insufficienza di prove<sup>92</sup>;

b) la seconda categoria comprende, invece, «coloro che abbiano commesso o abbiano manifestato il deliberato proposito di commettere atti diretti a sovvertire

---

<sup>87</sup> CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 283.

<sup>88</sup> Art. 188 del T.U. del 1926 e art. 332 del regolamento del 21 gennaio 1929, n. 62; nonché art. 184 del T.U. del 1931.

<sup>89</sup> Art. 175 T.U. del 1926 e 173 del T.U. del 1931.

<sup>90</sup> R.D. 6 novembre 1926, n. 1848.

<sup>91</sup> Art. 166 del R.D. 1848/1926.

<sup>92</sup> Art. 167 R.D. 1848/1926.



violentemente gli ordinamenti nazionali, sociali o economici costituiti nello Stato o a menomare la sicurezza ovvero a contrastare od ostacolare l'azione dei poteri dello Stato, per modo da recare comunque nocimento agli interessi nazionali, in relazione alla situazione, interna od internazionale, dello Stato»<sup>93</sup>.

I soggetti inquadrabili nella prima categoria di pericolosità c.d. politica rientrano nel lungo elenco<sup>94</sup> dei destinatari della misura dell'ammonizione – eventualmente preceduta dalla diffida<sup>95</sup> –, che si sostanzia, di fatto, nell'imposizione di una serie di prescrizioni dirette a mutare il tenore di vita del soggetto, ritenuto per l'appunto pericoloso.

Una prima serie di obblighi, in particolare, era riconducibile al minimo comune denominatore della misura e prescindeva dalla marcatura politica della pericolosità; una seconda serie, invece, era parametrata specificatamente sulla categoria dei soggetti politicamente pericolosi. Rientravano nella prima serie le prescrizioni di «non associarsi a persone pregiudicate o sospette, di non ritirarsi la sera più tardi e di non uscire la mattina più presto di una data ora, di non portare armi, di non trattenersi abitualmente nelle osterie, bettole o in case di prostituzione e di non partecipare a pubbliche riunioni»<sup>96</sup>. Appartenevano invece alla seconda serie tutte quelle prescrizioni che erano ritenute, caso per caso, necessarie «in relazione alla particolare condizione dell'ammonito e alle speciali esigenze di difesa sociale e statale, attinenti alla natura del provvedimento», il cui

---

<sup>93</sup> Art. 184 del R.D. 1848/1926.

<sup>94</sup> Oltre ai destinatari di tipo politico qui in parola, gli artt. 166 e 167 menzionavano gli «oziosi, i vagabondi abituali validi al lavoro non provveduti di mezzi di sussistenza o sospetti di vivere col ricavo di azioni delittuose, gli sfruttatori abituali di donne, gli spacciatori abituali di sostanze velenose aventi effetti stupefacenti e le persone designate dalla pubblica voce come socialmente pericolose per l'abuso di tali sostanze», nonché i diffamati (vale a dire coloro che erano designati dalla voce pubblica come abitualmente colpevoli) per i delitti di omicidio, lesione personale, minaccia, violenza o resistenza alla pubblica autorità, incendio, furto, rapina, estorsione, ricatto, truffa, falsità in monete e in carte di pubblico credito, appropriazione indebita, ricettazione, per delitti contro l'ordine pubblico, nonché per delitti commessi con materie esplosive.

<sup>95</sup> A norma dell'art. 321 del regolamento per l'esecuzione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza del 1926 (R.D. 21 gennaio 1929, n. 62), la diffida veniva fatta dal questore alla presenza del diffidato (comparso spontaneamente a fronte dell'invito a comparire o accompagnato dalla forza pubblica). Tale provvedimento consisteva nella contestazione, ad opera del questore, dei motivi che avevano dato luogo alla diffida nonché nella «ingiunzione» a cambiare tenore di vita, con l'avvertimento che, in caso contrario, l'individuo sarebbe stato denunciato per l'ammonizione. Per approfondimenti sul punto v. CIACCIO E., voce *Diffida*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1966, p. 507 ss.

<sup>96</sup> Art. 174 R.D. 1848/1926.

contenuto veniva determinato, in maniera discrezionale, in sede di applicazione della misura<sup>97</sup>. Inoltre, solo nell'ipotesi in cui si trattasse di diffamato per delitti contro la personalità dello Stato, il novero delle prescrizioni comprendeva anche quelle di «vivere onestamente», «di non dar ragione a sospetti» e di non allontanarsi dalla dimora senza darne preventivo avviso all'autorità di pubblica sicurezza<sup>98</sup>.

Passando, invece, alla seconda categoria di pericolosità politica, essa si pone in rapporto di gravità ascendente rispetto a quella appena discussa, abbracciando al suo interno tutti coloro che pongano in essere atti diretti a: a) sovvertire gli ordinamenti di cui si compone lo Stato fascista; b) compromettere la sicurezza della nazione; c) ostacolare in qualunque modo l'attività del regime. A costoro, in particolare, può essere applicata la misura del confino di polizia per un periodo da uno a cinque anni.

La disciplina del confino ricalca, in buona parte, quella già dettata in epoca liberale per il domicilio coatto politico<sup>99</sup>: tale misura si sostanzia nell'imposizione di una «coattiva dimora» in un comune o, più di frequente, in una colonia – luogo determinato in maniera discrezionale ed arbitraria dal ministero dell'interno – e l'assoggettamento «ad una speciale disciplina che [...] minora fortemente la libertà»<sup>100</sup> del confinato, attraverso l'imposizione di quelle medesime prescrizioni già dettate nel 1894<sup>101</sup>.

---

<sup>97</sup> Art. 172 R.D. 1848/1926.

<sup>98</sup> Art. 173 R.D. 1848/1926.

<sup>99</sup> Come sottolineato da Ferrari, «si deve riconoscere che l'istituto in parola non fu una creazione del [...] regime fascista, il quale, anzi, lo ereditò dai precedenti, sia pur perfezionandolo ed applicandolo scopertamente al servizio della classe dominante, contro ogni opposizione», in FERRARI G., voce *Confino di polizia*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961, p. 971.

<sup>100</sup> SARACINI E., *Nuova pratica di polizia amministrativa. Esposizione sistematica e commentata del Testo Unico della Legge sulla Pubblica Sicurezza 6 novembre 1926 n. 1848 e del relativo regolamento 21 gennaio 1929 n. 62 con riferimento alle corrispondenti leggi finanziarie e ad altre affini disposizioni Legislative e Regolamentari alle Istruzioni Ministeriali e alla Giurisprudenza*, V ed., Elpis, Napoli, 1929, p. 417.

<sup>101</sup> Il contenuto delle prescrizioni che potevano essere imposte al confinato coincide, sostanzialmente, con quelle già previste con riferimento al domicilio coatto politico. In particolare, a norma degli artt. 189 e 190 del T.U. del 1926, il confinato aveva l'obbligo di darsi ad una stabile occupazione; poteva essergli prescritto «di non allontanarsi dall'abitazione scelta, senza preventivo avviso all'autorità preposta alla sorveglianza; di non ritirarsi alla sera più tardi e di non uscire al mattino più presto di una data ora; di non detenere né portare armi proprie od altri strumenti atti ad offendere; di non frequentare postriboli, né osterie od altri esercizi pubblici; di non frequentare pubbliche riunioni, spettacoli o trattenimenti pubblici; di tenere buona condotta e di non dar luogo a sospetti; di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza preposta alla sorveglianza nei giorni che saranno indicati, e ad ogni chiamata della medesima; di portar sempre indosso la carta di permanenza e di esibirla ad ogni richiesta degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza»; nonché

E tuttavia, la finalità già allora perseguita con il domicilio coatto politico pare essere sublimata: non più solo «l'esclusione dal tessuto sociale» o la mera «incapacitazione», ma un vero e proprio «isolamento per evitare il propagarsi degli ideali dell'antifascismo, accompagnato dall'imposizione di un tenore di vita tutto teso a fiaccare, scoraggiare, indebolire»<sup>102</sup>. Primo segnale della gravosità del regime cui venivano sottoposti i confinati era la necessaria allegazione, all'atto della proposta, di un certificato medico che attestasse che le condizioni di salute del prevenuto fossero tali da poter sopportare il confino<sup>103</sup>. Una volta emessa l'ordinanza di assegnazione al confino, poi – e sempre che non si fosse provveduto in tal senso nelle more del procedimento<sup>104</sup> – il confinato veniva immediatamente arrestato e tradotto dalla forza pubblica nel luogo prescelto dal ministero dell'interno, solitamente una colonia. Lì veniva sottoposto ad un «regime intermedio» tra quello detentivo vero e proprio e quello militare<sup>105</sup>. Oltre alle prescrizioni già dettate dalla legge, infatti, il regolamento per l'esecuzione del T.U. irrigidisce ulteriormente il contenuto afflittivo della misura.

Innanzitutto, vengono apposti una serie di divieti, tra i quali spicca quello «di discutere di politica e di fare propaganda politica in modo anche occulto»<sup>106</sup> nonché quello di inviare o spedire corrispondenza e pacchi senza il tramite del direttore della colonia, che dispone di un ampio potere di censura<sup>107</sup>. In secondo luogo, poi, il

---

poteva essere sottoposto a tutte le ulteriori prescrizioni ritenute necessarie dall'autorità di pubblica sicurezza.

<sup>102</sup> PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 159.

<sup>103</sup> Art. 330 R.D. 21 gennaio 1929, n. 62.

<sup>104</sup> Art. 186 R.D. 1848/1926.

<sup>105</sup> AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, cit., p. 296. Basti considerare le disposizioni dettate dall'art. 343 del regolamento 62/1929 in caso di ricovero in camerone: «a ciascuno dei confinati ricoverati nei cameroni sono forniti: a) una branda di ferro con materasso, uso militare; b) due lenzuola ed una federa, da cambiarsi il primo e il quindici di ogni mese; c) due coperte di lana, tipo militare; d) una seggiola ed un comodino di metallo, tipo ospedaliero; e) un attaccapanni di metallo; f) una brocca, un catino ed un porta catino di metallo; g) una bottiglia ed un bicchiere di vetro; h) due asciugamani, da cambiarsi il primo ed il quindici di ogni mese. Ai confinati bisognosi può, inoltre, essere fornito, una volta all'anno, un vestito, tipo civile, ed un paio di scarpe, tipo militare».

<sup>106</sup> Art. 347 del regolamento 62/1929. Oltre al menzionato divieto di fare politica, il regolamento vietava «di giuocare d'azzardo; di dare danaro ad usura; di vendere, barattare, pignorare effetti di vestiario od altro, forniti dall'Amministrazione; di esercitare il commercio senza il consenso del direttore della colonia; di schiamazzare o di fare qualsiasi rumore durante le ore di riposo; di imbrattare od altrimenti guastare i muri, i mobili, il vestiario e gli altri oggetti forniti dall'Amministrazione; di andare in barca, per diporto».

<sup>107</sup> Art. 349 del regolamento 62/1929.

regolamento provvede a differenziare il sistema disciplinare da applicare in caso di infrazioni (sempreché che esse non integrassero già gli estremi di un reato). Se, infatti, per i confinati “comuni” è mantenuto il richiamo al regolamento carcerario, al contrario ai confinati politici si applicano sanzioni analoghe a quelle previste dalla disciplina militare<sup>108</sup>: il richiamo; il divieto di libera uscita al quale può essere aggiunta «la riduzione del sussidio giornaliero, la sostituzione del tavolaccio alla branda e la limitazione del vitto al pane e alla minestra»; e la riduzione dell’assegno giornaliero<sup>109</sup>. A tutte le sanzioni consegue inoltre il divieto di ricevere persone nonché di comunicare con estranei.

Insomma, il confino assunse un ruolo fondamentale nell’opera di repressione del dissenso. Basti pensare che, nel corso dei suoi diciassette anni di “vita”, dal 1926 al 1943, si contano circa 13.000 confinati, alcuni dei quali inviati al confino per più di una volta, per un totale complessivo di assegnazioni che si attesta intorno alle 14.000<sup>110</sup>.

A conclusione di questa rapida panoramica, è opportuno fare un cenno alla misura del rimpatrio con foglio di via obbligatorio o per traduzione in virtù dell’estensione, operata proprio dal T.U. del 1926, del raggio dei potenziali destinatari della misura<sup>111</sup>. Ai sensi dell’art. 158, infatti, l’autorità locale di pubblica sicurezza ha ora la facoltà di far rimpatriare o con foglio di via obbligatorio oppure mediante l’accompagnamento coattivo – nonché di vietare il successivo rientro senza previa autorizzazione – anche gli individui considerati pericolosi per l’ordine, la sicurezza pubblica o per la pubblica morale.

Infine, vale la pena sottolineare che a copertura dell’intero sistema – e con una tecnica già ampiamente sperimentata in epoca liberale – l’osservanza delle prescrizioni inerenti alle singole misure preventive era presidiata da una sanzione penale *ad hoc*, sì che

---

<sup>108</sup> SARACINI E., *Nuova pratica di polizia amministrativa*, cit., p. 424.

<sup>109</sup> Artt. 350, 351, 352 R.D 62/1929.

<sup>110</sup> PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 155.

<sup>111</sup> Tale misura, infatti, era già disciplinata dalle leggi di pubblica sicurezza del 20 marzo 1865, n. 2248 e del 30 giugno 1889, n. 6144, e si applicava nei confronti di chi, al di fuori del proprio comune, destasse ragionevoli sospetti con la propria condotta e, alla richiesta degli ufficiali od agenti di pubblica sicurezza, non potesse o non volesse dare contezza di sé con qualche mezzo degno di fede.

l'eventuale trasgressione innescava quella spirale che consentiva il passaggio immediato del soggetto dal sistema preventivo a quello penale<sup>112</sup>.

L'analisi del sistema preventivo delineato dal T.U. di pubblica sicurezza del 1926 evidenzia dunque «la tendenza ad attribuire rilevanza ad atteggiamenti personali e volontaristici desunti dalla collocazione politica del soggetto», attraverso la sapiente strutturazione delle fattispecie preventive quali «semplici fattispecie di sospetto, funzionali alla repressione del dissenso politico e dotate di maggiore effettività rispetto alla disciplina repressiva della legge penale»<sup>113</sup>; tendenza questa che troverà la sua massima espressione nella successiva legge di pubblica sicurezza del 1931.

Infatti, con l'entrata in vigore del Testo Unico di Pubblica Sicurezza del 1931<sup>114</sup>, ed in piena linea con l'inasprirsi del regime fascista, diventa ancora più esplicito l'utilizzo a fini politici del sistema prevenzionale<sup>115</sup>. Il legislatore fascista interviene, in particolare, a modificare i presupposti dell'ammonizione e del confino, sì che ne diviene più evidente l'applicabilità nei confronti degli avversari politici<sup>116</sup>.

Quanto all'ammonizione, essa diventa ora applicabile alle «persone designate dalla pubblica voce come pericolose socialmente o per gli ordinamenti politici dello Stato»<sup>117</sup>, categoria questa che sostituisce quella delle persone designate dalla voce pubblica come pericolose all'ordine nazionale dello Stato. Del pari, quanto al confino, si passa dalla categoria composta da «coloro che abbiano commesso o manifestato il deliberato proposito di commettere atti diretti a» a quella di «coloro che svolgono o abbiano manifestato il proposito di svolgere un'attività rivolta a» sovvertire violentemente gli ordinamenti nazionali, sociali o economici costituiti nello Stato o a menomarne la sicurezza ovvero a contrastare od ostacolare l'azione dei poteri dello Stato, per modo da

---

<sup>112</sup> In caso di contravvenzione alle prescrizioni imposte con l'ordinanza di ammonizione, infatti, l'individuo era punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno; qualora il rimpatriato con foglio di via si fosse allontanato dall'itinerario tracciato o avesse violato il divieto di fare rientro nel comune dal quale era stato rimpatriato, veniva punito con l'arresto da uno a sei mesi; infine, il confinato, che si fosse allontanato dal comune o dalla colonia, era punito con l'arresto da tre mesi ad un anno e il tempo di espiazione della pena non veniva computato ai fini della determinazione del residuo del confino.

<sup>113</sup> NEPPI MODONA G., PELISSERO M., *La politica criminale durante il fascismo*, cit., p. 774.

<sup>114</sup> R.D. 18 giugno 1931, n. 773.

<sup>115</sup> NEPPI MODONA G., PELISSERO M., *La politica criminale durante il fascismo*, cit., p. 794.

<sup>116</sup> PETRINI D., *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, cit., p. 909.

<sup>117</sup> Art. 164 T.U. 1931.

recare comunque nocimento agli interessi nazionali, in relazione alla situazione, interna od internazionale, dello Stato<sup>118</sup>.

Una tale modifica delle categorie di pericolosità politica, unitamente all'indeterminatezza delle locuzioni impiegate, «incentrate sulla prevalenza di momenti soggettivi (è sufficiente la manifestazione del proposito) e sganciate da criteri di concreta pericolosità sociale, permette un controllo del dissenso politico molto più penetrante di quanto non consent[er]e il ricorso ai delitti politici codificati: con minor dispendio di mezzi e maggiore elasticità si ottengono gli stessi effetti di incapacitazione e di allontanamento dalla società di individui invisi al regime»<sup>119</sup>.

Per il resto, la disciplina delle misure di prevenzione personali rimane sostanzialmente immutata rispetto a quella già efficacemente sperimentata a seguito dell'entrata in vigore del T.U. del 1926.

A conclusione di questo *excursus* storico sulle misure di prevenzione personali del terrorismo e prima di passare alla disamina di tali provvedimenti nell'epoca repubblicana, pare interessante sottolineare un dato: quello dell'estrema efficacia dell'utilizzo politico delle misure di prevenzione personali<sup>120</sup>.

«All'inutilità del sistema preventivo, per così dire, ordinario, rivolto alle tradizionali categorie di soggetti marginali, fa [...] riscontro una notevole efficacia in termini di incapacitazione e di riduzione al silenzio degli oppositori, ogni volta che le misure vengono applicate, in via eccezionale e sulla base di provvedimenti con efficacia temporanea, alle diverse forme di "pericolosità politica"»<sup>121</sup>: efficacia che, come meglio vedremo nel prosieguo<sup>122</sup>, non pare abbiano invece oggi le misure di prevenzione personali del terrorismo.

---

<sup>118</sup> Art. 181 T.U. 1931.

<sup>119</sup> NEPPI MODONA G., PELISSERO M., *La politica criminale durante il fascismo*, cit., p. 795.

<sup>120</sup> Parla di «efficace strumento in mano al potere esecutivo per emarginare persone socialmente sgradite e neutralizzare soggetti politicamente dissenzienti» BASILE F., *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in BASILE F. (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giur. it.*, 2015, 6, p. 1521.

<sup>121</sup> PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 161.

<sup>122</sup> Sul punto v. più ampiamente, *infra*, cap. III.

### 3. Dalla Costituzione alla legge del 27 dicembre 1956, n. 1423.

#### 3.1. Profili generali.

La fine della dittatura fascista e l'entrata in vigore della Costituzione segnano un punto di svolta per il sistema della prevenzione: esso, non più svincolato da una cornice sovraordinata di principi di riferimento, deve ora fare i conti con il rilievo costituzionale dei diritti e delle libertà su cui le misure di prevenzione vanno ad incidere<sup>123</sup>.

Nel quadro di un generale scetticismo circa la compatibilità delle misure di prevenzione con l'assetto costituzionale<sup>124</sup>, il 1956 rappresenta un momento cruciale per la storia della prevenzione.

In primo luogo, quello fu l'anno in cui la Corte costituzionale operò una prima «correzione delle più gravi storture» della legislazione preventiva ereditata dal fascismo: ella, infatti, «appena entrata in funzione nel 1956, dedicò subito due sentenze alle misure di prevenzione»<sup>125</sup>, sancendo alcuni principi che, come meglio vedremo nel prossimo capitolo, costituiscono il punto di partenza per ricostruire una disciplina costituzionalmente orientata delle misure di prevenzione (anche in relazione ai delitti di terrorismo).

In secondo luogo, poi, il legislatore – alla luce dei principi in quell'anno enunciati dalla Corte – iniziò a *ripulire*<sup>126</sup>, con la legge n. 1423 del 27 dicembre 1956, il sistema della prevenzione, sì da renderlo, quantomeno *prima facie*, compatibile con il nuovo quadro dei diritti fondamentali.

Per ragioni espositive, non potremo soffermarci in questa sede sull'analisi approfondita dell'evoluzione del sistema di prevenzione personale nel suo complesso dopo l'entrata in vigore della Costituzione<sup>127</sup>. Ci limiteremo, dunque, nei paragrafi che

---

<sup>123</sup> Sul punto, *ex multis*, CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 302 ss.

<sup>124</sup> Cfr. sul punto, v. più ampiamente, *infra*, cap. II, sez. I.

<sup>125</sup> BASILE, F., *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, cit., p. 1521.

<sup>126</sup> BASILE, F., *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, cit., p. 1521.

<sup>127</sup> Sul punto v., *ex multis*, BRICOLA F., *Forme di tutela «ante-delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione*, Atti del Convegno di Studi “Enrico De Nicola”, Milano, 1975, ora in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 27 ss.; ELIA L., *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, Giuffrè, 1962; FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in

seguono, ad analizzare quei cambiamenti che più direttamente incidono sulle misure di prevenzione applicabili alle fattispecie di pericolosità politica – avendo individuato in quest’ultime gli antenati *ante litteram* della prevenzione del terrorismo –; rinviando, invece, al secondo capitolo, il compito di ricostruire compiutamente lo statuto costituzionale della prevenzione del terrorismo.

### 3.2. L'intervento della Corte costituzionale.

Quanto all’opera correttiva della Corte, entrambe le pronunce del ’56 cui accenneremo interessano in una certa misura il tema dell’utilizzo del sistema prevenzionale in chiave di contrasto della pericolosità per l’ordine e la sicurezza pubblica: categoria questa in cui un tempo era sussunta la c.d. pericolosità politica e nella quale oggi può farsi rientrare la c.d. “pericolosità terroristica”.

Nella prima sentenza del 14 giugno 1956, n. 2, in particolare, la Consulta si pronuncia sulla compatibilità costituzionale del rimpatrio con foglio di via obbligatorio o per traduzione, cogliendo l’occasione per chiarire: a) in prima battuta, il diritto fondamentale sul quale incidono le due forme dell’istituto preventivo in parola; b) in seconda battuta, quali siano le condizioni per la legittimità dell’intervento preventivo a seconda del diritto in gioco.

Quanto al primo “*thema decidendum*” testé menzionato, il ragionamento della Corte prende le mosse dall’adozione di una nozione ristretta di libertà personale, che non può essere intesa nel senso di «garanzia di indiscriminata e illimitata libertà di condotta del cittadino»<sup>128</sup>. E dunque, mentre la traduzione coattiva del rimpatriando incide sulla libertà personale, così dovendo osservare la doppia riserva di legge e di giurisdizione<sup>129</sup>; di

---

*Dig. Disc. pen.*, VII, Torino, 1994, p. 111 ss.; GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, 1990; PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 163 ss.; GUERRINI R., MAZZA L., RIONDATO S., *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, II ed., Cedam, Padova, 2004, p. 15 ss.; SICLARI B., *Le misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 31 ss.; CORSO G., *L’ordine pubblico*, cit., p. 299 ss.; nonché, sullo specifico tema dei rapporti tra libertà costituzionali e misure di prevenzione, AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, cit., p. 499 ss.

<sup>128</sup> Così Corte cost., sent. 14 giugno 1956, n. 2.

<sup>129</sup> Per tale ragione la Corte costituzionale dichiara che il rimpatrio per traduzione viola l’art. 13 Cost.: in base alla legislazione allora vigente, infatti, la traduzione del rimpatriando – che incide sulla sua libertà



contro, il rimpatrio obbligatorio in sé implica unicamente una limitazione della libertà di circolazione, così dovendo soggiacere solo alla riserva di legge rafforzata, poiché la limitazione deve poter rientrare nei motivi di sanità e sicurezza cui l'art. 16 Cost. subordina la legittimità delle restrizioni alla libertà di circolazione<sup>130</sup>.

Con riferimento specifico alle condizioni cui è subordinata la legittimità della restrizione alla libertà di circolazione, la Corte fa poi chiarezza in relazione alle ipotesi in cui entra in gioco un'attività politicamente orientata. Se infatti – come emerge univocamente dal testo dell'art. 16 Cost.<sup>131</sup> – le limitazioni dettate esclusivamente da ragioni politiche sono ora da considerarsi costituzionalmente illegittime, si tratta di capire, al contrario, quando le limitazioni in nome dell'ordine pubblico possano essere giustificate in ragione della loro riconducibilità a quei “motivi di sicurezza” menzionati dall'art. 16 Cost., pure nel quadro di un'attività politicamente o ideologicamente orientata.

Rinviando al capitolo successivo per una più ampia riflessione sul punto, basti qui sottolineare come la Corte chiarisca subito che la pericolosità per l'ordine pubblico possa ben rientrare in quei motivi di sicurezza cui l'art. 16 Cost. subordina la legittimità delle limitazioni alla libertà di circolazione, purché una tale pericolosità non si sostanzi «in semplici manifestazioni di natura sociale o politica», ma si concretizzi in «manifestazioni esteriori di insofferenza o di ribellione ai precetti legislativi ed ai legittimi ordini della pubblica Autorità, manifestazioni che possono facilmente dar luogo a stati di allarme e a violenze, indubbiamente minacciose per la “sicurezza” della generalità dei cittadini, i quali finirebbero col vedere, essi, limitata la propria libertà di circolazione»<sup>132</sup>.

E, dunque, parafrasando le parole della Corte, pare potersi sostenere che la pericolosità c.d. politica possa, d'ora innanzi, giustificare l'applicazione del rimpatrio, e più in generale delle misure di prevenzione, solo nella misura in cui essa non si arresti sul piano della mera manifestazione delle idee, ma si traduca in condotte esternamente

---

personale – veniva disposta in assenza di un provvedimento dell'autorità giudiziaria così violando la riserva di giurisdizione sancita dalla norma costituzionale.

<sup>130</sup> Sul punto v. PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 185 ss.

<sup>131</sup> In particolare, l'art. 16 Cost. sancisce nell'ultimo inciso del primo comma come nessuna restrizione alla libertà di circolazione possa essere determinata da ragioni politiche.

<sup>132</sup> Queste le parole impiegate dalla Corte costituzionale nella sent. 2/1956.

percepibili, che possano generare un pericolo per l'ordine pubblico. Proprio la necessità che il rimpatrio si fondi su fatti concreti riconducibili ai motivi di sanità o sicurezza induce la Corte costituzionale a censurarne la disciplina – per violazione dell'art. 16 Cost. – nella parte in cui la misura in parola poteva applicarsi anche alle persone “sospette”.

Nella medesima sentenza, poi, la Consulta muove i primi passi nella direzione di una giurisdizionalizzazione del procedimento preventivo, assegnando un ruolo centrale all'obbligo di motivazione del provvedimento. Perché sia garantita la corretta applicazione della misura del rimpatrio, infatti, è necessario – a parere della Corte – che il provvedimento sia adeguatamente motivato: solo l'enunciazione dei motivi sui quali la misura si fonda consente, da un lato, all'autorità giudiziaria di verificare che il rimpatrio non sia stato disposto per ragioni politiche ovvero per altre finalità non contemplate dall'art. 16 Cost. e, dall'alto, l'esercizio del diritto di difesa del proposto<sup>133</sup>.

Nella sentenza del 3 luglio 1956, n. 11, invece, la Corte costituzionale boccia in blocco la misura dell'ammonizione, ivi compresa dunque quella un tempo disposta nei confronti delle «persone designate dalla pubblica voce come pericolose socialmente o per gli ordinamenti politici dello Stato», in ragione dell'inosservanza della riserva di giurisdizione sancita dall'art. 13 Cost. Punto di partenza del ragionamento della Corte è l'accoglimento, questa volta, di una nozione ampia di libertà personale, estesa anche quelle forme di «degradazione giuridica» che si realizzano, come nel caso dell'ammonizione, a seguito dell'imposizione di una serie di obblighi e divieti e non in ragione di una privazione totale della libertà personale<sup>134</sup>. Se questo è “l'ambito di applicazione” dell'art. 13 Cost., la Corte precisa altresì il contenuto del diritto ivi riconosciuto: non già un «illimitato potere di disposizione della persona fisica», quanto

---

<sup>133</sup> La Corte costituzionale precisa che dal divieto di limitare la libertà di circolazione per motivi politici discende altresì il fatto che «il provvedimento del rimpatrio debba specificare i motivi, per dare modo alle stesse Autorità di p.s. e, soprattutto, all'Autorità giudiziaria di accertare che il rimpatrio non sia stato disposto per ragioni politiche o per altri motivi non previsti dall'art. 16 della Costituzione e dall'art. 157 leggi di p.s., cioè illegalmente. In secondo luogo, la motivazione appare necessaria per consentire al cittadino l'esercizio del diritto di difesa. Tale diritto è garantito dall'art. 24 della Costituzione per i procedimenti giudiziari e non può dubitarsi che il cittadino debba in ogni caso essere posto in grado di difendersi legalmente contro qualsiasi provvedimento dell'autorità; il che non può avvenire se non gli vengano contestati i motivi, cioè i fatti, che lo hanno provocato».

<sup>134</sup> Così Corte cost., sent. 11/1956. Sul punto v. la ricostruzione di CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., pp. 306-307.

piuttosto un diritto a che «l'opposto potere di coazione personale, di cui lo Stato è titolare, non sia esercitato se non in determinate circostanze e col rispetto di talune forme».

Così ricostruiti nozione e contenuto della libertà personale, è agevole comprendere il percorso logico che conduce la Corte a dichiarare l'illegittimità delle norme in parola: a fronte della «portata sensibilmente limitatrice della libertà personale» conseguente all'ammonizione – la quale infatti comporta un regime di sorveglianza speciale di polizia e l'imposizione di obblighi di fare e non fare, così traducendosi in una “degradazione giuridica” dell'individuo –, la sua applicazione dovrebbe osservare le forme imposte dall'art. 13 Cost. Forme che sottraggono all'autorità amministrativa «l'esercizio della potestà coercitiva personale», affidandolo in via esclusiva, per effetto della riserva di giurisdizione, all'autorità giudiziaria. Ergo, ne consegue l'illegittimità dell'intero capo del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 che disciplina l'ammonizione, nella parte in cui affida all'autorità amministrativa il potere di emanare provvedimenti restrittivi della libertà personale, provvedimenti per l'appunto riservati all'autorità giudiziaria.

Anche in questo caso, il cuore della bocciatura è il deficit di giurisdizionalità del procedimento di prevenzione. Deficit con il quale il legislatore doveva quindi fare i conti sul serio, ancorché le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale, come meglio vedremo in seguito, non paiano del tutto univoche<sup>135</sup>.

### 3.3. L'intervento del legislatore.

Proprio l'intento di rimediare ai principali difetti del sistema prevenzionale di fascista memoria, in parte evidenziati dalla giurisprudenza costituzionale<sup>136</sup>, è lo “spirito” che anima l'adozione della legge del 27 dicembre 1956, n. 1423, recante “Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità”.

---

<sup>135</sup> In tal senso, v. CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 306 ss.

<sup>136</sup> Come sottolineato da Corso, «la prima giurisprudenza costituzionale sortì l'effetto di accelerare il processo legislativo: non nel senso di una revisione generale della legge di p.s., bensì in direzione di uno stralcio della materia delle misure di prevenzione, toccate dalle sentenze n. 2 e n. 11», in CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 308.

Il sistema preventivo introdotto con la legge del '56, pur discostandosi dal modello precedente, non comportò una rivoluzione copernicana: la giurisdizionalizzazione del procedimento di prevenzione era ancora incompleta<sup>137</sup> e la formulazione delle fattispecie di pericolosità assomigliava, per certi versi, a quelle “di sospetto” già contemplate dai testi unici di pubblica sicurezza del 1926 e del 1931<sup>138</sup>.

Se ciò pare vero in termini di assetto complessivo, d'altro canto non può non notarsi come in tema di misure di prevenzione della c.d. pericolosità politica, la novella legislativa comportò una vera e propria svolta.

Per la prima volta dalla nascita del Regno d'Italia, infatti, la formulazione delle categorie dei potenziali destinatari delle misure di prevenzione personali è effettuata dal legislatore senza attribuire alcuna “rilevanza preventiva” ai comportamenti politicamente pericolosi, un tempo invece attratti nell'orbita della prevenzione. E così, a partire da quel momento, l'attività ideologicamente orientata cessa di costituire, di per sé, un indicatore della pericolosità alla sicurezza pubblica: ove non diversamente sussumibile in una delle novellate fattispecie di pericolosità, una tale attività ha valenza neutra, vale a dire preventivamente irrilevante. Il legislatore italiano opta quindi, nel 1956, per una «recisa esclusione di valutabilità di comportamenti di devianza politica rispetto al potere costituito»<sup>139</sup>.

Tuttavia, si tratterà di un'esclusione che avrà vita breve: nel 1975, infatti, come meglio vedremo nel paragrafo successivo, si assisterà ad un «brusco *revirement* ed un inatteso ritorno al passato»<sup>140</sup>, quando il “sovversivo” comparirà di nuovo nelle categorie di pericolosità.

---

<sup>137</sup> Sottolinea questo aspetto SICLARI B., *Le misure di prevenzione*, cit., p. 41.

<sup>138</sup> Parlano, a tal proposito, di «deludente [...] tipologia dei soggetti che possono essere colpiti da tali misure», GUERRINI R., MAZZA L., RIONDATO S., *Le misure di prevenzione.*, cit., p. 16.

<sup>139</sup> GUERRINI R., MAZZA L., RIONDATO S., *Le misure di prevenzione.*, cit., p. 16.

<sup>140</sup> MAZZA L., *Le misure di prevenzione: un passato nebuloso, un futuro senza prospettive*, in *Riv. pol.*, 1992, p. 388.

## SEZIONE II

### LA CREAZIONE DI UN MODERNO SISTEMA DI PREVENZIONE ANTITERRORISMO

1. Le basi della prevenzione del terrorismo: le misure di prevenzione contro i “sovversivi” previste dalla legge Reale del 1975. – 1.1. Il sovversivo quale soggetto della prevenzione. – 1.2. La pericolosità per la sicurezza pubblica quale pericolosità politica. – 1.3. Le singole misure applicabili. – 1.3.1. La sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. – 1.3.2. Il divieto e l’obbligo di soggiorno. – 1.3.3. Il procedimento preventivo. – 2. Cenni sulle misure di prevenzione patrimoniali applicabili ai “sovversivi”: la legge Rognoni-La Torre del 1982. – 3. Il decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374: l’ingresso del “terrorista” tra i soggetti della prevenzione. – 4. Il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144. – 4.1. I lineamenti essenziali. – 4.2. Le novità in punto di prevenzione patrimoniale antiterrorismo. – 4.3. L’introduzione dell’espulsione quale misura atipica di prevenzione del terrorismo. – 4.4. L’inasprimento della disciplina preventiva. – 5. Il d.lgs. 159 del 2011: il “codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione” e il tentativo di riorganizzazione della disciplina. – 6. Il decreto-legge 18 febbraio 2015, n.7. – 6.1. I nuovi confini della fattispecie di pericolosità di cui all’art. 4, co. I, lett. d): il potenziale *foreign fighter* quale soggetto della prevenzione. – 6.2. Le misure *ad interim*: il divieto di espatrio. – 6.3. L’espulsione del sospetto terrorista. – 7. Le ultime modifiche apportate dalla riforma del c.d. codice antimafia del 17 ottobre 2017. – 8. Il decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113: l’estensione del D.A.SPO ai potenziali terroristi. – 8.1. Brevi cenni sulla disciplina del D.A.SPO. – 8.2. L’estensione del D.A.SPO ai potenziali terroristi. – 9. Breve riepilogo: l’attuale morfologia dell’arsenale preventivo.

#### **1. Le basi della prevenzione del terrorismo: le misure di prevenzione contro i “sovversivi” previste dalla legge Reale del 1975.**

Come accennato in apertura del presente capitolo, il “codice sorgente” delle misure di prevenzione personali del terrorismo<sup>141</sup> è stato scritto dalla legge del 22 maggio 1975, n. 152: la c.d. legge Reale<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> A ben vedere, la legge Reale può altresì essere considerata come il “codice sorgente” anche delle misure di prevenzione patrimoniale. È a tale provvedimento legislativo che si deve, infatti, l’introduzione della prima misura di carattere patrimoniale: la sospensione provvisoria dall’amministrazione dei beni personali. Tale misura, disciplinata dagli artt. 22, 23 e 24, poteva essere applicata – tanto congiuntamente ad una misura personale, quanto in via esclusiva, qualora il giudice avesse ritenuto che essa fosse sufficiente ai fini di tutela della collettività – nelle ipotesi in cui vi fossero sufficienti indizi per ritenere che la libera disponibilità dei beni da parte dei soggetti menzionati nelle novelle fattispecie di pericolosità potesse comunque agevolare il comportamento, la condotta o il compimento di una delle attività pericolose

Tale provvedimento legislativo viene adottato «in conseguenza della situazione emergenziale determinatasi nel paese»<sup>143</sup> durante i c.d. Anni di Piombo<sup>144</sup> e della connessa “strategia della tensione”: quella «strategia eversiva basata principalmente su una serie preordinata e ben congegnata di atti terroristici, volti a creare in Italia uno stato di tensione e una paura diffusa nella popolazione, tali da far giustificare o addirittura auspicare svolte di tipo autoritario»<sup>145</sup>.

Fra le strategie adottate dal legislatore per contrastare il fenomeno «dell’eversione politico-terroristica»<sup>146</sup>, ancora una volta viene assegnato un ruolo di primo piano alle misure di prevenzione<sup>147</sup>. Più nello specifico, l’art. 18 della legge Reale estende anche ai “soversivi”, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, l’ambito di applicazione delle

---

menzionate dalla legge medesima. La sospensione poteva essere inflitta per un periodo non superiore ai cinque anni, salva la facoltà di rinnovarla in caso di permanenza delle condizioni sulla base delle quali era stata applicata. In ogni caso, non potevano essere oggetto di sospensione i beni destinati all’attività professionale o produttiva. Durante il periodo della sospensione, l’amministrazione dei beni personali veniva affidata ad un curatore speciale, il quale, entro un mese dalla nomina, doveva presentare una «relazione particolareggiata» sui beni e sul tenore di vita della persona socialmente pericolosa e dei suoi familiari, nonché su ogni altro profilo ritenuto interessante anche ai fini dell’applicazione della legge penale. Infine, l’eventuale elusione o il tentativo di elusione del provvedimento di sospensione, effettuato con qualsiasi mezzo (anche simulato), integrava una fattispecie di reato punita con la pena della reclusione da tre a cinque e anni (e per la quale bisognava procedere con rito direttissimo anche in deroga alle disposizioni contenute nel codice di rito).

<sup>142</sup> Sul punto si veda altresì PANZERA A. P., voce *Terrorismo* (dir. int.), in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, 1992. L’Autore, in particolare, facendo esclusivo riferimento ai fenomeni di terrorismo interno, sottolinea come «benché gravi fatti di terrorismo e di eversione abbiano interessato il territorio italiano fin dal 1969, le prime norme rivelatrici di un’attenzione “mirata” (sia pure in misura ancora limitata) sul nuovo fenomeno vanno fatte risalire alla legge 22.5.1975, n. 152».

<sup>143</sup> GUERRINI R., MAZZA L., RIONDATO S., *Le misure di prevenzione*, cit., p. 16.

<sup>144</sup> Solitamente con tale espressione si fa riferimento all’arco temporale compreso tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Ottanta del secolo scorso. Essa si ispira al titolo dell’omonimo film del 1981, diretto da Margarethe von Trotta e ambientato nella Germania Ovest. Il film era ispirato ad alcuni eventi della Banda Baader-Meinhof, gruppo di estrema sinistra responsabile di attentati terroristici che generarono una crisi nazionale passata alla storia come “autunno tedesco”.

<sup>145</sup> L’espressione è stata coniata dal settimanale inglese “The Observer” subito dopo la strage di piazza Fontana del 1969, voce *Strategia della Tensione*, Dizionario di storia, in *treccani.it*.

<sup>146</sup> GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, 1990, p. 14.

<sup>147</sup> Per una disamina delle altre disposizioni introdotte dalla legge Reale v. BRICOLA F., *Politica criminale e politica penale dell’ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975, n. 152)*, in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, cit., p. 107 ss.

c.d. disposizioni antimafia introdotte nel 1965<sup>148</sup> e dunque, «per attrazione»<sup>149</sup>, della legge fondamentale del 1956.

Figlia della «teoria degli opposti estremismi» e con l'obiettivo dell'«ordine innanzitutto»<sup>150</sup>, la *ratio* delle nuove disposizioni è dunque quella di fornire una risposta ai «gravi fenomeni di criminalità politico-eversiva manifestatisi nel corso degli anni '70»<sup>151</sup>: risposta che, anche alla luce di alcuni sanguinosi attentati di stampo terroristico (quale la strage di Piazza Fontana del 1969), vuole essere a un tempo decisa e simbolica<sup>152</sup>. Il messaggio è chiaro: la «criminalità sovversiva», soprattutto nelle forme del c.d. terrorismo politico<sup>153</sup>, sarà trattata con la stessa severità riservata alle forme di criminalità organizzata più gravi, quelle di stampo mafioso.

La scelta, opinabile sul piano tecnico-sistematico<sup>154</sup>, di rinviare alle c.d. «disposizioni antimafia» – e non alla legge fondamentale del 1956 – ha, invece, un chiaro significato sul piano simbolico e pratico, in quanto esplicita l'applicabilità ai «sovversivi» delle norme più rigorose contenute nella legge del 1965: queste ultime, infatti, «si pongono come norme speciali rispetto alla disciplina più generale» e implicano una serie di «inasprimenti, processuali e sostanziali»<sup>155</sup>.

In particolare, per quanto qui interessa, la legge del 1965 – che, come detto, si applica «agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose» ai sensi del suo art. 1 – differisce dalla legge fondamentale sotto due profili.

---

<sup>148</sup> Il riferimento è alla legge del 31 maggio 1965, n. 575 recante «Disposizioni contro la mafia».

<sup>149</sup> L'espressione è di ALLEGRETTI U., *Legge sull'ordine pubblico e libertà costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1976, II, p. 513.

<sup>150</sup> Così BRICOLA F., *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975, n. 152)*, cit., p. 107 e 113. Con l'espressione «teoria degli opposti estremismi», in particolare, si fa riferimento a quella teoria politica che mira ad unire le forze c.d. di centro e a catalizzare il consenso politico attorno ad esse quale strategia per ridurre sensibilmente i consensi nei confronti dei gruppi estremistici di destra o di sinistra.

<sup>151</sup> FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. Disc. pen.*, VII, Torino, 1994, p. 125.

<sup>152</sup> Parla di «aspetti ideologici e simbolici» della legge Reale, PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 207.

<sup>153</sup> CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 346. Per una ricostruzione della nozione di terrorismo, v. PANZERA A. P., voce *Terrorismo (dir. int.)*, cit.

<sup>154</sup> Sottolinea tale profilo ALLEGRETTI U., *Legge sull'ordine pubblico e libertà costituzionali*, cit., p. 513 che parla di «procedimento tecnico scorretto e confuso, anche se la volontà legislativa è fin troppo chiara»; nonché PETTA P., *Le nuove norme per la repressione e la prevenzione di attività eversive (Legge 23 marzo 1975, n. 152)*, in *Giur. cost.*, 1975, I, p. 2794 s.

<sup>155</sup> PETTA P., *Le nuove norme per la repressione e la prevenzione di attività eversive (Legge 23 marzo 1975, n. 152)*, cit., p. 2794.

Quanto al primo profilo, essa riconosce la possibilità, per il procuratore della Repubblica, di proporre l'applicazione della misura della sorveglianza speciale della pubblica sicurezza, nonché del divieto o dell'obbligo di soggiorno, anche in assenza della previa diffida del soggetto ad opera del questore<sup>156</sup>, come invece richiesto dalla legge "generale" del 1956<sup>157</sup>. La possibilità di applicare la sorveglianza speciale viene così sganciata dall'idea della progressività della prevenzione, non è vincolata alla richiesta del questore – poiché viene riconosciuto un autonomo potere di proposta in capo al procuratore della Repubblica<sup>158</sup> – e prescinde dall'inottemperanza all'ingiunzione di cambiare condotta connessa al provvedimento di diffida<sup>159</sup>.

Quanto al secondo profilo, poi, il presidente del Tribunale può imporre al proposto, in via provvisoria e nelle more del procedimento preventivo, l'obbligo di soggiornare in un comune diverso da quello di residenza<sup>160</sup>. La possibilità di adottare un tale provvedimento *ad interim* è subordinata all'insussistenza, nel caso di specie, di motivi di particolare gravità<sup>161</sup>. Ove essi sussistano, invece, troverà applicazione la disposizione generale di cui all'art. 6 della legge n. 1423/1956, che conferisce al presidente del

---

<sup>156</sup> Cfr. sul punto D'ARGENTO N., *Misure di prevenzione*, Jovene, Napoli, 1979, p. 77. In particolare, l'Autore individua nella diffida quel «veicolo per l'introduzione nel sistema costituzionale democratico, di quegli istituti che avrebbero dovuto trovare un ostacolo di principio nella Carta del '48, e che – invece – son riusciti a filtrare tra le maglie statutarie». D'Argento evidenzia, poi, proprio con riferimento al fatto che la diffida non sia più una condizione preliminare per l'applicabilità delle misure di prevenzione più severe secondo il dettato della legge antimafia del '65 e della legge Reale, come quei medesimi istituti che avrebbero dovuto trovare una barriera nella Costituzione, siano altresì riusciti a rompere «gli argini delle garanzie giuridico-politiche, ad ogni utile occasione in cui l'esigenza di tutela della pubblica sicurezza veniva affermandosi in senso sistematicamente autoritario»; *ivi*, pp. 80-81.

<sup>157</sup> Sottolineano tale profilo MOLINARI P.V., PAPADIA U., *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale e nelle leggi antimafia*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 588.

<sup>158</sup> Cfr. GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 13. Secondo la ricostruzione effettuata da Corso, peraltro, la modifica sarebbe ispirata «non già al proposito di adeguare il procedimento di prevenzione (sia pure limitatamente agli indiziati di appartenere ad associazioni mafiose) ai dettami dell'art. 103 Cost., che rimette al pubblico ministero l'obbligo di promuovere l'azione penale, bensì alla constatazione – messa in evidenza nella relazione al Senato dell'on. Tessitori – di istruttorie penali che, pur concludendosi con declaratoria di non luogo a procedere, o con l'assoluzione, raccolgono tuttavia elementi sufficienti per l'applicazione di una misura di prevenzione», in CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., pp. 340-341.

<sup>159</sup> Sul punto, v. NUVOLONE P., voce *Misure di prevenzione e Misure di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, p. 645.

<sup>160</sup> NUVOLONE P., voce *Misure di prevenzione e Misure di sicurezza*, cit., p. 645.

<sup>161</sup> L'art. 3 della l. n. 575/1965 si apre infatti con la seguente clausola di riserva: «nel caso in cui non ricorrano i motivi di particolare gravità preveduti dall'art. 6 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423».



Tribunale la facoltà di disporre la custodia in carcere del proposto fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione<sup>162</sup>.

I profili di specificità della legge del 1965 appena evidenziati – profili che, come detto, valgono ad incrementare la severità del sistema preventivo generale – non restano più confinati agli “indiziati mafiosi”, ma, per effetto della legge del 1975, vengono estesi anche al settore del “terrorismo interno”.

Più in particolare, ai sensi dell’art. 18 della legge Reale, due i presupposti per l’applicazione della singola misura: a) in primo luogo, è necessario che il soggetto possa essere inquadrato in una delle quattro categorie soggettive di destinatari tassativamente indicate (*infra*, §4.1); b) in secondo luogo, essa è subordinata all’esito positivo del giudizio prognostico circa la pericolosità per la pubblica sicurezza dell’individuo, *sub specie* di pericolosità politica (*infra*, §4.2).

#### 1.1. Il “sovversivo” quale soggetto della prevenzione.

L’art. 18 della legge Reale introduce quattro nuove categorie di destinatari delle misure di prevenzione<sup>163</sup>, accomunate dalla riconducibilità ad un particolare «tipo d’autore»: il sovversivo<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> In particolare, l’art. 6 della legge n. 1423/1956 stabilisce che «se la proposta riguarda la misura dell’obbligo di soggiorno in un determinato Comune, il presidente del tribunale, nella pendenza del procedimento di cui all’art. 4, secondo comma [n.d.r. il procedimento di prevenzione che si svolge in camera di consiglio a fronte della proposta avanzata dal questore], può, ove sussistano motivi di particolare gravità, disporre con provvedimento motivato che la persona denunciata sia tenuta sotto custodia in un carcere giudiziario, fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione».

<sup>163</sup> Per esigenze di completezza segnaliamo che l’art. 19 della legge n. 152/1975 ha altresì determinato l’estensione delle norme contenute nelle c.d. disposizioni antimafia di cui alla legge del 1965 anche ai soggetti indicati dall’art. 1, comma I, numeri 2, 3 e 4 della legge n. 1423/1956: coloro che sono abitualmente o notoriamente dediti a traffici illeciti; coloro che, per la condotta e il tenore di vita, debba ritenersi che vivano abitualmente, anche in parte, con il provento di delitti o con il favoreggiamento o che, per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere; coloro che per il loro comportamento siano ritenuti dediti a favorire o sfruttare la prostituzione o la tratta delle donne o la corruzione dei minori, ad esercitare il contrabbando, ovvero ad esercitare il traffico illecito di sostanze tossiche o stupefacenti o ad agevolarne dolosamente l’uso.

<sup>164</sup> In tal senso PAVARINI M., *Il «socialmente pericoloso» nell’attività di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, II, p. 448 ss.

Una prima categoria, in particolare, comprende coloro che «operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato»<sup>165</sup> attraverso la commissione di una serie di reati, elencati tassativamente dalla norma<sup>166</sup>, tra i quali spiccano quelli di: strage (art. 422 c.p.); attentato alla sicurezza dei trasporti (art. 432 c.p.); fabbricazione o detenzione di materiali esplosivi (art. 435 c.p.); insurrezione armata contro i poteri dello Stato (art. 284 c.p.); devastazione, saccheggio e strage (art. 285 c.p.); guerra civile (art. 286); banda armata (art. 306 c.p.); sequestro di persona semplice o a scopo di estorsione (artt. 605 e 630 c.p.)<sup>167</sup>.

La seconda e la terza categoria mirano, invece, a prevenire un'eventuale restaurazione del regime fascista; a tal fine la seconda categoria comprende coloro che abbiano fatto parte delle associazioni politiche disciolte (in quanto fasciste) ai sensi della legge del 20 giugno 1952, n. 645<sup>168</sup>, «nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente», mentre la terza categoria riguarda coloro che «compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla ricostituzione del partito fascista», in particolare attraverso «l'esaltazione o la pratica della violenza»<sup>169</sup>.

---

<sup>165</sup> Art. 18, co. I, lett. a), l. 22 maggio 1975, n. 152.

<sup>166</sup> La tassatività dell'elencazione viene in particolare ribadita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 177 del 16 dicembre 1980. In quella circostanza la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla sospettata violazione del principio di legalità di cui all'art. 25 Cost., *sub specie* di principio di determinatezza, da parte della norma in commento, escluse la fondatezza della questione proprio in ragione del fatto che gli atti preparatori cui la norma subordina l'applicabilità della misura di prevenzione, fanno riferimento ad una pluralità di delitti tassativamente indicati, «sottolineandosi in tal modo l'accennato carattere strumentale dell'atto preparatorio medesimo, sottolineatura ulteriormente ribadita con l'inciso "obiettivamente rilevanti", che richiama non solo e non tanto il dato, ovvio, della rilevanza esterna dell'atto quanto la sua significatività rispetto al fine delittuoso perseguito dall'agente». Sul punto, v. più dettagliatamente, *infra*.

<sup>167</sup> Inoltre, la norma faceva riferimento a tutti gli altri «delitti di comune pericolo mediante violenza» disciplinati dal libro II, titolo VI, capo I del codice penale, rubricato «dei delitti contro l'incolumità pubblica»; al delitto di epidemia di cui all'art. 438 c.p. e, infine, al delitto di avvelenamento di acque o di sostanze alimentari di cui all'art. 439 c.p. Per un'analisi dei profili problematici connessi al richiamo di talune fattispecie delittuose ad opera dell'art. 18, co. I, lett. a), v. PETTA P., *Le nuove norme per la repressione e la prevenzione di attività eversive*, cit., p. 2799 ss.

<sup>168</sup> La legge in parola, nota come legge Scelba, reca le «Norme di attuazione della XII disposizione transitoria e finale (comma primo) della Costituzione» che, come è noto, vieta la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista.

<sup>169</sup> Così dispongono rispettivamente le lett. b) e c) del sopracitato art. 18 legge n. 152/1975.

La quarta ipotesi<sup>170</sup>, infine, colpisce coloro che, dopo essere stati condannati per alcuni delitti in materia di armi<sup>171</sup>, siano ritenuti, in ragione del loro comportamento successivo, proclivi a commettere delitti della stessa specie con il fine di sovvertire l'ordinamento dello Stato.

Inoltre, in base al disposto del II comma dell'art. 18, le misure di prevenzione possono essere applicate anche nei confronti degli istigatori, dei mandanti e dei finanziatori di taluna delle condotte attenzionate dalla fattispecie preventiva; ove per finanziatore – precisa la norma – deve intendersi colui che «fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo a cui sono destinati»<sup>172</sup>.

La formulazione di tali fattispecie preventive ha sollevato, sin da subito, numerose critiche<sup>173</sup> e questioni interpretative che hanno coinvolto essenzialmente due profili. Da un lato, la delimitazione concettuale della nozione di “atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a” sovvertire l'ordinamento democratico attraverso la commissione di uno dei delitti elencati dalla lett. a), oppure alla ricostituzione del partito fascista, cui la prima e la terza categoria sopra menzionate ricollegano l'applicabilità della misura preventiva. Dall'altro, invece, il dibattito si è concentrato sull'individuazione di quella condotta “analoga” alla partecipazione ad un'associazione fascista disciolta, richiesta dalla seconda categoria.

Quanto al primo profilo appena evidenziato, si è trattato innanzitutto di determinare il tipo di relazione – di sovrapposizione o di reciproca autonomia – sussistente tra le fattispecie preventive, costruite intorno alla nozione di atti preparatori, e quelle di tentativo, in generale, e di attentato, più nello specifico, essendo quest'ultima la

---

<sup>170</sup> Lett. d) dell'art. 18 della legge n. 152/1975.

<sup>171</sup> La norma fa riferimento, in particolare, alle disposizioni contenute nella legge del 2 ottobre 1967, n. 895 recante “Disposizioni per il controllo delle armi”, nonché agli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497 e successive modificazioni.

<sup>172</sup> Sul punto v. in particolare NUVOLONE P., voce *Misure di prevenzione e Misure di sicurezza*, cit., p. 646. L'autore sottolinea come si tratti di «proposizione lapalissiana»: «se le parole devono intendersi nel loro normale significato giuridico, si tratta, infatti, di concorrenti nel reato».

<sup>173</sup> Per una critica delle fattispecie di pericolosità introdotte dalla legge Reale v. PETTA P., *Le nuove norme per la repressione e la prevenzione di attività eversive*, cit., p. 2797 ss; CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 348 ss.; PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 206 ss. È interessante notare come le critiche alla legge Reale non solo animarono il dibattito giuridico, ma erano assai diffuse tra i cittadini, al punto che l'11 e il 12 giugno del 1978 si celebrò il referendum mirante all'abrogazione della legge 152/1975. In quella circostanza, tuttavia, prevalsero i voti di chi era favorevole alla conservazione della legge Reale.

categoria di delitti nella quale sono inquadrabili la maggior parte delle fattispecie criminose richiamate dall'art. 18<sup>174</sup>.

Rinviando al terzo capitolo per un'analisi più approfondita di tale profilo<sup>175</sup> – che investe tutt'oggi la formulazione delle fattispecie preventive ancorate alla “pericolosità terroristica” – ci pare che la dottrina prevalente abbia fatto leva sul fatto che sia il tentativo, sia i delitti di attentato prendano vita «dal momento in cui l'attività entra nella fase esecutiva», così escludendo la sussistenza di «problemi di rapporti»<sup>176</sup>. Tale considerazione muove dal presupposto che i delitti di attentato sarebbero reati «la cui struttura oggettiva coincide con quella del tentativo o è analoga a quella del tentativo»<sup>177</sup>. Da tale presupposto consegue il fatto che, anche rispetto a tale categoria di delitti, debba essere verificata la sussistenza dei «due connotati caratteristici del tentativo: l'inizio di esecuzione – nel linguaggio dell'art. 56 c.p.: la direzione non equivoca degli atti – e l'idoneità degli atti»<sup>178</sup>.

Il punto nodale della questione sarebbe allora, in buona sostanza, quello di segnare con esattezza la linea di demarcazione tra l'atto esecutivo (rilevante ai fini del tentativo o dei delitti di attentato) e l'atto preparatorio; così potendosi poi individuare – al di qua e al di là del confine – spazi di reciproca autonomia delle fattispecie repressive e di quelle preventive<sup>179</sup>.

---

<sup>174</sup> Sul punto, v. CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 350 ss; nonché PETTA P., *Le nuove norme per la repressione e la prevenzione di attività eversive*, cit., p. 2800 ss.

<sup>175</sup> Cfr. in particolare, cap. III, par. 3.2.

<sup>176</sup> Così GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 16. Per il vero l'Autore non nasconde che l'unico problema che potrebbe profilarsi riguarda il rapporto che sussiste tra fattispecie preventive e le poche fattispecie che eccezionalmente incriminano attività preparatorie (come, ad esempio, l'art. 306 c.p.), problema che andrebbe risolto secondo la disciplina del concorso di norme a favore della fattispecie penale. In senso parzialmente difforme, NUVOLONE P., voce *Misure di prevenzione e Misure di sicurezza*, cit., p. 646 e, più di recente, MAZZACUVA F., *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in FURFARO S. (a cura di), *Misure di prevenzione*, Utet, 2013, p. 110 s. *Contra*, invece, PALAZZO F. C., *La recente legislazione penale*, 3<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 1985, p. 269 ss.

<sup>177</sup> MARINUCCI G., DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, II ed., Giuffrè, Milano, 2001, p. 585, anche per i doverosi riferimenti bibliografici.

<sup>178</sup> MARINUCCI G., DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, cit., p. 585. Nello stesso senso, GALLO E., *Il delitto di attentato nella teoria generale del reato*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 192 ss.

<sup>179</sup> Petrini sottolinea a tal proposito che l'assenza di una «sovrapposizione totale tra fattispecie repressiva e fattispecie preventiva, lungi dal fugare ogni dubbio sulla legittimità del modello prescelto, non fa che confermare le perplessità derivanti dall'anticipazione della soglia di intervento preventivo-repressivo (perché in questo si sostanzia l'applicazione delle misure di prevenzione personali a chi compia atti meramente

Qualche indicazione utile per compiere una siffatta “*actio finium regundorum*” proviene dalla Corte costituzionale. Quest’ultima, nel dichiarare infondata la questione di legittimità sollevata proprio con riferimento alle fattispecie preventive di cui all’art. 18, n. 1, della legge Reale<sup>180</sup> – sospettate di violare l’art. 25, co. III, Cost., *sub specie* di principio di determinatezza<sup>181</sup> – ha infatti colto l’occasione per chiarire la distinzione tra atto preparatorio e tentativo punibile.

A parere della Consulta, il *discrimen* risiederebbe proprio nella distinzione tra atti preparatori e atti esecutivi. Solo questi ultimi possono realizzare gli estremi del delitto tentato: e ciò perché “atti idonei diretti in modo non equivoco a commettere un delitto” possono essere solo gli «atti esecutivi, in quanto se l’idoneità di un atto può denotare al più la potenzialità dell’atto a conseguire una pluralità di risultati, soltanto dall’inizio dell’esecuzione di una fattispecie delittuosa può dedursi la direzione univoca dell’atto stesso a provocare proprio il risultato criminoso voluto dall’agente».

L’atto preparatorio, anche alla luce di quanto sancito nell’art. 115 c.p., sarebbe invece quell’atto che non arriva a segnare l’inizio dell’esecuzione di una fattispecie criminosa, ma «a partire dalla prima manifestazione esterna del proposito delittuoso», predispone *i mezzi* e crea *le condizioni* per il delitto<sup>182</sup>. Esso si sostanzierebbe, in definitiva, «in una manifestazione esterna del proposito delittuoso che abbia carattere strumentale rispetto alla realizzazione, non ancora iniziata, di una figura di reato», il che rende «certamente percepibile» la distinzione tra l’atto preparatorio e il tentativo<sup>183</sup>.

Il ragionamento della Corte, peraltro, si conclude – a mo’ di *obiter dictum* – con alcune riflessioni di più ampio respiro circa gli eventuali margini di sovrapposizione tra fattispecie preventive e corrispondenti fattispecie repressive. In particolare, viene puntualizzato come gli atti preparatori rilevanti ai sensi dell’art. 18 della legge Reale «in tanto possono venire in considerazione per l’applicazione di misure di prevenzione in

---

preparatori) e costituisce il più forte atto d’accusa contro la riproposizione della cultura del sospetto», cfr. PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 213.

<sup>180</sup> Il riferimento è alla sentenza Corte cost., 16 dicembre 1980, n. 177.

<sup>181</sup> Per un’analisi più approfondita di tale pronuncia, nonché delle implicazioni che la stessa produce nella ricostruzione del quadro dei principi costituzionali nei quali deve muoversi l’attività di prevenzione del terrorismo, v., *infra*, cap. II, sez. I, par. 4.1.1.

<sup>182</sup> Corte cost. n. 177/1980, § 8.

<sup>183</sup> *Ibidem*.

quanto non costituiscano figure autonome di reato»<sup>184</sup>. Ciò implica, a parere della Consulta, il fatto che «il materiale probatorio ritenuto inidoneo o insufficiente per fondare un'affermazione di responsabilità in ordine a taluna delle [...] fattispecie di reato» cui sono parametrare le fattispecie preventive, «non può essere diversamente valutato quando si tratti di accertare, per l'applicazione delle misure di prevenzione, la sussistenza del medesimo atto preparatorio»<sup>185</sup>.

Così ricostruita la nozione di atto preparatorio, il secondo profilo da chiarire riguarda l'esegesi dei due attributi che tali atti devono rivestire: la rilevanza obiettiva e l'essere diretti a sovvertire l'ordinamento democratico o, in alternativa, a ricostituire il partito fascista.

Secondo un'opinione ampiamente condivisa, l'attività obiettivamente rilevante sarebbe quella munita di una «sufficiente riconoscibilità esterna»<sup>186</sup>, tale da poter essere considerata «servente allo scopo»<sup>187</sup> di sovvertire l'ordinamento democratico o ricostituire il partito fascista, con conseguente espunzione dall'ambito di applicazione della fattispecie preventiva della «sola intenzione attraverso atti qualsivoglia assolutamente insignificanti»<sup>188</sup>.

Questa del resto pare essere altresì l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale che, nella medesima sentenza appena menzionata, definisce l'atto preparatorio proprio insistendo sul carattere strumentale che lo stesso riveste rispetto alla realizzazione, non ancora iniziata, di una figura di reato<sup>189</sup>. L'obiettiva rilevanza degli atti richiesta dalla norma richiamerebbe, dunque – nell'opinione della Consulta – «non solo e non tanto il dato, ovvio, della rilevanza esterna dell'atto quanto la sua significatività rispetto al fine delittuoso perseguito dall'agente»<sup>190</sup>.

---

<sup>184</sup> Corte cost. n. 177/1980, § 9.

<sup>185</sup> *Ibidem*. Peraltro, come anticipato, sul punto torneremo più dettagliatamente *infra*, cap. II, sez. I, par. 4.1.1.

<sup>186</sup> FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 125. Nello stesso senso, GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 6.

<sup>187</sup> Così GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 16.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>189</sup> Corte cost. n.177/1980, § 8.

<sup>190</sup> *Ibidem*, § 9.

Quanto, invece, al connotato direzionale, esso è stato per lo più interpretato in senso soggettivo, quale elemento munito di un valore «squisitamente sintomatico»<sup>191</sup>. Se, infatti, è pur vero che la norma esige che gli atti siano muniti di una «sufficiente riconoscibilità esterna», d'altro canto non può essere attribuito alla “direzione degli atti” un significato oggettivo in senso stretto: «l'effettiva direzione oggettiva può essere infatti accertata soltanto rispetto ad atti che si approssimino alla fase esecutiva tipica»; mentre nel caso degli atti preparatori si tratta di atti che non devono ancora avere raggiunto la «soglia della fase esecutiva in senso penalistico»<sup>192</sup>. Viceversa, «la rilevanza obiettiva della direzione degli atti produrrebbe una corrispondenza totale tra fattispecie preventiva e delitto tentato»<sup>193</sup>, con conseguente possibilità di applicare le corrispondenti fattispecie penali e venir meno della «ragion d'essere [del] controllo preventivo»<sup>194</sup>.

Una tale ricostruzione della nozione di “atto preparatorio obiettivamente rilevante diretto a” è, in buona sostanza, accolta dalla stessa giurisprudenza di legittimità, che ha chiarito come «deve trattarsi di un'attività che, pur essendo obiettivamente apprezzabile per la sua rilevanza esterna e soprattutto per il suo significato rispetto al fine di sovvertimento nel quale si sostanzia l'ipotesi di pericolosità formulata dalla norma, resti tuttavia nell'ambito della mera preparazione di uno o più dei delitti indicati, senza integrare né la fattispecie del tentativo punibile né tantomeno quella del reato continuato»<sup>195</sup>.

Il secondo profilo critico, come anticipato, ha invece investito la scelta del legislatore di ancorare l'applicabilità delle misure di prevenzione, nella seconda fattispecie di pericolosità di cui all'art. 18, co. I, n. 2 (l. 152/1975), allo svolgimento di un'attività *analog*a a quella prima svolta dai membri di associazioni fasciste disciolte ai sensi della legge n. 645/1952. «Oltre ad apparire di dubbia legittimità il riferimento all'analogia in

---

<sup>191</sup> GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 16.

<sup>192</sup> FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 125. Nello stesso senso, PALAZZO F. C., *La recente legislazione penale*, cit., p. 268 ss.; GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 16.

<sup>193</sup> PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 209. Sul punto v. altresì PELISSERO M., *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, cit., p. 261.

<sup>194</sup> FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 125.

<sup>195</sup> Cass., sez. I, 27 marzo 1984, n. 731, in BALSAMO A., *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, in KOSTORIS R., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 30.

una materia che incide sulla libertà personale»<sup>196</sup>, il dibattito si è dicotomizzato attorno a due poli.

Da un lato, vi è chi sostiene che il comportamento successivo “preventivamente rilevante” – comportamento dal quale si potrebbe desumere la prosecuzione di un’attività assimilabile a quella precedente di partecipazione ad un’associazione fascista – sarebbe, in buona sostanza, identico alla condotta stessa di partecipazione<sup>197</sup>, punita dall’art. 2 della legge n. 654/1952<sup>198</sup>; ciò che dunque determinerebbe una sovrapposizione, quantomeno parziale, tra fattispecie preventiva e fattispecie repressiva. Se così fosse, peraltro, l’eventuale applicazione della misura preventiva in assenza di condanna per partecipazione ad una associazione fascista avverrebbe, secondo tale orientamento, sulla base di un mero sospetto di partecipazione all’associazione medesima<sup>199</sup>.

Dall’altro<sup>200</sup>, invece, vi è chi individua uno spazio di autonomia della fattispecie preventiva nella condotta del singolo che – da solo o con un gruppo di persone inferiori a cinque (numero minimo di soggetti attivi richiesto dalla fattispecie penale) – senza commettere alcuna delle condotte tipizzate in fattispecie penali dalla legge Scelba (quali la ricostituzione del partito o la propaganda), cionondimeno compia manifestazioni esteriori di carattere fascista, denigrando i valori della Resistenza ed esaltando la violenza<sup>201</sup>. In tale caso, infatti, si tratterebbe sì di una condotta analoga a quella di partecipazione, ma non identica, né tantomeno sussumibile nell’ambito di applicazione di taluna fattispecie

---

<sup>196</sup> Così PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 210. Nello stesso senso, NUVOLONE P., voce *Misure di prevenzione e Misure di sicurezza*, cit., p. 646; nonché PETTA P., *Le nuove norme per la repressione e la prevenzione di attività eversive*, cit., p. 2810 ss.

<sup>197</sup> Così, in particolare, PALAZZO F. C., *La recente legislazione penale*, cit., p. 266.

<sup>198</sup> Tale norma, peraltro modificata proprio dalla legge Reale, puniva con la pena della reclusione da tre a cinque anni e con la multa da cinquecentomila a cinque milioni di lire la mera partecipazione ad una delle associazioni, movimenti o gruppi definiti dall’art. 1 della medesima legge. Quest’ultima, in particolare, definiva quale “riorganizzazione del partito fascista”, ogni associazione, movimento o gruppo di persone in numero non inferiore a cinque che «persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista, esaltando, minacciando o usando la violenza quale metodo di lotta politica o propugnando la soppressione delle libertà garantite dalla Costituzione o denigrando la democrazia, le sue istituzioni e i valori della Resistenza, o svolgendo propaganda razzista, ovvero rivolge la sua attività all’esaltazione di esponenti, principi, fatti e metodi propri del predetto partito o compie manifestazioni esteriori di carattere fascista».

<sup>199</sup> PALAZZO F. C., *La recente legislazione penale*, cit., p. 266.

<sup>200</sup> Cfr., in particolare, GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 15. Nello stesso senso, FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 125.

<sup>201</sup> MAZZACUVA F., *Le persone pericolose e le classi pericolose*, cit., p. 113.



penale. Una siffatta ricostruzione del raggio d'azione della categoria preventiva consentirebbe altresì di fugare i dubbi circa l'ancoraggio della misura al semplice "sospetto": si tratterebbe al contrario di precisi elementi di fatto che, ove peraltro «confortat[i] da un'indagine criminologica ed ambientale», ben potrebbero evidenziare la probabilità della futura commissione di uno dei delitti previsti dalla legge Scelba, con conseguente possibilità di accertare la pericolosità sociale del proposto<sup>202</sup>.

Così ricostruita la morfologia delle categorie dei nuovi potenziali destinatari delle misure di prevenzione personale, possiamo ora ad analizzare il secondo momento del procedimento finalizzato all'applicazione di una misura di prevenzione personale: il giudizio prognostico di pericolosità per la sicurezza pubblica.

## 1.2. La pericolosità per la sicurezza pubblica quale pericolosità politica.

Il secondo requisito necessario ai fini dell'applicabilità della misura di prevenzione è, come anticipato, l'accertamento della pericolosità per la sicurezza pubblica dell'individuo cui il provvedimento è destinato<sup>203</sup>.

La sussistenza di tale presupposto, in particolare, è richiesta espressamente dalla legge ai fini dell'applicazione della sorveglianza speciale, semplice ovvero congiunta all'obbligo o al divieto di soggiorno<sup>204</sup>. L'art. 3 della c.d. legge fondamentale del 1956 – che, in virtù del "gioco dei rinvii", trova applicazione anche con riferimento ai soggetti di cui all'art. 18 della legge Reale<sup>205</sup> – subordina infatti l'applicabilità delle misure appena

---

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>203</sup> Per un'analisi del giudizio di pericolosità sociale con riferimento alle attuali misure di prevenzione personali del terrorismo, si veda *infra*, cap. IV, par. 5.

<sup>204</sup> Come vedremo nei paragrafi successivi, queste sono in particolare le misure applicabili nei confronti dei soggetti che rientrano in una delle fattispecie di pericolosità di cui all'art. 18, co. I, l. 152/1975.

<sup>205</sup> In particolare, come già sopra accennato, l'art. 18, co. I, l. n. 152/1975 rinvia alle disposizioni della legge n. 575/1965, le c.d. disposizioni antimafia. Quest'ultima, in particolare, all'art. 2 richiama l'applicabilità delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale e del divieto o dell'obbligo di soggiorno così come disciplinate dagli artt. 3 e 4 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423: la c.d. legge fondamentale. In base agli articoli testé richiamati, l'applicabilità della misura della sorveglianza speciale – con o senza obbligo o divieto di soggiorno – è subordinata al fatto che si tratti di soggetto pericoloso per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità.

menzionate alla circostanza che si tratti di soggetto pericoloso per la sicurezza pubblica o per la pubblica moralità<sup>206</sup>.

Tuttavia, a differenza delle fattispecie di c.d. pericolosità generica di cui alla legge fondamentale del 1956, le fattispecie di pericolosità tipizzate nell'art. 18, co. I, paiono potersi definire – al pari di quella di cui alla legge antimafia – quali fattispecie di c.d. pericolosità qualificata, *sub specie*, in questo caso, di pericolosità politica<sup>207</sup> di matrice sovversiva-eversiva<sup>208</sup>: esse, infatti, si qualificano in relazione alla loro connessione con quegli stessi fenomeni di criminalità “terroristica” che costituiscono oggetto di tipizzazione in sede penale.

Rinviando al prosieguo del nostro lavoro per un'analisi approfondita delle modalità e dei “momenti” in cui si articola il giudizio finalizzato all'accertamento della pericolosità, ci basti per ora sottolineare che tale segmento del procedimento finalizzato all'applicazione di una misura di prevenzione deve incarnare un momento nettamente distinto da quello relativo alla riconducibilità dell'individuo all'ambito soggettivo di operatività delle fattispecie preventive. La scelta del legislatore di indicare testualmente la pericolosità per la sicurezza pubblica quale *an* dell'applicabilità delle misure di prevenzione, lascia intendere, infatti, «che l'appartenenza ad una delle categorie sopra indicate non è da sola sufficiente a determinare l'applicazione delle misure di prevenzione, ma che occorre un “*quid pluris*” da riporre, appunto, nella pericolosità»<sup>209</sup>.

Del resto, anche la stessa Corte costituzionale ha sempre puntualizzato come l'appartenenza del soggetto ad una delle categorie di destinatari individuati dalle norme preventive «è invero condizione necessaria ma non sufficiente per la sottoposizione a misure di prevenzione: perché in concreto tali misure possano essere adottate, occorre,

---

<sup>206</sup> L'inciso “pericolosità per la pubblica morale”, che in ogni caso non interessa da vicino i casi che qui stiamo considerando, è stato successivamente abrogato dall'art. 4, co. I, della legge del 3 agosto 1988, n. 327.

<sup>207</sup> Parlano di soggetti politicamente pericolosi anche NEPPI MODONA G., VIOLANTE L., *Poteri dello Stato e sistema penale. Corso di lezioni universitarie*, Editrice Tirrenia, Torino, 1978, p. 507.

<sup>208</sup> In tal senso, v. PETRINI D., *La prevenzione inutile*, cit., p. 206. Sottolinea che «la pericolosità soggettiva, di cui deve essere sempre accertata la sussistenza per far luogo alla applicazione di una misura di prevenzione, viene quindi desunta dallo specifico fine politico indicato dal legislatore», PELISSERO M., *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, cit., p. 264.

<sup>209</sup> Sul punto, in particolare, SICLARI B., *Le misure di prevenzione*, cit., p. 55.

infatti, anche un particolare comportamento che dimostri come la pericolosità sia effettiva ed attuale e non meramente potenziale»<sup>210</sup>.

Tale giudizio di pericolosità, in particolare, come chiarito in una successiva sentenza dalla Consulta, si fonda su quelle medesime fattispecie di pericolosità descritte dalla legge cui è affidato, in prima battuta, il compito di selezionare il novero dei potenziali destinatari della misura preventiva: queste fattispecie costituiscono, infatti, il «parametro dell'accertamento giudiziale e, insieme, il fondamento d[ella] prognosi di pericolosità, che solo su questa base può dirsi legalmente fondata»<sup>211</sup>.

### 1.3. Le singole misure applicabili.

Una volta chiariti i due presupposti cui è subordinata la possibilità di intervenire con un provvedimento preventivo di carattere personale, possiamo ora ad analizzare le singole misure applicabili ai “soversivi”: la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, semplice ovvero congiunta all’obbligo o al divieto di soggiorno.

#### *1.3.1. La sorveglianza speciale della pubblica sicurezza.*

In ragione del “gioco dei rinvii legislativi”, i soversivi sono destinatari unicamente delle misure di prevenzione applicabili dall’autorità giudiziaria, il che si traduce – in materia di prevenzione personale – essenzialmente nella possibilità di essere sottoposti alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza cui, come vedremo nel paragrafo successivo, può essere aggiunto il divieto o l’obbligo di soggiorno.

La possibilità di applicare tale misura nei confronti dei soggetti di cui all’art. 18 della Legge Reale – al pari degli indiziati di appartenere ad un’associazione di stampo

---

<sup>210</sup> Corte cost., sent. del 27 febbraio 1969, n. 32, § 3. Tale orientamento è stato successivamente ribadito dalla Corte costituzionale nell’ordinanza n. 384 del 29 ottobre 1987: «ciò che conta [ai fini dell’applicazione della misura di prevenzione anche nei confronti di chi sia incensurato, n.d.r.] è l’accertamento, caso per caso, di una concreta attuale e specifica pericolosità desunta da un particolare comportamento». Sul punto, cfr. BASILE F., *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale? Spunti di riflessione, con particolare riguardo alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione*, in PALIERO C.E., VIGANÒ F., BASILE F., GATTA G.L., *La pena, ancora: studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 961.

<sup>211</sup> Corte cost., sent. n. 177/1980, § 4.

mafioso di cui alla legge del 1965 – non è subordinata al fatto che si tratti di individuo che, già destinatario di un provvedimento di diffida, non abbia modificato la propria condotta e proprio per tale motivo venga proposto per l'applicazione della misura più severa della sorveglianza speciale. Nei confronti dei sovversivi, anzi, l'applicazione della sorveglianza speciale incarna usualmente il primo momento di contatto del soggetto con il sistema prevenzionale. Come sopra visto, ciò costituisce uno dei profili di discrasia rispetto alla disciplina dettata dalla c.d. legge fondamentale.

La misura di prevenzione in commento si sostanzia «nella sorveglianza che l'autorità locale di pubblica sicurezza esercita in merito all'osservanza, da parte del destinatario, delle prescrizioni che l'autorità giudiziaria abbia ritenuto di dover imporre con il provvedimento di applicazione della misura stessa»<sup>212</sup>; prescrizioni il cui contenuto viene individuato dall'art. 5 della legge n. 1423/1956. Queste ultime possono essere ricondotte, in relazione al contenuto e alla necessità o meno della loro applicazione, a tre nuclei concettuali distinti.

Un primo nucleo – le c.d. prescrizioni generiche – è parametrato alla condotta generale del sorvegliato e si traduce nell'imposizione dell'obbligo di *honeste vivere*, «di rispettare le leggi» e «di non dare ragione di sospetti»<sup>213</sup>.

Un secondo nucleo – le c.d. prescrizioni specifiche – invece, consta di prescrizioni che si relazionano a situazioni più concrete della vita del sorvegliato: «non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza», «non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza», «non rincasare la sera più tardi e di non uscire la mattina più presto di una data ora senza comprovata necessità e, comunque, senza averne data tempestiva notizia alla autorità locale di pubblica sicurezza», «non detenere e non

---

<sup>212</sup> FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 117.

<sup>213</sup> Sul punto v. GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 7. L'Autore in particolare sottolinea come si tratti di prescrizioni «piuttosto superflue, sia perché discendono implicitamente dall'esistenza stessa di un ordinamento giuridico, sia perché comunque riguardano indifferentemente tutti coloro che risiedono nel territorio dello Stato, e i cittadini tutti in particolare». Quanto ai profili critici di tali prescrizioni, soprattutto alla luce della recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *De Tommaso c. Italia*, v. *infra*, cap. II, sez. II, par. 4.1.1.; nonché con riferimento al volto contemporaneo delle misure di prevenzione personali del terrorismo, cap. VI, par. 3.

portare armi», «non trattenersi abitualmente nelle osterie, bettole [...]»<sup>214</sup> e, infine, «non partecipare a pubbliche riunioni».

Tutte le prescrizioni riconducibili ai primi due gruppi discendono «in ogni caso» con il decreto che applica la sorveglianza speciale e sono dunque una conseguenza, per così dire, automatica ed obbligatoria dell'applicazione della misura preventiva.

Il terzo nucleo di prescrizioni, viceversa, ha ad oggetto quegli obblighi ulteriori che l'autorità giudiziaria ha la facoltà di disporre ove lo ritenga necessario, «avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale». Questo terzo nucleo è, a sua volta, scomponibile in due sottoinsiemi: il primo è composto da quelle prescrizioni facoltative il cui contenuto viene predeterminato dalla legge, come nel caso del divieto di soggiorno; il secondo, invece, comprende tutte quelle prescrizioni parimenti facoltative, ma il cui contenuto è, per così dire, “libero”, cioè discrezionalmente determinabile dal giudice «avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale».

L'arco temporale nel quale può essere imposta al soggetto l'osservanza delle prescrizioni che ineriscono al regime della sorveglianza si estende dal minimo di un anno al massimo di cinque anni.

L'eventuale violazione di una delle prescrizioni imposte con il decreto applicativo della misura costituisce, poi, il punto di raccordo tra il sistema della prevenzione e il sistema penale, poiché essa integra un'autonoma fattispecie di reato contravvenzionale, punita con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno<sup>215</sup>.

Così abbozzata per sommi capi la disciplina della sorveglianza speciale “semplice” – nel volto assunto a partire dal 1975 – passiamo ora ad analizzarne le due versioni “aggravate” che, in un'ottica di gradualità della prevenzione, possono essere imposte nei casi in cui il grado o il carattere della pericolosità del “sovversivo” sia tale da giustificare un più rigido regime di sorveglianza.

---

<sup>214</sup> Fino al 1958, il divieto in parola includeva altresì quello di trattenersi abitualmente nelle case di prostituzione. Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 75/1958, meglio nota come “legge Merlin”, le case di prostituzione sono state chiuse, sì che deve ritenersi che tale divieto sia venuto meno a partire da quel momento.

<sup>215</sup> Art. 9, co. I, l. n. 1423/1956.

### 1.3.2. Il divieto e l'obbligo di soggiorno.

La misura della sorveglianza speciale può essere ulteriormente irrigidita dall'apposizione di due ulteriori contenuti preventivi: il divieto e l'obbligo di soggiorno. Tali misure preventive, pur accedendo alla sorveglianza speciale – si da poter essere definite quali contenuti accessori<sup>216</sup> o cumulativi<sup>217</sup> –, ciò non di meno godono di una certa autonomia (soprattutto, come vedremo, ove si tratti di soggiorno obbligato), si da distinguersi dalle altre prescrizioni<sup>218</sup>.

Il divieto di soggiorno, in particolare, può essere aggiunto alla sorveglianza speciale «ove le circostanze del caso lo richiedano»<sup>219</sup> e rientra nel novero di quelle prescrizioni ulteriori che l'autorità giudiziaria può imporre in ragione delle esigenze di difesa sociale; l'obbligo di soggiorno, invece – cui consegue, peraltro, «il più elevato grado di restrizione della libertà personale di colui che all'obbligo stesso è sottoposto»<sup>220</sup> – è confinato alle ipotesi di «particolare pericolosità»<sup>221</sup>, secondo una logica di *extrema ratio*.

Cominciando dall'analisi del divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più provincie, la sua applicabilità, come anticipato, è subordinata ad una valutazione circa la sussistenza, nel caso di specie, di specifiche circostanze che giustifichino una tale ulteriore restrizione della libertà di circolazione del soggetto. Come sottolineato dalla giurisprudenza, si tratta in questo caso di una valutazione che attiene non tanto al grado di pericolosità della persona destinataria della misura, quanto piuttosto al «carattere della stessa, qualificata dalla sua relazione eziologica con l'ambiente di vita, nel quale essa ritrova fonti di condizionamento e di potenziamento»<sup>222</sup>.

Il divieto può in particolare abbracciare qualunque provincia o comune, ivi compreso dunque il comune in cui il sorvegliato abbia la propria residenza o svolga la

---

<sup>216</sup> Parla di “misure accessorie” che “accompagnano” la sorveglianza speciale, FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 117.

<sup>217</sup> Parla di “cumulo”, in particolare, CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 318.

<sup>218</sup> FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 117.

<sup>219</sup> Così l'art. 3, co. II, l. n. 1423/1956.

<sup>220</sup> SICLARI B., *Le misure di prevenzione*, cit., p. 170.

<sup>221</sup> Così l'art. 3, co. III, l. n. 1423/1956.

<sup>222</sup> Cass., sez. I, 7 marzo 1989, mass. in *Dejure.it*.

propria attività lavorativa<sup>223</sup>: «il che d'altro canto è logico perché proprio in tale comune la persona ha potuto contrarre quei determinati legami e condotto quella vita pericolosa, che si vogliono cambiare con l'applicazione della misura di prevenzione»<sup>224</sup>. Inoltre, secondo l'interpretazione accolta dalla giurisprudenza di legittimità, il divieto riguarda non solo il fatto di risiedere o di dimorare in un determinato luogo, ma anche il semplice soggiorno, vale a dire anche il «fermarsi e il trattenersi, sia pure per brevissimo tempo, nel luogo vietato»: esso equivale, in buona sostanza, ad un divieto di entrare<sup>225</sup>.

Quanto, invece, all'obbligo di soggiorno, si tratta di un provvedimento preventivo che può essere imposto solo nei casi di «particolare pericolosità». Tale condizione, non ulteriormente specificata dalla legge, è stata sin da subito oggetto di numerose *querelles* interpretative<sup>226</sup> e, di fatto, ha sempre costituito l'oggetto di un apprezzamento, caso per caso, dell'autorità giudiziaria<sup>227</sup>.

Proprio i dubbi connessi a tale locuzione, unitamente alla volontà di «sottolineare il carattere di *extrema ratio* del soggiorno obbligato»<sup>228</sup> hanno fatto sì che il legislatore, nel giro di qualche anno, sia intervenuto a più riprese sui presupposti di tale misura. Inizialmente, con la legge del 13 settembre 1982, n. 646, la condizione soggettiva di particolare pericolosità lascia il posto a quella di «grave pericolosità»<sup>229</sup> e, a tale requisito, ne sarà aggiunto uno ulteriore: quello della inidoneità delle altre misure di prevenzione a tutelare adeguatamente la sicurezza pubblica<sup>230</sup>. Successivamente, con la legge del 3 agosto 1988, n. 327, viene meno ogni riferimento al grado di pericolosità e l'obbligo di

---

<sup>223</sup> L'ipotesi di vietare il soggiorno nel comune di residenza viene meno con l'approvazione della legge del 24 luglio 1993, n. 256, la quale esclude la possibilità che il divieto di soggiorno possa riguardare il comune di residenza o di dimora abituale.

<sup>224</sup> SICLARI B., *Le misure di prevenzione*, cit., p. 169.

<sup>225</sup> Cass., sez. I, 7 marzo 1989, cit.

<sup>226</sup> Per un approfondimento sul dibattito tanto giurisprudenziale quanto dottrinale in ordine all'interpretazione di tale locuzione, v. in particolare MOLINARI P.V., PAPADIA U., *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale e nelle leggi antimafia*, cit., p. 124 ss.

<sup>227</sup> Sul punto, v. SICLARI B., *Le misure di prevenzione*, cit., p. 170 ss.

<sup>228</sup> GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 9.

<sup>229</sup> Il riferimento è all'art. 10 della l. del 13 settembre 1982, n. 646 che ha modificato i presupposti del soggiorno obbligato, sì da renderne più esplicita la logica di *extrema ratio* che soggiace alla sua applicazione.

<sup>230</sup> Così l'art. 10 l. 646/1982.

soggiorno sarà unicamente vincolato a considerazioni attinenti all'inidoneità delle altre misure ad adempiere alla funzione preventiva<sup>231</sup>.

Quanto al comune del soggiorno obbligato, fino al 1988 esso veniva individuato dall'autorità giudiziaria senza alcun vincolo, se non quelli derivanti dalle esigenze del caso concreto: sicché era frequente, ed anzi usuale, l'individuazione di comuni geograficamente lontani o comunque con caratteristiche strutturali diverse da quello di residenza o dimora abituale. A far data dal 1988, invece, anche a seguito degli effetti "criminogeni" generati dall'allontanamento del soggetto dai luoghi "familiari", esso viene circoscritto al solo comune di residenza o dimora abituale<sup>232</sup>.

L'obbligo di soggiorno, inoltre, può essere accompagnato da due prescrizioni ulteriori che valgono a rendere ancor più severo il regime del sorvegliato: a) il divieto di allontanarsi dall'abitazione scelta senza il preventivo avviso all'autorità preposta alla sorveglianza; b) l'obbligo di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza nei giorni indicati, nonché ogni qual volta quest'ultima ne faccia richiesta<sup>233</sup>. L'applicazione di taluna delle prescrizioni appena menzionate determina, inoltre, il fatto che il sorvegliato riceva e debba poi circolare con una "carta di permanenza", da esibire su richiesta dell'autorità di pubblica sicurezza<sup>234</sup>.

La violazione delle prescrizioni inerenti specificatamente all'obbligo di soggiorno integra gli estremi di un'autonoma fattispecie incriminatrice, che si distingue dalla contravvenzione relativa all'inosservanza delle prescrizioni imposte con la misura della sorveglianza speciale. L'art. 5 della legge n. 575/1965 – cui la legge Reale rinvia integralmente – stabilisce, infatti, che sia punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due

---

<sup>231</sup> Il riferimento è, in particolare, alle modifiche intervenute con la legge 3 agosto 1988, n. 327.

<sup>232</sup> Proprio tale modifica legislativa ha indotto parte della dottrina a riconsiderare la relazione di gravità crescente tra divieto e obbligo di soggiorno. Per approfondimenti sul punto, anche per i doverosi riferimenti bibliografici, v. MOLINARI P.V., PAPADIA U., *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale e nelle leggi antimafia*, cit., p. 125 ss.; nonché GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 9.

<sup>233</sup> Art. 5, co. V, l. n. 1423/1956. Ad onore del vero, è bene precisare che l'entrata in vigore della legge del 3 agosto 1988, n. 327 ha esteso la possibilità di prescrivere al sorvegliato di non allontanarsi dall'abitazione scelta senza il preventivo avviso all'autorità giudiziaria nonché di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza nei giorni prestabiliti e ogni qual volta convocato anche nelle ipotesi in cui sia imposto il divieto di soggiorno. All'estensione di tali prescrizioni nei confronti dei destinatari del divieto di soggiorno, consegue il fatto che anche a questi ultimi venga consegnata la carta di permanenza.

<sup>234</sup> Art. 5, ult. co., l. n. 1423/1956.



anni ogni «allontanamento abusivo dal Comune di soggiorno obbligato»<sup>235</sup>. In tali casi, peraltro, è consentito l'arresto del soggetto che si è allontanato dal comune anche al di fuori dei casi di flagranza nel reato.

Il fatto che l'applicazione del soggiorno obbligato corrisponda, solitamente, a situazioni di pericolosità individuale particolarmente spiccata fa sì che, durante la pendenza del procedimento finalizzato alla sua imposizione, l'autorità giudiziaria disponga di particolari poteri. Innanzitutto, ai sensi dell'art. 6 della c.d. legge fondamentale, ove sussistano «motivi di particolare gravità», il presidente del Tribunale può disporre che il proposto sia tenuto «sotto custodia in un carcere giudiziario, fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione»<sup>236</sup>. In secondo luogo, poi, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 575/1965, ove non sussistano i motivi di particolare gravità, è prevista comunque la facoltà per il presidente del Tribunale di disporre l'applicazione in via provvisoria dell'obbligo di soggiorno in un comune diverso da quello della residenza, nelle more del procedimento preventivo.

Chiude il cerchio della disciplina del soggiorno obbligato la disposizione contenuta nell'art. 21 della legge Reale, in base al quale «il giudice, con la misura dell'obbligo di soggiorno in un determinato comune dispone che la persona cui è stata applicata la misura predetta sia tradotta a mezzo della forza pubblica dal carcere giudiziario in cui si trova al comune di soggiorno e consegnata all'autorità locale di pubblica sicurezza».

---

<sup>235</sup> A seguito dell'entrata in vigore della legge del 13 settembre 1982, n. 646, la violazione non integra più una contravvenzione, ma un delitto, punito con la pena della reclusione da due a cinque anni.

<sup>236</sup> Così l'art. 6 della legge n. 1423/1956. Tale disposizione è stata successivamente modificata dalla legge del 3 agosto 1988, n. 327 che ha introdotto due cambiamenti significativi. Innanzitutto, la possibilità di applicare provvedimenti *ad interim* viene estesa anche all'ipotesi in cui la proposta riguardi l'applicazione del divieto di soggiorno (e non più dunque del solo soggiorno obbligato). In secondo luogo, poi, è stata modificata la natura dei provvedimenti stessi che il presidente del Tribunale può adottare: nei casi in cui sussistano motivi di particolare gravità viene meno la possibilità di disporre il carcere giudiziario, ma può essere disposta l'applicazione in via provvisoria del divieto o dell'obbligo di soggiorno. A tale facoltà, se ne aggiunge una nuova – di carattere generale –, vale a dire quella di disporre il ritiro del passaporto ovvero la sospensione di validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente.

### 1.3.3. Il procedimento preventivo.

Passando, invece, all'analisi delle forme del procedimento preventivo – profilo questo che, come vedremo, costituisce il *punctum dolens* anche dell'attuale sistema preventivo che vede coinvolti i “potenziali terroristi” – la disciplina è dettata dal “combinato disposto” dell'art. 4 della legge “fondamentale”<sup>237</sup> e dell'art. 2 della l. 575/1965.

Quanto alla titolarità della proposta, come abbiamo già avuto modo di rilevare, essa spetta non solo al questore, ma altresì al procuratore della Repubblica<sup>238</sup>. Inoltre, ai sensi dell'art. 20 della l. n. 152/1975, il procuratore della Repubblica dispone del potere di svolgere direttamente, o a mezzo della polizia giudiziaria, tutte le indagini che reputi necessarie al fine di proporre l'applicazione della sorveglianza speciale (nonché dell'obbligo e del divieto di soggiorno) con l'osservanza delle norme stabilite per l'istruzione sommaria<sup>239</sup>.

La competenza a decidere in ordine all'applicazione delle misure di prevenzione spetta al Tribunale che ha sede nel capoluogo di provincia ove dimora il soggetto interessato, il quale provvede con decreto motivato entro trenta giorni dalla proposta. La sequenza degli atti assume, più nello specifico, le forme del procedimento in camera di consiglio, nel quale tuttavia intervengono tanto il pubblico ministero quanto l'interessato, il quale non solo ha la facoltà di presentare memorie, ma – alla luce dei principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 76 del 1970<sup>240</sup> – deve essere necessariamente assistito da un difensore.

Se dunque è imprescindibile l'assistenza tecnica del difensore, d'altro canto l'intervento dell'interessato non è obbligatorio: tuttavia, qualora il Tribunale ritenga di

---

<sup>237</sup> Cui si riferiranno – ove non diversamente specificato – i profili che saranno analizzati nel prosieguo.

<sup>238</sup> Art. 2 legge n. 575/1965.

<sup>239</sup> Sul punto v. CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., pp. 347-348.

<sup>240</sup> Il testo dell'art. 4, co. II, riconosceva infatti la mera facoltà del proposto di farsi assistere da un avvocato o da un procuratore. La Corte costituzionale ha ritenuto che tale disposizione fosse in contrasto con il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. nella parte in cui non prevedeva l'assistenza tecnica obbligatoria del difensore; cfr. Corte cost., 20 maggio 1970, n. 76. L'art. 4, conseguentemente, deve essere “corretto” in questo senso: «l'interessato può presentare memorie e deve essere assistito da un avvocato o da un procuratore, venendo così sostituita l'attuale espressione “e farsi assistere”»; cfr. GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 7.

doverlo interrogare, il presidente lo invita a comparire; ove il proposto non ottemperi all'invito, può esserne disposto l'accompagnamento coattivo a mezzo della forza pubblica.

Una volta pronunciato il decreto con il quale viene applicata la misura o rigettata la proposta, esso deve essere comunicato ai legittimati attivi all'appello, vale a dire: il procuratore della Repubblica, il procuratore generale presso la Corte d'appello nonché l'interessato. L'eventuale proposizione dell'appello – consentito anche per “il merito” – soggiace al termine di decadenza di dieci giorni, che decorrono dalla comunicazione del provvedimento stesso e non ha effetto sospensivo.

Anche il giudizio di fronte alla Corte d'appello assume le forme del procedimento in camera di consiglio e la relativa decisione deve intervenire entro trenta giorni dalla proposizione del ricorso. Avverso il decreto della Corte d'appello, il pubblico ministero e l'interessato possono poi proporre ricorso in cassazione, ma solo per violazione di legge. Anche in questo caso, l'eventuale proposizione del ricorso non ha effetto sospensivo.

Così ricostruita per sommi capi la disciplina del procedimento preventivo – e prima di passare all'analisi dello “anno zero” della creazione del moderno sistema di prevenzione del terrorismo – pare opportuno aprire ora una breve parentesi sulla nascita dell'altro “binario” che compone l'attuale arsenale preventivo antiterrorismo, quello degli interventi patrimoniali di carattere ablatorio.

## **2. Cenni sulle misure di prevenzione patrimoniali applicabili ai “sovversivi”: la legge Rognoni-La Torre del 1982.**

Sebbene la prevenzione patrimoniale sia un campo d'indagine che esula dall'oggetto della nostra ricerca e della quale in questa sede non ci potremo occupare, pare egualmente opportuno aprire una breve parentesi sull'introduzione delle misure di prevenzione patrimoniali nel nostro ordinamento, in ragione del fatto che, a partire dal 1982, gli strumenti ablatori saranno sempre più in prima linea proprio nella prevenzione

di quelle forme di criminalità che, per caratteristiche intrinseche, sono assai difficili da “sgominare”: la criminalità organizzata di stampo mafioso e il terrorismo<sup>241</sup>.

Fino agli anni '80, infatti – e con l'unica eccezione dell'istituto della sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni previsto dall'art. 22 della legge Reale<sup>242</sup> –, la funzione (e la fiducia) preventiva al di fuori dai confini del diritto penale era stata unicamente riposta in misure di carattere personale, legate a vario titolo alla pericolosità del suo destinatario. Tuttavia, ben presto ci si rese conto che le misure personali non sempre erano sufficienti, soprattutto a fronte di pericolose forme di criminalità, quale quella organizzata di stampo mafioso, «che dell'accumulazione della ricchezza aveva fatto ormai strumento e scopo per acquisire un potere sempre più ampio e torvo»<sup>243</sup>.

Ed è proprio questa una delle idee che anima l'approvazione della legge del 13 settembre 1982, n. 646, meglio nota come legge Rognoni-La Torre dal nome dei suoi promotori<sup>244</sup>: colpire il vero «tallone d'Achille» della mafia<sup>245</sup>, vale a dire le sue ricchezze illegittimamente accumulate.

Oltre all'introduzione del delitto di associazione di tipo mafioso all'art. 416-bis c.p., infatti, tale provvedimento legislativo segna una vera e propria rivoluzione del sistema prevenzionale, sancendo l'ingresso – nel sistema delineato dalla legge 575/1965 – di due misure di prevenzione patrimoniali: il sequestro, a carattere temporaneo, e la

---

<sup>241</sup> In questa sede, come anticipato, ci limiteremo a dei brevi cenni. Per ulteriori approfondimenti sulla legge Rognoni-La Torre e sulle misure di prevenzione da essa introdotte v. MACRÌ C., MACRÌ V., *La legge antimafia: commento per articolo della l. 646/1982 integrata dalle ll. 726 e 936/1982*, Jovene, Napoli, 1983, in partic. p. 65 ss; BERTONI R., *Prime considerazioni sulla legge antimafia*, in *Cass. pen.*, 1983, IV, pp. 1014-1036; COMUCCI P., *Il sequestro e la confisca nella legge «antimafia»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, I, pp. 84-105.

<sup>242</sup> Il presupposto di applicazione di tale istituto era che vi fossero «sufficienti indizi che la libera disponibilità dei beni da parte dei “sovversivi” agevolasse «comunque la condotta, il comportamento o l'attività socialmente pericolosa». Sul punto v. *supra*, par. 4, in partic. nt. 141.

<sup>243</sup> Così GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 30.

<sup>244</sup> Recante “Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia”.

<sup>245</sup> FALCONE G., TURONE G., *Tecniche di indagine in materia di mafia – Relazione al Convegno di Castel Gandolfo*, 46 giugno 1982, disponibile in <https://www.csm.it/documents/21768/1908850/Falcone+Turone.pdf/d9aa6745-1ecb-b755-7388-fca87da7268>, p. 83.

confisca, a carattere definitivo, rispetto alle quali è strumentale la nuova disciplina sulle indagini patrimoniali<sup>246</sup>.

Il principio generale che governa l'applicazione di tali nuovi istituti è quello della c.d. accessorietà<sup>247</sup>: l'ablazione patrimoniale può essere disposta, infatti, solo congiuntamente all'applicazione di una misura di prevenzione personale.

Più in particolare, il sequestro – «prodromo cautelare anticipatorio della confisca»<sup>248</sup> – può essere disposto dal Tribunale, anche d'ufficio, nei confronti della persona contro la quale è già stato avviato il procedimento di prevenzione, in presenza di due presupposti: a) in primo luogo, deve trattarsi di beni dei quali il proposto dispone, direttamente o indirettamente; b) in secondo luogo, deve ritenersi che tali beni siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, «sulla base di sufficienti indizi, come la notevole sperequazione fra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati»<sup>249</sup>.

Tale misura è destinata a perdere di efficacia in due ipotesi: ove venga dimostrata la legittima provenienza dei beni oppure venga respinta la proposta di applicazione della misura di prevenzione personale<sup>250</sup>. Viceversa, il sequestro è destinato a trasformarsi in confisca preventiva ove, da un lato, venga applicata la misura di prevenzione personale e, dall'altro, non sia stata dimostrata la legittima provenienza dei beni oggetto di ablazione.

L'introduzione di tali misure di prevenzione patrimoniali segna, con tutta evidenza, una svolta epocale nel contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso.

Ma non solo.

In virtù del richiamo generico contenuto nell'art. 18 della legge Reale alle disposizioni della legge 575/1965 – per intenderci, il provvedimento normativo nel quale sono state introdotte le nuove misure di prevenzione patrimoniali – la legge Rognoni-La Torre sembrava destinata a trovare applicazione anche nei confronti dei “soversivi”.

---

<sup>246</sup> Tali istituti sono stati introdotti negli artt. 2-bis, 2-ter e 2-quater della legge 575/1965 dall'art. 14 l. 646/1982.

<sup>247</sup> Sul punto v. MENDITTO F., *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, in *Dir. pen. cont.*, 23 maggio 2016, p. 31 ss.

<sup>248</sup> MAIELLO V., *La prevenzione ante delictum: lineamenti generali*, in MAIELLO V. (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione e armi*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 305.

<sup>249</sup> Così l'art. 2-ter, co. II, l. 575/1965.

<sup>250</sup> Art. 2-ter, co. IV, l. 575/1965.

Nonostante l'avviso contrario di una parte della dottrina<sup>251</sup>, tale fu la soluzione accolta dalla Corte di cassazione che, con sentenza dell'11 novembre 1985, dichiarò che il sequestro e la confisca dei beni di provenienza illecita introdotti dalla legge dell'82 potesse essere disposto anche nei confronti dei "sovversivi" di cui all'art. 18 della legge Reale (oltreché nei confronti degli individui rientranti nelle categorie di pericolosità generica di cui all'art. 19)<sup>252</sup>.

E dunque, i beni dei "sovversivi", al pari delle ricchezze degli "indiziati mafiosi", potranno essere oggetto di ablazione tramite sequestro, prima, e confisca, poi, in presenza dei medesimi requisiti: a) la disponibilità dei beni; b) la sussistenza di sufficienti indizi circa il fatto che i beni siano il frutto di attività illecita, o il reimpiego di beni originati da attività illecita, indizi desumibili ad esempio dalla *notevole sperequazione fra il tenore di vita e l'entità dei redditi apparenti o dichiarati*.

### **3. Il decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374: l'ingresso del "terrorista" tra i soggetti della prevenzione.**

Dopo aver ricostruito per sommi capi la morfologia che il sistema della prevenzione del terrorismo politico-eversivo ha assunto con l'entrata in vigore della legge Reale, facciamo ora un salto nel tempo, passando direttamente ad analizzare il volto che la prevenzione personale ha assunto a partire dal 2001. È quello, infatti, il momento in cui lo "spettro" del terrorismo internazionale diventa reale e il potenziale terrorista fa ufficialmente il suo ingresso tra i soggetti della prevenzione. L'arco temporale compreso

---

<sup>251</sup> FIANDACA G., *Osservazioni a decreto Cass., sez. I, 11 novembre 1985, Nicoletti*, in *Foro. it.*, 1986, II, p. 69 ss.

<sup>252</sup> Cass., sez. I, 11 novembre 1985, Nicoletti, in *Giur. it.*, 1986, II, p. 69 ss. Tale orientamento sarà successivamente ribadito, con riferimento alla figura del "potenziale terrorista", l'indomani dell'entrata in vigore del d.l. 369/2001 (di cui parleremo nel paragrafo successivo). In quella circostanza si ritenne, infatti, che la scelta del legislatore di estendere ai terroristi l'ambito di applicazione dell'apparato preventivo operando direttamente sull'art. 18 della legge Reale, e non tramite l'introduzione di una nuova disposizione, fosse indicativa della sua volontà di intendere il richiamo alla legge del 1965 tanto nella parte relativa alle misure di prevenzione personali, quanto nella parte relativa a quelle patrimoniali. Sul punto, anche per i doverosi riferimenti bibliografici v. BALSAMO A., *Nuove norme sul procedimento di prevenzione*, in KOSTORIS R.E., ORLANDI R. (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 182-185.

tra il 1975 e il 2001, infatti, fatte salve le modifiche apportate alle leggi del '56 e del '65 che hanno prodotto effetti anche sulla disciplina dei “sovversivi” – le più importanti delle quali sono state menzionate, di volta in volta, in nota – non ha “ospitato” mutamenti diretti alla disciplina della prevenzione del terrorismo, sì da giustificare la nostra scelta di non attardarci oltre sulle modifiche intervenute in tale lasso di tempo.

L'attentato dell'11 settembre 2001 alle Torri gemelle rappresenta, di contro, il vero *turning point* delle politiche nazionali, europee ed internazionali di prevenzione e repressione dei fenomeni terroristici. A partire da quel momento, infatti, prende vita un corposo sistema multilivello<sup>253</sup> di atti normativi diretti a contrastare, da diverse angolature, il fenomeno del terrorismo internazionale di c.d. matrice islamica.

Il legislatore italiano, in particolare, anche al fine di adeguare l'ordinamento giuridico interno al quadro internazionale, provvede «in via immediata» con lo strumento tipico della decretazione d'urgenza<sup>254</sup>, approvando, nel giro di pochi mesi, ben tre decreti-legge: il d.l. del 28 settembre 2001, n. 353<sup>255</sup> e il d.l. del 18 ottobre 2001, n. 369<sup>256</sup> in

---

<sup>253</sup> Il sistema delle fonti in materia di prevenzione e repressione dei fenomeni di terrorismo internazionale vanta, infatti, un nutrito novero di atti internazionali ed europei. Limitandoci per ora agli atti approvati l'indomani dell'11 settembre, segnaliamo in particolare – tra gli strumenti internazionali – la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 1373/2001 del 28 settembre 2001 in tema di lotta al terrorismo. Quanto alle fonti europee si segnala, innanzitutto, la decisione quadro 2002/475/GAI del 13 giugno 2002 sulla lotta contro il terrorismo, nonché il Regolamento (CE) n. 2580/2001 del 27 dicembre 2001 “relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo” e il Regolamento (CE) n. 2640/2001 del 28 dicembre 2001 “che modifica per la sesta volta il regolamento (CE) n. 467/2001 del Consiglio che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talibani dell'Afghanistan”.

<sup>254</sup> Così ROSI E., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, II, p. 150.

<sup>255</sup> Tale decreto, recante “Disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talibani”, conv. con modif. dalla l. del 27 novembre 2001, n. 415 mira, in particolare, ad adeguare il nostro ordinamento giuridico alla Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 1333/2000 del 19 dicembre 2000 in materia di adozione di misure sanzionatorie nei confronti dei Talibani dell'Afghanistan, nonché al Regolamento CE n. 467/2001 del Consiglio, adottato il 6 marzo 2001 “che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei talibani dell'Afghanistan[...]”. Per approfondimenti sul punto v. ROSI E., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili di diritto penale sostanziale*, cit., p. 150 ss.

<sup>256</sup> Tale decreto, recante “Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale” è stato convertito con modifiche nella legge del 14 dicembre 2001, n. 431, anche con lo scopo di adeguare il nostro ordinamento giuridico alle medesime fonti internazionali sopra menzionate

materia di misure sanzionatorie nei confronti della fazione talibana afghana e di contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale e, il più rilevante ai fini della nostra analisi, il d.l. del 18 ottobre 2001, n. 374, recante “Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale”.

Tre, in particolare, i tratti distintivi del d.l. 374/2001: l’adeguamento delle fattispecie repressive alle nuove forme del terrorismo; le modifiche in punto di investigazioni e, per quanto qui specificatamente rileva, l’estensione delle misure di prevenzione personali anche al “potenziale terrorista” internazionale.

Quanto al primo tratto, in particolare, il legislatore è intervenuto sia modificando talune fattispecie già previste dal codice penale, sia introducendone di nuove.

È da ricondursi alla prima tipologia di intervento la riformulazione della fattispecie associativa di cui all’art. 270-bis c.p., dettata dall’obiettivo di rendere tale norma applicabile anche alle associazioni con finalità di terrorismo internazionale. In base alla nuova formulazione legislativa, dunque, si punisce con la pena della reclusione da sette a quindici anni:

«chiunque promuove, costituisce, organizza dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell’ordine democratico; al comma II, con la pena della reclusione da cinque a dieci anni, il mero fatto della partecipazione. Inoltre, la norma chiarisce – attesa all’epoca l’assenza di qualsivoglia definizione di terrorismo, che sarà invece introdotta nel 2005 – come «ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un’istituzione o un organismo internazionale».

È da ricondursi alla seconda tipologia di intervento, invece, l’introduzione, all’art. 270-ter c.p., di una nuova fattispecie di assistenza agli associati che punisce, con la pena della reclusione sino a quattro anni, salva l’ipotesi in cui si tratti di un prossimo congiunto, il fatto di colui che:

«fuori dei casi di concorso nel reato o di favoreggiamento, dà rifugio o fornisce vitto, ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione a taluna delle persone che partecipano alle associazioni indicate negli articoli 270 e 270-bis».

---

nonché alla Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n.1373/2001 del 28 settembre 2001 in tema di lotta al terrorismo.



Il secondo tratto, come anticipato, attiene alle modifiche introdotte in materia di indagini, tra le quali spiccano in particolare quelle in punto di intercettazioni – ove si indaghi per un reato terroristico troverà ora applicazione la disciplina del c.d. “doppio binario”<sup>257</sup> –, di intercettazioni preventive<sup>258</sup> e di attività sotto copertura<sup>259</sup>.

Quanto al terzo tratto, infine, l’articolo 7 del decreto-legge segna l’ingresso “ufficiale” del “potenziale terrorista” internazionale tra i soggetti della prevenzione, attraverso l’estensione del microsistema delle disposizioni vigenti in tema di prevenzione dei fenomeni sovversivi (e dunque delle disposizioni antimafia) anche ai reati di terrorismo.

Più in particolare, la comparsa del “potenziale terrorista” tra i soggetti della prevenzione avviene attraverso la modifica dell’art. 18, comma I, n. 1 della c.d. Legge Reale: accanto a coloro che, in gruppo o da soli, compiono atti preparatori obiettivamente rilevanti diretti a sovvertire l’ordinamento dello Stato, vengono ora posti coloro che, sempre in gruppo o da soli, compiono atti preparatori obiettivamente rilevanti «diretti alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale».

La modifica operata sulla fattispecie di pericolosità di cui al n. 1 determina altresì, indirettamente, l’ampliamento della fattispecie preventiva di cui al n. 4: le misure di prevenzione personali potranno infatti essere, d’ora innanzi, applicate anche nei confronti di coloro che, già condannati per un delitto in materia di armi, tengano un

---

<sup>257</sup> Tale disciplina, come è noto, prevede in particolare dei presupposti attenuati rispetto alla disciplina ordinaria: «l’autorizzazione ad eseguire intercettazioni telefoniche viene concessa allorché le stesse appaiano “necessarie” (non “indispensabili”) in presenza di “sufficienti” (e non “gravi”) indizi di reato, “per lo svolgimento delle indagini” (e non “per la prosecuzione)», FILIPPI L., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, II, p. 163 ss. anche per ulteriori approfondimenti sul punto.

<sup>258</sup> L’art. 5 del d.l. detta una nuova disciplina in materia di intercettazioni preventive sostituendo l’art. 226 delle norme di attuazione del codice procedura penale. Per approfondimenti sul punto, v. RUGGIERI F., *Commento sub art. 5 d.l. 18.10.2001 n. 374, conv., con modificazioni, in l. 15.12.2001 n. 438 – Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*, in *Leg. pen.*, 2002, pp. 795-799; nonché FILIPPI L., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Le disposizioni processuali*, cit., p. 166 ss.

<sup>259</sup> A queste si aggiungono altresì quelle in punto di perquisizioni di interi edifici o blocchi di edifici (ora consentite anche per i delitti con finalità di terrorismo) nonché quelle in materia di prove. Per approfondimenti sul punto v. FILIPPI L., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili processuali*, cit., p. 164 ss.

comportamento successivo dal quale si desume la proclività a commettere un delitto della stessa specie con finalità di terrorismo, anche internazionale.

Quanto alla titolarità dell'iniziativa, per effetto delle modifiche apportate precedentemente alle disposizioni antimafia<sup>260</sup> – che continuano ad applicarsi, per intero, anche alla prevenzione del terrorismo – essa spetta ora al procuratore nazionale antimafia, al procuratore della Repubblica presso il Tribunale nel cui circondario dimora la persona, nonché al questore<sup>261</sup>. Inoltre, sempre in virtù delle modifiche apportate alla legge del '65, i titolari dell'iniziativa possono effettuare, al fine di proporre l'applicazione della sorveglianza speciale – nonché delle conseguenti misure patrimoniali –, indagini sul tenore di vita, sulle attività finanziarie e sul patrimonio del soggetto interessato<sup>262</sup>, indici, questi, «di particolare rilievo nell'individuazione e nella lotta alle grandi organizzazioni terroristiche internazionali»<sup>263</sup>.

Attraverso l'integrazione delle previsioni di cui all'articolo 18, il legislatore ha operato dunque, ancora una volta, «lungo quella linea di evoluzione normativa, tendente ad allargare al terrorismo le norme, sostanziali e processuali, sperimentate con successo nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata»<sup>264</sup>.

Fatta eccezione per la dilatazione della fattispecie di pericolosità qualificata, nessun mutamento viene invece apportato alla disciplina preventiva: il “potenziale terrorista”, dunque, potrà essere ora destinatario della misura della sorveglianza speciale, semplice o con obbligo o divieto di soggiorno, nonché dell'arsenale preventivo patrimoniale previsto dalla legge del 1965 così come modificata; misure di prevenzione patrimoniali che, lo ricordiamo, presuppongono ancora l'applicazione di una misura

---

<sup>260</sup> Il riferimento è alla modifica effettuata con la legge del 8 giugno 1992, n. 306.

<sup>261</sup> Cfr. art. 2 legge n. 575/1965.

<sup>262</sup> Art. 2-bis legge n. 575/1965.

<sup>263</sup> PIEMONTESE C., QUATTROCOLO S., “Disposizioni urgenti” di contrasto al terrorismo internazionale (d.l. 18.10.2001, n. 374), in *Leg. pen.*, 2002, p. 70.

<sup>264</sup> PIEMONTESE C., *Commento sub art. 7 D.L. 18.10.2001 n. 374, conv. con modificazioni*, in l. 15.12.2001 n. 438 – *Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*, in *Leg. pen.*, 2002, p. 801. Questa è, del resto, la stessa intenzione del legislatore. Nella relazione al decreto-legge, infatti, si legge come l'integrazione dell'art. 18 della legge Reale sia «volta ad utilizzare anche nell'ipotesi di contrasto alla criminalità di stampo terroristicò le misure di prevenzione e gli strumenti di controllo patrimoniale attualmente impiegati nel settore della criminalità mafiosa e per altre gravi tipologie di reato», in FILIPPI L., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili processuali*, cit., p. 172.

personale sino a quando, con il d.l. del 23 maggio 2008, n. 92, sarà introdotto il principio dell'applicazione disgiunta<sup>265</sup>.

#### **4. Il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144.**

Il grande allarme sociale suscitato dagli attentati di Londra del 7 luglio 2005 – che seguirono a distanza di poco più di un anno i fatti di Madrid dell'11 marzo 2004 – unitamente alla percezione di una minaccia terroristica ormai pronta a bussare “alle porte dell'Italia”<sup>266</sup> pongono ancora una volta al centro dell'agenda politica la questione del terrorismo di c.d. matrice islamica. Ed è in un tale contesto che prende vita il d.l. 27 luglio 2005, n. 144 recante “misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale”; provvedimento questo che, convertito in tutta fretta dalla legge del 31 luglio 2005, n. 155<sup>267</sup>, si inserisce nel solco di quella legislazione d'emergenza tipica della normazione in tema di prevenzione e repressione del fenomeno terroristico.

##### 4.1. I lineamenti essenziali.

Il primo tratto distintivo della novella legislativa pare poter essere individuato nella «logica di enfaticizzazione della tendenziale primazia – rispetto a ogni altra istanza – delle funzioni di prevenzione dei rischi per la sicurezza dello Stato tipicamente propria

---

<sup>265</sup> Sul punto v. MENDITTO F., *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, cit., p. 32 ss.; MAUGERI A. M., *La prevenzione patrimoniale la legittimità della confisca di prevenzione come modello di “processo” al patrimonio tra tendenze espansive e sollecitazioni sovranazionali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2, p. 561 ss.

<sup>266</sup> Sul punto v. FILIPPI L., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Le disposizioni processuali*, cit., p. 1204 ss.

<sup>267</sup> Sottolineano tale profilo, tra i molti, LO MONTE E., *Gli interventi in tema di misure di prevenzione: il problema del congelamento di beni*, in DALIA A. A. (a cura di), *Le nuove norme di contrasto al terrorismo. Commento al Decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 convertito, con modificazioni, nella Legge 31/7/2005, n.155 ed integrato dal Decreto-legge 30/12/2005, n.272, convertito, con modificazioni, nella Legge 21/2/2006, n.49 e sintesi dei lavori parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 407 ss.; FILIPPI L., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Le disposizioni processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, 10, p. 1212; VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, 10, p. 1222.

degli apparati di polizia e di *intelligence*»<sup>268</sup> e nella conseguente volontà di garantire una maggiore efficacia alle indagini in materia di reati terroristici<sup>269</sup>, ciò che ad esempio si è riflesso nell'estensione dell'ambito applicativo del fermo precautelare<sup>270</sup>, nella modifica della disciplina dei “colloqui a fini investigativi per il contrasto al terrorismo”<sup>271</sup> nonché nel potenziamento della “attività informativa”<sup>272</sup>.

Il secondo tratto distintivo della novella legislativa in commento attiene, poi, alla volontà di precisare i contorni della nozione di “terrorismo” rilevante ai fini dell'applicazione della legge penale; volontà che si è tradotta nell'introduzione, per la prima volta, di una definizione legislativa di terrorismo. Più in particolare, ai sensi dell'art. 270-sexies c.p., devono ora essere considerate “con finalità di terrorismo”:

---

<sup>268</sup> MELILLO G., SPATARO A., *Senza la creazione di una Procura nazionale a rischio il coordinamento tra gli uffici*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 33, p. 49.

<sup>269</sup> MARZADURI E., *La disciplina di contrasto del terrorismo internazionale: tra esigenze di tutela delle libertà e bisogno di sicurezza della persona*, in *Leg. Pen.*, 2005, IV, p. 423 ss.

<sup>270</sup> A norma dell'art. 13 del decreto-legge, infatti, la possibilità di disporre il fermo di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 384 c.p.p. viene ora estesa ad ogni «delitto commesso per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico» a prescindere dalla cornice edittale. A tal proposito, Marzaduri sottolinea come il mancato contestuale inserimento nell'art. 391, co 5, c.p.p. di una disposizione che poi consenta, in sede di convalida del fermo, di applicare una misura cautelare anche al di fuori dei limiti di pena stabiliti dagli artt. 274, co I, lett. c), e 280 c.p.p. evidenzerebbe una certa irrazionalità della scelta del legislatore di estendere l'ambito di applicazione del fermo: «la polizia giudiziaria potrà fermare chiunque, ma il pubblico ministero dovrà disporre subito la liberazione dell'indiziato ai sensi dell'art. 121 disp. att. c.p.p., tutte le volte in cui, data la pena edittale, non sarà in grado di richiedere l'applicazione di misure coercitive»; in MARZADURI E., *La disciplina di contrasto del terrorismo internazionale: tra esigenze di tutela delle libertà e bisogno di sicurezza della persona*, cit., p. 423. D'altro canto, ci pare sia un rischio assai infrequente atteso che la cornice edittale della maggior parte dei delitti commessi con finalità di terrorismo consente l'applicazione di una misura custodiale.

<sup>271</sup> In base alle nuove disposizioni, viene estesa la facoltà di effettuare i colloqui di cui all'art. 18-bis l. 354/1975, vale a dire i colloqui personali con i detenuti e gli internati al fine di acquisire informazioni utili per la prevenzione e la repressioni dei delitti commessi con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico anche «ai responsabili di livello almeno provinciale degli uffici o reparti della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri competenti per lo svolgimento di indagini in materia di terrorismo, nonché agli ufficiali di polizia giudiziaria dagli stessi designati ed a quelli del Corpo della guardia di finanza, limitatamente agli aspetti connessi al finanziamento del terrorismo». Come evidenziato da Filippi, «si tratta però di interrogatori informali e non documentati, per giunta effettuati in assenza del difensore, senza alcun controllo giurisdizionale e sulla cui legittimità vi è perciò molto da discutere», in FILIPPI L., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Le disposizioni processuali*, cit., p. 1212.

<sup>272</sup> L'art 4 del d.l., in particolare, estende ai Servizi informativi e di sicurezza (su delega del Presidente del Consiglio dei ministri) la possibilità di chiedere l'autorizzazione al procuratore generale presso la Corte d'appello per effettuare intercettazioni e controlli preventivi sulle comunicazioni; autorizzazione che sarà rilasciata ove le attività di intercettazione siano ritenute «indispensabili per la prevenzione di attività terroristiche o di eversione dell'ordinamento costituzionale».

«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 da altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia»<sup>273</sup>.

Il terzo tratto distintivo del d.l. è espressione della volontà del legislatore di rafforzare “l'arsenale” delle fattispecie repressive del fenomeno terroristico, attraverso la previsione di nuovi delitti che mirano ad anticipare la punibilità delle condotte che si collocano in una fase preliminare rispetto alla commissione di un attentato terroristico. Due, in particolare, le fattispecie meritevoli di attenzione.

La prima, introdotta all'art. 270-*quater* c.p. e rubricata “arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale” punisce, con la pena della reclusione da sette a quindici anni:

«chiunque, al di fuori dei casi di cui all'art. 270-*bis*, arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale».

La seconda, introdotta all'art. 270-*quinquies* c.p. e rubricata “addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale”, punisce con la pena della reclusione da cinque a dieci anni:

«chiunque, al di fuori dei casi di cui all'art. 270-*bis*, addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi

---

<sup>273</sup> Come anticipato in apertura del presente capitolo, in assenza di una definizione di terrorismo unanimemente accettata sul piano europeo ed internazionale, è a questa nozione che faremo riferimento nel corso del presente lavoro anche in virtù della possibilità conferita dalla “clausola aperta” contenuta nella norma di richiamare anche le fonti internazionali vincolanti per l'Italia. Per approfondimenti sull'art. 270-*sexies*, v., *ex multis*, VALSECCHI A., *La definizione di terrorismo dopo l'introduzione del nuovo art. 270-*sexies* c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 1003 ss.; ID, *Commento sub art. 270-*sexies**, in DOLCINI E., MARINUCCI G., *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, Ipsoa, 2015, p. 3029 ss.; BRIZI L., *L'illecito penale costruito ex latere subjecti: la “finalità di terrorismo” alla prova del diritto penale del fatto*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2017, 1, p. 13 ss.

da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale»;

nonché, con la medesima pena, il fatto di colui che viene addestrato<sup>274</sup>.

Il quarto tratto distintivo, nonché quello che più interessa ai nostri fini, attiene alle modifiche apportate dal decreto-legge alla materia delle misure di prevenzione del terrorismo. Tali modifiche seguono essenzialmente tre linee di tendenza.

La prima linea di tendenza – sulla quale ci limiteremo a fare brevi cenni – può essere individuata nell'ampliamento dell'«area di applicazione dell'intervento patrimoniale preventivo contro il terrorismo internazionale»<sup>275</sup>, in particolare attraverso il coordinamento del sistema preventivo con quello delle procedure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche sospettati di costituire mezzi di finanziamento del terrorismo (*infra*, § 7.2.).

La seconda linea di tendenza ha a che vedere con l'introduzione, ad opera del d.l. 144/2005, di una nuova ipotesi di espulsione degli stranieri parametrata *expressis verbis* a fini di prevenzione del terrorismo (*infra*, § 7.3.).

---

<sup>274</sup> Alle fattispecie appena descritte si affiancano due ulteriori disposizioni meritevoli di attenzione. Con la prima, viene introdotto nel codice penale l'art. 497-bis, rubricato “possesso e della fabbricazione di documenti di identificazione falsi”. La nuova fattispecie incriminatrice, ancorché non vincolata dal perseguimento della finalità di terrorismo, rientra certamente tra le fattispecie incriminatrici attraverso le quali il legislatore mira a reprimere condotte prodromiche rispetto alla commissione di un reato con finalità terroristica. Con la seconda disposizione, invece, il legislatore introduce una circostanza aggravante ad effetto speciale nelle ipotesi in cui i delitti di pubblica istigazione o apologia di cui all'art. 414 c.p. riguardino delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità. Tale circostanza, come precisato dalla norma, è destinata ad operare al di fuori dei casi di cui all'art. 302 c.p., cioè i casi di istigazione di uno o più soggetti determinati alla commissione di uno dei delitti di cui a capi I e II del Titolo I, tra cui rientrano anche le fattispecie in materia di terrorismo. Sui rapporti tra tali fattispecie, v. altresì VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, cit., p. 1230 ss. Per un primo commento delle fattispecie incriminatrici introdotte dal d.l. 144/2005, si rinvia a VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, cit., p. 1227 ss.; nonché a PADOVANI G., *Commento sub art. 15 d.l. 27.7.2005 n. 155 – Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in *Leg. Pen.*, 2005, pp. 558-566. Per un'analisi più approfondita di tali fattispecie, invece, v. FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, Cedam, Padova, 2016, p. 325 ss.

<sup>275</sup> Così BALSAMO A., *Nuove norme sul procedimento di prevenzione*, cit., p. 174.

La terza linea di tendenza, infine, passa lungo la linea dei “ritocchi” al sistema prevenzionale. Si tratta in questo caso di interventi che, pur non valendo a mutare l’impianto delineato dalla normativa precedente, paiono tuttavia convergere attorno ad un unico obiettivo: quello dell’inasprimento della disciplina preventiva del terrorismo nel suo complesso (*infra*, § 7.4.).

#### 4.2. Le novità in punto di prevenzione patrimoniale antiterrorismo.

Come anticipato, la prima linea di tendenza in materia preventiva afferisce all’ambito dell’intervento ablativo. Più in particolare, limitandoci in questa sede – visto l’oggetto della nostra ricerca – a delineare le coordinate essenziali<sup>276</sup>, il comma 6 dell’art. 14 d.l. 144/2005 opera un collegamento tra il sistema delle misure di prevenzione patrimoniali e quello di congelamento dei beni<sup>277</sup>. Quest’ultimo è il sistema che si è sviluppato a livello internazionale ed europeo, soprattutto sotto l’egida del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>278</sup>, quale principale strategia di contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale. Esso si sostanzia, in estrema sintesi, in due fasi: una prima, c.d. *listing*, nel quale viene predisposto l’elenco delle persone, enti o organizzazioni sospettate di terrorismo; una seconda – che scatta quando il nominativo di un soggetto viene inserito nella “*black list*” – che consiste nel «bloccare l’utilizzazione sotto qualunque forma – passaggi, trasferimenti, e ogni altra operazione – dei beni»<sup>279</sup> e di ogni altra risorsa economica o finanziaria che appartengono al soggetto in questione.

Il coordinamento tra i due sistemi appena menzionati ha per effetto quello di potenziare le capacità di intervenire a livello nazionale, attraverso le misure di prevenzione patrimoniali, per bloccare le risorse finanziarie ed economiche dei “potenziali terroristi”.

---

<sup>276</sup> Poiché il tema della prevenzione patrimoniale antiterrorismo esula dall’oggetto del nostro lavoro, sia consentito rinviare, per un’approfondita analisi sulle novità apportate dall’inserimento della norma relativa al congelamento dei beni, a BALSAMO A., *Nuove norme sul procedimento di prevenzione*, cit., pp. 178-230; LO MONTE E., *Gli interventi in tema di misure di prevenzione: il problema del congelamento di beni*, cit., p. 414 ss.

<sup>277</sup> Così BALSAMO A., *Nuove norme sul procedimento di prevenzione*, cit., p. 172.

<sup>278</sup> I primi provvedimenti normativi rilevanti in materia sono le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1267/1999 e n. 1373/2001.

<sup>279</sup> LO MONTE E., *Gli interventi in tema di misure di prevenzione: il problema del congelamento di beni*, cit., p. 414.

Il raccordo si realizza per effetto dell'attribuzione di una nuova funzione al Comitato di sicurezza finanziaria<sup>280</sup>: l'organo, presieduto dal Direttore Generale del Tesoro, competente in Italia a monitorare l'attuazione delle misure di congelamento, nonché proporre agli organi competenti delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea i nomi di soggetti o entità sospettati di terrorismo ai fini dell'inserimento nelle "black lists" e dell'applicazione delle sanzioni.

Più nello specifico, il Comitato acquista ora un «potere-dovere di segnalazione»<sup>281</sup> al procuratore della Repubblica competente a richiedere l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali. Tale potere-dovere, ai sensi del richiamato comma 6 dell'art. 14 d.l. 144/2005, scatta in presenza di due presupposti di "valenza cautelare"<sup>282</sup>:

a) il *fumus boni iuris* circa la sussistenza di «sufficienti elementi» per formulare al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, o ad un altro organismo internazionale competente, una proposta finalizzata ad ottenere il congelamento di fondi o di risorse economiche di un soggetto sospettato di essere coinvolto in attività terroristiche;

b) il *periculum in mora* relativo al rischio che, in pendenza della procedura di congelamento a livello internazionale od europeo, i fondi e le risorse in questione possano essere «dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di attività terroristiche»<sup>283</sup>.

L'attribuzione di tale funzione di segnalazione al Comitato – funzione destinata a sfociare, sebbene non necessariamente, nell'applicazione di una misura ablatoria – fa parte di quella strategia, già sperimentata dal legislatore nel contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso, che vede nella privazione dei mezzi finanziari, e delle

---

<sup>280</sup> Tale organo fu istituito dall'art. 1 del d.l. 12 ottobre 2001, n. 369 recante "Misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale", conv. con mod. dalla l. 14 dicembre 2001, n. 431.

<sup>281</sup> Così BALSAMO A., *Nuove norme sul procedimento di prevenzione*, cit., p. 172.

<sup>282</sup> Parla di "valenza cautelare" della nuova disposizione SCOTTO L., *Commento sub art. 14 d.l. 27.7.2005 n. 155 – Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in *Leg. Pen.*, 2005, p. 556.

<sup>283</sup> Per un'approfondita analisi sulle novità apportate dall'inserimento della norma relativa al congelamento dei beni, v., tra i molti, BALSAMO A., *Nuove norme sul procedimento di prevenzione*, cit., pp. 178-230; LO MONTE E., *Gli interventi in tema di misure di prevenzione: il problema del congelamento di beni*, cit., p. 414 ss.



risorse necessarie all'attuazione del proposito criminoso, un valido strumento per impedirne la realizzazione<sup>284</sup>.

Nella stessa direzione va l'ulteriore modifica all'apparato preventivo patrimoniale apportata dal comma 7 dell'art. 14 d.l. 144/2005 all'art. 18 della legge Reale. Più in particolare, la novella legislativa introduce la possibilità di disporre l'applicazione delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali) previste per i "potenziali terroristi" anche «alle persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite, o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali».

#### 4.3. L'introduzione dell'espulsione quale misura atipica di prevenzione del terrorismo.

La seconda linea di tendenza della novella legislativa in commento attiene, come anticipato, nell'introduzione – ad opera dell'art. 3 d.l. 144/2005 – di una nuova figura di espulsione "per motivi di prevenzione del terrorismo"<sup>285</sup>, che va ad affiancarsi alle altre figure di espulsione, già presenti nel nostro ordinamento: l'espulsione quale misura di sicurezza<sup>286</sup>; quale sanzione sostitutiva della pena detentiva<sup>287</sup>; quale misura alternativa alla

---

<sup>284</sup> In tal senso SCOTTO L., *Commento sub art. 14 d.l. 27.7.2005 n. 155 – Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, cit., p. 550 s.

<sup>285</sup> Così si esprime la rubrica dell'articolo in commento.

<sup>286</sup> Ai sensi dell'art. 235 c.p. (nella versione allora in vigore), l'espulsione dello straniero è una misura di sicurezza personale non detentiva che può essere applicata dal giudice, oltre che nei casi espressamente previsti dalla legge (ad esempio in caso di condanna per uno dei delitti contro la personalità dello Stato richiamati dall'art. 312 c.p.), nelle ipotesi in cui lo straniero sia condannato alla pena della reclusione per un periodo non inferiore ai dieci anni. A partire dal 2008, viene abbassato il tetto minimo al di sotto del quale non può essere applicata tale misura di sicurezza (due anni) e viene altresì introdotta, alle medesime condizioni, la possibilità di disporre altresì l'allontanamento dal territorio dello stato del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione Europea. Oltre all'ipotesi disciplinata dal codice penale, l'espulsione è prevista quale misura di sicurezza anche dall'art. 86 del d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309 nell'ipotesi di straniero condannato per uno dei delitti previsti dagli art. 73, 74, 79 e 82 del testo unico delle sostanze stupefacenti (sempreché, come precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 58/1995, venga accertata la sussistenza in concreto della pericolosità sociale); nonché dall'art. 15 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, in base al quale – al di fuori delle ipotesi disciplinate dal codice penale – il giudice può ordinare l'espulsione dello straniero socialmente pericoloso che sia stato condannato per uno dei

detenzione<sup>288</sup>; quale provvedimento di natura amministrativa disposto dal ministro dell'interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza<sup>289</sup>; ancora, quale misura amministrativa che il prefetto può disporre nei due casi di ingresso e permanenza irregolare dello straniero sul territorio nazione oppure di soggetto rientrante in una delle categorie dei destinatari delle misure di prevenzione previste dalla legge fondamentale del 1956 o dalla legge antimafia del 1965<sup>290</sup>.

---

delitti previsti dagli artt. 380 e 381 c.p.p. (tra i quali, e.g., i delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, sempreché, dopo le modifiche apportate dallo stesso d.l. 144/2005, siano puniti con la pena della reclusione non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni).

<sup>287</sup> Ai sensi dell'art. 16, co. I, d.lgs. 286/1998, il giudice del dibattimento, nel pronunciare sentenza di condanna, può sostituire la pena detentiva con la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore ai cinque anni in presenza di sei condizioni: a) deve trattarsi di uno straniero che si trovi in una delle condizioni di cui all'art. 13, co. II, d.lgs. 286/1998 (vale a dire un'ipotesi di ingresso o permanenza irregolare nel territorio dello stato o di straniero che rientra tra i destinatari delle misure di prevenzione ai sensi dell'art. 1 della l. 1423/1956 e dell'art. 1 della l. 575/1965); b) il giudice deve ritenere di irrogare una pena detentiva contenuta nel limite dei due anni; c) deve trattarsi di condanna per un reato non colposo oppure di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p.; d) non deve trattarsi di condanna per un delitto previsto dall'art. 407, co. II, lett. a), c.p.p. ovvero per un delitto previsto dal T.U. immigrazione, sempreché sia punito con la pena edittale superiore nel massimo a due anni; e) non devono sussistere le condizioni per l'applicazione della sospensione condizionale della pena ex art. 163 c.p.p.; f) infine, non devono sussistere le cause ostative all'espulsione di cui all'art. 14 d.lgs. 286/1998 (straniero che ha bisogno di soccorso o con riferimento al quale bisogna procedere ad accertamenti supplementari in ordine all'identità o alla nazionalità nonché ad acquisire i documenti per il viaggio).

<sup>288</sup> Ai sensi dell'art. 16, co. V, d.lgs. 286/1998 (ipotesi questa introdotta nel 2002), il magistrato di sorveglianza può disporre *ex officio* – con provvedimento impugnabile di fronte al Tribunale di sorveglianza – l'espulsione dello straniero quale misura alternativa alla detenzione, purché: a) si tratti di straniero che si trovi in una delle condizioni indicate dall'art. 13, co. II, d.lgs. 286/1998; b) lo straniero debba scontare una pena detentiva, anche quale residuo di maggior pena, inferiore ai due anni; c) non si tratti di condanna per uno dei delitti previsti dall'art. 407, co. II, lett. a), c.p.p. ovvero un delitto previsto da T.U. immigrazione. Ove venga disposta tale misura alternativa, la pena si estingue decorsi dieci anni dall'esecuzione dell'espulsione, sempreché lo straniero non abbia fatto illegalmente rientro nel territorio dello Stato prima di detto termine; in tale ultimo caso, lo stato detentivo è ripristinato e riprende l'esecuzione della pena.

<sup>289</sup> Ai sensi dell'art. 13, co. I, d.lgs. 286/1998 il ministro dell'interno – previa comunicazione al presidente del consiglio dei ministri e al ministro degli affari esteri – può disporre l'espulsione dello straniero, anche non residente nel territorio dello Stato, per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato.

<sup>290</sup> Ai sensi dell'art. 13, co. II, d.lgs. 286/1998 (sempre nella versione vigente nel 2005) il prefetto può ordinare l'espulsione in tre distinte ipotesi: a) ove si tratti di straniero che sia entrato nel territorio dello Stato sottraendosi ai controlli di frontiera e non sia stato respinto; b) ove si tratti di straniero che si sia trattenuto nel territorio dello Stato senza aver richiesto il permesso di soggiorno nel termine prescritto (salva l'ipotesi in cui il ritardo sia dovuto a causa di forza maggiore) ovvero senza aver richiesto il rinnovo del permesso di soggiorno quando questo sia scaduto da più di sessanta giorni, nonché nelle ipotesi in cui il permesso sia stato revocato o annullato; c) appartenga ad una delle categorie dei destinatari delle misure di prevenzione ai sensi dell'art. 1 della l. 1423/1956 («coloro che debba ritenersi, sulla base di elementi di

In particolare, la norma in parola, così come modificata in sede di conversione, conferisce al ministro dell'interno e al prefetto – su delega del primo – la facoltà di disporre l'espulsione dello straniero in due distinte ipotesi: a) qualora si tratti di individuo che appartenga a taluna delle categorie di cui all'art. 18 della c.d. legge Reale e quindi, per quanto qui interessa, qualora si tratti di un soggetto che, operante in gruppo o isolatamente, abbia commesso atti preparatori obiettivamente rilevanti diretti alla commissione di reati con finalità di terrorismo anche internazionale; b) qualora si tratti di individuo nei confronti del quale vi siano «fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche anche internazionali».

Quanto alla prima ipotesi, essa pare sovrapponibile – quantomeno in parte – con l'espulsione che il ministro dell'interno può disporre per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato ai sensi dell'art. 13, co. 1, d.lgs. 286/1998<sup>291</sup>, sì che la sua introduzione pare giustificarsi in ragione del differente *iter* procedurale previsto per la “nuova” espulsione<sup>292</sup>; *iter* che, come vedremo a breve, determina una perdita secca in termini di garanzie procedurali.

Più problematica pare, invece, l'esatta delimitazione concettuale della seconda categoria di destinatari. L'espressione impiegata dal legislatore, infatti, appare dai

---

fatto, che sono abitualmente dediti a traffici delittuosi»; «coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose»; «coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica») e dell'art. 1 della l. 575/1965 (gli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni, comunque localmente denominate, che perseguono finalità o agiscono con metodi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso).

<sup>291</sup> Sul punto v. MAZZANTI E., *L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell'immigrazione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, n. 1, 2017, p. 36, che parla di «rapporto di *species a genus*».

<sup>292</sup> In tal senso PADOVANI T., *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa University Press, Pisa 2015, p. 112. L'Autore in particolare sostiene che «il decreto “Pisanu” perseguiva la finalità di individuare una corsia preferenziale per le espulsioni di questi soggetti, una specie di cortocircuito che scansasse ogni tipo di ostacolo giudiziario».

«contorni evanescenti e sfuggenti»<sup>293</sup>, sì che risulta difficile individuare con esattezza il perimetro delle condotte suscettibili di essere sussunte in tale fattispecie<sup>294</sup>.

Tra i presupposti non è invece menzionato alcun riferimento allo *status* di irregolarità dello straniero presente sul territorio nazionale, sì che deve ritenersi che tale misura possa essere applicata anche nei confronti di soggetti che siano in possesso di un regolare permesso di soggiorno.

Tale misura ha natura amministrativa – alla luce della titolarità della competenza in ordine alla sua adozione in capo al ministro dell'interno (o al prefetto) e non già in capo all'autorità giudiziaria – e pare integrare una «sorta di diritto speciale anti-terrorismo»<sup>295</sup>, soprattutto alla luce del peculiare procedimento delineato per la sua adozione; procedimento eccezionale<sup>296</sup> che, come vedremo, si discosta non poco<sup>297</sup> dall'ordinario *iter* amministrativo disciplinato dall'art. 13 d.lgs. 286/1998 (il Testo Unico immigrazione), determinando, in buona sostanza, un netto abbassamento delle garanzie<sup>298</sup>.

Tre, in particolare, i tratti caratteristici “extra-vaganti” di tale disciplina: innanzitutto, l'immediata esecutività dell'espulsione; in secondo luogo, la mancata previsione di un controllo giurisdizionale preliminare all'esecuzione dell'espulsione; infine, la previsione della possibilità di sospendere il procedimento di impugnazione dei provvedimenti di espulsione qualora la decisione dipenda dalla cognizione di atti per i quali sussiste il segreto d'indagine o il segreto di Stato.

---

<sup>293</sup> FRIGO G., *Straniero “cacciato” senza garanzie*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 33, p. 76.

<sup>294</sup> Sul punto v. altresì CALLAIOLI A., *Commento sub art. 3 d.l. 27.7.2005 n. 155 – Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in *Leg. Pen.*, 2005, p. 451. L'Autore in particolare rileva come «la formulazione della norma in esame appa[ia] quindi orientata proprio a lasciare “mani libere” al potere esecutivo, consentendo motivazioni superficiali o “di stile” che, in assenza di un chiaro e tassativo parametro di riferimento, potranno ben reggere la censura di legittimità amministrativa e superare [l'eventuale] critica di eccesso di potere per carenza o inesistenza della motivazione», *ivi*, p. 452.

<sup>295</sup> CALLAIOLI A., *Commento sub art. 3 d.l. 27.7.2005 n. 155*, cit., p. 450.

<sup>296</sup> Come meglio vedremo in seguito, infatti, i caratteri fondamentali del procedimento finalizzato all'applicazione di tale misura rivestono carattere eccezionale e, per espressa previsione legislativa (art. 3, co. 4, d.l. 144/2005) sono rimasti in vigore solo fino al 31 dicembre 2007.

<sup>297</sup> In senso critico rispetto a tale regime derogatorio v. VIZZARDI M., *Espulsione del sospetto terrorista e garanzie costituzionali*, in *Corr. mer.*, 2005, 12, p. 1305 e ss.

<sup>298</sup> Sul punto v. FRIGO G., *Straniero “cacciato” senza garanzie*, cit., p. 76-77.

La statuizione circa l'esecuzione immediata del provvedimento di espulsione costituisce il primo momento di attenuazione delle garanzie usualmente riconosciute allo straniero da espellere: salva l'ipotesi in cui si tratti di soggetto detenuto, infatti, la novella legislativa non prevede un intervallo temporale tra l'adozione del provvedimento e l'esecuzione effettiva della misura, sì che, al di là delle tempistiche necessarie a disporre l'allontanamento del soggetto, l'espulsione segue immediatamente il provvedimento che l'ha disposta. Il che determina, tra le conseguenze più evidenti, che lo straniero venga espulso prima ancora che sia stato incardinato il procedimento relativo all'eventuale ricorso proposto.

Non solo, tale profilo risulta ulteriormente esacerbato dal secondo aspetto cui abbiamo fatto cenno: vale a dire quello dell'omessa previsione di un controllo giurisdizionale prodromico all'esecuzione della misura<sup>299</sup>. In prima battuta, infatti, a differenza della disciplina di cui all'art. 13 del d.lgs. 286/1998, ove si tratti di soggetto sottoposto a procedimento penale – ma non in stato di custodia cautelare – il ministro può espellere lo straniero senza che sia necessario richiedere il rilascio del “nulla osta” da parte dell'autorità giudiziaria. Ciò esclude, dunque, che possano essere tenute in qualsiasi considerazione quelle «inderogabili esigenze processuali»<sup>300</sup> che potrebbero giustificare una sospensione dell'esecuzione dell'espulsione.

In seconda battuta, poi, viene soppresso il controllo giurisdizionale anche nell'ipotesi di esecuzione dell'espulsione tramite accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica; ipotesi questa che, ai sensi dell'art. 13, co. 5, d.lgs. 286/1998, costituisce la regola<sup>301</sup>. In caso di espulsione a fini di prevenzione del terrorismo, infatti,

---

<sup>299</sup> Parlano di un eclatante affievolimento delle garanzie giurisdizionali, MELILLO G., SPATARO A., *Senza la creazione di una Procura nazionale a rischio il coordinamento tra gli uffici*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 33, p. 49.

<sup>300</sup> Ai sensi dell'art. 13, co. 3, d.lgs. 286/1998, infatti, «quando lo straniero è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere, il questore, prima di eseguire l'espulsione, richiede il nulla osta all'autorità giudiziaria, che può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa. In tal caso l'esecuzione del provvedimento è sospesa fino a quando l'autorità giudiziaria comunica la cessazione delle esigenze processuali».

<sup>301</sup> La norma in parola statuisce che l'espulsione dello straniero avvenga nelle forme dell'accompagnamento coattivo alla frontiera a mezzo della forza pubblica “sempre”, salva l'ipotesi in cui si tratti di espulsione disposta nei confronti dello straniero che si è trattenuto dopo che il permesso di soggiorno è scaduto da più di sessanta giorni.

non è prevista la procedura di convalida di fronte al giudice di pace<sup>302</sup> – che pure è stata introdotta dal legislatore nel T.U. immigrazione proprio per ovviare alle censure della Corte costituzionale<sup>303</sup> – con conseguente sottrazione di tale misura privativa della libertà personale<sup>304</sup> ad ogni forma di controllo da parte dell'autorità giudiziaria.

Il quadro così delineato è “aggravato” dal fatto che «la sottrazione al nulla osta dell'autorità giudiziaria ed alla procedura giurisdizionale di convalida è stata estesa dalla norma in esame anche nelle ipotesi di espulsione per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato ex art. 13, co. 1, T.U. immigrazione»<sup>305</sup>.

Infine, con riferimento al terzo profilo accennato, il d.l. 144/2005 prevede che nei procedimenti d'impugnazione delle due tipologie di espulsione ministeriale – per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello Stato o per fini di prevenzione del terrorismo – il giudizio possa essere sospeso «fino a quando l'atto o i contenuti essenziali dello stesso

---

<sup>302</sup> Viceversa, ai sensi dell'art. 13, co. 5, il questore è tenuto a comunicare «immediatamente e, comunque, entro quarantotto ore dalla sua adozione, al giudice di pace territorialmente competente il provvedimento con il quale è disposto l'accompagnamento alla frontiera. Il provvedimento del questore di allontanamento dal territorio nazionale è sospeso fino alla decisione sulla convalida. L'udienza per la convalida si svolge in camera di consiglio con la partecipazione necessaria di un difensore. Il giudice provvede alla convalida, con decreto motivato, entro le quarantotto ore successive, verificata l'osservanza dei termini, la sussistenza dei requisiti previsti dal presente articolo e sentito l'interessato, se comparso. In attesa della definizione del procedimento di convalida, lo straniero espulso è trattenuto in uno dei centri di permanenza temporanea ed assistenza, di cui all'articolo 14. Quando la convalida è concessa, il provvedimento di accompagnamento alla frontiera diventa esecutivo. Se la convalida non è concessa, ovvero non è osservato il termine per la decisione, il provvedimento del questore perde ogni effetto. Avverso il decreto di convalida è proponibile ricorso per cassazione. Il relativo ricorso non sospende l'esecuzione dell'allontanamento dal territorio nazionale».

<sup>303</sup> Cfr. Corte cost., sent. 8 luglio 2004, n. 222. In quella circostanza la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, co. 5-bis, d.lgs. 286/1998 proprio nella parte in cui prevedeva che l'accompagnamento alla frontiera potesse essere eseguito prima della convalida da parte dell'autorità giudiziaria. A parere dei giudici, infatti, tale disposizione violava tanto la riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost, quanto il diritto di difesa dello straniero ex art. 24 Cost., poiché quest'ultimo non veniva assistito da un difensore, né tantomeno veniva sentito personalmente: «quale che sia lo schema prescelto, in esso devono realizzarsi i principi della tutela giurisdizionale; non può, quindi, essere eliminato l'effettivo controllo sul provvedimento *de libertate*, né può essere privato l'interessato di ogni garanzia difensiva». Alla luce di tale sentenza, il legislatore era poi intervenuto attraverso la previsione della sospensione dell'esecuzione dell'espulsione in pendenza del procedimento di convalida.

<sup>304</sup> La Corte costituzionale, nella sentenza n. 222/2004, ribadisce – in linea con la sentenza n. 105/2001 – come l'accompagnamento alla frontiera a mezzo di forza pubblica investa la libertà personale e debba quindi essere una misura assistita dalle garanzie previste dall'art. 13 Cost. al pari del trattenimento nei Centri di permanenza temporanea.

<sup>305</sup> CALLAIOLI A., *Commento sub art. 3 d.l. 27.7.2005 n. 155*, cit., p. 451-452.

non poss[a]no essere comunicati al tribunale amministrativo», qualora vi si opponga la pubblica amministrazione coinvolta perché la decisione «dipend[e] dalla cognizione di atti per i quali sussiste il segreto d'indagine o il segreto di Stato»<sup>306</sup>.

Tale sospensione può durare per un periodo massimo di due anni. Ove venga superato tale limite, infatti, il T.A.R. si trova di fronte all'alternativa di scegliere se: a) assegnare all'amministrazione un nuovo termine entro il quale è tenuta a produrre nuovi elementi a sostegno della conferma del provvedimento di espulsione; b) revocare il provvedimento impugnato<sup>307</sup>.

È del tutto evidente che la possibilità di sospendere il procedimento di impugnazione per un arco temporale così considerevole costituisce uno degli aspetti più problematici della nuova figura di espulsione: «a fronte di un provvedimento immediatamente esecutivo, non passibile di sospensione, adottato sulla base di presupposti vaghi e generici, il controllo giurisdizionale può restare “congelato” per due anni in conseguenza della semplice opposizione da parte della P.A. di un segreto di indagine o di Stato sugli atti da cui dipende il giudizio»<sup>308</sup>.

Proprio il carattere eccezionale<sup>309</sup> degli aspetti testé menzionati è forse la ragione che ha indotto il legislatore a circoscriverne l'efficacia nel tempo<sup>310</sup>: essi, infatti, regolano

---

<sup>306</sup> Art. 3, co. 5, d.l. 144/2005.

<sup>307</sup> In caso di inutile decorso del termine assegnato dal T.A.R. all'amministrazione per la produzione di nuovi elementi, il tribunale decide allo stato degli atti.

<sup>308</sup> CALLAIOLI A., *Commento sub art. 3 d.l. 27.7.2005 n. 155*, cit., p. 453. L'Autore rileva poi criticamente come «in altre parole, l'amministrazione ben potrebbe adottare un'espulsione – giova ripeterlo – immediatamente esecutiva sulla base di notizie del tutto inconsistenti o, peggio ancora, inesistenti, fornendo poi, a distanza di due anni, elementi nuovi o completamente diversi, magari basati su situazioni del tutto inesistenti al momento dell'adozione, oppure limitarsi a revocare l'espulsione o attendere il giudizio che il T.A.R. si vedrà costretto ad effettuare senza avere la possibilità di analizzare gli elementi fondanti della decisione assunta. A fronte di tutto questo la norma non prevede alcuna forma di riparazione per lo straniero né la procedura da seguirsi per garantire il suo immediato rientro nel territorio nazionale ed il recupero del titolo di soggiorno illegittimamente revocato al momento dell'espulsione»; *ivi*, p. 454.

<sup>309</sup> La stessa Corte costituzionale, a far data dalla sentenza n. 15 del 14 gennaio 1982 – peraltro proprio in tema di prolungamento dei termini di carcerazione preventiva anche nei procedimenti per delitti di terrorismo – ha affermato come: «l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo», sì che a far data da tale sentenza può affermarsi il principio della necessaria provvisorietà delle misure di emergenza. Per approfondimenti sul punto v. PERTICI A., *Terrorismo e diritti della persona*, in *Terrorismo internazionale. Politiche*

la procedura di espulsione per scopi di prevenzione del terrorismo solo fino al 31 dicembre 2007. Scaduta la “*deadline*”, tale tipologia di espulsione ha continuato a sopravvivere all’interno del nostro ordinamento, ma le forme previste per la sua applicazione si sono allineate a quelle delineate dal T.U. dell’immigrazione, con tre deroghe. Innanzitutto, il decreto che dispone l’espulsione continua ad essere ricorribile dinanzi al Tribunale amministrativo competente per territorio e non al T.A.R. del Lazio o al giudice di pace<sup>311</sup>; in secondo luogo, poi, la proposizione del ricorso giurisdizionale non può mai sospendere l’esecuzione del provvedimento<sup>312</sup>; infine<sup>313</sup>, non è ammessa né la sospensione cautelare in caso di allegazione da parte del ricorrente del rischio di danni gravi e irreparabili derivanti dall’esecuzione della misura<sup>314</sup>, né è prevista la possibilità di richiedere la sospensione dell’esecuzione successivamente alla presentazione del ricorso ai sensi dell’art. 36 del R.D. del 17 agosto 1907, n. 642<sup>315</sup>.

Se, dunque, in conclusione è possibile sottolineare come non sia certo la prima volta che l’espulsione venga utilizzata quale “*panacea*” in nome della protezione

---

*della sicurezza. Diritti fondamentali – Gli speciali QG*, settembre 2016, p. 40 e ss; nonché MAZZANTI E., *L’adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell’immigrazione*, p. 36, nt. 56.

<sup>310</sup> Più nello specifico, ai sensi dell’art. 3, co. 6, le disposizioni di cui agli ai commi 2 (immediata esecutività della misura ed omissione del controllo preventivo giurisdizionale) e 5 (sospensione del giudizio di impugnazione in ragione del segreto d’indagine o di Stato) si applicano fino al 31 dicembre 2007.

<sup>311</sup> Così dispone l’art. 3, co. 4, d.l. 144/2005. Viceversa, nel caso dell’espulsione amministrativa disciplinata dal T.U. immigrazione, il ricorso deve essere proposto al T.A.R. del Lazio, ove sia stata disposta dal ministro dell’interno, ovvero al giudice di pace che ha sede nel luogo in cui è stata disposta l’espulsione, qualora il provvedimento sia stato adottato dal prefetto.

<sup>312</sup> Questo il contenuto dell’art. 3, co. 4, d.l. 144/2005.

<sup>313</sup> Così l’art. 3, co. 4-bis, del d.l. 144/2005. Tale comma è stato successivamente abrogato dal d.lgs. 104/2010.

<sup>314</sup> Tale ipotesi di sospensione dell’esecuzione in sede giurisdizionale è disciplinata dall’art. 21 della l. 6 dicembre 1971, n. 1034 ed è espressamente richiamata, in termini di esclusione per l’appunto, dalla norma in commento.

<sup>315</sup> Così recitava il testo della norma testé richiamata (poi abrogata nel 2010): «le domande di sospensione della esecuzione dell’atto amministrativo, qualora non siano proposte nel ricorso, devono farsi mediante istanza diretta alla sezione giurisdizionale, a cui fu presentato il ricorso, notificata agli interessati ed all’amministrazione e depositata nella segreteria. L’amministrazione e le parti interessate possono, entro dieci giorni dalla notifica, depositare e trasmettere memorie od istanze alla segreteria. Il Presidente può abbreviare il termine. Su tali domande la sezione pronuncia nella prima udienza dopo lo spirare del termine. La domanda di sospensione può essere presentata per la prima volta anche all’adunanza plenaria, la quale provvede o in linea preliminare o contemporaneamente alla decisione della questione di competenza».



dell'ordine e della sicurezza pubblica<sup>316</sup> – atteggiamento, questo, indicativo dell'esistenza di un certo *favor expulsionis*<sup>317</sup> tra le strategie di prevenzione del terrorismo –, d'altro canto non può fare a meno di notarsi come la misura di prevenzione “atipica” introdotta dal legislatore del 2005 spicchi certamente quanto a *deficit* di garanzie per il soggetto da espellere<sup>318</sup>; garanzie che recedono (e non di poco) «di fronte alla forza (ed alla suggestione) delle spinte securitarie»<sup>319</sup>.

---

<sup>316</sup>Per una disamina dei precedenti storici delle misure di prevenzione nei confronti degli stranieri v. D'ARGENTO N., *Misure di prevenzione*, Jovene, Napoli, 1979, p. 31 ss.

<sup>317</sup> Così MAZZANTI E., *L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell'immigrazione*, cit., p. 40.

<sup>318</sup> Sui profili di tensione tra tale nuova forma di espulsione e la CEDU, v. SACCUCCI A., *Lotta al terrorismo e rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani*, in KOSTORIS R.E., ORLANDI R. (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, cit., p. 386 ss; nonché quanto si dirà *infra*, cap. II, sez. II, par. 5.

<sup>319</sup> MELILLO G., SPATARO A., *Senza la creazione di una Procura nazionale a rischio il coordinamento tra gli uffici*, cit., p. 49. Del resto, qualche anno dopo, lo stesso T.A.R. del Lazio – nel ritenere la manifesta infondatezza della questione di legittimità sollevata dal ricorrente con riferimento all'art. 3, co. 2, d.l. 144/2005 nella parte in cui prevede l'immediata esecutività dell'espulsione – ha precisato che «i provvedimenti di espulsione in parola non s[i]ano] finalizzati, quali quelli ordinariamente disposti dal Questore e dal Prefetto ai sensi dell'art. 13 del d.lvo n. 241/90, solo al perseguimento dell'interesse pubblico affidato alle cure di una Pubblica Amministrazione, quali il rispetto della normativa in materia di immigrazione e del sistema pianificatorio vigente ovvero il mantenimento dell'ordine pubblico o della sicurezza interna – ma alla stessa salvaguardia dello Stato e dell'intera collettività dei consociati da attacchi esterni e indiscriminati, quali sono quelli di tipo terroristico. Ciò giustifica la diversità di trattamento della posizione di chi abbia semplicemente trasgredito la normativa sull'immigrazione o crei problemi di ordine pubblico, in cui i tempi per il controllo giurisdizionale del provvedimento di espulsione non siano incompatibili rispetto al fine di assicurare il rispetto di tali beni, rispetto alla posizione di chi sia sospettato di poter contribuire alla realizzazione di azioni terroristiche che mettano in gioco beni assolutamente fondamentali in cui l'esigenza di protezione di questi comportamenti la necessità di un'esecuzione immediata delle relative misure, a pena di perdita della loro efficacia, con conseguente indifferibilità anche per il tempo necessario alla convalida da parte dell'autorità giudiziaria. Nel contemperamento degli interessi in gioco, infatti, quello alla stessa sopravvivenza dello Stato e dell'incolumità delle persone presenti sul suo territorio preval[e] rispetto a quello dell'individuo sospettato di attentarvi in quanto i primi costituiscono interessi e diritti fondamentali che attengono alla esistenza e sopravvivenza delle Istituzioni e soprattutto al diritto insopprimibile dei comuni cittadini alla vita ed all'integrità fisica rispetto al quale la garanzia della convalida giurisdizionale volta a tutelare l'interesse della persona sospettata di terrorismo a non essere qualificata come tale e a non essere allontanata da un Paese in cui altrimenti vorrebbe vivere appare come un bene minore, afferendo alla mera scelta della residenza e quindi alla mobilità della persona, e pertanto recessivo, in quanto in evidente rapporto di continenza rispetto al bene supremo della esistenza stessa della persona e della sua integrità fisica, rispetto a quest'ultimo», cfr. T.A.R. Lazio, sez. II, 4 luglio 2011, n. 5826, in *DeJure*.

#### 4.4. L'inasprimento della disciplina preventiva.

Il terzo nucleo di modifiche al sistema preventivo personale, come anticipato, coinvolge solo profili secondari della materia e, tuttavia, ci pare degno di attenzione in ragione della linea di tendenza che pare accomunare questi piccoli “ritocchi”<sup>320</sup>, *i.e.* quella di irrigidire la disciplina preventiva in tema di terrorismo. Tale irrigidimento si è sostanziato, in special modo, nell’aumento degli obblighi cui – in determinate circostanze – il sorvegliato speciale può essere sottoposto.

In particolare, la novella introduce la possibilità per il questore di imporre anche ai destinatari delle disposizioni antimafia<sup>321</sup> – e dunque, per estensione, ai soggetti di cui all’art. 18 della legge Reale (*i.e.* al “potenziale terrorista”) – che non siano già stati avvisati dal questore, ma che abbiano riportato una precedente condanna per un delitto non colposo, una serie di divieti. Tra questi, compaiono quelli «di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, radar e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva, ovvero comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, nonché programmi informatici ed altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni e messaggi»<sup>322</sup>.

Il divieto, imposto dal questore dopo l’applicazione della sorveglianza speciale, è soggetto ad opposizione di fronte al Tribunale in composizione monocratica e la sua violazione integra un’autonoma fattispecie di reato, punita con la pena congiunta della reclusione, da uno a tre anni, e della multa, da 1.549 a 5.164 euro<sup>323</sup>.

A tale modifica, si affianca poi la scelta del legislatore – che ci pare meramente simbolica, attesa l’assenza di profili di novità – di ribadire e riaffermare con chiarezza la possibilità di procedere all’arresto anche al di fuori dei casi di flagranza nel reato in caso di inosservanza delle prescrizioni che ineriscono al regime di sorveglianza speciale, nonché

---

<sup>320</sup> Tutte le modifiche al sistema della prevenzione sono contenute nell’art. 14, rubricato “Nuove norme in materia di misure di prevenzione”.

<sup>321</sup> Ai sensi dell’art. 4 l. 1423/1956 tale facoltà era già prevista in capo al questore in occasione dell’applicazione della misura dell’avviso orale.

<sup>322</sup> Art. 14, co. 3, d.l. 144/2005.

<sup>323</sup> Per approfondimenti sul punto v. BALSAMO A., *Nuove norme sul procedimento di prevenzione*, cit., p. 231 ss.

nelle ipotesi di allontanamento abusivo dal luogo in cui è disposto l'obbligo di soggiorno<sup>324</sup>.

Per il resto, la disciplina delle misure di prevenzione personali del terrorismo, rimane sostanzialmente immutata: bisognerà attendere circa una decina d'anni perché il legislatore, nuovamente allarmato dagli attacchi terroristici "alle porte dell'Italia", intervenga sul punto.

## **5. Il d.lgs. 159 del 2011: il "codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione" e il tentativo di riorganizzazione della disciplina.**

All'alba del 2010 – come emerge dalla ricostruzione sin qui condotta – la stratificazione normativa succedutasi nel corso degli anni in materia di misure di prevenzione personali in generale e, nel nostro caso, di quelle di prevenzione del terrorismo, delineava un quadro frammentario e disorganico, talora di difficile *reductio ad unum*.

E proprio l'«esigenza di ricomporre in "sistema" la disciplina delle misure di prevenzione»<sup>325</sup> induce il legislatore del 2010 a delegare al governo il compito di adottare un "codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione"<sup>326</sup>, con l'obiettivo dichiarato di riorganizzare in un'unica fonte lo «sparpagliato materiale» preesistente<sup>327</sup>. Il risultato è l'emanazione del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159: il c.d. codice antimafia.

In punto di misure di prevenzione del terrorismo, il d.lgs. 159/2011 non innova granché la materia, limitandosi per lo più ad armonizzare la disciplina frammentaria

---

<sup>324</sup> Art. 14, co. I e V d.l. 144/2005.

<sup>325</sup> BASILE F., *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, cit., p. 1522.

<sup>326</sup> Così la relazione illustrativa al disegno di legge recante il "*Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al governo in materia di normativa antimafia*", disponibile in [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_2\\_1.page;jsessionid=aJ0mcMHZfhRudhnCwlQfK38?facetNode\\_1=4\\_59&facetNode\\_2=0\\_15&facetNode\\_3=0\\_26&contentId=SAN144938&previousPage=mg\\_1\\_2](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.page;jsessionid=aJ0mcMHZfhRudhnCwlQfK38?facetNode_1=4_59&facetNode_2=0_15&facetNode_3=0_26&contentId=SAN144938&previousPage=mg_1_2). Sul punto si veda altresì MENDITTO F., *Lo schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (Libri I, II, IV e V): esame, osservazioni, proposte*, in *Dir. pen. cont.*, 1 luglio 2011.

<sup>327</sup> BASILE F., *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, cit., p. 1522.

precedentemente dettata. Questo, in estrema sintesi, il quadro che emerge l'indomani della riforma<sup>328</sup>.

Per quanto riguarda, in primo luogo, i soggetti della prevenzione, emerge *ictu oculi* che le fattispecie di pericolosità che si rivolgono al “potenziale terrorista” non subiscono sostanziali modifiche. La tipizzazione dei soggetti pericolosi avviene, infatti, con una formulazione legislativa identica a quella risultante dagli interventi normativi del 2001 e del 2005. L'art. 4, co. I, lett. d), g) e h) individua in particolare – come già i precedenti testi normativi – l'ambito soggettivo delle misure di prevenzione personali del terrorismo, facendo riferimento a:

i) «coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti [...] alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale». Come si vede, le critiche sollevate fin dal 1975 in merito all'impiego della nozione di “atti preparatori” – delle quali sopra abbiamo dato conto<sup>329</sup> – non sono valse ad indurre il legislatore del 2011 a ripensare la formulazione di questa fattispecie preventiva, che dunque soffre degli stessi limiti e delle stesse incertezze sopra evidenziati;

ii) coloro che, salva l'ipotesi in cui siano già inquadrabili nell'ambito di operatività della fattispecie appena enunciata, siano stati condannati per uno dei delitti previsti dalla disciplina in materia di armi<sup>330</sup>, «quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie» con finalità di terrorismo, anche internazionale;

iii) gli istigatori, i finanziatori o i mandanti della commissione di un reato con finalità di terrorismo anche internazionale, ove per finanziatore deve intendersi colui il quale «fornisce somme di denaro o altri beni, conoscendo lo scopo a cui sono destinati»<sup>331</sup>.

---

<sup>328</sup> Rinviamo invece ai capitoli successivi per una più approfondita analisi dei profili critici che coinvolgono nello specifico la materia della prevenzione personale del terrorismo.

<sup>329</sup> In particolare, v. *supra*, par. 4.1.

<sup>330</sup> Anche in questo caso il riferimento è alla legge del 2 ottobre 1967, n. 895, recante “Disposizioni per il controllo delle armi”, nonché ai delitti previsti dagli articoli 8 e seguenti della legge 14 ottobre 1974, n. 497 e successive modificazioni, recante “Nuove norme contro la criminalità”.

<sup>331</sup> Ad onor del vero, ci pare opportuno segnalare che anche le fattispecie di “pericolosità sovversiva” introdotte dalla legge Reale del 1975, cui sopra abbiamo accennato, sono rimaste immutate. Le misure di

Inalterate permangono, in secondo luogo, anche le misure personali applicabili a tali soggetti<sup>332</sup>: la sorveglianza speciale, sola o accompagnata dal divieto e dall'obbligo di soggiorno. L'applicazione della sorveglianza speciale comporta, in buona sostanza, l'imposizione di quelle medesime prescrizioni già precedentemente menzionate dai testi normativi<sup>333</sup>. Allo stesso modo, l'applicazione della sorveglianza speciale può poi essere affiancata, ove «le circostanze del caso lo richiedano», dall'imposizione del divieto di soggiorno in uno o più comuni – diversi da quello di residenza o di dimora abituale – o in una o più province. Parimenti in linea con l'assetto precedente, l'obbligo di soggiorno – che può essere fissato solo nel comune di residenza o di dimora abituale – rimane circoscritto alle sole ipotesi in cui le altre misure di prevenzione non siano ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica. Inalterato anche il contenuto delle ulteriori prescrizioni a disposizione dell'autorità giudiziaria nelle ipotesi di obbligo o di divieto di soggiorno: a) non allontanarsi dall'abitazione prescelta senza il preventivo avviso all'autorità; b) presentarsi dinanzi all'autorità di pubblica sicurezza nei giorni indicati e ad

---

prevenzione disposte dall'autorità giudiziaria continuano a poter essere applicate anche nei confronti di: a) coloro che, operanti in gruppo o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei delitti di cui al libro II, titolo VI, capo I del codice penale nonché dei delitti di cui agli artt. 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630; b) coloro che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte (in quanto fasciste) ai sensi della c.d. legge Scelba (l. 20 giugno 1952, n. 645) e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che continuino a svolgere un'attività analoga a quella precedente; c) coloro che compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla ricostituzione del partito fascista ai sensi dell'art. 1 della c.d. legge Scelba, in particolare attraverso l'esaltazione o la pratica della violenza; d) coloro che, salvo si tratti di soggetti già inquadrabili in una delle fattispecie di pericolosità che abbiamo appena elencato, siano stati condannati per un delitto in materia di armi, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo che siano proclivi a commettere un delitto della specie con il fine di sovvertire l'ordinamento dello Stato; e) infine, tutti i finanziatori, mandanti o istigatori di una delle condotte contemplate dalle categorie appena enunciate.

<sup>332</sup> Artt. 5 e 6 del d.lgs. 159/2011.

<sup>333</sup> Questo, in particolare, il contenuto delle prescrizioni che possono essere imposte a norma dell'art. 8 del d.lgs. 159/2011: «In ogni caso [n.d.r. ogni caso diverso dall'ipotesi in cui si tratti di persona indiziata di vivere con il provento dei reati] [il Tribunale] prescrive di vivere onestamente, di rispettare le leggi, e di non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza; prescrive, altresì, di non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza, di non rincarare la sera più tardi e di non uscire la mattina più presto di una data ora e senza comprovata necessità e, comunque, senza averne data tempestiva notizia all'autorità locale di pubblica sicurezza, di non detenere e non portare armi, di non partecipare a pubbliche riunioni. Inoltre, può imporre tutte quelle prescrizioni che ravvisi necessarie, avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale, e, in particolare, il divieto di soggiorno in uno o più Comuni, o in una o più Province».

ogni chiamata di essa. Ove sia applicata taluna di quest'ultime prescrizioni, al sorvegliato deve altresì essere consegnata una "carta di permanenza" che dovrà essere esibita ogni qual volta l'autorità di pubblica sicurezza ne faccia richiesta.

L'eventuale violazione degli obblighi imposti con le misure di prevenzione continua ad innescare la c.d. "spirale della criminalizzazione", dal momento che integra gli estremi di un'autonoma fattispecie di reato. Più in particolare, l'art. 75 punisce con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno la contravvenzione ad uno qualunque degli obblighi imposti con il decreto applicativo della sorveglianza speciale. Tuttavia, ove si tratti di sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, sarà integrata la più grave ipotesi disciplinata dall'art. 75, co. II: per quest'ultima è infatti prevista la pena più severa della reclusione da uno a cinque anni<sup>334</sup>, con conseguente possibilità di applicare le misure cautelari personali (custodia carceraria inclusa).

I soggetti competenti a richiedere l'applicazione di tali misure sono ancora il questore, il procuratore nazionale antimafia, il procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo di distretto ove dimora la persona e il direttore della Direzione investigativa antimafia. Quanto, poi, al procedimento applicativo, si prevede che il Tribunale debba provvedere con decreto motivato entro trenta giorni dalla proposta (ma si tratta di un termine meramente ordinatorio)<sup>335</sup>. L'udienza – pubblica ove l'interessato ne faccia richiesta – si svolge con la partecipazione necessaria del difensore e del pubblico ministero.

Inoltre, ai sensi dell'art. 9, viene riconosciuto il potere del presidente del Tribunale di adottare, nelle more del procedimento di prevenzione, "provvedimenti d'urgenza" diretti ad impedire l'allontanamento del soggetto che si vuole sottoporre a regime di sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno. Essi sono: a) il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione di validità di ogni altro documento equipollente ai fini dell'espatrio (comma I); b) nel caso in cui sussistano motivi di particolare gravità, l'imposizione provvisoria dell'obbligo e del divieto di soggiorno fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione (comma II).

---

<sup>334</sup> Inoltre, a norma dell'art. 75, co. III, in tali casi è consentito l'arresto del soggetto anche al di fuori dei casi di flagranza nel reato.

<sup>335</sup> Così l'art. 7 del d.lgs. 159/2011.

Nel silenzio della norma circa i presupposti in presenza dei quali possono essere adottati tali provvedimenti, la dottrina ritiene che essi possano essere pronunciati dal Tribunale, «secondo i principi generali e alla luce di una valutazione discrezionale [...] del caso sottoposto al suo esame», in presenza di due presupposti: a) un *fumus boni juris*, vale a dire una «prognosi di accoglimento, da parte del tribunale, della proposta di applicazione della misura, il cui effetto viene anticipato dalla decisione cautelare»; b) un *periculum in mora* costituito dalla «sussistenza di concreti elementi dai quali desumere che il proposto stia per sottrarsi all'esecuzione della misura stessa»<sup>336</sup>.

Tali provvedimenti hanno «effetti anticipatori del contenuto della decisione finale» e mirano ad «evitare il pericolo che il soggetto si sottragga all'esecuzione del provvedimento finale di applicazione della misura»<sup>337</sup>. Nel silenzio della norma circa la durata di tali provvedimenti, la Corte di cassazione ha affermato che i provvedimenti d'urgenza diventino inefficaci qualora maturi inutilmente il termine ordinatorio di trenta giorni entro il quale il Tribunale deve deliberare in ordine alla richiesta di applicazione della misura<sup>338</sup>. Più in particolare, la Corte di cassazione ha valorizzato in tal senso il fatto che «il provvedimento con il quale è disposta una misura di prevenzione di natura personale “in via provvisoria”» determini una limitazione «della sfera di libertà personale

---

<sup>336</sup> FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 97-98.

<sup>337</sup> FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., p. 204.

<sup>338</sup> Cass., sez. I, 23 aprile 2004 (dep. 10 giugno 2004), n. 26268, in *Dejure*. Sebbene si tratti di decisione intervenuta prima della promulgazione del codice antimafia, si ritiene che la conclusione cui è pervenuta la Corte di cassazione in quella circostanza possa ritenersi tutt'ora valida, attesa la sostanziale coincidenza delle disposizioni che, prima e dopo l'approvazione del codice antimafia, disciplinano i provvedimenti d'urgenza. In senso contrario, v. Cass., sez. V, 6 marzo 1997 (dep. 23 maggio 1997), n. 1903, in *Dejure*: «nel procedimento di prevenzione, il termine di trenta giorni stabilito [...] per la decisione, è sicuramente ordinatorio, non essendo prevista alcuna sanzione di decadenza per la sua inosservanza. Ed allora, a fronte dell'omessa indicazione del termine nell'art. [...] (ove è prevista l'applicazione provvisoria della misura), è arbitrario prescegliere il termine con riferimento a quello previsto per la decisione della misura proposta per giunta ordinatorio e costituirlo perentorio senza alcuna valida ragione interpretativa». Sul punto, Fiorentin rileva che tale secondo orientamento sembra «più coerente con il dettato normativo, che stabilisce la possibilità di adottare le misure “cautelari” di urgenza “nella pendenza del procedimento” e la facoltà di provvedere all'applicazione dei provvedimenti “anticipatori” “fino a quando non sia divenuta esecutiva la misura di prevenzione”», cfr. FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., p. 206.

del destinatario»<sup>339</sup>. Proprio per tale motivo, a parere della Corte, un provvedimento di tal fatta «non può configurarsi di durata illimitata, ma, in ossequio alle garanzie costituzionali di *habeas corpus*, deve ritenersi soggetto a predeterminati confini temporali di efficacia che, pur nel silenzio del legislatore, possono individuarsi nel termine di trenta giorni analogo a quello prescritto [...] per la decisione del tribunale nel procedimento per l'applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale»<sup>340</sup>. Dunque, «in base a questi principi il termine di trenta giorni, pur ordinatorio ai fini della procedura per cui è espressamente previsto, è da considerarsi perentorio quanto all'efficacia della misura applicata in via provvisoria»<sup>341</sup>.

Inoltre, sempre nel silenzio della norma, la giurisprudenza ritiene che il decreto del presidente del Tribunale con il quale vengono applicati i provvedimenti d'urgenza sia immediatamente ricorribile per cassazione, dal momento che esso implica limitazioni alla libertà di movimento<sup>342</sup>.

Di tutta evidenza è come tali provvedimenti trovino un terreno d'elezione proprio nella prevenzione del terrorismo, ove – come meglio vedremo nei paragrafi successivi – più alto è il rischio che il potenziale terrorista si dia alla fuga al fine di prendere parte ad azioni terroristiche in territorio estero<sup>343</sup>.

Avverso il decreto con il quale il Tribunale si pronuncia sulla proposta di applicazione della misura preventiva (applicandola o rigettandola), è consentito l'appello – anche per il merito – da parte dell'interessato, del procuratore generale presso la Corte d'appello e del procuratore della Repubblica, entro 10 giorni dalla comunicazione del provvedimento<sup>344</sup>. Anche nel 2011, peraltro, viene ribadito il principio dell'immediata esecutività, sì che l'eventuale proposizione dell'impugnazione non produce effetto sospensivo. La decisione della Corte d'appello è, a sua volta, impugnabile di fronte alla

---

<sup>339</sup> Cass., sez. I, 23 aprile 2004 (dep. 10 giugno 2004), n. 26268.

<sup>340</sup> *Ibidem*.

<sup>341</sup> *Ibidem*.

<sup>342</sup> In tal senso, Cass., sez. II, 16 gennaio 2004 (dep. 30 gennaio 2004), n. 3912. Sul punto v. altresì l'analisi di FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., p. 205 ss.

<sup>343</sup> Sul punto v. altresì l'analisi fenomenologica che sarà condotta *infra*, cap. IV.

<sup>344</sup> Così l'art. 10 del d.lgs. 159/2011.



Corte di cassazione da parte del pubblico ministero e dell'interessato, ma solo per violazione di legge.

Quanto agli ulteriori effetti dell'applicazione delle misure di prevenzione, oltre al divieto di ottenere le licenze e le concessioni di cui all'art. 67, vale la pena ricordare come l'eventuale commissione di taluni reati – tra i quali quelli in materia di armi, talune violazioni del codice della strada, nonché quelli elencati tassativamente nell'art. 71 – da parte di un soggetto sottoposto ad una misura di prevenzione, implichi un aggravamento della pena per effetto delle circostanze speciali disciplinate dagli artt. 71<sup>345</sup>, 72<sup>346</sup> e 73<sup>347</sup> del d.lgs. 159/2011.

## 6. Il decreto-legge 18 febbraio 2015, n.7.

Gli attentati di Parigi del 7 gennaio 2015 spingono il legislatore italiano, ancora una volta, a «potenziare [...] i meccanismi di contrasto al terrorismo internazionale, con particolare riguardo al fenomeno dell'estremismo islamico-fondamentalistico, tornato

---

<sup>345</sup> Così, in particolare, dispone l'art. 71: «Le pene stabilite per i delitti previsti dagli articoli 336, 338, 353, 377, terzo comma, 378, 379, 416, 416-bis, 424, 435, 513-bis, 575, 600, 601, 602, 605, 610, 611, 612, 628, 629, 630, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 640-bis, 648-bis, 648-ter, del codice penale, sono aumentate da un terzo alla metà e quelle stabilite per le contravvenzioni di cui agli articoli 695, primo comma, 696, 697, 698, 699 del codice penale sono aumentate nella misura di cui al secondo comma dell'articolo 99 del codice penale se il fatto è commesso da persona sottoposta con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione e sino a tre anni dal momento in cui ne è cessata l'esecuzione. In ogni caso si procede d'ufficio e quando i delitti di cui al comma 1, per i quali è consentito l'arresto in flagranza, sono commessi da persone sottoposte alla misura di prevenzione, la polizia giudiziaria può procedere all'arresto anche fuori dei casi di flagranza. Alla pena è aggiunta una misura di sicurezza detentiva».

<sup>346</sup> Questo il disposto dell'art. 72: «Le pene stabilite per i reati concernenti le armi alterate nonché le armi e le munizioni di cui all'articolo 1 della legge 18 aprile 1975, n. 110, sono triplicate e quelle stabilite per i reati concernenti le armi e le munizioni di cui all'articolo 2, commi primo e secondo, della stessa legge sono aumentate nella misura in cui al terzo comma dell'articolo 99 del codice penale, se i fatti sono commessi da persona sottoposta con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione e sino a tre anni dal momento in cui ne è cessata l'esecuzione».

<sup>347</sup> Così dispone l'art. 73: «Nel caso di guida di un autoveicolo o motoveicolo, senza patente, o dopo che la patente sia stata negata, sospesa o revocata, la pena è dell'arresto da sei mesi a tre anni, qualora si tratti di persona già sottoposta, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione personale».

drammaticamente alla ribalta in Europa»<sup>348</sup>, anche al fine di adeguare il nostro ordinamento giuridico a quanto statuito nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 2178 del 2014<sup>349</sup>. Il risultato è l'adozione del decreto-legge del 18 febbraio 2015, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge del 17 aprile 2015, n. 43<sup>350</sup>.

L'intento è, in particolare, quello di adattare il sistema della repressione e della prevenzione alle sembianze del terrorista 2.0, sempre più lontano dall'immaginario tradizionale del terrorista quale membro di un'organizzazione strutturata e sempre più riconducibile agli archetipi dei *foreign fighters* e dei lupi solitari<sup>351</sup>. Come chiarito dalla stessa relazione illustrativa al d.l., infatti, «la straordinaria necessità e urgenza di intervenire sulla materia» deriverebbe tanto dalla «evoluzione che questa forma di minaccia ha conosciuto negli ultimi mesi» quanto dal fatto che i nuovi «sodalizi hanno palesato [...] una capacità di attrazione e di reclutamento di soggetti, i *foreign fighters*, al di fuori dei contesti di origine»<sup>352</sup>.

---

<sup>348</sup> VIGANÒ F., *Minaccia dei 'lupi solitari' e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, in KOSTORIS R., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. IX.

<sup>349</sup> Tale Risoluzione, vincolante per gli Stati membri in forza del Capo VII della Carta delle Nazioni Unite, impone in particolare agli Stati l'adozione di una serie di misure, tra le quali appaiono degne di menzione quelle relative agli obblighi di criminalizzare la ricezione dell'addestramento per scopi terroristici; il viaggio (o il tentativo di viaggio) verso un territorio estero allo scopo di pianificare, commettere o partecipare alla commissione di un atto terroristico; il finanziamento del terrorismo e l'organizzazione di viaggi a scopi terroristici (§ 6). A livello europeo, inoltre, tale Risoluzione ha indotto, in un primo momento, il Consiglio d'Europa ad adottare il Protocollo addizionale alla convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, siglato a Riga il 22 maggio 2015 e, successivamente, l'Unione Europea ad adottare la Direttiva 2017/541/UE sulla lotta contro il terrorismo, che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio. Per approfondimenti sul punto v. FASANI F., *L'impatto della direttiva antiterrorismo sulla legislazione penale sostanziale italiana*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, n. 1, p. 12 ss.; nonché volendo SANTINI S., *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della Direttiva 2017/541*, in *Dir. pen. cont.*, n. 7-8/2017.

<sup>350</sup> Rubricata "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione".

<sup>351</sup> Per una panoramica delle modifiche introdotte dal d.l. n. 7/2015, v. VIGANÒ F., *Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il nuovo decreto legge in materia di contrasto al terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 23 febbraio 2015.

<sup>352</sup> Così la relazione illustrativa, disponibile in [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_2\\_1.page;jsessionid=nu+rvfBQ23lMj45uM1QxbN8?contentId=SAN1122637&previousPage=mg\\_1\\_2\\_1](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.page;jsessionid=nu+rvfBQ23lMj45uM1QxbN8?contentId=SAN1122637&previousPage=mg_1_2_1).

Come sottolineato dalla dottrina, due sono le «strategie» principali<sup>353</sup> dispiegate dal decreto-legge contro «questa nuova figura di terrorista “fai da te”»: una prima, che «passa per il sistema penale», e che si sostanzia nell'introduzione di nuove fattispecie di reato<sup>354</sup>, o «nell'allargamento delle maglie»<sup>355</sup> e nell'inasprimento del trattamento

---

<sup>353</sup> Quanto alle modifiche intervenute sul versante processuale, sulle quali in questa sede non possiamo soffermarci, v., *ex multis*, a ROBERTI F., *Il coordinamento nazionale delle indagini contro il terrorismo* e BALSAMO A., *Le nuove disposizioni sulla tutela processuale, sulle garanzie funzionali e sulle attività di informazione del personale dei servizi segreti*, in KOSTORIS R., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, cit., p. 129 ss. e 105 ss., nonché CORTESI M.F., *Il decreto antiterrorismo – I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 8, pp. 947 ss.

<sup>354</sup> In particolare, al d.l. n. 7 del 2015 si deve, innanzitutto, l'introduzione di un secondo comma all'art. 270-*quater* c.p., diretto ad incriminare il fatto dell'arruolato. Più in particolare, la nuova disposizione prevede ora che sia punito con la pena della reclusione da cinque ad otto anni – cornice edittale più bassa rispetto a quella prevista per l'arruolatore (da sette a quindici anni) – colui che, fuori dei casi di partecipazione ad un'associazione ai sensi dell'art. 270-*bis* c.p. e salvo il caso dell'addestramento, viene arruolato. In secondo luogo, poi, viene introdotta, all'art. 270-*quater*.1 c.p., la nuova fattispecie di organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo; norma, questa, che mira a punire, con la pena della reclusione da tre a sei anni, «chiunque, fuori dai casi di cui agli articoli 270-*bis* e 270-*quater* organizza, finanzia o propaganda viaggi finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'articolo 270-*sexies*. Infine, vengono introdotte due nuove fattispecie contravvenzionali. La prima, rubricata “detenzione abusiva di precursori di esplosivi” (disciplinata dall'art. 678-*bis* c.p.), mira a punire con la pena congiunta dell'arresto fino a diciotto mesi e dell'ammenda fino a mille euro il fatto di colui che «senza averne titolo, introduce nel territorio dello stato, detiene, usa o mette a disposizione di privati le sostanze o le miscele che le contengono indicate come precursori di esplosivi nell'allegato I del regolamento CE n. 98/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013». La seconda, rubricata “omissioni in materia di precursori di esplosivi” (disciplinata dall'art. 679-*bis* c.p.), punisce con la pena congiunta dell'arresto fino a dodici mesi e dell'ammenda fino a 371 euro il fatto di colui che «omette di denunciare all'autorità il furto o la sparizione delle materie indicate come precursori di esplosivi nell'allegato I del regolamento CE n. 98/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, e di miscele o sostanze che le contengono». Per approfondimenti sul punto si veda LEO G., *Nuove norme in materia di terrorismo – Voce per il “Libro dell'anno del diritto Treccani 2016”*, in *Dir. pen. cont.*, 18 dicembre 2015; VALSECCHI A., *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, in KOSTORIS R., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, cit., p. 4 ss.; COLAIOTTO S., *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto legge n. 7 del 2015*, in *Arch. pen.*, 2015, n. 1, p. 3 ss.; FASANI F., *Il decreto antiterrorismo – Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 8, p. 819 ss.; CAVALIERE A., *Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo n. 7 del 18 febbraio 2015*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2/2015, pp. 226-235; STAFFLER L., *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015*, in *Arch. pen.*, 2016, 3.

<sup>355</sup> Il riferimento è, in particolare, alla modifica intervenuta in punto di estensione della portata applicativa della fattispecie di addestramento di cui all'art. 270-*quinquies* c.p. Oltre al fatto di colui che addestra, che fornisce informazioni per il compimento di un attentato terroristico e che viene addestrato, si punisce ora anche il c.d. auto-addestramento: vale a dire il fatto di colui che «avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo [i.e. atti di violenza, di sabotaggio di servizi pubblici essenziali con finalità di terrorismo anche internazionale], pone in essere comportamenti

sanzionatorio di quelle già esistenti<sup>356</sup>; una seconda, invece, «che si muove sul terreno delle misure di prevenzione personali»<sup>357</sup>.

Su questa seconda “strategia” si concentreranno i paragrafi che seguono.

Tre, in particolare, le direttrici fondamentali lungo le quali si dipana la nuova strategia preventiva<sup>358</sup>: 1) l'estensione dell'ambito di applicazione della fattispecie di

---

univocamente finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'art. 270-*sexies*». Lo scopo, esplicitato dalla stessa relazione illustrativa al decreto-legge (disponibile in [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_2\\_1.page;jsessionid=nu+rvfBQ23lMj45uM1QxbN8?contentId=SAN1122637&previousPage=mg\\_1\\_2\\_1](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.page;jsessionid=nu+rvfBQ23lMj45uM1QxbN8?contentId=SAN1122637&previousPage=mg_1_2_1)), è quello di estendere «l'area della punibilità anche ai terroristi che operano sganciati da sodalizi ed organizzazioni»: in buona sostanza, i c.d. lupi solitari. Per approfondimenti sul punto, oltre agli Autori già menzionati nella nota precedente, v. WENIN R., *L'addestramento per finalità di terrorismo alla luce delle novità introdotte dal d.l. 7/2015*, in *Dir. pen. cont.*, 3 aprile 2015; nonché ID., *Una riflessione comparata sulle norme in materia di addestramento per finalità di terrorismo*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 4/2016, pp. 108-140.

<sup>356</sup> Tra le modifiche in punto di trattamento sanzionatorio, vale la pena segnalare, innanzitutto, l'introduzione di una circostanza aggravante speciale nell'ipotesi in cui la condotta di colui che addestra o fornisce istruzioni ex art. 270-*quater* c.p.; di colui che istiga a commettere reati contro la personalità interna ed internazionale dello Stato ex art. 302, co. I, c.p.; infine, di colui che pubblicamente istiga o fa apologia dei delitti di terrorismo (in questo caso l'aumento è di due terzi), sia commessa attraverso strumenti informatici o telematici. Tale aumento di pena si giustifica, come chiarito dalla relazione illustrativa al d.l., in ragione della particolare «insidia del ricorso a tali mezzi, che diventa un'altra arma in mano ai terroristi che la utilizzano per alimentare il clima di terrore e per reclutare nuovi sostenitori». In secondo luogo, poi, viene aumentata la cornice edittale prevista per il delitto di possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi, condotta ora punita con la pena della reclusione da due a cinque anni (quella precedente, invece, prevedeva la pena della reclusione da uno a quattro anni, con conseguente esclusione della possibilità di applicare la misura cautelare della custodia in carcere, ora invece consentita in ragione dell'innalzamento del massimo edittale); cfr. sul punto VALSECCHI A. *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, cit., p. 18. Inoltre, è stata introdotta la pena accessoria della perdita della potestà genitoriale per l'ipotesi in cui i delitti di cui agli artt. 270-*bis*, 270-*ter*, 270-*quater*, 270-*quater.1*, 270-*quinqüies* c.p. siano stati commessi con il coinvolgimento di un minore.

<sup>357</sup> VIGANÒ F., *Minaccia dei 'lupi solitari' e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, cit., pp. IX-X.

<sup>358</sup> Alle modifiche in tema di prevenzione personale, delle quali si darà dettagliatamente conto, si aggiungono quelle intervenute in punto di ampliamento della sfera di applicabilità della circostanza aggravante di cui all'art. 71 del d.lgs. 159/2011, nonché in tema di Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. Quanto al primo punto, a seguito delle modifiche apportate dal d.l. 7/2015, la circostanza ora modificata determina un aumento della pena da un terzo alla metà qualora il fatto che integra uno dei reati tassativamente elencati dalla norma – tra i quali sono stati ora inseriti quelli di cui agli artt. 270-*bis*, 270-*ter*, 270-*quater*, 270-*quater.1*, 270-*quinqüies* c.p., nonché tutti i delitti commessi perseguendo la finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sexies* c.p. – sia stato commesso da un individuo sottoposto con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione personale «durante il periodo previsto di applicazione e sino a tre anni dal momento in cui ne è cessata l'esecuzione». Quanto al secondo punto, invece, la modifica determina, oltre che la ridenominazione del Procuratore Nazionale Antimafia in Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, mutamenti della relativa struttura operativa e l'attribuzione a quest'ultimo del

pericolosità terroristica al potenziale *foreign fighter* (*infra*, § 9.1.); 2) la previsione di misure *ad interim* dirette ad impedire al combattente di raggiungere un territorio estero di conflitto (*infra*, § 9.2); 3) infine, l'introduzione dell'espulsione quale misura preventiva applicabile nei confronti di tutti gli stranieri che non siano cittadini dell'Unione europea, in presenza dei medesimi presupposti per l'applicazione delle altre misure di prevenzione (*infra*, § 9.3).

In particolare, a proposito di queste due ultime novità – quella di impedire all'indiziato di espatriare, e quella di espellerlo – si è rilevato che esse risultano «solo apparentemente contraddittorie, dal momento che l'espulsione sarà verosimilmente disposta soltanto sulla base di accordi con le autorità di polizia o i servizi di sicurezza del paese di destinazione dello straniero, le quali si faranno dunque carico di prendere in consegna l'espulso e di neutralizzarne – verosimilmente senza troppi scrupoli – la pericolosità»<sup>359</sup>.

#### 6.1. I nuovi confini della fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4, co. I, lett. d): il potenziale *foreign fighter* quale soggetto della prevenzione.

La prima novità rilevante in tema di prevenzione personale del terrorismo che si deve al d.l. n. 7 del 2015 è, come anticipato, l'ampliamento del raggio di estensione della fattispecie soggettiva di pericolosità di cui all'art. 4, co. I, lett. d) del c.d. codice antimafia; estensione che ha quale finalità quella di includere i potenziali *foreign fighters*<sup>360</sup> tra i

---

potere di proposta in materia di misure di prevenzione patrimoniali. Per approfondimenti sul punto v. CORTESI M.F., *Il decreto antiterrorismo – I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, cit., p. 959 ss., nonché, BALSAMO A., *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, cit., p. 40 ss.

<sup>359</sup> VIGANÒ F., *Minaccia dei 'lupi solitari' e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, cit., p. XI.

<sup>360</sup> In base ad una stima del Ministero dell'interno, esposta in occasione dell'informativa urgente svoltasi presso la Camera dei deputati il 9 gennaio 2015, sarebbero circa 53 i *foreign fighters* provenienti dall'Italia che combattono in favore dell'*Islamic State in Iraq and the Levant* (ISIL); cfr. BALSAMO A., *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2 marzo 2015, p. 2.

soggetti della prevenzione<sup>361</sup>, così allargando la «sfera di protezione verso nuove forme di espressione della pericolosità sociale»<sup>362</sup>.

Tale scelta del legislatore, del resto, mira ad adeguare l'ordinamento giuridico interno agli obblighi posti a carico degli Stati dalla già menzionata Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 2178 del 2014, tra i quali compare anche quello di prevenire «*the recruiting, organizing, transporting or equipping of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training, and the financing of their travel and of their activities*»<sup>363</sup>.

Più in particolare, con l'intervento normativo in commento, la categoria dei potenziali destinatari delle misure di prevenzione del terrorismo ricomprende ora anche «coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti [...] a prendere parte ad un conflitto estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale»<sup>364</sup>.

Anche in questo caso, dunque, l'individuazione del nuovo potenziale destinatario rimane saldamente ancorata a quella nozione di «atti preparatori» che, a partire dall'approvazione della c.d. legge Reale, ha «scatenato» il dibattito giurisprudenziale e dottrinale. Se con riferimento all'individuazione in concreto degli atti suscumbibili nella fattispecie preventiva valgono dunque i rilievi già sopra svolti<sup>365</sup>, la riforma non fa altro che dare nuova voce alle perplessità già sollevate in passato in merito all'opportunità di una formulazione parametrata al concetto di atto preparatorio. Tale profilo sarebbe infatti

---

<sup>361</sup> Lo stesso legislatore, nella relazione illustrativa al d.l. n. 7/2015 esplicita come, accanto agli interventi in materia penale, «si affiancano quelli che mirano a estendere la possibilità di applicare le misure di prevenzione personali nei confronti dei potenziali *foreign fighters*, di cui si prevede l'inclusione in una nuova categoria di soggetti pericolosi».

<sup>362</sup> CORTESI M.F., *Il decreto antiterrorismo – I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, cit., p. 956.

<sup>363</sup> Così il § 5 della Risoluzione n. 2178 del 24 settembre 2014. Sul punto si veda anche BALSAMO A., *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, in KOSTORIS R., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, cit., p. 21 ss.

<sup>364</sup> Art. 4, co. I, lett. a), d.l. n. 7/2015.

<sup>365</sup> Sul punto v. altresì quanto sarà detto *infra*, cap. III, par. 3.2. e 4.2., in punto di individuazione degli atti preparatori rilevanti ai fini dell'integrazione della fattispecie preventiva.

– a parere di alcuni<sup>366</sup> – la causa del carattere residuale, e non concorrente, della sfera di operatività delle misure di prevenzione rispetto «all'area di rilevanza penale delle condotte di matrice terroristica» e, al contempo, ciò che impedirebbe alle misure di prevenzione del terrorismo di assumere quel ruolo di primo piano ricoperto, invece, dalle misure di prevenzione nel contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso<sup>367</sup>.

In ogni caso, in virtù di tale ampliamento della fattispecie soggettiva di pericolosità, tanto le misure di prevenzione personali applicabili dall'autorità giudiziaria – sorveglianza speciale “semplice”, ovvero con obbligo o divieto di soggiorno – quanto quelle patrimoniali (delle quali, però, in questa sede non ci occupiamo), diventano ora applicabili nei confronti di colui che compie i primi preparativi diretti a prendere parte ad un conflitto in territorio estero per scopi di terrorismo.

L'applicazione della sorveglianza speciale (eventualmente affiancata dall'obbligo o dal divieto di soggiorno) consentirà in particolare di imporre al “sospetto combattente” una serie di limitazioni, tra le quali assumono particolare rilievo quelle che incidono sulla libertà di circolazione, in quanto strumentali al perseguimento della finalità preventiva che soggiace alla rimodulazione della lett. d), *i.e.* «prevenire il trasferimento all'estero dei potenziali terroristi»<sup>368</sup>.

Tra le restrizioni che spiccano in tal senso – anche in ragione di ciò che diremo nel prossimo paragrafo –, un “ruolo da protagonista” spetta al ritiro del passaporto e alla sospensione di validità degli altri documenti equipollenti ai fini dell'espatrio. Come chiarito dalla stessa relazione al disegno di legge, infatti, «l'applicazione di una misura di prevenzione personale implica una serie di obblighi comportamentali limitativi della libertà di circolazione nonché il ritiro del passaporto e la sospensione degli altri documenti validi per l'espatrio (articolo 3 della legge n. 1185 del 1967)»<sup>369</sup>; obblighi che, ove violati, possono far “scattare” l'accusa per il reato di cui all'art. 75 del d.lgs. 159/2011.

---

<sup>366</sup> Così BALSAMO A., *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, cit., p. 30.

<sup>367</sup> *Ibidem*.

<sup>368</sup> BALSAMO A., *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, cit., p. 34.

<sup>369</sup> Cfr. sul punto si veda altresì BALSAMO A., *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, cit., p. 34.

## 6.2. Le misure *ad interim*: il divieto di espatrio.

Strettamente connessa alla scelta del legislatore di rimodulare la fattispecie preventiva al fine di includere il potenziale *foreign fighter* tra i soggetti della prevenzione e, al contempo, alla volontà di rendere effettivo il conseguente divieto di espatrio è la disposizione introdotta dalla novella legislativa all'art. 9, co. 2-*bis* del c.d. codice antimafia.

Tale previsione<sup>370</sup>, in particolare, attribuisce al questore un nuovo potere: quello di disporre temporaneamente il ritiro del passaporto e la sospensione di validità di ogni altro documento equipollente ai fini dell'espatrio, nelle more del procedimento preventivo. L'esercizio di un tale potere è circoscritto alle sole ipotesi in cui si tratti di un soggetto che rientri nella fattispecie di pericolosità di cui all'art. 4, co. I, lett. d) – *i.e.* un potenziale terrorista o un *foreign fighter* – ed è subordinato al fatto che si tratti di un caso di necessità ed urgenza.

L'obiettivo della novella è chiaro: «impedire a chi (italiano o straniero) sia sospettato di simpatie per la causa fondamentalistica di uscire dal territorio nazionale, con lo scopo di andare a combattere a fianco delle milizie islamiste (e di tornare poi nel nostro paese con un carico di esperienze maturate sul campo)»<sup>371</sup>.

Da un punto di vista procedimentale, il questore può disporre il ritiro temporaneo contestualmente all'atto della presentazione della proposta per l'applicazione della sorveglianza speciale e dell'obbligo di soggiorno nel comune di dimora o di residenza del soggetto. Una volta disposto il ritiro temporaneo (o la sospensione di validità dei documenti equipollenti), il questore deve immediatamente darne comunicazione al procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo ove dimora il soggetto interessato. Compito del procuratore sarà poi quello di scegliere se richiedere la convalida della misura al presidente Tribunale nelle successive quarantotto ore, oppure disporre la cessazione della medesima. Il provvedimento d'urgenza del questore ha, infatti, un'efficacia limitata nel tempo: esso è destinato a venir meno qualora il presidente del Tribunale non ne disponga la convalida nelle novantasei ore successive

---

<sup>370</sup> La norma in commento è stata introdotta dall'art. 4, co. I, lett. b), del d.l. n.7/2015.

<sup>371</sup> VIGANÒ F., *Minaccia dei 'lupi solitari' e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, cit., p. XI.



alla sua adozione. Una volta convalidato, tuttavia, nessun limite è apposto alla durata del provvedimento, che dunque ci pare possa rimanere “in vita” durante tutta la pendenza del procedimento di prevenzione, a prescindere dai tempi di quest’ultimo, con tutte le perplessità – che affronteremo meglio in seguito – che ciò suscita in tema di compatibilità costituzionale e convenzionale di tale «automatica protrazione del divieto di espatrio» per tutta la durata del procedimento preventivo<sup>372</sup>.

Il potere ora riconosciuto al questore – finalizzato anch’esso all’adozione di un provvedimento di natura cautelare<sup>373</sup> – va dunque ad affiancarsi a quelli già previsti dall’art. 9, co. I, d.lgs. 159/2011 in capo al presidente del Tribunale. Come già sopra accennato, infatti, quest’ultimo dispone della facoltà di adottare due tipologie di provvedimenti cautelari finalizzati ad impedire l’allontanamento del soggetto dal luogo della sorveglianza nelle more del procedimento di prevenzione: a) il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione di validità di ogni altro documento equipollente; b) nei casi in cui sussistano motivi di particolare gravità, il temporaneo obbligo o divieto di soggiorno.

La differenza fondamentale tra i provvedimenti questorili e quelli adottabili dal presidente del Tribunale<sup>374</sup> attiene al diverso momento in cui essi possono essere richiesti: mentre i secondi presuppongono l’avvenuta instaurazione del giudizio di prevenzione, viceversa i primi possono essere applicati sin dalla data di presentazione della proposta. La *ratio* di tale nuovo provvedimento d’urgenza è evidente. Il giudizio di prevenzione, infatti, deve essere incardinato entro 30 giorni dalla proposta: tuttavia, trattandosi di termine meramente ordinatorio, potrebbero «dilatarsi eccessivamente i tempi per adottare il provvedimento presidenziale con il rischio di un allontanamento del proposto dal territorio del nostro Stato»<sup>375</sup>. L’anticipazione del momento in cui può essere disposto il

---

<sup>372</sup> Cfr. BALSAMO A., *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, cit., p. 35 ss.

<sup>373</sup> In tal senso CORTESI M.F., *Il decreto antiterrorismo – I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, cit., p. 957.

<sup>374</sup> Un’ulteriore differenza risiede nel fatto che, mentre i provvedimenti d’urgenza del Tribunale possono essere applicati nei confronti di tutti i soggetti proposti per l’applicazione della sorveglianza speciale – assumendo così carattere generale – viceversa il provvedimento di cui si discute può essere disposto solo nei confronti dei “potenziali terroristi” che rientrano nella categoria di pericolosità di cui all’art. 4, co. I, lett. d).

<sup>375</sup> CORTESI M.F., *Il decreto antiterrorismo – I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, cit., p. 958.

ritiro temporaneo risponde proprio a questa esigenza: evitare che i soggetti a “elevato rischio di espatrio” – quali sono i *foreign fighters* – possano trarre vantaggio dai tempi necessari ad adottare la misura di prevenzione per allontanarsi dal territorio, con conseguente vanificazione degli effetti della sorveglianza speciale<sup>376</sup>.

Chiude il cerchio della disciplina volta ad impedire il trasferimento all'estero dei potenziali terroristi, l'inserimento nel codice antimafia dell'art. 75-bis, che introduce una nuova fattispecie delittuosa rubricata “Violazione delle misure imposte con i provvedimenti di urgenza”. In base a tale nuova disposizione, in particolare, è punito con la pena della reclusione da uno a cinque anni «il contravventore al divieto di espatrio conseguente all'applicazione»<sup>377</sup> del ritiro temporaneo del passaporto e della sospensione di validità dei documenti equipollenti, imposti tanto con provvedimento del questore, quanto con provvedimento del presidente del Tribunale, ai sensi dell'art. 9, commi 1 e 2-bis del codice antimafia. Infine, vale la pena sottolineare che la cornice editale prevista per tale fattispecie sia stata così innalzata in occasione della conversione del d.l., con l'evidente scopo di consentire l'arresto facoltativo in flagranza di reato e l'applicazione delle misure cautelari personali, ivi compresa la custodia cautelare in carcere<sup>378</sup>.

### 6.3. L'espulsione del sospetto terrorista.

Come anticipato, la terza modifica rilevante in tema di misure di prevenzione personali del terrorismo è rappresentata dall'estensione anche ai *foreign fighters* dell'ambito di applicazione dell'espulsione per scopi preventivi di cui all'art. 13, co. II, lett. c) del T.U.

---

<sup>376</sup> In tal senso PERUGIA D., *Misure di prevenzione e contrasto al terrorismo: foreign fighters, ritiro del passaporto e divieto di espatrio*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2017, 2, p. 162. Depone nel medesimo senso anche la relazione illustrativa al decreto-legge, che sottolinea come «la norma vuole evitare che il periodo di tempo necessario all'adozione dei provvedimenti di urgenza da parte del presidente del tribunale possa essere sfruttato dal soggetto interessato per allontanarsi dal territorio dello Stato (rischio evidentemente più alto per gli indiziati per fatti di terrorismo o di criminalità organizzata)».

<sup>377</sup> Così recita il testo della nuova fattispecie incriminatrice.

<sup>378</sup> Cfr. sul punto BALSAMO A., *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, cit., pp. 39-40.

immigrazione; provvedimento questo che si inserisce nel solco di quel “*favor expulsionis*” già manifestato dal legislatore del 2005, cui in precedenza abbiamo fatto cenno<sup>379</sup>.

Più in particolare, con la modifica legislativa in parola, si prevede che possano essere espulsi ad opera del prefetto gli stranieri non UE destinatari delle misure di prevenzione di cui gli art. 1, 4 e 16 del d.lgs. 159/2011.

Anche in questo caso l'intento perseguito dal legislatore è chiaro: «allontanare dal territorio nazionale lo straniero non UE indiziato [...] di connessioni con il terrorismo, o che abbia anche solo manifestato la volontà di combattere in conflitti all'estero»<sup>380</sup>. Come chiarito infatti dalla stessa relazione illustrativa, uno degli effetti di tale riforma è proprio quello di consentire «l'applicazione dell'espulsione per motivi di prevenzione del terrorismo» anche ai nuovi soggetti della prevenzione.

## **7. Le ultime modifiche apportate dalla riforma del codice antimafia del 17 ottobre 2017.**

Se certamente l'entrata in vigore del d.lgs. 159/2011 ha costituito “un passo in avanti” nell'ottica della razionalizzazione e armonizzazione del sistema della prevenzione – quantomeno per il semplice fatto di accorpate in un unico testo il materiale normativo precedentemente sparso qua e là<sup>381</sup> –, d'altro canto numerosi sono stati i profili critici evidenziati dalla dottrina sin dall'indomani dell'entrata in vigore del nuovo codice antimafia<sup>382</sup>. Il desiderio di correggere alcuni dei profili distonici evidenziati, per l'appunto, dalla dottrina, unitamente alla volontà di rinnovare alcuni profili del sistema

---

<sup>379</sup> Cfr. *supra*, par. 6.2.

<sup>380</sup> VIGANÒ F., *Minaccia dei 'lupi solitari' e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, cit., p. XI.

<sup>381</sup> In tal senso, BASILE F., *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, cit., p. 1522.

<sup>382</sup> Per un'approfondita analisi dello stato del dibattito dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 159/2011 si rinvia, anche per i doverosi riferimenti bibliografici, a AA. VV., *Speciale “Delle pene senza delitto”. Le misure di prevenzione nel sistema contemporaneo: dal bisogno di controllo all'imputazione del sospetto – Atti del V Convegno nazionale dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (Milano, 18/19 novembre 2016)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2, p. 399 ss.

preventivo, ha dato il via ad una corposa riforma del d.lgs. 159/2011, sfociata con l'approvazione della legge del 17 ottobre 2017, n. 161<sup>383</sup>.

La modifica legislativa, ai nostri fini, interviene anche in punto di misure di prevenzione personali, ampliando, da un lato, la categoria dei potenziali destinatari della prevenzione antiterrorismo; dall'altro, modificando taluni profili del procedimento di applicazione delle singole misure.

Sotto il primo profilo, per quanto qui specificatamente interessa, la riforma amplia la platea di destinatari inquadrabili nella fattispecie soggettiva di c.d. pericolosità terroristica a due categorie di soggetti.

In primo luogo, diventano destinatari della prevenzione antiterrorismo anche coloro che pongano in essere “atti esecutivi” – e non più dunque solamente atti preparatori obiettivamente rilevanti – diretti alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegua le finalità terroristiche di cui all'art. 270-*sexies* c.p.

Al di là del fatto che secondo alcuni “il meno già comprendeva il più”, con conseguente possibilità di applicare le misure di prevenzione anche in presenza di atti esecutivi<sup>384</sup>, tale modifica legislativa – auspicata da alcuni<sup>385</sup> e criticata da altri<sup>386</sup> – certamente avvicina ancor di più (come vedremo dettagliatamente in seguito<sup>387</sup>) l'ambito di applicazione della fattispecie preventiva a quello delle corrispondenti fattispecie incriminatrici, soprattutto nella forma tentata, così sollevando nuovi interrogativi in

---

<sup>383</sup> Per approfondimenti sul contenuto della riforma v. VISCONTI C., *Codice antimafia: luci e ombre della riforma*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 2, p. 145 ss.; TONA G., VISCONTI C., *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in [lalegislazionepenale.eu](http://lalegislazionepenale.eu), 14 febbraio 2018, p. 7 ss.; FINOCCHIARO S., *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Dir. pen. cont.*, 4/2017, p. 251 ss.; nonché FORTE C., *Il “nuovo” codice antimafia e la tutela dei terzi*, in *Dir. pen. cont.*, 11/2017, p. 123 ss.

<sup>384</sup> In tal senso, LASALVIA F. P., *La riforma del Codice Antimafia: prime osservazioni critiche*, in *Arch. pen.*, 2017, 3, p. 19 ss.; *contra* BALSAMO A., *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, cit., p. 9 ss.

<sup>385</sup> BALSAMO A., *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, cit., p. 29 ss.

<sup>386</sup> LASALVIA F. P., *La riforma del Codice Antimafia: prime osservazioni critiche*, cit., p. 18 ss.

<sup>387</sup> Sul punto v. più approfonditamente *infra*, cap. III, par. 3.2.

punto di individuazione di un autonomo spazio applicativo per le misure di prevenzione del terrorismo.

In secondo luogo, poi, diventano destinatari della prevenzione antiterrorismo gli «indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51, comma 3 *quater*, del codice di procedura penale», vale a dire gli indiziati per un delitto, consumato o tentato, con finalità di terrorismo. Chiara la *ratio* che soggiace a tale modifica: esplicitare l'operatività della prevenzione antiterrorismo anche nei confronti di condotte che potrebbero già essere attenzionate dal sistema penale, seppur nella fase preliminare delle indagini. L'inserimento della categoria degli “indiziati per un delitto con finalità di terrorismo” – che recupera una formulazione legislativa già sperimentata, ad esempio, con riferimento alla prevenzione antimafia – non pare introdurre cambiamenti dirompenti: la possibilità di sottoporre a misure di prevenzione anche soggetti indiziati per un reato di terrorismo non ci pare, infatti, fosse preclusa dalla precedente formulazione della fattispecie di pericolosità terroristica. Anzi, come meglio vedremo nel corso del quarto capitolo, prima della riforma, non è stato affatto infrequente che i soggetti proposti per l'applicazione della misura di prevenzione fossero, al contempo, indagati o imputati nell'ambito di un procedimento penale proprio in relazione allo stesso reato con finalità di terrorismo cui si riferivano gli atti preparatori.

Sotto diverso profilo, anche tale ultima modifica avvicina, di fatto, ulteriormente, l'ambito di applicazione della fattispecie preventiva a quello delle corrispondenti fattispecie penali, implementando gli spazi di intersezione tra intervento penale e intervento preventivo e alimentando così i dubbi appena esposti circa l'individuazione di un autonomo spazio di applicazione per le misure preventive<sup>388</sup>.

Per quanto riguarda, invece, le modifiche al procedimento applicativo, vanno segnalate, in quanto rilevanti anche per il nostro tema, le novità concernenti<sup>389</sup>: a) la titolarità della proposta, che spetta ora anche al procuratore della Repubblica del Tribunale del circondario; b) i luoghi in cui può essere vietato il soggiorno del sorvegliato, divieto che ora abbraccia “una o più regioni” e non più “una o più province”; c) la

---

<sup>388</sup> Sul punto v. *infra*, cap. III, par. 3.2.

<sup>389</sup> Per una completa disamina delle modifiche in punto di procedimento di applicazione delle misure di prevenzione personali, v. FINOCCHIARO S., *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, cit., p. 252 ss.

possibilità di disporre, per fini di tutela della sicurezza pubblica, gli obblighi e le prescrizioni che ineriscono alla sorveglianza speciale con le modalità di controllo di cui all'art. 275 bis c.p.p., vale a dire tramite strumenti elettronici, sempreché vi sia il consenso dell'interessato (oltreché la disponibilità delle apparecchiature); d) la decorrenza e la cessazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza. In linea con quanto già da tempo affermato dalla giurisprudenza di legittimità<sup>390</sup> il legislatore ha, in primo luogo, messo “nero su bianco” che l'esecuzione della misura preventiva resti sospesa durante il periodo in cui l'interessato si trovi in stato di custodia cautelare o di detenzione per espiazione di pena (v. ora art. 14 co. 2 bis, e prima parte co. 2 ter cod. antimafia). In secondo luogo, alla luce dei principi enunciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 291/2013<sup>391</sup>, il legislatore ha previsto che, ove l'espiazione della pena si protragga per un termine superiore ai due anni, l'esecuzione della misura di prevenzione, una volta cessato lo stato di carcerazione, è subordinata ad un nuovo accertamento circa lo *status* di pericolosità per la sicurezza pubblica dell'individuo: in caso di esito negativo di tale accertamento, la misura dovrà essere revocata (v. ora art. 14 co. 2 ter, seconda parte, cod. antimafia).

## **8. Il decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113: l'estensione del D.A.SPO ai potenziali terroristi.**

Al quadro già complesso fin ora descritto è da aggiungersi una modifica legislativa intervenuta proprio mentre scriviamo. Il 4 ottobre 2018 è, infatti, entrato in vigore il d.l. n. 113 – il c.d. “decreto Salvini” – che, oltre ad apportare significativi mutamenti in tema

---

<sup>390</sup> Cfr. in particolare, Cass., sez. U, 25 marzo 1993 (dep. 14 luglio 1993, n. 6; Cass., sez. U, 25 ottobre 2007 (dep. 6 marzo 2008), n. 10281.

<sup>391</sup> In particolare, con tale sentenza, la Corte costituzionale aveva dichiarato parzialmente illegittimo l'art. 15 del d.lgs. 159/2011 nella parte in cui non prevedeva l'obbligo di valutare la persistenza della pericolosità per la sicurezza pubblica in capo all'interessato prima dell'esecuzione della misura di prevenzione, qualora questa fosse stata precedentemente sospesa a causa dello stato di detenzione connesso ad una pena da espianare. Per approfondimenti sul punto v. TRINCHERA T., *Misure personali di prevenzione: nel caso di sospensione dell'esecuzione per lo stato di detenzione dell'interessato, la pericolosità va riverificata a sospensione esaurita*, in *Dir. pen. cont.*, 9 dicembre 2013; nonché quanto si dirà *infra*, cap. II, sez. I, par. 5.

di immigrazione e riconoscimento della protezione internazionale e, ad intervenire, un po' qua e là, in vari ambiti connessi al tema della sicurezza pubblica, tocca anche il settore della prevenzione antiterrorismo.

Più in particolare, per quanto qui specificatamente interessa, l'art. 20 del d.l. 113/2018 sancisce l'applicabilità anche ai soggetti della prevenzione "tradizionale" di cui all'art. 4, co. I, lett. d) – i potenziali terroristi, insomma – del divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive disciplinato dall'art. 6, co. I, della legge del 13 dicembre 1989, n. 401, meglio noto con l'acronimo D.A.SPO.

### 8.1. Brevi cenni sulla disciplina del D.A.SPO.

Atteso, dunque, l'ingresso del D.A.SPO tra gli strumenti di prevenzione del terrorismo, si rende necessario illustrarne brevemente la disciplina<sup>392</sup>.

Il D.A.SPO è una misura di prevenzione c.d. atipica<sup>393</sup>, che può essere applicata dal questore nei confronti di un'ampia platea di destinatari – elencati tassativamente dalla norma<sup>394</sup> –, accomunati dall'aver già precedentemente posto in essere

---

<sup>392</sup> Per i doverosi approfondimenti sulla disciplina del D.A.SPO, che esulano dalle pagine del presente lavoro, rinviamo a CORTESI M.F., *Il procedimento di prevenzione della violenza sportiva*, Cedam, Padova 2008; FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., p. 411 ss.; MAIELLO V., *Le singole misure di prevenzione personali e patrimoniali*, in MAIELLO V. (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione e armi*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 357 ss.; PAVICH G., BONOMI A., *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Dir. pen. cont.*, 25 maggio 2015.

<sup>393</sup> FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., p. 416.

<sup>394</sup> Questo, in particolare, l'elenco esaustivo dei potenziali destinatari del D.A.SPO: a) le persone che risultano denunciate o condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi cinque anni per uno dei reati di cui all'articolo 4, co. I e II, l. 18 aprile 1975, n. 110 [n.d.r. violazione dei divieti di porto d'armi o di altri oggetti atti ad offendere fuori dall'abitazione], all'articolo 5 l. 22 maggio 1975, n. 152 [n.d.r. violazione del divieto di utilizzare caschi protettivi o altri mezzi atti a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona in un luogo pubblico o aperto al pubblico], all'articolo 2, co. II, d.l. 26 aprile 1993, n. 122, conv. con mod. dalla l. 25 giugno 1993, n. 205 [n.d.r. violazione del divieto di accedere ai luoghi in cui si svolgono competizioni agonistiche con emblemi o simboli propri delle associazioni o organizzazioni che hanno tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, religiosi o nazionali], all'articolo 6-bis, co. I e II, e all'articolo 6-ter, l. 401/1989 [n.d.r. lancio di materiale pericoloso, scavalco e invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive e possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive], nonché per il reato di cui all'articolo 2-bis d.l. 8 febbraio 2007, n. 8, conv. con mod. dalla l. 4 aprile 2007, n. 41 [n.d.r. violazione del divieto di

comportamenti violenti, minacciosi o intimidatori considerati sintomatici di pericolosità sociale e nei confronti dei quali viene effettuata una prognosi di pericolosità alla sicurezza pubblica parametrata specificatamente ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive. L'esempio tipico è quello dell'*hooligan* che, durante una partita di calcio, lancia fumogeni o partecipa agli scontri con i membri della tifoseria avversaria, al quale viene successivamente vietato, per un determinato lasso temporale, l'accesso allo stadio.

Il D.A.SPO si sostanzia in un divieto, gravante sul soggetto nei cui confronti è disposto, di accedere ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive specificate nel decreto applicativo; nonché nel connesso divieto di accedere ai luoghi «interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni» indicate.

A tale divieto solitamente si aggiunge, ai sensi dell'art. 6, co. II, l. 401/1989, la prescrizione di comparire personalmente presso l'ufficio o il comando di polizia, una o più volte, in concomitanza con le manifestazioni sportive cui si riferisce il divieto. Tuttavia, in ragione del mancato richiamo operato dal d.l. 113/2018 a tale secondo comma, non è chiaro se l'estensione del sistema di prevenzione proprio dell'ambito sportivo valga solo con riferimento al D.A.SPO "semplice", vale a dire non accompagnato dall'obbligo di presentazione o se, invece, copra anche tale ulteriore contenuto prescrittivo e la diversa procedura che ad esso si riconnette.

Il D.A.SPO "semplice", infatti, viene disposto dal questore ed è ricorribile in sede giurisdizionale-amministrativa: al T.A.R. in primo grado, al Consiglio di Stato in secondo

---

triscioni e cartelli incitanti alla violenza o recanti ingiurie o minacce]; b) le persone che risultano denunciate o condannate anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi cinque anni per uno dei delitti contro l'ordine pubblico e dei delitti di comune pericolo mediante violenza, di cui al libro II, titolo V e titolo VI, capo I, del codice penale, nonché per i delitti di cui all'articolo 380, comma 2, lettere f) ed h) del codice di procedura penale; c) le persone che hanno preso parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza; d) le persone che, sulla base di elementi di fatto, risultino aver tenuto, anche all'estero, da soli o in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva ad episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o finalizzata a creare turbativa per l'ordine pubblico. Per approfondimenti sui destinatari della misura di prevenzione in esame, v. FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., pp. 423-428; nonché GUERRINI R., MAZZA L., RIONDATO S., *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, II ed., Cedam, Padova, 2004, p. 140 ss.



grado<sup>395</sup>. Viceversa, ove al decreto si accompagni l'ulteriore obbligo di presentazione all'autorità di P.S. – attesa l'incidenza di tale prescrizione sulla libertà personale dell'individuo, tutelata dall'art. 13 Cost.<sup>396</sup> – entra in gioco la procedura di convalida dettata dall'art. 6, co. III, l. 401/1989. In particolare, il provvedimento con il quale è disposto l'obbligo di presentazione deve essere immediatamente comunicato al procuratore della Repubblica competente con riferimento al luogo in cui ha sede la questura. Quest'ultimo, se ritiene sussistano i presupposti prescritti dalla legge, deve richiederne la convalida entro 48 ore al giudice per le indagini preliminari. Se il P.M. non richiede la convalida o se questa non interviene nelle successive 48 ore, l'obbligo di presentazione cessa di avere efficacia. Avverso l'ordinanza di convalida può essere proposto ricorso per cassazione: l'eventuale proposizione del ricorso, tuttavia, non sospende l'esecuzione del provvedimento<sup>397</sup>.

Il D.A.SPO, applicabile anche nei confronti dei soggetti minorenni (purché abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età), può essere imposto per un periodo che va da un minimo di un anno ad un massimo di cinque anni (che possono arrivare fino a otto anni nei casi più gravi<sup>398</sup>). L'eventuale violazione dei divieti imposti con l'applicazione del D.A.SPO, come nel caso delle misure di prevenzione disciplinate dal codice antimafia, integra una fattispecie delittuosa punita con la pena congiunta della reclusione da 1 a 3 anni e della multa da 10.000 a 40.000 euro<sup>399</sup>.

---

<sup>395</sup> PAVICH G., BONOMI A., *DASPO e problemi di costituzionalità*, cit., p. 3.

<sup>396</sup> In tal senso, in particolare, si è pronunciata la Corte costituzionale nella sentenza del 30 maggio 1996, n. 193.

<sup>397</sup> Per approfondimenti su tale giudizio di convalida, v. FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., p. 442 ss.

<sup>398</sup> L'art. 6, co. V, l. 401/1989 prevede, infatti, che: «in caso di condotta di gruppo di cui al comma 1, la durata non può essere inferiore a tre anni nei confronti di coloro che ne assumono la direzione. Nei confronti della persona già destinataria del divieto di cui al primo periodo è sempre disposta la prescrizione di cui al comma 2 e la durata del nuovo divieto e della prescrizione non può essere inferiore a cinque anni e superiore a otto anni».

<sup>399</sup> Per approfondimenti sulle conseguenze della violazione del D.A.SPO, v. PAVICH G., BONOMI A., *DASPO e problemi di costituzionalità*, cit., p. 3 ss.

## 8.2. L'estensione del D.A.SPO ai potenziali terroristi.

La *ratio* dell'estensione del D.A.SPO ai potenziali terroristi è quella di impedire loro l'accesso a luoghi, quali quelli ove si svolgono le manifestazioni sportive, solitamente molto affollati, nei quali, dunque, l'eventuale commissione di un attentato terroristico potrebbe causare un gran numero di vittime. Tale intento, del resto, è esplicitato dalla stessa relazione illustrativa allo schema di d.l., che, in particolare, giustifica l'intervento normativo in commento sottolineando che: «è noto che le manifestazioni sportive, costituendo momento di aggregazione di persone, possano rappresentare un obiettivo sensibile per potenziali attacchi terroristici».

Il che, del resto, è esattamente quanto si è verificato il 13 novembre 2015 a Parigi: dei numerosi attentati terroristici che hanno colpito la città quel giorno, uno è stato perpetrato proprio lungo la via che percorre lo Stade de France.

Tuttavia, la scelta operata dal governo – scelta che per altro assume un eminente valore simbolico e la cui permanenza in pianta stabile nel nostro ordinamento è subordinata alla conversione ad opera del Parlamento – non convince fino in fondo.

In particolare, ci lascia perplessi il fatto che il legislatore abbia scelto di accomunare, anche sotto il profilo della pericolosità per la sicurezza pubblica, categorie di soggetti così diverse tra loro: da un lato, il potenziale terrorista, che magari mai ha preso parte ad un evento sportivo – pericoloso perché si teme possa commettere un attentato terroristico –, dall'altro, il “tifoso violento”, cui viene vietato l'accesso allo stadio proprio in ragione di precedenti comportamenti tenuti in occasione delle partite, pericoloso perché si teme che alla “prossima sfida” possa reiterare tali condotte.

Forse, anziché introdurre un nuovo strumento di prevenzione del terrorismo, così ulteriormente complicando il sistema, sarebbe bastato aggiungere il divieto di accesso ai luoghi ove si svolgono le manifestazioni sportive nel catalogo di quelle prescrizioni facoltative che l'autorità giudiziaria può imporre avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale in sede di applicazione della sorveglianza speciale.

## 9. Breve riepilogo: l'attuale morfologia dell'arsenale preventivo

Il volto contemporaneo delle misure di prevenzione personali del terrorismo – come abbiamo cercato di dimostrare nei paragrafi precedenti – è, dunque, il risultato di una stratificazione normativa che prende le mosse dalla nascita del Regno d'Italia (e dalla “prevenzione del dissenso politico”) e che si dipana, lungo l'arco dei decenni, sino a designarne l'attuale morfologia.

Prima di passare ad analizzare il ventaglio dei principi costituzionali e convenzionali che compongono lo statuto delle misure di prevenzione del terrorismo, riteniamo opportuno riepilogare brevemente i profili più rilevanti della disciplina, rinviando ai capitoli successivi per una più approfondita analisi delle “questioni spinose”.

Ad oggi, le misure di prevenzione personali del terrorismo “tradizionali” – sorveglianza speciale, con eventuale aggiunta dell'obbligo o del divieto di soggiorno, nonché l'espulsione, ove si tratti di soggetto straniero – possono essere adottate nei confronti di coloro che, ritenuti pericolosi per la sicurezza pubblica, rientrano in una delle seguenti fattispecie soggettive: a) i soggetti indiziati per uno dei delitti, consumati o tentati, con finalità di terrorismo di cui all'art. 51, co. 3-*quater*, c.p.p.; b) coloro che, operando in gruppo o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero atti esecutivi, diretti a commettere un reato con finalità di terrorismo, anche internazionale, ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegua le finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*sexies* c.p.; c) coloro che, al di fuori dell'ipotesi appena menzionata, essendo già stati condannati per un delitto in materia di armi, pongano in essere un comportamento successivo dal quale si evince la proclività a commettere un delitto della stessa specie per finalità di terrorismo, anche internazionale; d) gli istigatori, i mandanti e i finanziatori delle condotte menzionate dalle predette fattispecie di “pericolosità terroristica”.

A fronte poi dell'elevato rischio che i “potenziali terroristi” possano allontanarsi dal territorio, si prevede ora che nei confronti di tali soggetti il questore possa disporre – contestualmente alla proposta della misura – il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione di validità dei documenti equipollenti ai fini dell'espatrio; poteri questi che si affiancano a quelli previsti in capo al presidente del Tribunale nelle more del

procedimento preventivo (temporaneo ritiro del passaporto e imposizione provvisoria dell'obbligo e del divieto di soggiorno nel caso sussistano motivi di particolare gravità). La violazione del divieto di espatrio che consegue all'adozione dei provvedimenti appena menzionati integra gli estremi della fattispecie di reato di cui all'art. 75-bis cod. antimafia, punita con la pena della reclusione da uno a cinque anni. Quest'ultima si affianca, in particolare, alle fattispecie di reato previste in termini generali per l'ipotesi dell'inosservanza delle prescrizioni che ineriscono alla sorveglianza speciale, al divieto e all'obbligo di soggiorno (art. 75 cod. antimafia).

Infine, ad inasprire il regime conseguente all'applicazione di una misura di prevenzione del terrorismo, interviene la circostanza aggravante di cui all'art. 71 cod. antimafia, che prevede l'aumento di pena da un terzo alla metà nell'ipotesi in cui uno dei reati terroristici di cui agli artt. 270-bis e seguenti c.p. sia commesso da un soggetto già sottoposto a misura di prevenzione. La *ratio* di tale aumento di pena è, dunque, quella di «fornire un apparato sanzionatorio più grave nei confronti di chi ha commesso delitti di evidente matrice terroristica pur essendo sottoposto o essendovi stato ad uno strumento di prevenzione personale e, quindi, essendo già stato ritenuto secondo la nostra legislazione un soggetto pericoloso socialmente»<sup>400</sup>.

A tale quadro deve aggiungersi la recente modifica apportata dal d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, che ha incluso anche i potenziali terroristi – già soggetti della prevenzione tradizionale – tra le categorie di destinatari della misura di prevenzione questorile disciplinata dall'art. 6, co. I, legge 401/1989: il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono le manifestazioni sportive, meglio noto con l'acronimo D.A.SPO. D'ora in poi, quindi, e sempre ammesso che il Parlamento converta tale decreto legge, la prevenzione antiterrorismo potrà disporre anche di tale strumento.

Così ricostruita, per sommi capi, la genealogia e l'attuale morfologia del sistema della prevenzione personale del terrorismo, possiamo ora procedere ad individuare i principi di rango costituzionale e convenzionale che sovrintendono – o quantomeno dovrebbero sovrintendere – la materia oggetto del nostro studio.

---

<sup>400</sup> CORTESI M.F., *Il decreto antiterrorismo – I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, cit., p. 959.

CAPITOLO II  
LE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI DEL TERRORISMO  
SOTTO LALENTE DELLA COSTITUZIONE E  
DELLA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO

SEZIONE I

I PARAMETRI COSTITUZIONALI CHIAMATI IN CAMPO E LE “OPERAZIONI DI SALVATAGGIO”  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE: È ORA DI CAMBIARE LA ROTTA?

SOMMARIO: 1. La ricostruzione dello statuto costituzionale delle misure di prevenzione personali del terrorismo: difficoltà e limiti. – 2. La legittimità della finalità di prevenzione del terrorismo: il principio di prevenzione e sicurezza sociale. – 3. Le misure di prevenzione personali tra l’art. 13 e l’art. 16 della Costituzione. – 4. Misure di prevenzione personali e principio di legalità. – 4.1. Principio di legalità e tipizzazione delle fattispecie di pericolosità: l’asserito “diverso rigore” della legalità nell’ambito delle misure di prevenzione. – 4.1.1. In particolare, la tipizzazione della fattispecie di pericolosità terroristica. – 4.2. Principio di legalità e determinatezza delle prescrizioni imposte. – 5. La necessaria attualità della pericolosità sociale del sospetto terrorista. – 6. Necessità e proporzionalità del sistema di prevenzione personale del terrorismo, o necessità di un cambiamento di rotta della Corte costituzionale?

**1. La ricostruzione dello statuto costituzionale delle misure di prevenzione personali del terrorismo: difficoltà e limiti.**

Il silenzio serbato dalla Costituzione in punto di misure di prevenzione ha dato adito, sin da subito, a numerosi dubbi circa la compatibilità di tali istituti con il “nuovo” assetto, per l’appunto, costituzionale. E, infatti, il sistema prevenzionale, non più svincolato da una cornice sovraordinata di principi di riferimento, deve ora fare i conti con il rilievo costituzionale dei diritti e delle libertà su cui le misure di prevenzione vanno ad incidere<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul punto v. BARILE P., *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984, p. 137. L’Autore, in particolare, evidenzia che «rifiutata in sede costituente ogni discussione approfondita in proposito, espressamente allo scopo di non riconoscerle (o forse di ignorarle, evitando i problemi), le misure di prevenzione si trovarono nel 1948 in una sorta di vuoto istituzionale».

Secondo una diffusa impostazione, «la disattenzione dei Costituenti nei confronti di tali misure non fu casuale e dovrebbe essere tendenzialmente letta alla stregua di una riconosciuta estraneità di esse rispetto al tessuto costituzionale, al suo spirito e alla sua lettera»<sup>2</sup>.

Senza poterci soffermare in questa sede su una compiuta ricostruzione analitica dell'animato dibattito dottrinale in materia<sup>3</sup>, ci basti sottolineare che, nel quadro di un generale scetticismo degli Autori circa la compatibilità costituzionale di tali misure – scetticismo che deriva dalla «difficoltà di reperire norme o principi costituzionali atti a conferire al potere di prevenzione una legittimazione piena all'interno del nostro ordinamento»<sup>4</sup> –, prese di posizione in senso contrario sono sempre provenute dalla Corte costituzionale<sup>5</sup>, oltreché da una parte della dottrina<sup>6</sup>.

A partire dal momento in cui la Consulta ha mosso i suoi primi passi, infatti, ella è ripetutamente intervenuta in punto di prevenzione personale e, pur non esimendosi dal censurare i profili più “stonati” della disciplina, ha di fatto concesso pieno diritto di

---

<sup>2</sup> DOLSO G. P., *Misure di prevenzione e Costituzione*, in FIORENTIN F. (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 16. Nello stesso senso, in precedenza, già ELIA L., *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 22 ss; AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 508 ss.

<sup>3</sup> Sul punto rinviamo, anche per i doverosi riferimenti bibliografici, a GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, 1990, p. 2 ss.; BRICOLA F., *Forme di tutela «ante-delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, in *Le misure di prevenzione*, Atti del Convegno di Studi “Enrico De Nicola”, Milano, 1975, in partic. p. 64 ss.; FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. Disc. pen.*, VII, Torino, 1994, p. 111 ss.; PETRINI D., *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli, 1996, p. 170 ss.; ELIA L., *Libertà personale e misure di prevenzione*, cit., in partic. p. 7 ss.; GUERRINI R., MAZZA L., RIONDATO S., *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, II ed., Cedam, Padova, 2004, p. 21 ss.; CORSO G., *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 334 ss.; AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, cit., p. 499 ss.; NEPPI MODONA G., VIOLANTE L., *Il sistema di prevenzione*, in ID, *Poteri dello Stato e sistema penale. Corso di lezioni universitarie*, Editrice Tirrenia, Torino, 1978, p. 499 ss.; MAIELLO V., *La prevenzione ante delictum: lineamenti generali*, in MAIELLO V. (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione e armi*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 308 ss.; PALAZZO F., *Il principio di determinatezza nel diritto penale*, Cedam, Padova, 1979, pp. 238-247

<sup>4</sup> FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 111.

<sup>5</sup> In tal senso anche DOLSO G. P., *Misure di prevenzione e Costituzione*, cit., p. 29 ss.

<sup>6</sup> In tal senso, v. l'autorevole opinione espressa da NUVOLONE P., voce *Misure di prevenzione e Misure di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, p. 636.

cittadinanza nel nostro ordinamento a tali istituti<sup>7</sup>, riconducendoli ora nell'ambito di applicazione di cui all'art. 13 Cost., ora in quello di cui all'art. 16 Cost., ora ancora di cui all'art. 25 Cost<sup>8</sup>.

A fronte di tale granitica impostazione della Corte costituzionale, della quale ci occuperemo a breve, ci pare dunque senz'altro condivisibile l'autorevole opinione di chi, già vent'anni fa, pur non tacendo i dubbi sulla compatibilità costituzionale delle misure di prevenzione, ammoniva circa l'opportunità di tenere conto «gioco forza [...] della realtà attuale» e invitava ad «adoperarsi quanto meno per dare al sistema vigente la maggior possibile razionalità e il massimo possibile adeguamento ai principi garantistici della Costituzione»<sup>9</sup>.

È, dunque, con quest'ottica che procederemo a “mappare” l'ampia produzione giurisprudenziale della Corte costituzionale, con l'intento di delineare quali siano quei diritti fondamentali che, seppur non direttamente concepiti e formulati in relazione alla materia oggetto del nostro studio, cionondimeno si prestano ad incorniciarne la disciplina.

Alle difficoltà già di per sé connesse a una tale opera ricostruttiva, nel nostro caso se ne aggiunge un'altra: la fattispecie di pericolosità terroristica, a quanto ci consta, non è ancora mai stata sottoposta allo scrutinio della Corte costituzionale. Per tale motivo, non potremo che “prenderemo in prestito” quei principi enunciati nei terreni attigui, che ci pare valgano anche in materia di misure di prevenzione personali del terrorismo.

Prima di procedere in un tale compito, pare opportuno fare due premesse di carattere metodologico.

---

<sup>7</sup> Sul punto v. AMATO G., *Commento all'art. 13*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1977, p. 44. L'Autore in particolare già evidenziava che: «le misure di prevenzione si sono assestate nel sistema, uscendo ben poco scalfite, sia dalla valanga di critiche a cui le si è assoggettate, sia, e con grande facilità, dal vaglio della Corte».

<sup>8</sup> Sul punto v. FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 113. L'Autore rileva, in particolare, che «la Corte costituzionale, dal canto suo, ha assunto un atteggiamento prevalentemente orientato ad affermare e ribadire la legittimità delle misure preventive personali, a condizione tuttavia di subordinarne l'applicazione al rispetto di un insieme di principi e garanzie. Da questo punto di vista, può dirsi che l'operato della Consulta è stato per lo più sorretto dal proposito di «salvare» le misure preventive, correggendone però le più vistose storture in modo da attenuarne il possibile conflitto con la Costituzione Repubblicana».

<sup>9</sup> GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 3.

Una prima, riguarda i profili su cui si concentrerà la nostra indagine. Provare a ricostruire lo “statuto costituzionale” delle misure di prevenzione personali è impresa che, di per sé, richiederebbe un’autonoma trattazione. Per tale motivo, considerate le limitate forze di chi scrive e tenuto conto, soprattutto, dell’oggetto del nostro studio, ci limiteremo ad analizzare quali siano quei principi costituzionali che potrebbero entrare in campo nel settore, più limitato, della prevenzione del terrorismo.

Una seconda premessa attiene alle modalità con cui presenteremo i risultati della nostra indagine. L’esposizione, infatti, più che seguire le cadenze cronologiche degli interventi della Consulta, procederà per “nuclei concettuali”. Una tale scelta ci è parsa la più adeguata a districarci tra il copioso materiale senza perdere di vista l’obiettivo che tale sezione si propone, *i.e.* individuare le garanzie richieste e limiti imposti dalla Costituzione all’intervento preventivo in materia di terrorismo.

## **2. La legittimità della finalità di prevenzione del terrorismo: il principio di prevenzione e sicurezza sociale.**

Prima di procedere nell’individuazione dei diritti costituzionali che entrano in gioco in materia di misure di prevenzione personali – diritti che, come vedremo, delineano condizioni e limiti dell’intervento preventivo stesso – pare necessario soffermarsi brevemente su un profilo di più ampio respiro, vale a dire quello del fondamento costituzionale del “potere preventivo” dello Stato.

Un tale fondamento viene individuato dalla Corte costituzionale, a far data dalla sentenza n. 27 del 1959, nel “principio di prevenzione e di sicurezza sociale”, principio in base al quale

«l’ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra cittadini deve essere garantito, oltre che dal sistema di norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro i pericoli del loro verificarsi in avvenire»<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Così Corte cost., sent. 5 maggio 1959, n. 27.



Il principio in parola – che esprime «una esigenza e regola fondamentale di ogni ordinamento» – è, a parere dei giudici costituzionali, accolto e riconosciuto dalla nostra Carta. A sostegno di tale affermazione, in particolare, vengono richiamate, quali «applicazioni concrete di tale principio»<sup>11</sup>, le limitazioni espressamente previste dall'art. 13 Cost. – che disciplina le restrizioni alla libertà personale, devolute, in caso di necessità e urgenza, anche all'autorità di pubblica sicurezza –; dall'art. 16 Cost. – che ammette le limitazioni alla libertà di circolazione dettate da motivi di sanità e sicurezza –; dall'art. 17 Cost. – che consente di vietare le pubbliche riunioni per comprovati motivi di sicurezza e di incolumità pubblica –; dall'art. 25, co. 3, Cost., che ammette nel nostro ordinamento misure di sicurezza a carico di individui socialmente pericolosi<sup>12</sup>.

Parafrasando le parole della Corte sembra, dunque, potersi affermare che «è il rapporto tra la persona ritenuta socialmente pericolosa e il territorio che giustifica la funzione delle misure di prevenzione personali, teleologicamente orientate a tutelare la collettività, che sul territorio insiste, da probabili manifestazioni antisociali o addirittura criminose e a garantire quindi l'ordinato e pacifico svolgimento delle relazioni sociali»<sup>13</sup>.

Questa impostazione è stata, di fatto, sempre accolta anche dalla giurisprudenza successiva che, talora in maniera laconica<sup>14</sup>, ha riconosciuto nella finalità preventiva una funzione costituzionalmente rilevante<sup>15</sup>; funzione che, a parere della Corte, può essere altresì sussunta nel dettato di cui all'art. 2 Cost., il quale «nell'affermare i diritti inviolabili dell'uomo e i doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale,

---

<sup>11</sup> CORSO G., *L'ordine pubblico*, cit., p. 330.

<sup>12</sup> Corte cost., sent. 27/1959, cit.

<sup>13</sup> FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 62.

<sup>14</sup> Sul punto v. DOLSO G. P., *Misure di prevenzione e Costituzione*, cit., p. 33 che sottolinea che: «nella giurisprudenza successiva, non peraltro priva [...] di indicazioni interpretative di varia natura e portata, viene ad ogni modo tenuta ferma l'impostazione di principio contenuta nella pronuncia del 1959, decisamente orientata alla salvaguardia del sistema di prevenzione [...]. Il tema del fondamento delle misure viene quindi soltanto accennato, per lo più con riferimenti alla giurisprudenza pregressa, limitandosi la Corte a dare per scontata la non incompatibilità di un sistema di misure di prevenzione, accanto al sistema di sanzioni penali, con le norme e i principi costituzionali». Sul punto v. altresì PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2, p. 441.

<sup>15</sup> Cfr. Corte cost., sent. 23 marzo 1964, n. 23; Corte cost., sent. 21 giugno 1966, n. 75; Corte cost., sent. 16 dicembre 1980, n. 177; Corte cost., sent. 1 ottobre 2003, n. 309.

non può escludere che a carico dei cittadini siano disposte quelle restrizioni della sfera giuridica rese necessarie dalla tutela dell'ordine sociale»<sup>16</sup>.

Del resto, come vedremo più avanti (*infra*, sez. II), anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sempre riconosciuto la legittimità della finalità di prevenire la commissione di reati posta alla base dell'applicazione delle misure di prevenzione<sup>17</sup>.

Qualche indicazione ulteriore proviene, poi, dalla sentenza n. 309 del 2003, nella quale i giudici costituzionali, dopo aver richiamato il principio di prevenzione e sicurezza sociale, precisano in che modo debba avvenire il bilanciamento tra la funzione di prevenzione dell'attività criminosa e la tutela dei diritti costituzionalmente riconosciuti. Più in particolare, in quella circostanza, la Corte precisa che:

«i compiti che allo Stato spetta svolgere nella prevenzione dei reati, anche attraverso misure limitative della libertà personale e della libertà di circolazione e soggiorno, da una parte; la connessione, sotto l'aspetto dell'esercizio, con diversi altri diritti costituzionalmente protetti, dall'altra parte, rendono evidente la necessità che il legislatore eserciti la sua discrezionalità in modo equilibrato, per «minimizzare» i costi dell'attività di prevenzione, cioè per rendere le misure in questione, ferma la loro efficacia allo scopo per cui sono legittimamente previste, le meno incidenti possibili sugli altri diritti costituzionali coinvolti»<sup>18</sup>.

Tale attività di “minimizzazione” che, per l'appunto, deve essere finalizzata ad apportare la restrizione minima necessaria tenuto conto delle esigenze di prevenzione nel caso concreto è fondamentale, perché «nella configurazione di tutte le misure limitative della libertà della persona, e dunque anche delle misure di prevenzione, l'esercizio dei diritti costituzionali non può essere sacrificato oltre la soglia minima resa necessaria dalle misure medesime, cioè dalle esigenze in vista delle quali essa sia legittimamente prevista e disposta»<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Corte cost. n. 75/1966, cit. In dottrina, valorizzano anche il principio di uguaglianza sostanziale quale fondamento della prevenzione BRICOLA F., *Forme di tutela «ante-delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, cit., p. 74 ss.; FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte generale*, VII ed., Zanichelli, Bologna, 2014, p. 929.

<sup>17</sup> Cfr. Corte EDU, sent. 22 febbraio 1994, *Raimondo c. Italia*, § 39; Corte EDU, grande camera, sent. 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*, § 194.

<sup>18</sup> Cost. cost., n. 309/2003, cit.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

Alla luce di tale ultima pronuncia giurisprudenziale, pare dunque potersi affermare che la finalità preventiva in tanto trovi copertura costituzionale, in quanto si sostanzia nell'applicazione di misure che, tenuto conto della funzione da esse ricoperta, apportino il minor grado di restrizione necessario: «in altre parole dovrebbero ritenersi ammissibili soltanto quelle limitazioni ai diritti che sono strettamente richieste per rendere efficace la misura adottata»<sup>20</sup>. E dunque, l'idea di proporzionalità e necessità delle misure di prevenzione che pare postulata da tale sentenza, implica che «accanto alle conseguenze che devono ritenersi “naturali” rispetto all'applicazione delle misure di prevenzione, tutte le altre che non sono strettamente funzionali rispetto al raggiungimento delle finalità insite nelle misure di prevenzione, potrebbero essere sospettate di illegittimità costituzionale»<sup>21</sup>.

Quanto detto sin ora vale in termini generali e, dunque, anche ove la finalità di prevenzione sia specificatamente parametrata al settore del terrorismo.

In tale ambito, tuttavia, ove entra in gioco una manifestazione delittuosa che genera grande allarme sociale, risultano particolarmente significative le affermazioni contenute nella già richiamata sentenza n. 309/2003, che paiono chiamare in campo la “proporzionalità” quale criterio per valutare la conformità a Costituzione delle misure di prevenzione personali del terrorismo<sup>22</sup>.

### **3. Le misure di prevenzione personali tra l'art. 13 e l'art. 16 della Costituzione.**

Così chiarito il fondamento costituzionale del potere preventivo dello Stato, occorre ora stabilire quale sia l'ambito di tutela nel quale ricondurre le limitazioni che discendono dall'applicazione delle misure di prevenzione personali e, in particolare, per

---

<sup>20</sup> DOLSO G. P., *Misure di prevenzione e Costituzione*, cit., p. 34.

<sup>21</sup> FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., p. 18.

<sup>22</sup> Sottolinea questo profilo con riferimento, in generale, alle misure di prevenzione personali, DOLSO G. P., *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Arch. pen.*, 2017, 3, p. 21.

quanto qui specificatamente interessa, dall'imposizione della sorveglianza speciale sola o congiunta all'obbligo o al divieto di soggiorno.

Il silenzio della Costituzione sul punto, infatti, oltre a sollevare dubbi in ordine alla compatibilità dell'intero impianto preventivo con il sistema di valori delineato dal nuovo assetto costituzionale, ha altresì, in un certo modo, "demandato" alla Corte costituzionale il compito di individuare, nello specifico, il diritto sul quale insistono le restrizioni connesse all'applicazione delle singole misure preventive e, di conseguenza, le condizioni in presenza delle quali esse possano considerarsi legittime.

La "querelle" ha, in particolare, visto coinvolte la libertà personale di cui all'art. 13 Cost. e la libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost., che integrano distinte estrinsecazioni e manifestazioni della "libertà della persona"<sup>23</sup>.

Ove, infatti, le restrizioni che conseguono all'applicazione delle misure di prevenzione fossero sussunte nell'ambito di applicazione di cui all'art. 13 Cost., la loro legittimità sarebbe subordinata al rispetto della duplice riserva di legge e di giurisdizione: esse dovrebbero cioè essere tassativamente previste dalla legge – che ne deve disciplinare i "casi e i modi" – e potrebbero essere disposte solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria.

Ove, invece, le restrizioni incidessero sulla libertà di circolazione, le misure dovrebbero unicamente osservare la riserva di legge rinforzata posta dall'art. 16 Cost.: esse in tanto si giustificerebbero, in quanto sussumibili in quelle limitazioni stabilite dalla legge in via generale per "motivi di sanità o di sicurezza".

La difficoltà di individuare l'esatta linea di demarcazione tra tali libertà ci pare derivi innanzitutto dalle incertezze in ordine all'esatta definizione del concetto di libertà personale<sup>24</sup>. Il dibattito circa gli esatti contorni di tale nozione, infatti, non solo ha

---

<sup>23</sup> Sul punto v. in particolare la distinzione operata da VASSALLI G., *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in AA. VV., *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, vol. V, Cedam, Padova, 1958, p. 396 ss. L'Autore in particolare individua il *discrimen* tra tali libertà nel fatto che la libertà di circolazione e soggiorno, a differenza della libertà personale, «non [ha] senso se non nella vita di relazione».

<sup>24</sup> In tal senso FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., p. 10.

occupato intensamente la dottrina<sup>25</sup>, ma altresì impegnato la Corte costituzionale, soprattutto nei suoi primi anni di attività.

Come è stato correttamente sottolineato, infatti, un rapido sguardo alla giurisprudenza costituzionale sul punto evidenzia un atteggiamento “oscillante”<sup>26</sup> della Consulta, tra una concezione ristretta di libertà personale – intesa cioè quale esclusiva tutela dell'*habeas corpus*, c.d. «nozione fisica»<sup>27</sup> – e una «nozione più elastica»<sup>28</sup>, che fa essenzialmente leva sul concetto di degradazione giuridica per ricomprendere nell'ambito di tutela dell'art. 13 Cost. anche talune limitazioni che non incidono sulla stretta sfera fisica della persona.

Ad un primo gruppo di sentenze in cui la Corte sembra adottare una concezione ristretta della libertà personale, da intendersi cioè unicamente quale libertà da ogni coercizione fisica<sup>29</sup>, si contrappone, infatti, un secondo gruppo di pronunce in cui i giudici costituzionali adottano una nozione lata di libertà personale, idonea a ricomprendere anche quelle restrizioni che si sostanziano nell'imposizione di una serie di obblighi di fare e di non fare, tra i quali quello di non uscire la mattina prima e di non

---

<sup>25</sup> Sul punto v., in particolare, le tesi formulate da MORTATI C., *Rimpatrio obbligatorio e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1960, p. 683 ss.; VASSALLI G., *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, cit., in partic. p. 389 ss.; AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, cit., in partic., con riferimento alle misure di prevenzione, p. 510 ss., nonché ID, *Commento all'art. 13*, cit., in partic. p. 30 ss.; ELIA L., *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1964, in partic. p. 948 ss.; BATTAGLINI E., *Rimpatrio coattivo e costituzione*, in *Il Foro padano*, 1951, IV, p. 272.

<sup>26</sup> Sul punto. v. CORSO G., *Profili costituzionale delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma*, in FIANDACA G., COSTANTINO S. (a cura di), *La legge antimafia tre anni dopo. Bilancio di un'esperienza applicativa*, Franco Angeli, Milano, 1986, p. 127. Parla di “incertezza” circa la nozione di volta in volta assunta dalla Corte costituzionale anche ELIA L., *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, cit., p. 938.

<sup>27</sup> AMATO G., *Commento all'art. 13*, cit., p. 37.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Tale è la nozione di libertà personale accolta da Corte cost., sent. 23 giugno 1956, n. 2, in tema di misure di prevenzione, e successivamente ribadita, sempre con riferimento agli istituti preventivi, da Corte cost., sent. 21 giugno 1960, n. 45. Anche al di fuori della “materia preventiva” la Corte ha talora accolto la nozione ristretta di libertà personale; cfr. Corte cost., sent. 9 luglio 1959, n. 49 (in tema di contravvenzione di cui all'art. 652 c.p.) e, più di recente, Corte cost., sent. 9 ottobre 1990, n. 471 (in materia di accertamenti tecnici personali nel procedimento civile). Come vedremo, *infra*, sez. II, par. 3, anche la Corte europea dei diritti dell'uomo sembra per lo più accogliere una nozione ristretta di libertà personale; cfr. in partic., Corte EDU, plen., sent. 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italia*, § 92.

rincasare la sera più tardi di una determinata ora<sup>30</sup>. Tale secondo nucleo gruppo di sentenze<sup>31</sup>, come anticipato, fa essenzialmente leva sul concetto di “degradazione giuridica”, con ciò intendendosi una «menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da potere essere equiparata a quell’assoggettamento all’altrui potere, in cui si concreta la violazione del principio dell’*habeas corpus*»<sup>32</sup>, degradazione che per l’appunto si realizza quale conseguenza della «qualificazione negativa di persona “pericolosa”»<sup>33</sup>.

In ogni caso, al di là della nozione di libertà personale di volta in volta accolta nelle singole sentenze, allorquando si è trattato di pronunciarsi sulle misure “più gravi”, vale a dire sulla sorveglianza speciale, semplice oppure congiunta al divieto o all’obbligo di soggiorno – misure queste sulle quali si concentra il nostro studio, attesa l’inapplicabilità ai sospetti terroristi delle misure imposte dal questore –, ci pare che la Corte costituzionale abbia sempre valutato la legittimità della disciplina preventiva assumendo quale parametro l’art. 13 Cost. e, dunque, subordinandone la legittimità al rispetto della duplice riserva di legge e di giurisdizione<sup>34</sup>.

Come più volte chiarito dalla Corte costituzionale, infatti, «in nessun caso l’uomo potrà essere privato o limitato nella sua libertà se questa privazione o restrizione non

---

<sup>30</sup> Tale è la nozione accolta da Corte cost., sent. 3 luglio 1956, n. 11 e ribadita da Corte cost. sent. 30 giugno 1964, n. 68, nonché, più di recente, da Corte cost., sent. 29 maggio 1995, n. 210, tutte in tema di misure di prevenzione. Tale nozione è stata accolta anche da Corte cost., sent. 22 marzo 1962, n. 30, in tema di rilievi segnaletici, nonché, più di recente, in tema di “soggiorno cautelare”, da Corte cost., sent. 24 novembre 1994, n. 419.

<sup>31</sup> Come rilevato da ELIA L., *Le misure di prevenzione tra l’art. 13 e l’art. 25 della Costituzione*, cit., p. 942, un “tentativo” di raccordo tra le due nozioni di libertà personale può essere ravvisato nella già citata sentenza della Corte costituzionale n. 30 del 1962. Nello stesso senso DOLSO G. P., *Misure di prevenzione e Costituzione*, cit., p. 67. Con la sentenza n. 30/1962, infatti, la Corte costituzionale aveva precisato che «la garanzia dell’*habeas corpus* non deve essere intesa soltanto in rapporto alla coercizione fisica della persona, ma anche alla menomazione della libertà morale quando tale menomazione implichi un assoggettamento totale della persona all’altrui potere».

<sup>32</sup> Corte cost n. 68/1964, cit. In senso critico rispetto a tale nozione, ELIA L., *Le misure di prevenzione tra l’art. 13 e l’art. 25 della Costituzione*, cit., p. 942 ss.

<sup>33</sup> ELIA L., *Le misure di prevenzione tra l’art. 13 e l’art. 25 della Costituzione*, cit., p. 943.

<sup>34</sup> Valutano la legittimità dei profili della sorveglianza speciale, di volta in volta impugnati, alla luce del disposto di cui all’art. 13 Cost., *ex multis*, Corte cost., sent. 23 marzo 1964, n. 23; Corte cost., sent. 9 gennaio 1974, n. 3; Corte cost., sent. 21 maggio 1975, n. 113; Corte cost., sent. 16 dicembre 1980, n. 177. Sul punto v. altresì CORSO G., *Profili costituzionale delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma*, cit., pp. 127-128.

risulti astrattamente prevista dalla legge, se un regolare giudizio non sia stato a tal fine instaurato, se non vi sia provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne dia le ragioni»<sup>35</sup>.

D'altro canto, come evidenziato dai giudici costituzionali a partire dalla sentenza n. 11 del 1956, è il «riconoscimento dei tradizionali diritti di *habeas corpus* nell'ambito del principio di *stretta legalità*» ad assicurare il «contemperamento tra le due fondamentali esigenze di non frapporre ostacoli all'attività di prevenzione dei reati e di garantire il rispetto degli inviolabili diritti della personalità umana»<sup>36</sup>.

Tale, del resto, sembra essere l'impostazione accolta sia dalla legge fondamentale n. 1423 del 1956 – disciplina questa che, come sopra ricordato<sup>37</sup>, fu introdotta proprio per correggere le censure in punto di difetto di giurisdizionalità del procedimento applicativo delle misure di prevenzione rilevate dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 2 e 11 del 1956 – sia, poi, anche dal codice antimafia, che prevede che le «misure “più pesanti” sul piano della libertà personale»<sup>38</sup> possono essere disposte solo dall'autorità giudiziaria all'esito del procedimento preventivo.

Alla luce di quanto sinora detto, per verificare la compatibilità con la Costituzione – e, quindi, per i motivi anzidetti, *in primis* con l'art. 13 Cost. – dell'intervento preventivo nelle forme della sorveglianza speciale, eventualmente abbinata all'obbligo o al divieto di soggiorno, ci pare dunque fondamentale stabilire quali siano le implicazioni che il principio di legalità esercita, con particolare riguardo a: a) la modalità di tipizzazione delle fattispecie di pericolosità (*infra*, § 4.1.); b) l'individuazione dei destinatari dell'intervento preventivo in materia di terrorismo (*infra*, § 4.1.1.); c) la determinazione delle prescrizioni applicabili al sospetto terrorista (*infra*, § 4.2.).

---

<sup>35</sup> Corte cost., sent. 3 luglio 1956, n. 11.

<sup>36</sup> Corte cost., n. 11/56, cit.

<sup>37</sup> Sul punto v. *supra*, cap. I, sez. I, par. 3.2.

<sup>38</sup> FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., p. 15.

#### 4. Misure di prevenzione personali e principio di legalità.

La riconduzione della sorveglianza speciale – sola o congiunta all’obbligo o al divieto di soggiorno – nell’ambito di tutela di cui all’art. 13 Cost. impone che la disciplina preventiva ad essa legata sia compatibile con il principio di legalità in tutte le sue “declinazioni”.

Per il vero, la subordinazione della disciplina preventiva al rispetto del principio di legalità viene talora affermata dalla Corte costituzionale anche percorrendo un’altra strada: vale a dire il sentiero tracciato dall’art. 25, co. 3, Cost.<sup>39</sup>. Pur operando gli opportuni distinguo tra misure di prevenzione e misure di sicurezza<sup>40</sup>, infatti, la Consulta sembra valorizzare il fatto che entrambe «trovino causa» nella pericolosità sociale dell’individuo<sup>41</sup> al fine di “traslare” le garanzie di cui all’art. 25 co. 3, anche alla materia delle misure di prevenzione<sup>42</sup>.

In ogni caso «lo si ancori all’art. 13 ovvero all’art. 25, terzo comma, Cost.»<sup>43</sup>, poiché è all’operatività del principio di legalità che si riconnettono talune delle principali garanzie costituzionali in tema di prevenzione – nonché alcune delle più importanti sentenze del Giudice delle leggi in materia – pare opportuno “scomporre” l’analisi degli influssi che la legalità esercita con riferimento ai diversi “momenti” della prevenzione cui abbiamo già sopra fatto cenno.

---

<sup>39</sup> La Corte costituzionale valuta il rispetto, da parte delle misure di prevenzione, del principio di legalità anche alla luce del disposto di cui all’art. 25 co. 3 Cost., a titolo esemplificativo, nelle sentenze: Corte cost., sent. 4 marzo 1964, n. 23; Corte cost., sent. 16 dicembre 1980, n. 177; Corte cost., sent. 21 aprile 1983, n. 126; Corte cost., sent. 419/1994, cit.

<sup>40</sup> Sul punto v. Corte cost., sent. n. 27/1959, cit.; Corte cost., sent. 68/1964, cit.; Corte cost., sent. 177/1980, cit. Per una panoramica della giurisprudenza costituzionale in punto di “comparazione” tra misure di prevenzione e misure di sicurezza, v. DOLSO G. P., *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 22 ss.

<sup>41</sup> Così Corte cost., n. 27/1959, cit.

<sup>42</sup> In particolare, la già menzionata sentenza n. 419/1994, evidenzia che: «la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione – in quanto limitative, a diversi gradi, della libertà personale – è necessariamente subordinata, innanzitutto, all’osservanza del principio di legalità, individuato nell’art. 13, secondo comma, della Costituzione, nonché nell’art. 25, terzo comma, della Carta medesima, nel quale, pur se riferito espressamente alle “misure di sicurezza”, è stata solitamente rinvenuta la conferma di tale principio anche per la categoria delle misure di prevenzione, data l’identità del fine (prevenzione dei reati) perseguito da entrambe (ritenute due *species* di un unico *genus*), aventi a presupposto la pericolosità sociale dell’individuo».

<sup>43</sup> Così Corte cost., n. 177/1980, cit.



Prima di procedere in tal senso si rende tuttavia opportuna una premessa di carattere terminologico. Nel prosieguo utilizzeremo l'espressione "principio di determinatezza" per esprimere l'esigenza che le leggi siano formulate in termini chiari e precisi a garanzia della libertà e della sicurezza del cittadino. Tale scelta linguistica è dettata dall'impostazione accolta dalla Corte costituzionale, sebbene, da un punto di vista teorico, sarebbe più corretto parlare di principio di precisione<sup>44</sup>, «dal momento che di questo si tratta: della necessità che le previsioni di legge siano formulate in termini precisi, in modo da assumere contorni netti e chiari»<sup>45</sup>.

#### 4.1. Principio di legalità e tipizzazione delle fattispecie di pericolosità: l'asserito "diverso rigore" della legalità nell'ambito delle misure di prevenzione.

Il primo "momento" in cui il principio di legalità esercita il suo influsso è quello della tipizzazione delle fattispecie di pericolosità ad opera del legislatore. La Corte costituzionale ha, infatti, sempre sottolineato la necessità che sia garantita una sufficiente determinatezza nella descrizione legislativa di quei presupposti di fatto «dal cui accertamento dedurre il giudizio, prognostico, sulla pericolosità sociale del soggetto»<sup>46</sup>. E, dunque, l'applicazione della misura, sebbene legata, nella maggioranza dei casi, ad un giudizio prognostico, deve trovare il presupposto necessario in «fattispecie di pericolosità, previste – descritte – dalla legge»<sup>47</sup>.

A tal proposito, la Corte, valorizzando le "specificità" proprie del diritto della prevenzione, riconosce innanzitutto che:

«nella descrizione delle fattispecie il legislatore debba normalmente procedere con criteri diversi da quelli con cui procede nella determinazione degli elementi costitutivi di una figura criminosa, e possa far riferimento anche a

---

<sup>44</sup> MARINUCCI G., DOLCINI E., GATTA G. L., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, VII ed., Giuffrè, Milano, 2018, p. 71 ss.

<sup>45</sup> BASILE F., *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, in *Dir. pen. cont.*, 20 luglio 2018, p. 1, nt. 1.

<sup>46</sup> Corte cost., n. 177/1980, cit.

<sup>47</sup> Corte cost., sent. 22 dicembre 1980, n. 177. Sul punto v. BASILE F., *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, in *Dir. pen. cont.*, 20 luglio 2018, in partic. p. 2 ss.

elementi presuntivi, corrispondenti però sempre a comportamenti obiettivamente identificabili»<sup>48</sup>.

Ciò si traduce, in termini concreti, nel fatto che il legislatore possa ancorare l'applicabilità delle misure di prevenzione «non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma a un complesso di comportamenti che costituiscano una “condotta”, assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale»<sup>49</sup>. La *ratio* della legittimità di una simile formulazione, infatti, è da individuarsi, a parere dei giudici, nelle caratteristiche proprie dell'esercizio – di rilievo costituzionale – del potere preventivo da parte dello Stato.

La circostanza che le fattispecie preventive si riferiscano non già a “fatti”, bensì a “condotte” sintomatiche della pericolosità del proposto, però, «non vuol dire minor rigore, ma diverso rigore nella previsione e nella adozione delle misure di prevenzione, rispetto alla previsione dei reati e alla irrogazione delle pene»<sup>50</sup>.

Tale pronuncia sembra, dunque, postulare un diverso *standard* di legalità al metro del quale valutare le fattispecie preventive, che si distingue rispetto a quello previsto dall'art. 25 Cost. per i reati, le pene e le misure di sicurezza, sebbene – come acutamente osservato da una parte della dottrina – appare quantomeno difficoltoso individuare esattamente in cosa consista questo “tipo diverso di rigore”<sup>51</sup>.

In ogni caso, come chiarito in altra occasione, «decisivo è che anche per le misure di prevenzione, la descrizione legislativa, la fattispecie legale, permetta di individuare la o le condotte dal cui accertamento nel caso concreto possa fondatamente dedursi un giudizio prognostico»<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Corte cost., n. 23/1964.

<sup>49</sup> Corte cost., n. 23/1964, cit. In quella circostanza, peraltro, la Corte ritenne che le fattispecie di pericolosità generica allora previste dall'art. 1 della legge n. 1423/1956 fossero compatibili con lo *standard* di diverso rigore: esse, infatti, ammettono l'applicazione delle misure di prevenzione non già sulla base di meri sospetti, ma sulla base di un'oggettiva valutazione di fatti, dai quali deve risultare la condotta abituale o il tenore di vita della persona, o la loro sintomaticità quali manifestazioni concrete della proclività a delinquere.

<sup>50</sup> *Ibidem*. In senso critico rispetto alle conclusioni cui perviene la Corte, v. NUVOLONE P., *Legalità e prevenzione*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 197 ss.

<sup>51</sup> ELIA L., *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, cit., pp. 939-940.

<sup>52</sup> Corte cost., n. 177/1980, cit. In tale occasione, peraltro, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, proprio per violazione del principio di legalità – *sub specie* di principio di

A tal fine, peraltro, come chiarito dai giudici, è irrilevante il fatto che la descrizione normativa della fattispecie di pericolosità abbia ad oggetto una singola condotta oppure una pluralità di condotte, «posto che apprezzabile può essere sempre e soltanto il comportamento o contegno di un soggetto nei confronti del mondo esterno, come si esprime attraverso le sue azioni od omissioni»<sup>53</sup>.

Viceversa, esercita un peso rilevante ai fini della determinatezza della fattispecie preventiva, il riferimento – esplicito o implicito – ai reati che si vuole prevenire mediante la previsione legale di una determinata categoria di destinatari. Come chiarito dai giudici costituzionali, infatti,

«le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, al o ai reati o alle categorie di reati della cui prevenzione si tratta, talché la descrizione della o delle condotte considerate acquista tanto maggiore determinatezza in quanto consenta di dedurre dal loro verificarsi nel caso concreto la ragionevole previsione (del pericolo) che quei reati potrebbero venire consumati ad opera di quei soggetti»<sup>54</sup>.

Infine, la Corte evidenzia le implicazioni che la sufficiente precisione nella formulazione delle fattispecie preventive esercita in punto di effettiva giurisdizionalità del procedimento finalizzato all'applicazione della singola misura:

«invero, se giurisdizione in materia penale significa applicazione della legge mediante l'accertamento dei presupposti di fatto per la sua applicazione attraverso un procedimento che abbia le necessarie garanzie, *tra l'altro di serietà probatoria*, non si può dubitare che anche nel processo di prevenzione la

---

precisione – della categoria dei “proclivi a delinquere” allora disciplinata dall’art. 1 n. 3 della l. 1423/1956 e ciò poiché «la disposizione [...] non descrive [...] né una o più condotte, né alcuna “manifestazione” cui riferire, senza mediazioni, un accertamento giudiziale. Quali “manifestazioni” vengano in rilievo è rimesso al giudice (e, prima di lui, al pubblico ministero ed alla autorità di polizia proponenti e segnalanti) già sul piano della definizione della fattispecie, prima che su quello dell’accertamento. I presupposti del giudizio di “proclività a delinquere” non hanno qui alcuna autonomia concettuale dal giudizio stesso. *La formula legale non svolge, pertanto, la funzione di un'autentica fattispecie, di individuazione, cioè, dei “casi” (come vogliono sia l’art. 13, che l’art. 25, terzo comma, Cost.), ma offre agli operatori uno spazio di incontrollabile discrezionalità*». Sulla “cifra di civiltà garantistica” introdotta da tale sentenza v. MAIELLO V., *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in BASILE F. (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia*, in *Giur. it.*, 2015, p. 1524.

<sup>53</sup> Corte cost., n. 177/1980, cit.

<sup>54</sup> Corte cost., n. 177/1980, cit.

prognosi di pericolosità (demandata al giudice e nella cui formulazione sono certamente presenti elementi di discrezionalità) non può che poggiare su presupposti di fatto “previsti” dalla legge e, perciò, passibili di accertamento giudiziale. L'intervento del giudice (e la presenza della difesa, la cui necessità è stata affermata senza riserve) nel procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione *non avrebbe significato sostanziale (o ne avrebbe uno pericolosamente distorto la funzione giurisdizionale nel campo della libertà personale)* se non fosse preordinato a garantire, nel contraddittorio tra le parti, l'accertamento di fattispecie legali predeterminate<sup>55</sup>.

Di grande importanza appare il fatto che il Giudice delle leggi abbia evidenziato le reciproche implicazioni tra principio di legalità e garanzie giurisdizionali<sup>56</sup>: il ruolo svolto dalla riserva di giurisdizione risulterebbe infatti “compromesso” se le fattispecie su cui si fonda il giudizio prognostico di pericolosità non fossero sufficientemente (pre-)determinate<sup>57</sup>. Il processo di giurisdizionalizzazione della disciplina preventiva, ove non andasse «di pari passo ad uno sforzo di circostanziazione nella elaborazione legislativa delle fattispecie di pericolosità»<sup>58</sup>, sarebbe, infatti, «più illusorio che reale»<sup>59</sup>.

#### 4.1.1. In particolare, la tipizzazione della fattispecie di pericolosità terroristica.

Qualche indicazione più precisa in punto di formulazione delle fattispecie preventive e individuazione dei potenziali destinatari delle misure di prevenzione personali è fornita dalla Corte nella già menzionata sentenza n. 177/1980 proprio con riferimento alla fattispecie di pericolosità politica allora prevista dall'art. 18 n. 1 della

---

<sup>55</sup> Corte cost., n. 177/1980, cit.

<sup>56</sup> In tal senso FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 114.

<sup>57</sup> Sottolineano tale profilo PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, cit., pp. 449-450; DOLSO G. P., *Misure di prevenzione e Costituzione*, cit., p. 58.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> CHIAVARIO M., *Libertà personale e misure di prevenzione*, in ELIA L., CHIAVARIO M. (a cura di), *La libertà personale*, Utet, Torino, 1978, p. 272. Nello stesso senso DOLSO G. P., *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 43 che evidenzia: «l'assenza di una rigorosa predeterminazione della fattispecie fa dunque smarrire all'intervento giurisdizionale la caratura garantistica che lo dovrebbe connotare».

legge Reale, nella quale abbiamo individuato l'antecedente dell'attuale fattispecie di pericolosità terroristica<sup>60</sup>.

Ancorché in quella circostanza gli “atti preparatori obiettivamente rilevanti” presi in considerazione dal Giudice delle leggi fossero quelli diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato attraverso la commissione di uno dei delitti ivi tassativamente elencati, si ritiene che le conclusioni cui è pervenuto valgano anche con riferimento a quegli atti volti a commettere un reato con finalità di terrorismo (anche internazionale) attualmente rilevanti ai sensi dell'art. 4, lett. d), d.lgs. 159/2011 stante la pressoché identica formulazione e struttura delle due fattispecie di pericolosità, quella “politica” del 1975, e quella “terroristica” attuale. La diversità dell'obiettivo cui gli atti sono teleologicamente rivolti, infatti, non ci pare una ragione sufficiente per escludere l'operatività dei principi enunciati dalla Corte con riferimento alla fattispecie di pericolosità politica.

Quattro le importanti “*guidelines*” fornite all'interprete dalla sentenza n. 177/1980.

1. La prima preziosa indicazione fornita dai giudici, con un'*actio finium regundorum*, attiene alla delimitazione del raggio d'azione della fattispecie preventiva<sup>61</sup>. Gli atti preparatori che possono essere assunti a fondamento dell'applicazione della misura di prevenzione sono da identificarsi in quegli atti che – pur non arrivando a segnare l'inizio dell'esecuzione di una fattispecie criminosa – «a partire dalla prima manifestazione esterna del proposito delittuoso, predispongono i *mezzi* e creano le *condizioni* per il delitto»<sup>62</sup>. L'atto preparatorio preventivamente rilevante – da tenere distinto rispetto all'ipotesi del tentativo – consiste cioè «in una manifestazione esterna del proposito delittuoso che abbia un carattere strumentale rispetto alla realizzazione, non ancora iniziata, di una figura di reato»<sup>63</sup>.

Alla luce di tale indicazione, dunque, non ci pare affatto peregrino ipotizzare che, nel corso del giudizio di prevenzione, sia necessario provare la strumentalità (e dunque la

---

<sup>60</sup> Sul punto v. *supra*, cap. I, sez. I, par. 1 e sez. II par. 1.

<sup>61</sup> Sul punto v. anche quanto detto *supra*, cap. I, sez. II, par. 1.1.

<sup>62</sup> Corte cost., sent., 16 dicembre 1980, n. 177.

<sup>63</sup> *Ibidem*. Viceversa, gli atti esecutivi – che, come sappiamo, dal 2017 possono fondare anch'essi l'applicazione di una misura di prevenzione al sospetto terrorista – sono quegli atti dai quali «può dedursi la direzione univoca dell'atto stesso a provocare proprio il risultato criminoso voluto dall'agente», cfr. Corte cost. n. 177/1980, cit. Insomma, gli stessi atti che rilevano ai fini dell'applicazione del tentativo.

il carattere servente<sup>64</sup>) di un atto rispetto alla possibile realizzazione di una specifica fattispecie di reato, non essendo sufficiente a tal fine un generico riferimento alla categoria dei delitti valorizzata dalla fattispecie preventiva. In altre parole, si potrebbe ipotizzare che l'operatività della fattispecie preventiva sia subordinata al fatto che sia «data la prova della relazione di strumentalità che il soggetto deve aver instaurato in concreto tra gli atti preparatori e lo scopo criminoso»<sup>65</sup>.

2. Con la seconda indicazione, poi, la Corte pone l'accento sul significato da attribuirsi all'inciso "obiettivamente rilevanti". Tale segmento di fattispecie, avverte la Corte, «richiama non solo e non tanto il dato, ovvio, della rilevanza esterna dell'atto quanto la sua significatività rispetto al fine delittuoso perseguito dall'agente»<sup>66</sup>.

Alla luce di tale affermazione, ci sentiamo di concordare con quella dottrina che già evidenziava la necessità che gli atti preparatori su cui poggia l'applicazione della misura di prevenzione siano «obiettivamente adeguati alla realizzazione dello scopo»: costituiscano cioè «delle *condiciones sine quibus non* per la realizzazione dello scopo, o [siano] comunque adeguati a facilitare la realizzazione di quest'ultimo»<sup>67</sup>. A ben vedere, una tale verifica – che per certi aspetti potrebbe essere equiparata alla verifica del requisito dell'idoneità ai fini del tentativo punibile – consentirebbe di dare rilievo solo a quegli atti che siano invero *significativi* rispetto allo scopo perseguito dal soggetto, si da espungere dall'ambito di applicazione della fattispecie preventiva quegli atti che, invece, pur lasciando trapelare l'intento dell'agente, si rivelino insignificanti rispetto allo scopo perseguito<sup>68</sup>.

3. La terza e, come vedremo, anche la quarta indicazione fornita dalla Corte costituzionale, a mo' di *obiter dictum*, attengono, infine, ai rapporti tra gli atti preparatori rilevanti ai fini dell'applicazione della fattispecie preventiva e i delitti cui tali atti sono teleologicamente rivolti.

---

<sup>64</sup> Parla di "carattere servente" nell'interpretazione della nozione di atti preparatori GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 16.

<sup>65</sup> PALAZZO F., *La recente legislazione penale*, III ed., Cedam, Padova, 1985, p. 274.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

<sup>67</sup> PALAZZO F., *La recente legislazione penale*, cit., p. 274. Contra, GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 16.

<sup>68</sup> GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 16.

Con la terza indicazione, infatti, la Corte precisa che gli atti preparatori «in tanto possono venire in considerazione per l'applicazione di misure di prevenzione in quanto non costituiscano figure autonome di reato»<sup>69</sup>. Da tale affermazione sembrerebbe, dunque, discendere la considerazione tale per cui, ove l'atto preparatorio diretto a commettere un attentato terroristico integri, di per sé, gli estremi di una fattispecie incriminatrice, esso non potrà essere valorizzato ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione e ciò, aggiungiamo noi, a prescindere dal fatto che sia stato o meno instaurato un procedimento penale in relazione a quella medesima condotta. Tale conclusione, ove corretta, avrebbe una grande portata proprio in materia di prevenzione del terrorismo: ove – come sarà messo in evidenza nel corso del capitolo IV – i comportamenti valorizzati in sede preventiva finiscono spesso con il coincidere con le condotte poste a fondamento di un'accusa penale.

4. Con la quarta indicazione, infine, la Corte precisa che ove il «materiale probatorio [sia] ritenuto inidoneo o insufficiente per fondare un'affermazione di responsabilità» in ordine a taluna delle figure di reato cui si relazionano gli atti preparatori, il medesimo materiale non potrà poi «essere diversamente valutato quando si tratti di accertare, per l'applicazione di misure di prevenzione, la sussistenza del medesimo atto preparatorio».

Le ultime due indicazioni abbozzate dalla Corte nella sentenza n. 177/1980 – che, per il vero, non ci pare abbiano trovato seguito nella giurisprudenza costituzionale – paiono compatibili, in linea generale, con l'orientamento piuttosto consolidato assunto dalla giurisprudenza di legittimità. Quest'ultima, come meglio vedremo anche nel corso del quarto capitolo<sup>70</sup>, valorizza il principio dell'autonomia tra procedimento penale e procedimento preventivo – nonché la diversa “grammatica probatoria” che li contraddistingue – per affermare che, ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione, il giudice di merito possa utilizzare:

«elementi di prova o di tipo indiziario tratti da procedimenti penali, anche se non ancora definiti con sentenza irrevocabile, e, in tale ultimo caso, anche a prescindere dalla natura delle statuizioni terminali in ordine all'accertamento

---

<sup>69</sup> Corte cost., n. 177/1980, cit.

<sup>70</sup> Sul punto v. *infra*, cap. IV, par. 4.5.

della responsabilità. Sicché, pure l'assoluzione, anche se irrevocabile, [...] non comporta la automatica esclusione della pericolosità sociale, potendosi il relativo scrutinio fondare *sia sugli stessi fatti storici in ordine ai quali è stata esclusa la configurabilità di illiceità penale*, sia su altri fatti acquisiti o autonomamente desunti nel giudizio di prevenzione»<sup>71</sup>.

Tuttavia, occorre individuare un limite nella possibilità di “travasare” gli elementi probatori da una sede all'altra quando l'esclusione della responsabilità in sede penale poggia, in tutto o in parte, sull'affermazione circa l'insussistenza di quei medesimi comportamenti o atti che, invece, si vogliono porre a fondamento dell'applicazione della misura di prevenzione<sup>72</sup>.

Inoltre, ma si tratta di affermazioni che non potranno che essere verificate all'esito del presente lavoro, potrebbe non essere infruttuoso recuperare le affermazioni ormai risalenti della Corte costituzionale nel quadro di un (ri-)pensamento dei rapporti tra sistema penale e preventivo soprattutto in quei settori, quale la prevenzione del terrorismo, in cui più “attuale” è il pericolo paventato dalla dottrina in ordine al ruolo “surrogatorio” assunto dal diritto della prevenzione rispetto alla repressione penale, qualora, per carenza del compendio probatorio o per altri motivi, non sia possibile giungere ad una sentenza di condanna<sup>73</sup>.

#### 4.2. Principio di legalità e determinatezza delle prescrizioni imposte.

La Corte costituzionale si è poi pronunciata sul rispetto del principio di legalità – *sub specie* di determinatezza – da parte delle prescrizioni che l'autorità giudiziaria può o deve imporre in sede di applicazione della sorveglianza speciale. Come vedremo a breve, è questo un settore in cui i giudici costituzionali hanno compiuto numerose “operazioni di

---

<sup>71</sup> Cass., sez. U, 25 marzo 2010 (dep. 9 aprile 2010), n. 13426.

<sup>72</sup> Sul punto v. le recenti indicazioni fornite da Cass., sez. I, sent. 19 aprile 2018 (dep. 3 ottobre 2018), n. 43826, in *Dir. pen. cont.*, 22 ottobre 2018, con nota di MENDITTO F., *Misure di prevenzione e Corte europea*, in attesa della Corte costituzionale.

<sup>73</sup> FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte generale*, VII ed., Zanichelli, Bologna, 2014, p. 915 e p. 928 con specifico riferimento alle fattispecie di pericolosità politica introdotte dalla legge Reale. Nello stesso senso, FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., p. 28.



salvataggio”, respingendo di fatto tutte le censure mosse alle prescrizioni di volta in volta impugnate.

Ciò è accaduto, ad esempio, negli anni ‘80, con riferimento alla prescrizione obbligatoria del divieto di partecipare a pubbliche riunioni<sup>74</sup>. Sollecitata dall’ordinanza di rimessione a pronunciarsi sul rispetto del «principio di stretta legalità di cui all’art. 25 Cost., per la indeterminatezza dei criteri dettati al giudice dalla stessa disposizione di legge», la Corte ha rigettato le censure, dichiarando, in poche parole, che la prescrizione è «espressa in termini assolutamente tassativi e non lascia alcun margine di discrezionalità al giudice che deve applicarla “in ogni caso” e cioè a tutti i sorvegliati speciali»<sup>75</sup>.

Tale valutazione della Corte costituzionale, come meglio vedremo nella prossima sezione<sup>76</sup>, non viene invece condivisa dalla Corte europea dei diritti dell’uomo che, nella recente sentenza *De Tommaso c. Italia*<sup>77</sup>, ha invece espresso seria “preoccupazione” in relazione alla prescrizione in commento. Cade nel mirino, in particolare, la mancata indicazione, nella previsione legislativa, dei limiti spaziali e temporali che circostanziano il divieto di partecipare a pubbliche riunioni: ciò renderebbe la determinazione del *quantum* della limitazione alla libertà di riunione compromessa dall’applicazione di tale divieto unicamente il frutto della scelta discrezionale dell’autorità giudiziaria.

---

<sup>74</sup> Corte cost., sent. 21 aprile 1983, n. 126.

<sup>75</sup> *Ibidem*. La medesima prescrizione, per il vero, era già stata posta sotto lo scrutinio della Corte costituzionale negli anni ‘50. In quella circostanza (Corte cost., sent. 20 aprile 1959, n. 27.), la Corte era stata sollecitata dall’ordinanza di rimessione a pronunciarsi in ordine alla compatibilità del “divieto di partecipare a pubbliche riunioni” – come pure del divieto di associarsi abitualmente con le persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza – con gli artt. 2 e 17 Cost. La Corte, tuttavia, aveva rigettato le censure sollevate, ritenendo che le prescrizioni impugnate «nel perseguire il fine della sicurezza sociale, si informano a un *rigoroso criterio di necessità*, come risulta in primo luogo dalle ristrette e qualificate categorie di individui cui la sorveglianza speciale può essere applicata». In buona sostanza, a parere dei giudici, «ammesso in via generale dalla Costituzione il principio di una limitazione dei diritti di libertà per le esigenze della sicurezza sociale, le due impugnate prescrizioni disposte a carico del sorvegliato speciale dall’art. 5 sono tali, nel loro contenuto, da rientrare pienamente nella normale e logica applicazione del principio, visto che si ispirano alla direttiva fondamentale dell’attività di prevenzione, cioè tener lontano l’individuo sorvegliato dalle persone e dalle situazioni che rappresentano il maggiore pericolo».

<sup>76</sup> In particolare, v. *infra*, sez. II, par. 4.1.

<sup>77</sup> Corte EDU, grande camera, sent. 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*. Sul punto v. anche la recente sentenza della Corte di cassazione che, alla luce dei principi espressi dalla Corte EDU, ha escluso che la violazione del divieto di partecipare a pubbliche riunioni integri il reato di violazione degli obblighi della sorveglianza speciale di cui all’art. 75, co. II, d.lgs. 159/2011, così adottando una lettura “tassativizzante” della fattispecie in commento, cfr. Cass., sez. I, sent. 9 aprile 2018 (dep. 10 luglio 2018), n. 31322 in *Dejure*.

Tornando alla giurisprudenza “nostrana”, più di recente “l’operazione di salvataggio” della Corte costituzionale ha visto coinvolte le prescrizioni di “vivere onestamente”, di “rispettare le leggi” e di “non dare ragione a sospetti” di cui all’art. 5 della l. 1423/1956 – le prime due delle quali sono state trasposte nell’art. 8, co. IV, del codice antimafia –, sospettate di illegittimità costituzionale proprio sotto il profilo del deficit di determinatezza<sup>78</sup>.

Quanto all’obbligo di vivere onestamente, in particolare, i giudici ne salvano la formulazione generica facendo leva su un argomento di carattere sistematico. Se, infatti, tale obbligo, ove valutato isolatamente, «appare di per sé generic[o] e suscettibile di assumere una molteplicità di significati», si da non potere essere qualificato quale «specifico obbligo penalmente sanzionato», al contrario esso “recupera” il difetto di precisione ove inserito nel contesto delle altre prescrizioni imposte al sorvegliato speciale<sup>79</sup>. Più nello specifico, la prescrizione in parola:

«se è collocata nel contesto di tutte le altre prescrizioni previste dal menzionato art. 5 e se si considera che è elemento di una fattispecie integrante un reato proprio, il quale può essere commesso soltanto da un soggetto già sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, essa assume un contenuto più preciso, risolvendosi nel *dovere imposto a quel soggetto di adeguare la propria condotta ad un sistema di vita conforme al complesso delle suddette prescrizioni, tramite le quali il dettato di «vivere onestamente» si concreta e si individualizza*»<sup>80</sup>.

Il medesimo argomento di carattere sistematico viene utilizzato per salvare la prescrizione – oggi non più prevista dal codice antimafia – di “non dare ragione a sospetti”: anch’essa va, infatti, valutata nel quadro dell’intera serie di prescrizioni che vengono imposte al sorvegliato speciale, tra le quali assume particolare rilevanza, al fine di «dare concretezza al dettato normativo», il divieto imposto al sorvegliato di non frequentare determinati luoghi o persone<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Corte cost., sent. 7 luglio 2010, n. 282.

<sup>79</sup> *Ibidem*. In senso critico rispetto a tale argomento della Corte costituzionale DOLSO G. P., *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, cit., pp. 41-42.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> Inoltre, la Corte, con riferimento specifico a tale prescrizione, esclude che «possa esaurirsi in un mero sospetto, disancorato da qualsiasi circostanza concreta. L’applicazione di essa, invece, richiede la valutazione

Quanto, invece, alla prescrizione di “rispettare le leggi”, essa è da interpretarsi, nella valutazione della Corte, quale «dovere, imposto al prevenuto, di rispettare tutte le norme a contenuto precettivo, che impongano cioè di tenere o non tenere una certa condotta; non soltanto le norme penali, dunque, ma qualsiasi disposizione la cui inosservanza sia ulteriore indice della già accertata pericolosità sociale». Così circostanziata, la formulazione legislativa viene ritenuta sufficientemente determinata a delineare la portata prescrittiva dell’obbligo imposto al sorvegliato. A tal riguardo, è del tutto irrilevante il fatto che si tratti di un obbligo che grava sulla generalità dei consociati: e ciò in virtù del fatto che «il carattere generale dell’obbligo [...] non ne rende generico il contenuto»<sup>82</sup>.

Anche tali valutazioni, come vedremo<sup>83</sup>, finiranno “nel mirino” della Corte EDU che, nella già menzionata sentenza *De Tommaso c. Italia*, le giudicherà incompatibili con l’art. 2 Prot. n. 4 Cedu – per violazione del requisito della prevedibilità della previsione legale – attesa la «formulazione in termini molto generici» ed il contenuto «estremamente vago e indeterminato»<sup>84</sup>, che renderebbe non adeguatamente prevedibile la portata effettiva dell’imposizione di tali prescrizioni.

## **5. La necessaria attualità della pericolosità sociale del sospetto terrorista.**

Così delineato il quadro delle interazioni tra il principio di legalità e la disciplina preventiva – quadro che entra in gioco anche in materia di terrorismo – occorre ora dare conto delle indicazioni fornite dal Giudice delle leggi con riferimento al secondo requisito necessario ai fini dell’applicazione della singola misura, vale a dire la pericolosità alla sicurezza pubblica del proposto.

---

oggettiva di fatti, collegati alla condotta della persona, che siano idonei a rivelarne la proclività a commettere reati. La valutazione di tale idoneità, dovendo essere compiuta in concreto e con riferimento alle singole fattispecie, non può che essere demandata al competente giudice penale»; cfr. Corte cost., n. 282/2010.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Sul punto v. *infra*, sez. II, par. 4.1.

<sup>84</sup> Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit., § 119.

A far data dalla sentenza n. 32/1969 la Corte costituzionale ha, infatti, sempre affermato che l'elencazione delle categorie di destinatari ha carattere «tassativ[o], ma non anche vincolante, nel senso che il solo fatto di essere compresi in una di quelle categorie renda obbligatoria, nei confronti di tutti coloro che vi appartengono, l'adozione di misura di prevenzione»<sup>85</sup>. In altre parole, l'appartenenza di un soggetto ad una delle categorie tipizzate dal legislatore è «condizione necessaria, ma non sufficiente per la sottoposizione a misure di prevenzione: perché in concreto tali misure possano essere adottate, occorre, infatti, anche un particolare comportamento che dimostri come la pericolosità sia *effettiva* ed *attuale* e non meramente potenziale»<sup>86</sup>.

La necessaria attualità della pericolosità sociale del proposto è al centro di una recente, importante, pronuncia della Corte costituzionale<sup>87</sup>.

Il quesito sottoposto all'attenzione della Corte era, in particolare, quello della compatibilità costituzionale di un "meccanismo" che non prevede, nelle ipotesi in cui l'esecuzione della misura di prevenzione personale resti sospesa a causa dello stato detentivo in cui versa l'individuo, un potere-dovere del giudice di ri-valutare d'ufficio la persistenza della pericolosità sociale prima che la misura venga eseguita. Al centro della questione, dunque, l'automatismo in base al quale la misura di prevenzione, e le limitazioni delle libertà che ad essa conseguono, viene eseguita senza alcuna riverifica della pericolosità dell'individuo anche qualora tale esecuzione segua di molto tempo il momento iniziale di deliberazione della stessa, per effetto dello stato di detenzione dell'interessato.

Il parametro di costituzionalità invocato è, in particolare, il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.: un confronto con la disciplina parallela delle misure di sicurezza – assunta quale *tertium comparationis* – che, invece, contempla un meccanismo di rivalutazione della persistenza della pericolosità sociale, renderebbe evidente l'irragionevolezza della disciplina meno favorevole riservata alle misure di prevenzione.

La Corte ritiene fondati i dubbi di compatibilità costituzionale espressi dal giudice remittente e dichiara la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 12 della l. 1423/1956

---

<sup>85</sup> Corte cost., sent. 17 marzo 1969, n. 32.

<sup>86</sup> Corte cost., n. 32/1969, cit.

<sup>87</sup> Corte cost., sent. 2 dicembre 2013, n. 291.

e, in via consequenziale, dell'art. 15 del codice antimafia che ha sostituito la prima disposizione, nella parte in cui non prevedono che, nel caso in cui si determini uno "iato temporale" tra la fase deliberativa e la fase esecutiva della misura di prevenzione – a causa dello stato di detenzione in cui versa la persona ad essa sottoposta<sup>88</sup> –, l'autorità giudiziaria che ha disposto la misura debba valutare, anche d'ufficio, l'attualità, *i.e.* la persistenza, della pericolosità sociale dell'interessato nel momento dell'esecuzione della misura.

Tale sentenza rappresenta una tappa fondamentale nella costruzione dello statuto costituzionale delle misure di prevenzione personali, sì che pare opportuno ripercorrere brevemente i passaggi fondamentali dell'*iter* argomentativo che conduce la Corte a pervenire a tale conclusione.

In prima battuta, la Corte ripercorre la propria precedente giurisprudenza sul versante parallelo delle misure di sicurezza, valorizzando come, una dopo l'altra, siano state censurate tutte le norme che si basavano su presunzioni di persistenza nel tempo della pericolosità sociale di un soggetto, accertata in giudizio in un momento anteriore. L'esito di tale "serrata" giurisprudenza costituzionale era stata la modifica, da parte del legislatore, dell'art. 679 c.p.p. in base al quale, ora, fatte salve le ipotesi in cui la misura di sicurezza sia applicata direttamente dal magistrato di sorveglianza, la sussistenza della pericolosità sociale su cui poggia l'applicazione della misura di sicurezza deve essere valutata due volte. Prima, dal giudice della cognizione, quando deve verificare la sussistenza della pericolosità sociale al fine di applicare la misura di sicurezza; poi, dal magistrato di sorveglianza, quando la misura deve avere effettivamente inizio. Il senso di un tale meccanismo, come sottolineato dalla Corte è quello di «garantire l'attualità della pericolosità del soggetto colpito dalle restrizioni della libertà personale connesse alla misura stessa».

---

<sup>88</sup> Secondo l'orientamento costante della Corte di cassazione, espressamente richiamato dalla Corte costituzionale, infatti, le misure di prevenzione personali possono anche essere applicate a soggetti ristretti in carcere. Da, un lato, infatti, secondo i giudici di legittimità, non si può escludere che il detenuto sia socialmente pericoloso; dall'altro, la pericolosità del soggetto non è necessariamente elisa dal trattamento penitenziario, la cui prognosi di esito positivo è incerta. Tuttavia, in tale caso, l'esecuzione della misura di prevenzione resta sospesa ed è differita fino al momento in cui cessa lo stato di detenzione, salva la possibilità per l'interessato di richiedere la revoca del provvedimento che ha disposto l'applicazione della misura; cfr. Cass., sez. U, 25 marzo 1993 (dep. 14 luglio 1993, n. 6; Cass., sez. U, 25 ottobre 2007 (dep. 6 marzo 2008), n. 10281.

In seconda battuta, poi, la Corte confronta il sistema appena descritto, e valido solo per le misure di sicurezza, con quello all'epoca previsto per le misure di prevenzione: «diverso e meno favorevole». In tale settore, infatti, come rileva la Corte, l'accertamento della pericolosità sociale è obbligatorio solo nel momento in cui il giudice delibera in ordine all'applicazione della misura di prevenzione. Successivamente a tale momento, infatti, eventuali riconsiderazioni sull'attualità della pericolosità sociale del proposto sono confinate all'ipotesi in cui l'interessato presenti istanza di revoca, e ciò a prescindere dal lasso di tempo intercorso tra deliberazione ed esecuzione della misura.

Così confrontati i due termini della questione, accomunati dalla «finalità [...] a prevenire la commissione di reati da parte di soggetti socialmente pericolosi e a favorirne il recupero dell'ordinato vivere civile, al punto da poter essere considerate come “due *species* di unico *genus*”»<sup>89</sup>, la Corte costituzionale ritiene che la disparità di trattamento sia irragionevole. Da questo punto di vista, la possibilità per l'interessato di proporre istanza di revoca della misura – «che presuppone il trasferimento sull'interessato dell'onere di attivare un procedimento inteso a verificare, in negativo, l'attuale inesistenza della pericolosità, quale condizione per sfuggire al delineato “automatismo” – non vale ad evitare il denunciato *vulnus* dell'art. 3 Cost.»<sup>90</sup>.

Come visto sopra<sup>91</sup>, il legislatore del 2017, sembra aver recepito i principi enunciati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 291/2013. E, infatti, il nuovo art. 14, co. 2-ter, del codice antimafia prevede che, ove l'espiazione della pena si protragga per un termine superiore ai due anni, l'esecuzione della misura di prevenzione, una volta cessato lo stato di carcerazione, sia subordinata ad un nuovo accertamento circa lo *status* di pericolosità per la sicurezza pubblica dell'individuo.

---

<sup>89</sup> Corte cost., n. 291/2013, cit.

<sup>90</sup> *Ibidem*. Per approfondimenti sul contenuto di tale sentenza v. BERTOLINO M., *Diritti fondamentali e diritto penale della prevenzione nel paradigma dell'efficienza*, in PALIERO C.E., VIGANÒ F., BASILE F., GATTA G.L., *La pena, ancora: studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018; MAIELLO V., *La prevenzione ante delictum: lineamenti generali*, cit., p. 343 ss.; MARTINI A., *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 134 ss.; TRINCHERA T., *Misure personali di prevenzione: nel caso di sospensione dell'esecuzione per lo stato di detenzione dell'interessato, la pericolosità va riverificata a sospensione esaurita*, in *Dir. pen. cont.*, 9 dicembre 2013.

<sup>91</sup> Cfr. cap. I, sez. II, par. 7.

Dunque, tirando le fila del discorso, anche il giudice della prevenzione deve valutare la pericolosità sociale del proposto due volte nell'ipotesi in cui la misura non possa essere immediatamente eseguita a causa dello stato di detenzione del soggetto. Prima, in sede di deliberazione della misura di prevenzione – la cui applicazione, come è noto, è subordinata alla sussistenza della pericolosità alla sicurezza pubblica –, poi, una volta che lo stato di detenzione sia cessato, quando la misura di prevenzione deve essere concretamente eseguita. L'esito di tale seconda valutazione ben potrebbe condurre ad una revoca della misura di prevenzione ove, l'esito positivo del trattamento penitenziario cui il soggetto ha partecipato, induca a ritenere che sia venuto meno il pericolo che egli commetta in futuro nuovi reati.

## **6. Necessità e proporzionalità del sistema di prevenzione personale del terrorismo, o necessità di un cambiamento di rotta della Corte Costituzionale?**

Già vent'anni fa, la dottrina poneva l'accento sul fatto che la Corte costituzionale tenda ad assumere, in materia di prevenzione personale, un «atteggiamento prevalentemente orientato ad affermar[ne] e ribadir[ne] la legittimità»<sup>92</sup>. In altre parole, l'operato della Consulta sembra essere stato «per lo più sorretto dal proposito di “salvare” le misure preventive», senza però dimenticare di correggerne «le più vistose storture in modo di attenuarne il possibile conflitto con la Costituzione repubblicana»<sup>93</sup>.

Tale considerazione pare tutt'ora attuale.

Se, infatti, come visto, una rapida panoramica della giurisprudenza costituzionale ha consentito di porre l'accento su importanti pronunce – sia quelle che hanno eliminato i profili della disciplina preventiva “vistosamente” in contrasto con il dettato costituzionale, sia quelle che, pur rigettando le questioni di legittimità di volta in volta proposte, hanno fornito preziose indicazioni all'interprete –, d'altro canto non può fare a meno di notarsi come la Consulta abbia “perso delle grandi occasioni” per dare alla

---

<sup>92</sup> FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, cit., p. 113.

<sup>93</sup> *Ibidem*. Nello stesso senso, più di recente, MAIELLO V., *La prevenzione ante delictum: lineamenti generali*, cit., pp. 312-313.

disciplina delle misure di prevenzione un volto davvero conforme al dettato costituzionale.

Valgano come esempio le già menzionate pronunce in tema di rispetto del principio di legalità, *sub specie* di determinatezza, da parte di taluni contenuti prescrittivi: prescrizioni che, come anticipato e come meglio vedremo nella prossima sezione, sono invece state di recente al centro di una severa condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

O, ancora, le pronunce in cui – fatta eccezione per la categoria dei “proclivi a delinquere”<sup>94</sup> – la Corte ha sempre ritenuto la tipizzazione delle fattispecie di pericolosità ad opera del legislatore rispondente ad un “criterio di stretta legalità”.

A tale atteggiamento “conservatore” della Corte costituzionale si aggiunge, nella materia oggetto del nostro studio, l'assenza di qualsivoglia pronuncia che prenda espressamente in considerazione la fattispecie di pericolosità terroristica. Fatta eccezione per le “*guidelines*” fornite all'interprete dalla sentenza n. 177/1980 – che, per le ragioni sopra esposte, ci pare valgano anche in materia di prevenzione del terrorismo – il nostro settore non è ancora stato oggetto delle attenzioni che meriterebbe, sì che l'individuazione delle garanzie e dei limiti costituzionali che abbiamo cercato di ricostruire pecca, inevitabilmente, per difetto. Ciò a più forte ragione alla luce del recente ampliamento della fattispecie di pericolosità terroristica anche agli “indiziati” per un delitto con finalità di terrorismo e agli “atti esecutivi”.

E anche i principi allora espressi dalla Corte costituzionale, non pare abbiano messo la parola fine a quell'annoso dibattito circa gli esatti contorni della nozione di atti preparatori che pure costituisce l'epicentro dell'intervento preventivo in materia di terrorismo.

Di contro, ci pare che le specificità proprie che ineriscono alla nostra materia meriterebbero più di un'accurata riflessione.

Come meglio vedremo nel corso dei prossimi capitoli, infatti, è ancora tutta da percorrere la strada di una migliore definizione dei rapporti tra gli “atti preparatori obiettivamente rilevanti”, gli “atti esecutivi” e gli “indizi” valorizzati dalla fattispecie preventiva e la pletora di fattispecie incriminatrici che colpiscono il terrorismo, fattispecie

---

<sup>94</sup> Cfr. Corte cost., n. 177/1980, cit.



che anticipano, e non di poco, la soglia di rilevanza penale anche a condotte “lontane” rispetto alla realizzazione di un attentato terroristico. Una tale indagine, infatti, da un lato, consentirebbe di delineare con più esattezza i reciproci spazi di rilevanza dell’intervento penale e dell’intervento preventivo, dall’altro, potrebbe indurre più attente riflessioni in merito all’utilizzo del materiale probatorio nell’una e nell’altra sede. Non ci dimentichiamo, infatti, che, proprio nella sentenza n. 177/1980, la Corte costituzionale – consapevole dei rischi di sovrapposizione che fattispecie preventiva ancorata alla nozione di atti preparatori inevitabilmente genera – sembrava essersi pronunciata proprio nel senso di escludere che l’intervento preventivo possa essere usato quale “surrogato” della risposta penale.

In secondo luogo, ci pare che un terreno piuttosto inesplorato sia quello della conformità al principio di proporzionalità dell’attuale intervento preventivo, proporzionalità che pure era stata in qualche modo invocata, *en passant*, dalla sentenza n. 309/2003 quale canone alla luce del quale “minimizzare i costi” tra l’attività preventiva e la tutela dei diritti fondamentali. Non potendo che rinviare alla fine del presente lavoro per un’approfondita riflessione sul punto, ci pare però che siano stati troppo pochi gli spazi per valutare gli influssi che un più attento utilizzo del principio di proporzionalità potrebbe esercitare in materia: e ciò sia sul versante delle prescrizioni che possono essere imposte al potenziale terrorista, sia sul versante della durata della misura preventiva, talora eseguita per un lungo arco temporale senza che siano previsti momenti in cui l’autorità giudiziaria ri-valuti – *ex officio* – la permanenza delle condizioni di applicabilità della misura, prima fra tutte, la persistenza della pericolosità sociale.

È vero che siamo pur sempre all’interno di una materia dominata dal “principio dell’efficienza”<sup>95</sup>, ma non appare affatto peregrino ipotizzare un “cambio di rotta” da parte della Corte costituzionale e un più pregnante intervento proprio in materia di prevenzione personale<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Sul punto v. le riflessioni di BERTOLINO M., *Diritti fondamentali e diritto penale della prevenzione nel paradigma dell’efficienza*, cit., p. 847 ss.

<sup>96</sup> Sul ruolo della Corte costituzionale in materia di controllo delle misure antiterrorismo predisposte dal legislatore, v. le recenti riflessioni di VIGANÒ F., *Sul constitutional review delle misure antiterrorismo*, in *Criminal Justice Network*, 18 dicembre 2018.

Tale mutamento di rotta, peraltro, è stato sollecitato l'indomani della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *De Tommaso c. Italia* che, come meglio vedremo nel corso della prossima sezione, ha assestato “un duro colpo”<sup>97</sup> alla disciplina italiana delle misure di prevenzione. Mentre scriviamo, infatti, pendono dinanzi ai giudici della Corte costituzionale cinque questioni di legittimità costituzionale che vedono coinvolti numerosi profili della disciplina delle misure di prevenzione personali<sup>98</sup>.

Ancorché si tratti di profili che non toccano direttamente la fattispecie di pericolosità terroristica, forse questa potrebbe essere la buona occasione per iniziare un percorso diretto a rendere il volto delle misure di prevenzione personali più conforme all’“*acquis*” costituzionale.

La necessità dell'intervento preventivo in un ordinamento democratico – necessità che appare viepiù stringente in un settore quale quello della prevenzione del terrorismo – non può, infatti, essere la ragione per “adagiarsi sugli allori” di una

---

<sup>97</sup> VIGANÒ F., *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2017.

<sup>98</sup> Un primo “trattico” di questioni di legittimità costituzionale ha ad oggetto, in particolare, le fattispecie di pericolosità generica ora disciplinate dall'art. 1 e 4, co. I, lett. c) del codice antimafia, in relazione all'applicazione delle misure di prevenzione personali. Tra i parametri invocati spicca il richiamo, per il tramite dell'art. 117 Cost., all'art. 2 Prot. n. 4 Cedu, così come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare con la sentenza *De Tommaso c. Italia*; cfr. ordinanza del Tribunale di Udine del 10 aprile 2017, n. 115, ordinanza del Tribunale di Padova del 30 maggio 2017, n. 146, ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 15 marzo 2017, n. 154. Le ordinanze della Corte d'appello di Napoli e del Tribunale di Padova sollevano questione di legittimità, sempre per difetto di tassatività delle fattispecie di pericolosità generica, anche in relazione all'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali. In questo caso, il parametro invocato è l'art. 117 Cost. in relazione all'art. 1 Prot. add. Cedu. Una quarta questione di legittimità costituzionale ha, invece, ad oggetto taluni profili della tutela dei terzi creditori nelle ipotesi di confisca dei beni alla criminalità organizzata; cfr. ordinanza della Corte di cassazione, I sez., del 2 agosto 2017, n. 2. La quinta questione, infine, ha ad oggetto il delitto di violazione delle prescrizioni inerenti all'applicazione della sorveglianza speciale di cui all'art. 75, co. II, d.lgs. 159/2011, sospettato di illegittimità costituzionale nella parte in cui sanziona penalmente la violazione degli “obblighi di vivere onestamente” e di “rispettare le leggi”, giudicati incompatibili con gli artt. 25 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 Cedu e all'art. 2 Prot. n. 4 Cedu, «interpretati alla luce della *ratio decidendi* espressa dalla sentenza della Corte EDU, Grande camera, *De Tommaso c. Italia* del 23 febbraio 2017» (cfr. ordinanza della Corte di cassazione, II sez., del 26 ottobre 2018, n. 1). In particolare, la Corte di cassazione ritiene non sufficiente l'interpretazione restrittiva e convenzionalmente conforme di tale delitto operata dalle Sezioni Unite nella nota sentenza Paternò (Cass., sez. U, 27 aprile 2017, n. 40076) nelle ipotesi in cui, come nel caso di specie, il ricorso per cassazione sia giudicato inammissibile, reputando al contrario necessario l'intervento della Consulta. Per approfondimenti su tale ultima questione di legittimità costituzionale v. VIGANÒ F., *Ancora sull'indeterminatezza delle prescrizioni inerenti alle misure di prevenzione: la seconda sezione della Cassazione chiama in causa la Corte Costituzionale*, in *Dir. pen. cont.*, 10/2017.

disciplina dalla tradizione secolare, né, tantomeno, per smettere di interrogarsi, anche alla luce dei principi di matrice sovranazionale, su quali siano quelle garanzie e limiti che, soli, rendono l'intervento preventivo sì efficace, ma pur sempre "sostenibile" al metro della tutela dei diritti umani.

## SEZIONE II

### LO STATUTO CONVENZIONALE DELLE MISURE DI PREVENZIONE DISEGNATO DALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO: UNA TELA INCOMPIUTA?

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. – 2. Quale diritto in gioco? Il diritto alla libertà e alla sicurezza e il diritto alla libertà di circolazione a confronto. – 3. Da *Guzzardi* a *De Tommaso*: una distinzione carica di implicazioni pratiche. – 4. Il giudizio triadico per l'accertamento della legittimità della limitazione alla libertà di circolazione. – 4.1. La sussistenza di una base legale della limitazione. – 4.1.1. (*segue*) I requisiti qualitativi della legge: prevedibilità e accessibilità. – 4.2. Il perseguimento di uno scopo legittimo: il nesso di funzionalità tra restrizione e scopo. – 4.2.1. In particolare, la prevenzione del terrorismo quale “controinteresse legittimo”. – 4.3. La necessità della limitazione in una società democratica: un duplice test. – 4.3.1. La “connessione razionale” tra la limitazione e la finalità perseguita. – 4.3.2. Il test di proporzionalità. – 5. In particolare, l'espulsione preventiva: condizioni e limiti. – 6. Le deroghe consentite ex art. 15 Cedu. – 7. Natura e legittimità delle misure di prevenzione personali al metro della Cedu. – 8. Quali margini per una messa a punto della tutela?

#### 1. Considerazioni preliminari.

Una volta abbozzato il quadro dei principi costituzionali che incorniciano la prevenzione personale del terrorismo, ci pare necessario allargare lo sguardo anche alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora innanzi Cedu o Convenzione)<sup>99</sup> e alla giurisprudenza elaborata dall'organo chiamato ad interpretarla e a tutelarne i diritti ivi consacrati: la Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi Corte EDU)<sup>100</sup>. Convenzione e Corte EDU hanno, infatti, ormai assunto un ruolo fondamentale nel delineare garanzie, condizioni e limiti dell'intervento preventivo.

---

<sup>99</sup> Firmata a Roma il 4 novembre del 1950, essa è stata ratificata dall'Italia con la legge del 4 agosto 1955, n. 848.

<sup>100</sup> Ai sensi dell'art. 32 § 1 Cedu, infatti, la Corte europea è competente a conoscere tutte le «questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte a essa».

«Nella ormai consolidata conformazione multilivello, “a rete” e “labirintica” del costituzionalismo contemporaneo»<sup>101</sup>, il ruolo assunto dalla Convenzione e l’operato della Corte EDU in materia si rivelano, infatti, particolarmente incisivi: non solo perché sono fonte di un diritto che ormai permea il nostro sistema giuridico tramite le vie dell’interpretazione conforme e della questione di legittimità costituzionale<sup>102</sup>, ma soprattutto perché la Convenzione e la Corte europea adottano un approccio che guarda alla sostanza del diritto individuale compromesso dalla singola misura, per stabilirne garanzie e limiti, al di fuori di ogni logica rigidamente formalistica. Si tratta, insomma, di interlocutori con i quali non si può più prescindere dal dialogare. Da qui la scelta di passare le misure di prevenzione personali del terrorismo anche sotto la “lente” della Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

Dato di partenza della ricostruzione dei principi convenzionali che entrano in gioco nel terreno delle misure di prevenzione del terrorismo è l’assenza di una disposizione che, specificatamente, le contempli<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> MAIELLO V., *La prevenzione ante delictum: lineamenti generali*, in ID (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione ed armi*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 314.

<sup>102</sup> Il ruolo assunto dalla Cedu nel sistema delle fonti di diritto interno è stato precisato dalla Corte costituzionale con le note sentenze “gemelle”, nn. 348 e 349 del 2007. Come chiarito dalla Consulta, la Cedu vincola l’ordinamento giuridico italiano subordinando, in primo luogo, ex art. 117 Cost., la legittimità dell’intervento del legislatore interno al rispetto degli obblighi che da essa discendono. La conseguenza è che l’eventuale violazione della Cedu da parte della normativa interna si tradurrebbe, essa stessa, in una violazione dell’art. 117 Cost. In secondo luogo, poi, la Cedu “vincola” anche il giudice del caso concreto: ove costui si trovi ad applicare una norma interna sospettata di contrastare con taluna delle disposizioni contenute nella Cedu dovrà, in prima battuta, provare la via dell’interpretazione convenzionalmente conforme e, ove ciò non sia possibile, sollevare questione di legittimità costituzionale. Questione che vedrà, “sul banco degli imputati”, la norma ordinaria sospettata di essere in contrasto con una disposizione convenzionale e, quali parametri del giudizio, l’art. 117 Cost. e la norma Cedu che opererà, dunque, quale c.d. parametro interposto. Per approfondimenti sul punto, soprattutto con riferimento alla materia penale, v. VIGANÒ F., *Fonti europee e ordinamento italiano*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 8, all. 1, p. 4 ss.; ID, *L’adeguamento del sistema penale italiano al “diritto europeo” tra giurisdizione ordinaria e costituzionale. Piccolo vademecum per giudici e avvocati penalisti*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2/2014, p. 167 ss.; nonché MANES V., *Metodo e limiti dell’interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, in *Arch. pen.*, 2012, n. 1, p. 9 ss.

<sup>103</sup> Il che potrebbe giustificarsi altresì in ragione del fatto che – come rilevato dalla stessa Corte europea nella sentenza *De Tommaso c. Italia*, della quale tratteremo più avanti – «secondo informazioni disponibili alla Corte sulla legislazione di trentaquattro Stati membri, la grande maggioranza dei paesi esaminati (ventinove paesi su trentaquattro) non possiede misure paragonabili» alle misure di prevenzione personali italiane, cfr. Corte EDU, grande camera, sent. 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, § 69.

Anche in questo caso, dunque, come già abbiamo fatto nella sezione precedente, si tratterà di individuare quali siano i “diritti” fondamentali che, seppur non direttamente concepiti e formulati in relazione alla materia oggetto del nostro studio, cionondimeno si prestano ad incorniciarne la disciplina.

## **2. Quale diritto in gioco? Il diritto alla libertà e alla sicurezza e il diritto alla libertà di circolazione a confronto.**

Tra i vari diritti che possono entrare in gioco in materia di prevenzione del terrorismo, a cominciare dal divieto di tortura e di trattamenti inumani o degradanti di cui all’art. 3 Cedu, passando per il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all’art. 8 Cedu, ci pare che la vera “partita”, quando si tratti di misure di prevenzione personali – o quantomeno il “primo tempo” di tale partita – veda “in campo” il diritto alla libertà e alla sicurezza e il diritto alla libertà di circolazione, consacrati rispettivamente all’art. 5 Cedu e all’art. 2 Prot. n. 4 Cedu. Al di là degli eventuali profili patologici che conseguono all’applicazione della singola misura, infatti, ci pare che il primo step in punto di individuazione delle garanzie convenzionali della prevenzione del terrorismo sia la determinazione di quell’ambito di tutela all’interno del quale ricondurre le restrizioni che – fisiologicamente – discendono dall’intervento preventivo.

A tal fine, l’analisi prenderà le mosse da una breve disamina dei due diritti in “contesa” con l’obiettivo di verificare quale dei due sia più pertinente alla materia delle misure di prevenzione personali, in particolare quando si tratta di prevenzione del terrorismo.

Il *diritto alla libertà e alla sicurezza*, riconosciuto dall’art. 5 Cedu, «si pone ai vertici della scala di valori consacrata nella Convenzione europea»<sup>104</sup> in quanto diritto «di primaria importanza in una società democratica»<sup>105</sup>, al quale è affidato il compito di

---

<sup>104</sup> MAZZA O., *La libertà personale nella costituzione europea*, in COPPETTA M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 47.

<sup>105</sup> Tale affermazione costituisce un vero e proprio *leitmotiv* nella giurisprudenza europea in tema di art. 5 Cedu. *Ex multis*, cfr. Corte EDU, grande camera, sent. 8 aprile 2004, *Assanidze c. Georgia*, § 169; Corte EDU, sent. 24 ottobre 1979, *Winterwerp c. Paesi Bassi*, § 37; Corte EDU, sent. 18 giugno 1971, *De Wilde*,

tutelare la libertà dell'individuo contro ogni forma di privazione arbitraria da parte della pubblica autorità<sup>106</sup>. L'endiadi<sup>107</sup> composta dai due termini – libertà e sicurezza – enfatizza il contenuto di un unico diritto<sup>108</sup>: il primo termine, in particolare, rimanda alla libertà fisica della persona<sup>109</sup> nella sua “accezione classica”<sup>110</sup>, mentre «il riferimento alla sicurezza serve a rafforzare la regola, già desumibile dalla precedente nozione, secondo cui la detenzione non può mai risultare arbitraria»<sup>111</sup>.

Due, poi, le condizioni cui il secondo periodo dell'art. 5 § 1 subordina la legittimità di qualsivoglia forma di interferenza nell'esercizio di tale diritto: in primo luogo, la privazione della libertà personale deve avvenire «nei modi previsti dalla legge»<sup>112</sup>;

---

*Ooms e Versyp c. Belgio*, § 65; nonché più di recente Corte EDU, sez. I, sent. 26 marzo 2015, *Zhebrailova e altri c. Russia*, § 71.

<sup>106</sup> UBERTIS G., *Principi di procedura penale europea. Le regole del giusto processo*, Raffaello Cortina editore, Milano, 2000, p. 73.

<sup>107</sup> Nel senso che il ricorso ai termini “libertà e sicurezza” da parte dell'art. 5 Cedu costituisca un'endiadi, *ex multis*, MAZZA O., *La libertà personale nella costituzione europea*, cit., p. 47; GIALUZ M., sub Art. 5, in BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V., *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012, pp. 108-109. Parla di «*notion monolithique*», MURDOCH J., *Article 5 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme – Protection de la liberté et de la sûreté de la personne*, Dossier sur les droits de l'Homme, n. 12, Editions du Conseil de l'Europe, 2003, p. 16.

<sup>108</sup> In tal senso, Corte EDU, sez. II, sent. 13 gennaio 2009, *Giorgi Nikolaishvili c. Georgia*, § 59, nella quale la Corte europea «*reiterates that the expression “liberty and security of person” in Article 5 § 1 must be read as a single right and that, consequently, “security” should be understood in the context of “liberty”*». Per un'approfondita analisi della giurisprudenza convenzionale in materia v. altresì GIALUZ M., sub Art. 5, cit., pp. 108-109.

<sup>109</sup> Questa l'interpretazione accolta dalla Corte europea a far data dalla nota sentenza Corte EDU, sent. 8 giugno 1976, *Engel e altri c. Paesi Bassi*, § 58: «*in proclaiming the “right to liberty”, paragraph 1 of Article 5 [...] is contemplating individual liberty in its classic sense, that is to say the physical liberty of the person*».

<sup>110</sup> Così anche MAZZA O., *La libertà personale nella costituzione europea*, cit., p. 47.

<sup>111</sup> Così LONGO S., ZACCHÉ F., sub Art. 5, in UBERTIS G., VIGANÒ F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 98. Emblematiche in tal senso, *ex multis*, le parole pronunciate dalla Corte europea nella sentenza Corte EDU, sez. IV, sent. 30 novembre 2010, *Hajduová c. Slovacchia*, § 54: «*The phrase “security of the person” must also be understood in the context of physical liberty rather than physical safety. [...] The inclusion of the word “security” simply serves to emphasise the requirement that detention may not be arbitrary*».

<sup>112</sup> Così l'art. 5 § 1. La riserva di legge in materia di limitazione della libertà personale implica, innanzitutto, che il provvedimento con il quale l'autorità giudiziaria disponga la privazione della libertà deve essere conforme ai requisiti di diritto sostanziale e procedurale contenuti in una legge preesistente al provvedimento stesso (cfr. Corte EDU, *Assanidze c. Georgia*, cit., § 171). Tuttavia, come è stato rilevato, il rispetto della riserva di legge costituisce solo una «precondizione» per il rispetto dell'art. 5 Cedu; cfr. MAZZA O., *La libertà personale nella costituzione europea*, cit., p. 48 ss. Onde evitare, infatti, che eventuali violazioni del diritto in questione trovino legittimazione proprio nella fonte interna, la Corte EDU «rivendica a sé anche il potere di sindacare la conformità della stessa legislazione nazionale allo scopo primario dell'art. 5 Conv. eur. dir. umani rappresentato dalla protezione dell'individuo contro l'arbitrio» (*Ibidem*, p. 49).

in secondo luogo, poi, la singola privazione deve poter essere sussunta in uno dei casi tassativamente<sup>113</sup> elencati dalla norma convenzionale alle successive lettere da a) a e); casi che, peraltro, devono essere interpretati in maniera restrittiva<sup>114</sup>.

Tra questi<sup>115</sup>, come vedremo a breve, l'ipotesi "principe" che, in astratto, potrebbe essere chiamata in causa nell'ambito della prevenzione personale è quella dell'arresto e della detenzione – o situazione ad essa assimilabile<sup>116</sup> – disposti nei confronti di un

---

L'interferenza nell'esercizio della libertà personale soggiace dunque alla «osservanza di un doppio livello di legalità, interna ed internazionale» (*Ibidem*, p. 50). Sul punto v. altresì, anche per i doverosi rimandi alla giurisprudenza convenzionale, UBERTIS G., *Principi di procedura penale europea*, cit., pp. 75-76; LONGO S., ZACCHÉ F., sub Art. 5, cit., pp. 101-103; nonché MACOVEI M., *The right to liberty and security of a person. A guide to the implementation of Article 5 of the European Convention of Human rights*, Human rights handbooks, n. 5, Council of Europe, 2004, p. 9 ss. Argomenta nel senso di un "triplice vaglio" in punto di osservanza della legalità – conformità della detenzione al diritto nazionale, qualità del diritto nazionale, arbitrarietà della detenzione – GIALUZ M., sub Art. 5, cit., p. 115.

<sup>113</sup> La Corte EDU ha, infatti, sempre sottolineato come «*the list of deprivations of liberty set out therein is exhaustive*», cfr. Corte EDU, *Engel e altri c. Paesi Bassi*, cit., § 57. Nello stesso senso, Corte EDU, sent. 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*, § 194; Corte EDU, *Winterwerp c. Paesi Bassi*, cit., § 37.

<sup>114</sup> *Ex multis*, Corte EDU, plen., sent. 22 febbraio 1989, *Ciulla c. Italia*, § 41 («*the Court [...] observes that the exhaustive list of permissible exceptions in paragraph 1 of Article 5 (art. 5-1) of the Convention must be interpreted strictly*»); nonché C. edu, grande camera, sent. 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*, § 170 («*the Court reiterates that the list of exceptions to the right to liberty secured in Article 5 § 1 is an exhaustive one and only a narrow interpretation of those exceptions is consistent with the aim of that provision, namely to ensure that no one is arbitrarily deprived of his or her liberty*»).

<sup>115</sup> Questa l'elencazione completa dei casi legittimi di privazione della libertà personale contemplati dall'art. 5 Cedu: a) se si tratta di individuo regolarmente detenuto a seguito di condanna da parte di un tribunale competente; b) se si tratta di soggetto in regolare stato di arresto o detenzione «per violazione di un provvedimento emesso, conformemente alla legge, da un tribunale o allo scopo di garantire l'esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge»; c) se si tratta di individuo arrestato o detenuto al fine di essere tradotto davanti all'autorità giudiziaria competente, «quando vi sono motivi plausibili di sospettare che egli abbia commesso un reato o vi sono fondati motivi di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato o darsi alla fuga dopo averlo commesso»; d) nell'ipotesi di detenzione regolare di un minore disposta «allo scopo di sorvegliare la sua educazione oppure della sua detenzione regolare al fine di tradurlo dinanzi all'autorità competente; e) nel caso di detenzione regolare di «una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa, di un alienato, di un alcolizzato, di un tossicomane o di un vagabondo; f) nell'ipotesi di arresto o detenzione regolari di una persona «per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'estradizione». Per un'analisi approfondita delle singole ipotesi consentite di privazione della libertà personale, v., *ex multis*, UBERTIS G., *Principi di procedura penale europea. Le regole del giusto processo*, cit., p. 97 ss.; MAZZA O., *La libertà personale nella costituzione europea*, cit., p. 50 ss.; LONGO S., ZACCHÉ F., sub Art. 5, cit., p. 104 ss.; GIALUZ M., sub Art. 5, cit., p. 118 ss.

<sup>116</sup> Come chiarito dalla Corte europea, infatti, al di là dei "classici" casi di detenzione di un soggetto all'interno di una prigione, «*deprivation of liberty may [...] take numerous other forms. This variety is being increased*



individuo qualora vi siano “fondati motivi di ritenere che sia necessario impedirgli di commettere un reato” (art. 5 § 1 lett. c); oppure, nell’ipotesi di stranieri, l’arresto o la detenzione disposti nei confronti del non-cittadino contro il quale è in corso un procedimento di espulsione (art. 5 § 1 lett. f). In particolare, l’esigenza di impedire la commissione di un reato potrebbe essere invocata per giustificare l’applicazione di misure *ante o praeter delictum* privative della libertà personale, in nome della finalità preventiva da esse sottesa. La seconda ipotesi, come è evidente, potrebbe, invece, entrare in gioco quando venga disposta l’espulsione di uno straniero; provvedimento questo che – come ricordato nel primo capitolo<sup>117</sup> – può assumere le vesti di una vera e propria misura di prevenzione del terrorismo.

A dire il vero, pare necessario menzionare un’ulteriore ipotesi in cui le deroghe di cui all’art. 5 Cedu potevano essere chiamate in causa per giustificare l’applicazione di provvedimenti a vocazione preventiva. Finché il nostro ordinamento contemplava la possibilità di disporre la custodia giudiziaria del soggetto nelle more del procedimento finalizzato all’applicazione dell’obbligo di soggiorno, ove ricorressero motivi di particolare gravità (art. 6, l. 1423/56), infatti, tale situazione avrebbe potuto essere ricondotta all’ipotesi di cui all’art. 5 lett. b) Cedu: detenzione resa necessaria per garantire l’esecuzione di un obbligo previsto dalla legge. Tuttavia, con riferimento specifico a tale ipotesi, la Corte EDU ha escluso che la lett. b) potesse fornire copertura convenzionale a tale misura restrittiva della libertà personale. La Corte ha, infatti, precisato che l’inciso “obbligo prescritto dalla legge” deve essere inteso quale obbligo «*of a specific and concrete nature already incumbent on the person concerned*», mentre nel caso della detenzione “preventiva” la privazione della libertà personale veniva disposta nelle more del procedimento, e dunque prima che un tale obbligo fosse effettivamente sorto<sup>118</sup>. Dal momento che una tale possibilità è venuta meno con la legge del 3 agosto 1988, n. 327 (e non è mai più riapparsa nel sistema preventivo), non ci dilungheremo oltre su di essa<sup>119</sup>.

---

*by developments in legal standards and in attitudes; and the Convention is to be interpreted in the light of the notions currently prevailing in democratic States*»; Corte EDU, plen., sent. 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italia*, § 95.

<sup>117</sup> Cfr. *supra*, cap. I, par. 6.2 e par. 8.3.

<sup>118</sup> Cfr. Corte EDU, plen., sent. 22 febbraio 1989, *Ciulla c. Italia*, § 36.

<sup>119</sup> Per approfondimenti sul punto v. GIALUZ M., sub *Art. 5*, cit., p. 123 s.

Infine, la legittimità della privazione della libertà personale è ulteriormente subordinata all'osservanza di taluni diritti procedurali sanciti dall'art. 5 §§ 2-5 Cedu, quali: a) il diritto ad essere informato tempestivamente sui motivi della privazione della libertà personale; b) il diritto ad essere tradotto al più presto dinanzi all'autorità giudiziaria e ad essere giudicato entro un termine ragionevole; c) il diritto a che la legittimità della detenzione sia sottoposta a "judicial review"; d) infine, il diritto alla riparazione nelle ipotesi di detenzione illegittima<sup>120</sup>.

Passando, invece, al diritto alla libertà di circolazione, riconosciuto dall'art. 2 Prot. n. 4 Cedu, va, innanzitutto, evidenziato che in realtà sono due i diritti ivi tutelati: da un lato, quello di circolare liberamente all'interno del territorio nazionale e di fissarvi la residenza (§ 1)<sup>121</sup>; dall'altro, quello di lasciare il paese in cui ci si trova, ivi compreso il proprio: il c.d. diritto di emigrare<sup>122</sup> (§ 2).

Il primo diritto, in particolare, è chiamato in causa da tutte quelle prescrizioni preventive che circoscrivono la libertà di spostamento all'interno del territorio in cui si svolge abitualmente la vita del sorvegliato speciale. Basti pensare all'ipotesi in cui al soggetto venga impedito di allontanarsi dal comune di residenza o di dimora abituale per effetto dell'applicazione del soggiorno obbligato, o all'ipotesi diametralmente opposta in cui al soggetto venga impedito di circolare all'interno dei comuni cui si estende il divieto il soggiorno; o ancora, all'ipotesi in cui al soggetto venga prescritto di non allontanarsi dall'abitazione prescelta senza darne preventivo avviso all'autorità di pubblica sicurezza<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Per approfondimenti sul punto v., *ex multis*, GRABENWARTER C., *European Convention on Human Rights – Commentary*, Verlag C.H. Beck, Monaco, 2014, p. 85 ss.; nonché HARRIS D.J., WARBRICK C., O'BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, 3<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 334 ss.

<sup>121</sup> Unitamente a quello, connesso, di fissarvi liberamente la propria residenza.

<sup>122</sup> FAVILLI C., sub art. 2 Prot. n. 4, in BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V., *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012, p. 860.

<sup>123</sup> Tale ipotesi è stata presa specificatamente in considerazione dalla Corte europea nel caso *Raimondo c. Italia*, nell'ipotesi di un soggetto – indiziato di appartenere ad un'associazione di stampo mafioso – sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale. Tra le prescrizioni imposte, in particolare, vi era quella di non allontanarsi dalla propria abitazione senza darne preventivo avviso all'autorità di pubblica sicurezza. Chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità convenzionale del regime di sorveglianza cui era sottoposto il Raimondo, la Corte EDU ha individuato nella libertà di circolazione il diritto "compromesso", ritenendo peraltro che nel caso di specie l'adozione di tale misura, con l'annesso corredo di prescrizioni, fosse necessaria in una società democratica a prevenire la commissione di reati nonché per il mantenimento dell'ordine pubblico; cfr. Corte EDU, sent. 22 febbraio 1994, *Raimondo c. Italia*, § 39.

Quanto al diritto di emigrare, per quanto qui interessa, esso può venire in rilievo nelle ipotesi in cui venga vietato all'individuo di espatriare<sup>124</sup>; e dunque, considerando il sistema delle misure di prevenzione personali del terrorismo, ad esempio nelle ipotesi in cui il questore o il Tribunale<sup>125</sup> dispongano, temporaneamente, il ritiro del passaporto o la sospensione di validità dei documenti equipollenti ai fini dell'espatrio<sup>126</sup>.

Le garanzie riconosciute dall'articolo in commento sono riconducibili al «genus rappresentato dalla libertà di movimento nello spazio. Dal momento però che tale libertà trova una tutela concorrente anche nell'art. 5 Cedu [...], l'ambito di applicazione dell'art. 5 Prot. n. 4 Cedu deve essere ricostruito in negativo rispetto all'area già coperta dall'art. 5 Cedu, così da abbracciare tutte quelle ipotesi in cui l'individuo sia sottoposto a misure non già privative, ma semplicemente limitative della libertà di movimento»<sup>127</sup>.

Le limitazioni alla libertà di circolazione – come meglio vedremo nei paragrafi successivi – soggiacciono ad una più tenue «protezione condizionata»<sup>128</sup> alla presenza di tre requisiti: a) la previsione legale della limitazione; b) la funzionalità della limitazione alla tutela di uno degli scopi tassativamente menzionati (sicurezza nazionale, mantenimento dell'ordine pubblico, prevenzione dei reati, protezione della salute o della morale, protezione dei diritti e libertà altrui); c) la necessità della limitazione in una società democratica della misura rispetto al perseguimento di uno di tali scopi.

Ciò premesso in termini generali, si tratta innanzitutto di capire quale sia il confine – ancorché talora mobile<sup>129</sup> – tra gli ambiti di tutela dei diritti in parola e,

---

<sup>124</sup> VIGANÒ F., sub Art. 2 Prot. n. 4, in UBERTIS G., VIGANÒ F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 357.

<sup>125</sup> Sul punto, v. *supra*, cap. I, par. 8.2.

<sup>126</sup> Nel senso che il ritiro di tali documenti costituisce una misura che determina una restrizione della libertà di circolazione di cui all'art. 2 Prot. n. 4 Cedu § 2, Corte EDU, sez. III, 22 maggio 2001, *Baumann c. Francia*, § 62, nel quale la Corte europea ha affermato che: «*a measure by means of which an individual is dispossessed of an identity document such as, for example, a passport, undoubtedly amounts to an interference with the exercise of liberty of movement*»; nonché, più di recente, con specifico riferimento al ritiro del passaporto, Corte EDU, sez. V, 10 febbraio 2011, *Nalbantski c. Bulgaria*, §§ 60-61.

<sup>127</sup> VIGANÒ F., sub Art. 2 Prot. n. 4, cit., p. 354.

<sup>128</sup> Così MENDITTO F., *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, in *Dir. pen. cont.*, 23 maggio 2016, p. 8.

<sup>129</sup> La stessa Corte europea rileva come spesso ci si trovi di fronte a “borderline cases”; cfr., *ex multis*, Corte EDU, sez. IV, sent. 12 gennaio 2010, *Gillan and Quinton c. Regno Unito*, § 56. Sul punto v. altresì DOLSO G.P., *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Arch. pen.*, 2017, 3, p. 49 e 58 ss.

dunque, tra le ipotesi di privazione della libertà personale, sussumibili nell'ambito di applicazione di cui all'art. 5 Cedu, e quelle invece meramente limitative della libertà di movimento, da ricondurre nelle maglie dell'art. 2 Prot. n. 4 Cedu.

Come vedremo più dettagliatamente nel corso del terzo paragrafo, la Corte EDU adotta una «nozione autonoma di “privazione”»<sup>130</sup> della libertà personale, che vale a distinguerla da quella contigua di limitazione della libertà di movimento. Tale distinzione fa perno non già sulla natura o sul contenuto delle limitazioni, quanto piuttosto sul grado e l'intensità<sup>131</sup> della restrizione apportata ed esige una valutazione parametrata al caso concreto, che tenga conto di «*a whole range of criteria*» quali il tipo, la durata, gli effetti e le concrete modalità di esecuzione della misura<sup>132</sup>. In particolare, la necessità «di tener conto del “tipo” e “delle modalità di attuazione” della misura in questione» consente alla Corte europea di valorizzare lo «specifico contesto delle circostanze che accompagnano tipi di restrizione diversi dal paradigma della reclusione in una cella»<sup>133</sup>. Inoltre, come chiarito dalla Corte, al fine di valutare se si tratti di una privazione o una mera limitazione della libertà personale, occorre analizzare le prescrizioni imposte al singolo sorvegliato «cumulativamente e congiuntamente»<sup>134</sup>.

Così accennata la diversa estensione degli ambiti di tutela dei diritti in commento, l'analisi sarà ora scandita in due momenti: a) in un primo momento, cercheremo di capire se la finalità di prevenire la commissione di reati – nel nostro caso, di reati con finalità terroristica – possa giustificare, al metro della Cedu, ed in particolare del suo art. 5 § 1 lett. c), l'adozione di misure privative della libertà personale; b) in un secondo momento, analizzeremo l'itinerario giurisprudenziale che ha condotto la Corte EDU a sussumere le misure di prevenzione personali quasi sempre nell'ambito di tutela della libertà di circolazione (*infra*, § 3).

Quanto alla possibilità di adottare misure preventive privative della libertà personale, essa è, per il vero, sempre stata respinta dalla Corte europea. Ancorché i casi

---

<sup>130</sup> UBERTIS G., *Principi di procedura penale europea*, cit., p. 74.

<sup>131</sup> Corte EDU, plen., sent. 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italia*, § 93.

<sup>132</sup> *Guzzardi c. Italia*, cit., § 92. Tale orientamento sarà poi ribadito nel noto caso *De Tommaso c. Italia*, sul quale ci soffermeremo più avanti.

<sup>133</sup> Corte EDU, grande camera, sent. 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, § 81.

<sup>134</sup> Corte EDU, *Guzzardi c. Italia*, cit., § 95.

affrontati dalla Corte abbiano avuto ad oggetto misure preventive fondate su una fattispecie di pericolosità diversa rispetto a quella c.d. “terroristica”, ci pare che gli esiti ermeneutici di questo orientamento possano valere anche nel nostro caso.

A far data dal già menzionato *leading case Guzzardi c. Italia*<sup>135</sup>, infatti, i giudici di Strasburgo hanno escluso che la legittima finalità di prevenire la commissione di reati contemplata dalla lett. c) dell’art. 5 § 1 Cedu possa essere impiegata per giustificare l’applicazione delle misure di prevenzione “all’italiana”. E ciò poiché la clausola in commento non si riferisce «a una politica di prevenzione generale» diretta nei confronti di categorie di individui la cui pericolosità viene desunta dall’inclinazione a commettere reati, ma piuttosto conferisce agli Stati la facoltà di intervenire per prevenire «un reato concreto e specifico»<sup>136</sup>. Prova ne sarebbe l’impiego da parte della norma del singolare “un reato”, unitamente allo scopo della disposizione convenzionale: «*ensure that no one should be dispossessed of his liberty in an arbitrary fashion*»<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> *Idem*, § 99 ss.

<sup>136</sup> *Idem*, § 102. Nello stesso senso, più di recente (ancorché con riferimento ad un istituto a vocazione preventiva dell’ordinamento tedesco), Corte EDU, sez. V, sent. 7 marzo 2013, *Ostendorf c. Germania*, § 66: «*article 5 § 1 (c) does not, thereby, permit a policy of general prevention directed against an individual or a category of individuals who are perceived by authorities, rightly or wrongly, as being dangerous or having propensity to unlawful acts*». In particolare, nel caso di specie, il ricorrente – il cui nominativo era stato inserito dalla polizia nel database dei soggetti inclini a commettere atti di violenza nel corso di manifestazioni sportive, i c.d. hooligans – era stato tenuto in stato di “custodia preventiva” durante una partita di calcio, con il fine di impedirgli di partecipare ad eventuali scontri tra tifoserie avversarie e di commettere un reato “*of considerable importance to general public*” (così la disposizione amministrativa tedesca che conferisce all’autorità di pubblica sicurezza di detenere in simili ipotesi un soggetto per il lasso di tempo strettamente necessario e comunque per un periodo non superiore alle ventiquattro ore senza che la legittimità della detenzione sia vagliata da un’autorità giudiziaria). Ebbene, la Corte EDU ha escluso che tale forma di detenzione potesse essere ricondotta nell’alveo delle privazioni della libertà fondate sulla sussistenza di fondati motivi per ritenere che sia necessario impedire al soggetto di commettere un reato di cui alla lett. c): «*the Courts, however, recalls that under paragraph 1 (c) and 3 of article 5, detention to prevent a person from committing an offence must [...] be “effected for the purpose of bringing him before the competent legal authority” and that the person is “entitled to trial within a reasonable time”. Under its long-established case-law, the second alternative of Article 5 § 1 (c) therefore only governs pre-trial detention and not custody for preventive purposes without the person concerned being suspected of having already committed a criminal offence*»; cfr. *ibidem*, § 82. La Corte europea ha, poi, però ricondotto tale ipotesi di “detenzione preventiva” alle ipotesi in cui l’adozione della misura di giustificati per garantire l’esecuzione di un obbligo prescritto dalla legge ex art. 5, § 1, lett. b), così escludendo la violazione dell’art. 5 Cedu. Per un’analisi di tale pronuncia, v. MAIELLO V., *La prevenzione ante delictum: lineamenti generali*, cit., p. 364 ss.

<sup>137</sup> Corte EDU, *Guzzardi c. Italia*, cit., § 102.

Il principio in base al quale la finalità preventiva che soggiace alle misure *ante o praeter delictum* non può giustificare l'adozione di provvedimenti privativi della libertà personale è stato successivamente ribadito nel caso *Ciulla c. Italia*<sup>138</sup>. In quella circostanza, in particolare, la Corte EDU ha chiarito come la clausola di cui alla lett. c) – che per l'appunto legittima la detenzione qualora sussistano fondati motivi di ritenere che sia necessario impedire ad un soggetto di commettere un reato – si riferisca unicamente alle ipotesi in cui la privazione sia disposta in connessione con un procedimento penale in corso<sup>139</sup> e, quindi, espresso «in categorie italiane, a[lle] misure cautelari»<sup>140</sup>. Tale interpretazione<sup>141</sup> deriva dalla lettura della clausola in questione in combinato disposto con l'art. 5, § lett. a) – ipotesi della detenzione regolare a seguito di condanna – e, soprattutto, con il paragrafo 3 dell'art. 5 Cedu, peraltro espressamente richiamato dalla lett. c), in base al quale la detenzione presuppone l'instaurazione di un procedimento finalizzato ad accertare la commissione di un illecito penale<sup>142</sup>.

Se, dunque, alla luce di quanto appena detto, è da escludersi in linea di principio la compatibilità convenzionale di misure di prevenzione del terrorismo totalmente privative della libertà personale – fatto salvo quanto si dirà in seguito a proposito dell'ipotesi di esercizio del diritto di deroga ai sensi dell'art. 15 Cedu<sup>143</sup> –, non sempre è agile capire se le modalità concrete di applicazione ed esecuzione della singola misura determinino o meno una privazione della libertà personale, con conseguente illegittimità delle stesse. Come è stato sottolineato, infatti, «il crinale tra libertà personale e libertà di

---

<sup>138</sup> Corte EDU, plen., sent. 22 febbraio 1989, *Ciulla c. Italia*, § 38.

<sup>139</sup> Del resto, già nel noto caso *Irlanda c. Regno Unito* – relativo ai casi di detenzione preventiva disposti dal governo britannico nel periodo compreso tra il 1971 e 1975 nei confronti degli individui sospettati di terrorismo sulla base della legislazione d'emergenza allora in vigore – la Corte europea aveva puntualizzato come la lett. c) autorizza solo quelle privazioni della libertà personale «*effected for the purpose of bringing [the detainee] before the competent legal authority*»; cfr. Corte EDU, plen., sent. 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*, § 196.

<sup>140</sup> VIGANÒ F., sub Art. 2 Prot. n. 4, cit., p. 355.

<sup>141</sup> Cfr. sul punto v. altresì UBERTIS G., *Principi di procedura penale europea*, cit., p. 80; MAZZA O., *La libertà personale nella costituzione europea*, cit., pp. 53-54; LONGO S., ZACCHÉ F., sub Art. 5, cit., p. 107.

<sup>142</sup> Così Corte EDU, sez. V, sent. 7 marzo 2013, *Ostendorf c. Germania*, § 66. Sul punto v. altresì HARRIS D.J., WARBRICK C., O'BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 315 ss.

<sup>143</sup> Sul punto v. *infra*, par. 5.

circolazione è abbastanza sfuggente e non si presta a distinzioni troppo rigide, essendo evidente che esiste una zona grigia ove le sovrapposizioni sono inevitabili»<sup>144</sup>.

### 3. Da *Guzzardi* a *De Tommaso*: una distinzione carica di implicazioni pratiche.

Alla luce di quanto illustrato nel paragrafo precedente, dunque, distinguere se l'applicazione in concreto della singola misura di prevenzione personale interferisca con la libertà personale o con la libertà di circolazione, ha una «notevole rilevanza pratica»<sup>145</sup>. Ove, infatti, essa fosse considerata quale misura *privativa* della libertà personale, la sua legittimità sarebbe subordinata «al rispetto delle più stringenti condizioni poste dall'art. 5 Cedu, e segnatamente dalla funzionalità della misura al soddisfacimento di una delle sei tassative finalità ivi indicate»<sup>146</sup>. Viceversa, ove fosse considerata quale misura meramente *limitativa* della libertà di circolazione, la legittimità della medesima sarebbe sottoposta al più «tenue» giudizio triadico richiesto dall'art. 2 Prot. n. 4 Cedu.

La prima vicenda nella quale la Corte europea si è confrontata con tale «dilemma» è il noto caso *Guzzardi c. Italia*<sup>147</sup>, nel quale i giudici di Strasburgo hanno qualificato – nel caso concreto<sup>148</sup> – l'applicazione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno quale vera e propria misura privativa della libertà personale e, come tale, illegittima, in ragione dell'impossibilità di ricondurre la finalità preventiva ad una delle deroghe tassative di cui all'art. 5 Cedu. Decisive in tal senso sono state considerate le concrete modalità di attuazione della misura, che si sostanziavano nell'obbligo di risiedere in una minuscola parte dell'isola dell'Asinara – il cui territorio era peraltro occupato per circa nove decimi da una prigione – con un regime di sorveglianza piuttosto rigoroso; nella

---

<sup>144</sup> DOLSO G.P., *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 56.

<sup>145</sup> VIGANÒ F., sub Art. 2 Prot. n. 4, cit., p. 354. Nello stesso senso, HARRIS D.J., WARBRICK C., O'BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 954.

<sup>146</sup> VIGANÒ F., sub Art. 2 Prot. n. 4, cit., p. 354.

<sup>147</sup> Corte EDU, plen., sent. 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italia*.

<sup>148</sup> La stessa Corte europea, infatti, precisa come, di per sé, l'applicazione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno non ricada automaticamente nell'ambito di tutela dell'art. 5 Cedu, cfr. Corte EDU, *Guzzardi c. Italia*, cit., § 94.

precarietà delle condizioni abitative; negli scarsi contatti sociali, limitati ai familiari conviventi, agli altri sorvegliati speciali e al personale di pubblica sicurezza; nell'obbligo di rimanere nella propria abitazione tra le dieci di sera e le sette del mattino; nel controllo delle telefonate<sup>149</sup>. In quel caso, la sommatoria delle prescrizioni imposte è stata considerata fonte di una vera e propria privazione della libertà personale, al di là delle qualificazioni fornite dal diritto interno; insomma, per dirla con le parole dei giudici di Strasburgo: una sorta di “prigione aperta”.

La Corte europea perviene a conclusioni analoghe nel caso *Ciulla c. Italia*<sup>150</sup> con riferimento alla possibilità, all'epoca contemplata dall'art. 6 della legge n. 1423/56, di disporre la “custodia preventiva” del proposto fino a che non fosse divenuta esecutiva la misura dell'obbligo di soggiorno. In tal caso la conclusione della Corte è più scontata: al di là della possibilità di sussumere o meno tale istituto in una delle ipotesi derogatorie, si trattava in quel caso di vera e propria restrizione della libertà fisica del soggetto, analoga a quella che si realizza in applicazione della custodia cautelare<sup>151</sup>.

Fatta eccezione per questi casi isolati, tuttavia, la Corte europea ha sempre ricondotto le misure di prevenzione personali – nelle numerose ipotesi via via sottoposte alla sua attenzione – nell'orbita di tutela dell'art. 2 Prot. n. 4 Cedu, vagliando dunque la legittimità dell'interferenza di esse con la libertà di circolazione alla luce del giudizio triadico (legalità–funzionalità–necessarietà) cui abbiamo accennato.

Questa “rotta”, inaugurata con la sentenza *Raimondo c. Italia*<sup>152</sup>, è stata successivamente ribadita più volte<sup>153</sup>, assumendo le vesti di un vero e proprio “diritto consolidato”<sup>154</sup> e giungendo, senza particolari scossoni, sino ai giorni nostri. In maniera

---

<sup>149</sup> *Idem*, § 95.

<sup>150</sup> Corte EDU, plen., sent. 22 febbraio 1989, *Ciulla c. Italia*, §§ 37-40.

<sup>151</sup> Sul punto rinviamo a quanto detto *supra*, § 2 e, in particolare, nt. 18.

<sup>152</sup> Corte EDU, sent. 22 febbraio 1994, *Raimondo c. Italia*, § 39.

<sup>153</sup> Corte EDU, sez. III, sent. 1 luglio 2004, *Vito Sante Santoro c. Italia*, § 37; Corte EDU, sez. II, sent. 20 aprile 2010, *Villa c. Italia*, §§ 41-43; Corte EDU, sez. II, dec. 8 ottobre 2013, *Monno c. Italia*, § 21-23.

<sup>154</sup> L'espressione è mutuata dalla sentenza della Corte costituzionale del 14 gennaio 2015, n. 59. In quella circostanza, la Consulta, nel precisare il ruolo che il giudice comune deve assegnare alla giurisprudenza convenzionale nell'interpretazione e applicazione della norma interna, aveva precisato – sollevando poi numerose critiche – come sia «solo un “diritto consolidato”, generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo». Per approfondimenti sul punto, proprio con riferimento alle possibili ricadute interne della



talora laconica, la Corte europea ha in sostanza sempre ritenuto che le restrizioni che discendono in maniera fisiologica dall'applicazione della sorveglianza speciale non siano di intensità tale da sfociare in una vera e propria privazione della libertà personale, arrestandosi sul gradino "inferiore" della limitazione della libertà di circolazione.

Tale orientamento ha, peraltro, ricevuto di recente un solido avallo nel *leading case De Tommaso c. Italia*<sup>155</sup>. Chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità convenzionale della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno – applicata al ricorrente perché ritenuto abitualmente dedito ai traffici delittuosi – la Corte europea ha escluso che l'applicazione della misura di prevenzione nel caso di specie integrasse una vera e propria privazione della libertà personale, ritenendo piuttosto di essere di fronte ad un caso di mera limitazione della libertà di circolazione, la cui legittimità dunque deve essere vagliata al metro dell'art. 2 Prot. n. 4 Cedu. Il novero delle prescrizioni imposte al ricorrente, infatti, ed in particolare il divieto di uscire dalle dieci di sera alle sei del mattino, non raggiungono – a parere della Corte europea – il grado e l'intensità di una misura riconducibile al paradigma di quelle private della libertà personale. A tal proposito, è considerato decisivo, nel senso di escludere la riconducibilità del caso di specie all'ambito di applicazione dell'art. 5 Cedu, il fatto che, durante il giorno, il soggetto fosse pienamente libero di uscire, che potesse mantenere i rapporti con il mondo esterno e, in buona sostanza, continuare ad avere una vita sociale<sup>156</sup>.

Alla luce di quanto sin qui rilevato, è dunque nelle maglie della libertà di circolazione che è necessario individuare le garanzie e i limiti alle restrizioni che conseguono all'applicazione di una misura di prevenzione personale, anche quando essa si impervi sulla fattispecie di pericolosità per terrorismo.

---

sentenza *De Tommaso c. Italia* in tema di misure di prevenzione, v., *ex multis*, MENDITTO F., *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 4/2017, p. 154 ss.

<sup>155</sup> Corte EDU, grande camera, sent. 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*.

<sup>156</sup> Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit., § 88.

#### 4. Il giudizio triadico per l'accertamento della legittimità della limitazione della libertà di circolazione.

Individuato nella libertà di circolazione l'ambito di tutela nel quale vanno ricondotte le misure di prevenzione personali del terrorismo, occorre ora chiarire meglio quali siano le condizioni in presenza delle quali possano essere considerate legittime le limitazioni a tale libertà, limitazioni che conseguono, per l'appunto, fisiologicamente, all'applicazione della singola misura di prevenzione. Se, infatti, è vero che il sindacato condotto dalla Corte con riferimento alle restrizioni della libertà di circolazione soggiace a requisiti meno stringenti rispetto a quelli impiegati nei giudizi che concernono la libertà personale, ciò non significa che l'individuo che si veda limitato nell'esercizio della propria libertà di movimento, per effetto dell'applicazione di una misura di prevenzione del terrorismo, sia sfornito di qualsivoglia garanzia.

Tre, in particolare, le condizioni cui il § 3 dell'art. 2 Prot. n. 4<sup>157</sup> subordina la legittimità dell'interferenza<sup>158</sup>:

- a) la sussistenza di una base legale della limitazione (*infra*, § 4.1.);
- b) la funzionalità della misura al perseguimento di uno dei "controinteressi"<sup>159</sup> tassativamente menzionati dalla norma (*infra*, § 4.2.);
- c) la necessità della misura all'interno di una società democratica (*infra*, § 4.3.).

---

<sup>157</sup> Alle restrizioni contemplate dal § 3 vi è peraltro da aggiungere quella contemplata dal § 4, in base al quale «i diritti riconosciuti al paragrafo 1 possono anche, in alcune zone determinate, essere oggetto di restrizioni previste dalla legge e giustificate dall'interesse pubblico in una società democratica». Attesa la sostanziale coincidenza dei presupposti di legittimità di tale ultima ipotesi con quelli che a breve analizzeremo, e considerato altresì il fatto che si tratta di un caso che non riguarda direttamente le misure di prevenzione del terrorismo, non ci soffermeremo ulteriormente su tale possibilità.

<sup>158</sup> Attesa la sostanziale coincidenza tra le condizioni in parola e quelle sancite nell'art. 8 Cedu – e condivise in buona parte anche dagli artt. 9, 10, 11 Cedu – faremo talora riferimento, ove ciò sia funzionale al nostro discorso, anche alla giurisprudenza elaborata dalla Corte europea con riferimento ai diritti testé menzionati. Sulla similarità tra le condizioni che legittimano la restrizione della libertà di circolazione ex art. 2 Prot. n. 4 Cedu e le condizioni contemplate dagli artt. 8-11 Cedu, per tutti, HARRIS D.J., WARBRICK C., O'BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 955.

<sup>159</sup> VIGANÒ F., sub Art. 2 Prot. n. 4, cit., p. 357.

#### 4.1. La sussistenza di una base legale della limitazione.

La prima condizione cui l'art. 2 Prot. n. 4 subordina la legittimità della restrizione alla libertà di circolazione è, come accennato, la sussistenza di una base legale della medesima. Ciò significa che ogni limitazione all'esercizio del diritto convenzionale deve essere, anzitutto, legittima ai sensi dell'ordinamento giuridico interno – in particolare, al metro del principio di legalità –, durante l'intero arco temporale in cui la misura dispiega la sua efficacia<sup>160</sup>.

Il che si traduce, sul terreno della prevenzione personale del terrorismo, nella possibilità che l'individuo possa rinvenire in una fonte normativa – eventualmente alla luce dei chiarimenti ermeneutici di matrice giurisprudenziale<sup>161</sup> – innanzitutto, quegli elementi fattuali e quelle tipologie di condotta che potrebbero attrarlo nell'orbita della fattispecie di “pericolosità terroristica” e, in secondo luogo, il contenuto delle prescrizioni cui potrebbe essere sottoposto.

D'altro canto – secondo l'orientamento costante della Corte europea – «l'espressione “prevista dalla legge” esige non solo che la misura contestata abbia qualche base nel diritto interno, ma si riferisce anche alla qualità della legge in questione,

---

<sup>160</sup> Così ad esempio, è stata ritenuta “non prevista dalla legge” la protrazione della sorveglianza speciale nel periodo compreso tra la decisione della Corte d'Appello di revoca della misura e la data di comunicazione di tale revoca al proposto; cfr. Corte EDU, sent. 22 febbraio 1994, *Raimondo c. Italia*, § 39. Nello stesso senso, cfr. Corte EDU, sez. III, sent. 1 luglio 2004, *Vito Sante Santoro c. Italia*, §§ 42-46. Nel caso di specie, in particolare, il verbale con l'elencazione puntuale delle prescrizioni imposte al ricorrente era stato notificato a quest'ultimo oltre un anno dopo l'adozione del provvedimento con il quale gli era stata applicata la sorveglianza speciale: la data della firma del verbale era stata poi considerata dall'autorità di pubblica sicurezza quale *dies a quo* della decorrenza della misura. In seguito, tuttavia, la Corte di Cassazione aveva stabilito che il termine dovesse essere fatto decorrere dal momento in cui era stato adottato il provvedimento applicativo della sorveglianza speciale (per l'appunto oltre un anno prima), ritenendo così in quella sede illegittima la protrazione del regime della sorveglianza speciale oltre il termine fissato. Alla luce di tali circostanze, ed in particolare della illegittimità ai sensi dello stesso ordinamento italiano, la Corte europea ha ritenuto che non fosse in “*accordance with law*” la prosecuzione dell'esecuzione della sorveglianza speciale decorso il termine annuale fissato dal decreto che l'aveva disposta.

<sup>161</sup> Come è noto, infatti, la Corte europea adotta una nozione ampia del termine “*law*” (nella versione inglese) – “*droit*” (nella versione francese) – comprensiva non solo del diritto codificato, ma altresì del diritto di fonte giurisprudenziale. Sul punto, *ex multis*, BERNARDI A., sub *Art. 7*, in BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V., *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 259 ss.; MAZZACUVA F., sub *art. 7*, in UBERTIS G., VIGANÒ F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 236 ss.

esigendo che debba essere accessibile alle persone interessate e che i suoi effetti debbano essere prevedibili»<sup>162</sup>.

La verifica della sussistenza formale di una base normativa non è, dunque, sufficiente a soddisfare il requisito in parola, essendo necessario altresì accertare che la legge rivesta determinati requisiti qualitativi.

#### 4.1.1. (segue) I requisiti qualitativi della legge: prevedibilità e accessibilità.

Gli attributi qualitativi della legge, dunque, colorano la nozione convenzionale di “previsione legale”, sì da costituire presupposto imprescindibile perché la restrizione alla libertà di circolazione possa superare il “primo test” di legittimità.

Come sopra accennato, sono due i requisiti che devono essere soddisfatti affinché la previsione normativa possa essere considerata “legge” al metro della Cedu: l’accessibilità e la prevedibilità.

Il primo attributo, in particolare, esige che il cittadino sia posto nelle condizioni di sapere, in maniera sufficientemente adeguata alle circostanze del caso concreto, quali siano le norme applicabili nel caso di specie<sup>163</sup>.

Quanto, invece, alla prevedibilità della legge – requisito, questo, che viene per lo più parametrato agli effetti dell’applicazione della norma nel caso di specie –, essa esige che la fonte dell’ingerenza all’esercizio della libertà in questione sia formulata con sufficiente precisione, sì da consentire ai cittadini di regolare la propria condotta. L’individuo deve essere in grado cioè, se del caso mediante un’apposita consulenza, «di prevedere, con un grado ragionevole [di precisione] in relazione alle circostanze del caso di specie» le conseguenze che possono derivare dal compimento di una determinata

---

<sup>162</sup> Così, da ultimo, Corte EDU, grande camera, sent. 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, § 106. Nello stesso senso, Corte EDU, sez. I, sent. 11 luglio 2013, *Klyustov c. Russia*, § 68.

<sup>163</sup> Questa, in particolare, la nozione di accessibilità fornita dalla Corte europea a far data dal *leading case* *Sunday Times c. Regno Unito*, § 49 (Corte EDU, sessione plenaria, 26 aprile 1979). Come chiarito dalla stessa Corte EDU in altra circostanza, peraltro, il giudizio sull’accessibilità della norma oggetto di scrutinio viene condotto dai giudici di Strasburgo secondo una valutazione *ex ante*, da compiersi caso per caso, e dipende «to a considerable degree on the content of the instrument in issue, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed»; Corte EDU, plen., sent. 28 marzo 1990, *Groppera Radio AG e altri c. Svizzera*, § 68.

azione<sup>164</sup>. Tali conseguenze, come riconosce la stessa Corte europea, non devono essere necessariamente prevedibili «con assoluta certezza»<sup>165</sup>. Ancorché auspicabile, infatti, ciò è praticamente irrealizzabile: «it is a logical consequence of the principle that laws must be of general application that the wording of statutes is not always precise»<sup>166</sup>; anche perché la necessità di evitare «un'eccessiva rigidità» nella formulazione della norma le consente di tenere il passo con il mutare delle circostanze<sup>167</sup>. Ciò che conta, in definitiva, ai fini della valutazione di prevedibilità, è il fatto che la norma offra «una misura di protezione contro le ingerenze arbitrarie da parte delle autorità pubbliche»<sup>168</sup>.

Il giudizio sulla (im-)prevedibilità di una misura restrittiva della libertà di circolazione è proprio il cuore della recente sentenza *De Tommaso c. Italia* – destinata a divenire un vero *leading case* in materia di prevenzione personale –, con la quale la Corte europea «assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione»<sup>169</sup>.

In questa circostanza, in particolare, i giudici di Strasburgo censurano il difetto di precisione delle fattispecie soggettive di pericolosità c.d. generica di cui alla legge n. 1423/1956 (oggi tipizzate nell'art. 1 del c.d. codice antimafia), «dato che né la legge né la Corte costituzionale hanno individuato chiaramente le “prove fattuali” o le specifiche tipologie di comportamento di cui si deve tener conto al fine di valutare il pericolo che la persona rappresenta per la società e che può dar luogo a misure di prevenzione»<sup>170</sup>. Il messaggio della Corte europea è chiaro: così come formulate, le fattispecie di pericolosità generica oggetto di scrutinio non contengono disposizioni «sufficientemente dettagliate sui tipi di comportamento» che, in quanto espressione di pericolosità sociale c.d. generica, sono suscettibili di essere attratti nell'orbita delle misure di prevenzione.

---

<sup>164</sup> Corte EDU, *Sunday Times c. Regno Unito*, cit., § 49.

<sup>165</sup> Corte EDU, grande camera, sent. 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, § 107.

<sup>166</sup> Corte EDU, grande camera, sent. 11 novembre 1996, *Cantoni c. Francia*, § 31.

<sup>167</sup> Così, *ex multis*, Corte EDU sent. 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia*, § 40.

<sup>168</sup> Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit., § 109.

<sup>169</sup> VIGANÒ F., *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2017, p. 370.

<sup>170</sup> Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit., § 117. Tale censura non è peraltro molto dissimile da quella mossa dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 177/1980, punto di partenza dello stesso ragionamento dei giudici di Strasburgo. In quella circostanza, in particolare, la Consulta aveva dichiarato l'illegittimità – per contrasto con gli artt. 13 e 25 della Cost. – dell'allora prevista fattispecie di pericolosità generica costituita da coloro che «per le manifestazioni cui abbiano dato luogo, diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere».

Prova ne sarebbero, a parere della Corte europea, le motivazioni che l'autorità italiana ha posto a fondamento dell'adozione della misura di prevenzione nel caso di specie: la decisione del Tribunale di dare peso unicamente alle “tendenze criminali” del soggetto sarebbe una conseguenza del fatto che la normativa non indichi «con sufficiente chiarezza la portata o la modalità di esercizio della ampissima discrezionalità conferita ai tribunali interni»<sup>171</sup>. La conseguenza è che la norma non è stata in grado di “adempiere alla funzione” di «fornire una protezione contro le ingerenze arbitrarie e consentire al ricorrente di regolare la propria condotta e prevedere con un sufficiente grado di certezza l'applicazione di misure di prevenzione»<sup>172</sup>.

Ma la Corte EDU non si ferma qui, e censura – profilo questo che, come vedremo, potrebbe riguardarci più da vicino<sup>173</sup> – la base normativa della limitazione della libertà di circolazione anche sotto il diverso profilo della «vaghezza e imprecisione relativa al contenuto delle prescrizioni che devono o possono essere imposte al soggetto interessato»<sup>174</sup>. Quattro, in particolare, le prescrizioni ritenute incompatibili al metro della Cedu: quelle di “vivere onestamente”, di “rispettare le leggi” e “non dare ragione alcuna ai sospetti” – le prime due delle quali figurano tuttora nell'art. 8 del codice antimafia – nonché le prescrizioni facoltative “ritenute necessarie alle esigenze di difesa sociale”, che il sistema preventivo (ora come allora) consente di imporre in sede di applicazione della singola misura.

Con riferimento alle prime tre prescrizioni, in particolare, ne viene evidenziata la «formulazione in termini molto generici» ed il contenuto «estremamente vago e indeterminato»<sup>175</sup>, sì che non può essere considerata adeguatamente prevedibile la portata effettiva dell'imposizione di tali prescrizioni.

---

<sup>171</sup> Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit., § 118.

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> Sul punto v. quanto si dirà, *infra*, cap. IV, par. 6.

<sup>174</sup> VIGANÒ F., *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione*, cit.

<sup>175</sup> Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit., § 119. In particolare, la Corte EDU ritiene insoddisfacente (oltreché successiva al caso di specie) la conclusione cui era pervenuta la Corte Costituzionale nella sentenza n. 282/2010 nella quale, chiamata a pronunciarsi sulla disposizione che sanzionava l'inosservanza degli obblighi imposti con la sorveglianza speciale, aveva concluso nel senso della sufficiente determinatezza delle prescrizioni oggi sotto lo scrutinio dei giudici di Strasburgo. Secondo la Corte europea, infatti, quel che la Corte costituzionale aveva allora definito quale «dovere imposto a[l] soggetto di adeguare la propria condotta ad un sistema di vita conforme al complesso delle suddette prescrizioni, tramite le quali il dettato

Quanto, invece, alla possibilità per il Tribunale di adottare, oltre a quelle specificatamente menzionate dalla norma, anche tutte le altre prescrizioni ritenute necessarie alla luce delle esigenze di difesa sociale, la Corte EDU evidenzia come né la legge, né tantomeno la giurisprudenza della Corte costituzionale, risolvano in qualche modo «il problema della imprevedibilità» del contenuto che esse possono assumere, così lasciando ai giudici «un’ampia discrezionalità, senza indicare con sufficiente chiarezza la portata di tale discrezionalità e le modalità per esercitarla»<sup>176</sup>.

Infine, la Corte esprime seria “preoccupazione” in merito alla prescrizione obbligatoria del divieto di partecipare a riunioni pubbliche: essa, infatti, non è spazialmente né temporalmente limitata, sì che la determinazione del *quantum* della limitazione alla libertà di riunione compromessa dall’applicazione di tale obbligo è rimessa, ancora una volta, interamente alla discrezione dell’autorità giudiziaria.

La fattispecie di pericolosità terroristica, a quanto ci consta, non è ancora stata posta, di per sé, sotto lo scrutinio della Corte europea. Tuttavia, alla luce dei principi enunciati dai giudici di Strasburgo nei casi che abbiamo analizzato, paiono potersi formulare due conclusioni provvisorie<sup>177</sup>. Innanzitutto, quanto alla determinazione delle condotte suscettibili di essere attratte nell’orbita della prevenzione, ci pare che la fattispecie di pericolosità terroristica non sconti gli stessi difetti evidenziati con riferimento alle fattispecie di pericolosità generica. Al pari delle altre fattispecie di pericolosità qualificata<sup>178</sup>, infatti, la modalità di tipizzazione normativa è strettamente

---

di “vivere onestamente” si concreta e si individualizza» sarebbe altrettanto indeterminato quanto la mera affermazione dell’obbligo stesso (§ 121). Del pari, l’interpretazione che la Consulta aveva fornito dell’obbligo di rispettare le leggi – inteso dalla Corte italiana quale «dovere, imposto al prevenuto, di rispettare tutte le norme a contenuto precettivo, che impongano cioè di tenere o non tenere una certa condotta; non soltanto le norme penali, dunque, ma qualsiasi disposizione la cui inosservanza sia ulteriore indice della già accertata pericolosità sociale» – è in realtà, a parere dei giudici di Strasburgo «un riferimento a tempo indeterminato per l’intero ordinamento giuridico italiano, e non fornisce ulteriori chiarimenti sulle specifiche norme la cui inosservanza rappresenterebbe un ulteriore indizio del pericolo rappresentato dalla persona per la società» (§ 122).

<sup>176</sup> Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit., § 122 e § 124.

<sup>177</sup> Le affermazioni che seguono saranno poi oggetto di verifica nel corso del quarto capitolo, nel quale effettueremo l’analisi fenomenologica dei decreti emessi nei confronti dei potenziali terroristi, sì da passare dal piano della discussione astratta a quello della discussione concreta.

<sup>178</sup> Ad esempio, con riferimento alla fattispecie di pericolosità mafiosa, Menditto afferma come non sia «sovrapponibile il principio espresso dalla Corte sulla vaghezza della norma», in MENDITTO F., *La sentenza*

parametrata a tipologie di comportamento che si collocano, in teoria, nella “fase preliminare” della pianificazione e realizzazione di un reato con finalità di terrorismo; tipologie la cui individuazione è, dunque, strettamente correlata alle corrispondenti fattispecie criminose.

Viceversa, ci pare che dovrà verificarsi con estrema attenzione quale sia il contenuto delle prescrizioni che possono essere imposte al “potenziale terrorista”. Come meglio vedremo nel corso del quarto capitolo, infatti, ove allo stesso fossero imposte quelle medesime prescrizioni oggetto di censura da parte della sentenza *De Tommaso*, sarebbe arduo argomentare nel senso della loro compatibilità convenzionale. In caso contrario, ove il contenuto delle prescrizioni, nel nostro specifico settore, fosse modulato in maniera diversa, la prevenzione personale del terrorismo potrebbe risentire in maniera attenuata delle «onde telluriche»<sup>179</sup> innescate dalla sentenza *De Tommaso*<sup>180</sup>.

---

*De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, cit., p. 147.

<sup>179</sup> VIGANÒ F., *Le Sezioni Unite ridisegnano i confini del delitto di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura di prevenzione alla luce della sentenza De Tommaso: un rimarchevole esempio di interpretazione conforme alla Cedu di una fattispecie di reato*, in *Dir. pen. cont.*, 9/2017, p. 146.

<sup>180</sup> Per un commento della decisione e un’analisi delle ricadute interne della sentenza *De Tommaso c. Italia*, cfr. ex multis altresì MAUGERI A. M., *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte europea condanna l’Italia per la mancanza di qualità della “legge”, ma una rondine non fa primavera*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2017, p. 15 ss.; MENDITTO F., *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 4/2017, p. 127 ss.; MAIELLO V., *De Tommaso c. Italia e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, 8, p. 1039 ss.; VIGANÒ F., *Illegittime le misure di prevenzione personali e patrimoniali fondate su fattispecie di pericolosità generica? Una prima ricaduta interna della sentenza De Tommaso*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2017, p. 296 ss.; ID, *Le Sezioni Unite ridisegnano i confini del delitto di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura di prevenzione alla luce della sentenza De Tommaso: un rimarchevole esempio di interpretazione conforme alla Cedu di una fattispecie di reato*, cit., p. 146 ss.; nonché ID, *Ancora sull’indeterminatezza delle prescrizioni inerenti alle misure di prevenzione: la seconda sezione della Cassazione chiama in causa la Corte Costituzionale*, in *Dir. pen. cont.*, 10/2017, p. 272 ss.; BASILE F., *Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?*, in *Giur. it.*, 2018, I, p. 455 ss.; LASALVIA F. P., *La prevenzione insostenibile. Scenari post De Tommaso*, in *Arch. pen.*, 2018, 2; FINOCCHIARO S., *Come non detto. Per il Tribunale di Milano la sentenza della grande camera De Tommaso in materia di misure di prevenzione non integra un precedente consolidato*, in *Dir. pen. cont.*, 4/2017, p. 319 ss.; nonché ID, *Ancora in tema di ricadute della sentenza De Tommaso. Una pronuncia del Tribunale di Monza su misure di prevenzione e fattispecie di pericolosità “qualificata”*, in *Dir. pen. cont.*, 2/2018, p. 197 ss.; AMARELLI G., *Ulteriormente ridotta la tipicità del delitto di violazione degli obblighi inerenti alla misura di prevenzione: per la Cassazione anche il divieto di partecipare a pubbliche riunioni contrasta con il principio di determinatezza*, in *Dir. pen. cont.*, 19 luglio 2018; MAZZACUVA F., *La prevenzione sostenibile*, in *Cass. pen.*, 2018, 3, p. 1017 ss.



#### 4.2. Il perseguimento di uno scopo legittimo: il nesso di funzionalità tra restrizione e scopo.

Come sopra anticipato, il “secondo test” che la singola misura deve superare è parametrato allo scopo che la restrizione deve perseguire: ogni forma di limitazione alla libertà di circolazione deve essere, cioè, «funzionall[e] alla tutela di almeno uno dei controinteressi»<sup>181</sup> indicati tassativamente dal terzo paragrafo<sup>182</sup>. Tra questi<sup>183</sup>, quelli che più direttamente possono essere chiamati in causa in materia di prevenzione del terrorismo sono quelli della sicurezza nazionale e, come è ovvio, della prevenzione dei reati – *sub specie* in questo caso di reati con finalità terroristica –; quest’ultimo talvolta unitamente all’interesse al mantenimento dell’ordine pubblico<sup>184</sup>.

Quanto alla nozione di sicurezza nazionale, si tratta di un concetto assai vago<sup>185</sup>, che la stessa Commissione europea dei diritti umani ammette non possa essere «definito in maniera esaustiva»<sup>186</sup>, e ciò anche al fine di preservare quel margine di apprezzamento riconosciuto in prima battuta ai singoli Stati nel valutare la funzionalità della misura al perseguimento del menzionato interesse<sup>187</sup>. Il concetto di “sicurezza nazionale” viene solitamente riferito «alla protezione della sicurezza statale e della democrazia

---

<sup>181</sup> Così VIGANÒ F., sub Art. 2 Prot. n. 4, cit., p. 357.

<sup>182</sup> Corte EDU, sez. III, sent. 22 maggio 2010, *Baumann c. Francia*, § 60: «only reasons relating to the aims referred to in the third paragraph constitute, where applicable, lawful grounds for the adoption by the relevant authorities on the territory concerned of measures restricting freedom of movement, albeit temporarily».

<sup>183</sup> Come già evidenziato, questa l’elencazione esaustiva degli scopi che possono giustificare l’adozione di misure restrittive della libertà di circolazione: sicurezza nazionale, mantenimento dell’ordine pubblico, prevenzione dei reati, protezione della salute o della morale, protezione dei diritti e delle libertà altrui. A questi deve poi aggiungersi l’ulteriore ipotesi contemplata dal § 4, che consente la limitazione della sola libertà di circolazione nel territorio (e di fissarvi la residenza) in alcune zone determinate, qualora ciò si giustifichi in nome dell’interesse pubblico in una società democratica.

<sup>184</sup> Menziona, unitamente a tali finalità anche quella di “proteggere i diritti e le libertà altrui”, WARBRICK C., *The European Convention on Human Rights and the Prevention of Terrorism*, in 32 *Int'l & Comp. L.Q.* 82, gennaio 1983, p. 117.

<sup>185</sup> In tal senso anche JACOBS, WHITE, OVEY, *The European Convention of Human Rights*, VII ed., Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 349.

<sup>186</sup> Comm., dec. 2 aprile 1993, *Esbester c. Regno Unito*: «the Commission considers however that the principles referred to above do not necessarily require a comprehensive definition of the notion of “the interests of national security”».

<sup>187</sup> Sul punto torneremo più approfonditamente *infra*, par. 4.3.

costituzionale dallo spionaggio, dal terrorismo, dal supporto al terrorismo, dai movimenti indipendentisti e dall'incitamento a infrangere la disciplina militare»<sup>188</sup>.

Così, ad esempio, con riferimento a casi di terrorismo, sono state considerate legittime in nome della protezione della sicurezza nazionale misure di “*secret surveillance*” delle comunicazioni, delle telefonate e della posta, nelle ipotesi di imminente pericolo per l'ordine costituzionale democratico derivante da atti terroristici o di spionaggio<sup>189</sup>; nonché la sorveglianza di sospetti terroristi, attraverso un sistema di posizionamento globale (c.d. GPS), diretta ad impedire futuri attentati dinamitardi<sup>190</sup>. E anche ove la singola misura è stata censurata dalla Corte EDU, ci pare che ciò sia per lo più avvenuto non già in ragione della lacunosità della finalità ad essa sottesa, quanto piuttosto sul diverso terreno del *deficit* di necessarietà della misura.

Quanto all'obiettivo di prevenire la commissione dei reati – che, come detto, spesso si accompagna a quello contiguo di mantenere l'ordine pubblico –, difficile negare come esso trovi un terreno d'elezione proprio nelle misure di prevenzione *et similia*. Questo, del resto, ci pare l'orientamento pressoché unanime della Corte EDU che, ogni qual volta è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità convenzionale di tali provvedimenti, ha sempre riconosciuto la loro funzionalità rispetto alla finalità di prevenire la commissione dei reati<sup>191</sup>, cercando altrove gli eventuali profili di tensione con la Convenzione.

---

<sup>188</sup> COUNCIL OF EUROPE – RESEARCH DIVISION, *National Security and European case-law*, 2013, p. 5, disponibile in <https://rm.coe.int/168067d214>. In maniera simile Kempees sintetizza l'obiettivo delle misure restrittive adottate in nome della sicurezza nazionale come provvedimenti diretti a proteggere «*the safety of the State against enemies who might seek to subdue its forces in war or subvert its government by illegal means*», KEMPEES P., “*Legitimate aims*” in the Case-law of the European Court of Human Rights, in Mahoney P. and Others, *Protecting Human Rights: the European Perspective. Studies in Memory of Rolv Ryssdal*, Carl Heymanns, Köln, 2000, p. 662, in JACOBS, WHITE, OVEY, *The European Convention of Human Rights*, cit., p. 349.

<sup>189</sup> Corte EDU, plen., sent. 6 settembre 1978, *Klass e altri c. Germania*, §§ 46-48: «*the Court has therefore to accept that the existence of some legislation granting powers of secret surveillance over the mail, post and telecommunications is, under exceptional conditions, necessary in a democratic society in the interests of national security and/or for the prevention of disorder or crime*». In particolare, nel caso di specie, la Corte europea ha valorizzato a tal fine lo sviluppo di sofisticate forme di spionaggio e la diffusione del terrorismo nel continente europeo.

<sup>190</sup> Corte EDU, sez. V, sent. 2 settembre 2010, *Uzun c. Germania*, § 77.

<sup>191</sup> Così, ad esempio, *Raimondo c. Italia*, cit., § 39; *Labita c. Italia*, cit., § 194.

D'altro canto, come emerge da quanto appena esposto, in ragione della «estrema latitudine degli interessi presi in considerazione e della genericità della loro formulazione»<sup>192</sup>, è abbastanza agevole per lo Stato argomentare in maniera plausibile nel senso della funzionalità della restrizione al perseguimento di una delle finalità menzionate, sì che in sostanza è possibile ridurre considerevolmente la capacità selettiva di tale requisito<sup>193</sup>.

#### 4.2.1. In particolare, la prevenzione del terrorismo quale “controinteresse” legittimo.

Alla luce di quanto si è appena detto, dunque, “l’interesse” a prevenire la commissione di reati con finalità di terrorismo ben si presta ad essere sussunto nell’elenco tassativo degli obiettivi il cui perseguimento consente l’adozione di misure restrittive della libertà di circolazione, vuoi *sub specie* di protezione della sicurezza nazionale, vuoi *sub specie* di prevenzione dei reati.

Tale conclusione, ove parametrata specificatamente all’oggetto del nostro studio, implica essenzialmente il soddisfacimento di tale requisito da parte delle nostrane misure di prevenzione personali del terrorismo. Il che non significa affibbiare ad esse un “sigillo” di legittimità convenzionale, ma solo circoscrivere i profili di eventuale tensione con la Convenzione a quelli già esposti in tema di “base legale” e a quelli che a breve menzioneremo in punto di necessità della misura in una società democratica.

Come evidenziato altrove – ma ciò si rivela valido anche in punto di misure di prevenzione personali – è quest’ultimo, infatti, il vero terreno nel quale si «gioca la partita della legittimità convenzionale dell’intervento statale»<sup>194</sup>.

---

<sup>192</sup> GALLUCCIO A., sub art. 8 – *Profili generali sugli artt. 8-11*, in UBERTIS G., VIGANÒ F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 258.

<sup>193</sup> Così HARRIS D.J., WARBRICK C., O’BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 509; JACOBS, WHITE, OVEY, *The European Convention of Human Rights*, cit., p. 347. Nello stesso senso VIGANÒ F., sub Art. 2 Prot. n. 4, cit., p. 358: «la latitudine semantica dei controinteressi menzionati dai commi 3 e 4 dell’art. 2 Prot. n. 4 Cedu fa sì che sia in pratica sempre possibile allo Stato invocare uno o più di tali controinteressi a sostegno della misura limitativa che di volta in volta viene in considerazione; sicché una volta che sia soddisfatto il requisito della base legale, la partita relativa alla legittimità convenzionale della misura si gioca sul terreno del terzo requisito: quello della “necessità in una società democratica” rispetto allo scopo di tutela di volta in volta individuato».

<sup>194</sup> GALLUCCIO A., sub art. 8 – *Profili generali sugli artt. 8-11*, cit., p. 258.

#### 4.3. La necessarietà della limitazione in una società democratica: un duplice test.

Il “terzo test” che la misura deve superare è, come anticipato, quello del riconoscimento della necessarietà della restrizione alla libertà di circolazione all’interno di una società democratica<sup>195</sup>.

Punto di partenza per chiarire i vari principi che regolano il test in parola<sup>196</sup> è capire quale significato debba attribuirsi al concetto di “necessarietà” della limitazione. Tale termine, per come enucleato dalla giurisprudenza europea, non deve essere considerato quale sinonimo di “indispensabile”, né tantomeno gode della latitudine semantica dei concetti di “ammissibile”, “utile” o “ragionevole”<sup>197</sup>. Al contrario, la nozione di necessità implica, in primo luogo, che la restrizione del diritto convenzionalmente tutelato risponda ad un «pressante bisogno sociale» e, in secondo luogo, che essa sia «proporzionata rispetto alla finalità legittima perseguita»<sup>198</sup>.

Il giudizio di necessità pertanto – come più volte chiarito dai giudici di Strasburgo<sup>199</sup> – si articola in due momenti: un primo, volto a verificare che la misura sia stata adottata nel perseguimento della finalità legittima di volta in volta posta a giustificazione della restrizione, la c.d. «connessione razionale tra la restrizione e la finalità perseguita»<sup>200</sup> (*infra*, § 4.3.1.); un secondo, diretto a dimostrare che l’interferenza con la

---

<sup>195</sup> Per approfondimenti sul punto v. altresì DELMAS-MARTY M., *The Richness of Underlying Legal Reasoning*, in ID. (a cura di), *The European Convention for the Protection of Human Rights. International Protection versus National Restrictions*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1992, p. 322 ss.

<sup>196</sup> I principi che regolano il giudizio, cui a breve faremo cenno, sono stati così elencati in maniera esemplificativa dalla Corte EDU nella sentenza *Silver e altri c. Regno Unito*: «(a) the adjective “necessary” is not synonymous with “indispensable”, neither has it the flexibility of such expressions as “admissible”, “ordinary”, “useful”, “reasonable” or “desirable”; (b) the Contracting States enjoy a certain but not unlimited margin of appreciation in the matter of the imposition of restrictions, but it is for the Court to give the final ruling on whether they are compatible with the Convention; (c) the phrase “necessary in a democratic society” means that, to be compatible with the Convention, the interference must, inter alia, correspond to a “pressing social need” and be “proportionate to the legitimate aim pursued”; (d) those paragraphs of Articles of the Convention which provide for an exception to a right guaranteed are to be narrowly interpreted»; cfr. Corte EDU, sent. 25 marzo 1983, *Silver e altri c. Regno Unito*, § 97.

<sup>197</sup> Corte EDU, plen., sent. 7 dicembre 1976, *Handyside c. Regno Unito*, § 48.

<sup>198</sup> Corte EDU, plen., sent. 24 marzo 1988, *Olsson c. Svezia*, § 67. Nello stesso senso, Corte EDU, plen., sent. 26 aprile 1979, *Sunday Times c. Regno Unito*, § 59.

<sup>199</sup> Corte EDU, sez. I, sent. 10 febbraio 2011, *Soltysyak c. Russia*, § 48. Nello stesso senso Corte EDU, sez. I, sent. 21 dicembre 2006, *Bartik c. Russia*, § 46.

<sup>200</sup> Così VIGANÒ F., sub Art. 2 Prot. n. 4, cit., p. 358.

libertà di circolazione non sia maggiore di quanto necessaria per perseguire tale finalità (infra, § 4.3.2.). È, quest'ultimo, il c.d. test di proporzionalità, che esige, in buona sostanza, «that restrictive measures should be appropriate to achieve their protective function»<sup>201</sup>.

#### 4.3.1. La “connessione razionale” tra la restrizione e la finalità perseguita.

Il primo passaggio in cui si articola il giudizio sulla necessità della restrizione è, dunque, quello relativo alla verifica di un *link*<sup>202</sup> tra la singola misura in sé considerata e lo scopo perseguito attraverso la sua applicazione<sup>203</sup>. E ciò in piena coerenza con quanto statuito in termini generali dall'art. 18 Cedu, che circoscrive la legittimità delle restrizioni ai diritti e alle libertà ammesse dalla Convenzione: esse, infatti, «possono essere applicate solo allo scopo per cui sono previste».

Un tale giudizio implica, dunque, una valutazione circa la riconducibilità della *ratio* giustificatrice della restrizione nel singolo caso al perseguimento dell'interesse legittimo<sup>204</sup>. Il che, parametrato specificatamente all'oggetto del nostro studio, si traduce nella verifica della sussistenza della tensione finalistica che la singola misura deve assumere rispetto all'obiettivo posto quale “punto di arrivo”: la prevenzione del terrorismo; con conseguente illegittimità delle misure in cui difetti quella connessione razionale tra la restrizione in sé considerata e la sua «*purported protective function*»<sup>205</sup>.

---

<sup>201</sup> Corte EDU, *Soltysyak c. Russia*, cit., § 48.

<sup>202</sup> In tal senso anche DELMAS-MARTY M., *The Richness of Underlying Legal Reasoning*, cit., p. 326.

<sup>203</sup> Corte EDU, sez. I, sent. 21 dicembre 2006, *Bartik c. Russia*, § 49.

<sup>204</sup> Corte EDU, sez. I, sent. 10 febbraio 2011, *Soltysyak c. Russia*, § 48.

<sup>205</sup> Così, *Bartik c. Russia*, cit., § 49, in relazione all'applicazione di un “*travel ban*” nei confronti di un individuo che disponeva di informazioni coperte da segreto di Stato. Nel caso di specie, in particolare, tale misura limitativa della libertà di circolazione è stata ritenuta non diretta a perseguire la finalità di non diffondere notizie coperte da segreto di stato in nome della protezione della sicurezza nazionale – e come tale non necessaria ai sensi dell'art. 2 Prot. n. 4 Cedu – in ragione del fatto che il soggetto ben avrebbe potuto diffondere le medesime notizie all'interno del territorio tramite contatti personali con agenti stranieri, essendo venuto meno il divieto di avere colloqui non sorvegliati con questi ultimi.

#### 4.3.2. Il test di proporzionalità.

Il secondo passaggio del giudizio di necessarietà – nonché, solitamente, quello più “spinoso” – è incarnato dal c.d. test di proporzionalità, finalizzato a verificare che l’an, il *quantum* e il *quomodo* della restrizione siano, per l’appunto, proporzionati al perseguimento della finalità di prevenzione del terrorismo. In altre parole, la verifica della proporzionalità inerisce al rapporto tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, nella ricerca di un giusto equilibrio tra la tutela dei diritti individuali e le esigenze connesse all’interesse generale della collettività.

Il test di proporzionalità si traduce dunque, in buona sostanza, in una verifica circa la sostenibilità del bilanciamento tra il diritto “compromesso” attraverso la restrizione – nel nostro caso la libertà di circolazione – e l’interesse legittimo in nome del quale essa è perpetrata, *i.e.* la prevenzione del terrorismo<sup>206</sup>.

Nel valutare la proporzionalità della singola misura, la Corte europea chiama in campo una serie di parametri, quali ad esempio: a) la natura della restrizione in questione<sup>207</sup>; b) la possibilità per lo Stato di adottare misure alternative per tutelare il medesimo interesse, così generando una minore lesione del diritto compromesso<sup>208</sup>; c) l’adeguatezza dei presupposti su cui si fonda la singola misura<sup>209</sup>; d) le circostanze specifiche del singolo caso<sup>210</sup>; e) la sussistenza di adeguate procedure nazionali di controllo, soprattutto ove la misura elimini o riduca le garanzie ordinarie<sup>211</sup>; f) la situazione che si verrebbe a creare in caso di abolizione della misura<sup>212</sup>.

Un tale sindacato sulla proporzione dell’interferenza, per il vero, spetta in prima battuta ai singoli Stati. Essi, infatti, dispongono di un certo spazio di manovra – il c.d.

---

<sup>206</sup> In questo senso anche DELMAS-MARTY M., *The Richness of Underlying Legal Reasoning*, cit., p. 327. Secondo l’Autrice, in particolare, questa la nozione di proporzionalità che emerge dall’analisi della giurisprudenza convenzionale: «*proportionality as the establishment of a fair balance between the different interests involved*».

<sup>207</sup> DELMAS-MARTY M., *The Richness of Underlying Legal Reasoning*, cit., p. 327.

<sup>208</sup> Corte EDU, grande camera, sent. 12 settembre 2012, *Nada c. Svizzera*, § 183.

<sup>209</sup> Corte EDU, *Labita c. Italia*, cit. § 196.

<sup>210</sup> Corte EDU, *Nada c. Svizzera*, cit., § 195.

<sup>211</sup> WARBRICK C., *The European Convention on Human Rights and the Prevention of Terrorism*, cit., p. 100.

<sup>212</sup> DELMAS-MARTY M., *The Richness of Underlying Legal Reasoning*, cit., p. 327.

“margine di apprezzamento”<sup>213</sup> – che consente loro di “aggiudicarsi” il compito primario di determinare quali siano quelle restrizioni necessarie in nome del perseguimento di una o più finalità legittime contemplate dalla Convenzione. Ciò in ragione del fatto che, come dichiarato dalla stessa Corte EDU, le autorità nazionali sono, in linea teorica, in una posizione migliore rispetto ai giudici convenzionali per valutare la necessità di una restrizione ad un diritto tutelato<sup>214</sup>. La dottrina del margine di apprezzamento, dunque, «enfatica la natura sussidiaria<sup>215</sup> dell’intervento della Corte EDU, alla quale è riservato un mero ruolo di controllo rispetto alla sostenibilità del singolo bilanciamento fra i contrapposti interessi effettuato dalle autorità statali»<sup>216</sup>.

Nel sottoporre a “revisione” la ponderazione sottesa alla singola misura restrittiva e verificare se lo Stato abbia “abusato” del proprio spazio di manovra, la Corte europea tiene in considerazione una pluralità di fattori individuabili nella: a) natura e importanza del diritto compromesso dalla restrizione (nel nostro caso la libertà di circolazione); b) esistenza di un consenso europeo sul punto o, quantomeno, esistenza di misure restrittive simili in altri paesi (consenso che, come rilevato dalla stessa Corte EDU nella sentenza *De Tommaso c. Italia*<sup>217</sup>, non pare possa essere riferito alla materia delle misure di prevenzione personali); c) compatibilità della restrizione con le caratteristiche proprie di uno stato democratico; d) importanza del “controinteresse” tutelato (nel nostro caso

---

<sup>213</sup> Il margine di apprezzamento può essere definito come: «*the measure of discretion allowed the member states in the manner in which they implement the Convention’s standards, taking into account their own particular national circumstances and conditions*», cfr. ARAI-TAKAHASHI Y., *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Intersentia, 2002, in SAUL M., *The European Court of Human Rights’ Margin of Appreciation and the Processes of National Parliaments*, in *Human Rights Law Review*, 2015, 15, p. 749. Per approfondimenti sul punto v. altresì JACOBS, WHITE, OVEY, *The European Convention of Human Rights*, cit., p. 360; WARBRICK C., *The European Convention on Human Rights and the Prevention of Terrorism*, cit., p. 99 ss.

<sup>214</sup> Cfr. Corte EDU, *Handyside c. Regno Unito*, cit., § 48.

<sup>215</sup> Come ribadito in più circostanze dai giudici di Strasburgo, infatti, «*the machinery of protection established by the Convention is subsidiary to the national systems safeguarding human rights. The Convention leaves to each Contracting State, in the first place, the task of securing the rights and liberties it enshrines*», Corte EDU, *Handyside c. Regno Unito*, cit., § 48. La sussidiarietà dell’intervento della Corte europea, del resto, trova puntuale riferimento all’art. 35 Cedu, che consacra la regola del previo esaurimento dei rimedi interni quale condizione indefettibile per l’attivazione del meccanismo di tutela convenzionale.

<sup>216</sup> GALLUCCIO A., sub art. 8 – *Profili generali sugli artt. 8-11*, cit., p. 259.

<sup>217</sup> Cfr. Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit., § 69.

particolarmente pregnante, visto che sono chiamate in gioco non solo le vite delle potenziali vittime, ma le stesse fondamenta della società democratica)<sup>218</sup>.

I giudici di Strasburgo conservano, dunque, il ruolo di “custodi” ultimi della compatibilità convenzionale della ponderazione effettuata in prima battuta dallo Stato<sup>219</sup>, e ciò, in teoria, a più forte ragione in un campo, quale quello della prevenzione del terrorismo, ove più elevato è il rischio di sacrificare – in maniera ingiustificata – i diritti individuali sull’altare della sicurezza. Di un tale pericolo, del resto, sembra essere ben consapevole la Corte europea che, proprio con riferimento alla finalità di contrasto e prevenzione del terrorismo, si è così espressa: «[the Court] being aware of the danger such a law poses of undermining or even destroying democracy on the ground of defending it, affirms that the Contracting States may not, in the name of the struggle against terrorism, adopt whatever measures they deem appropriate»<sup>220</sup>.

Non è certo questa la sede per addentrarsi ulteriormente nella disamina del “giudizio di revisione” cui è sottoposto il bilanciamento compiuto in prima battuta dalle autorità nazionali. Ci basti, per ora, sottolineare come – in maniera del tutto prevedibile – ove entri in gioco l’interesse della sicurezza nazionale in generale<sup>221</sup> e, più nello specifico, quello di prevenire il compimento di reati terroristici, la Corte europea tenda a riconoscere un più ampio margine di apprezzamento ai singoli Stati<sup>222</sup>. Il che, tuttavia, non le ha impedito di censurare misure che “esondavano” dalla riva, per quanto alto fosse l’argine<sup>223</sup>.

---

<sup>218</sup> Sul punto, *ex multis*, Corte EDU, grande camera, 4 dicembre 2008, *S. e Marper c. Regno Unito*, § 102. Per approfondimenti v. altresì anche WARBRICK C., O’BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 512 ss.; GALLUCCIO A., *sub art. 8 – Profili generali sugli artt. 8-11*, cit., pp. 259-260.

<sup>219</sup> Come chiarito dalla Corte europea, infatti, gli Stati non dispongono di «un illimitato margine di apprezzamento»: al contrario, «*the domestic margin of appreciation thus goes hand in hand with a European supervision*», cfr. Corte EDU, *Handyside c. Regno Unito*, cit., § 49.

<sup>220</sup> Corte EDU, *Klass e altri c. Germania*, cit., § 49.

<sup>221</sup> Corte EDU, sent. 26 marzo 1987, *Leander c. Svezia*, § 59.

<sup>222</sup> In tal senso anche, WARBRICK C., *The European Convention on Human Rights and the Prevention of Terrorism*, cit., p. 117. L’Autore, in particolare, riconduce a tale ragione anche il fatto che gli Stati solo molto raramente abbiano avvertito la necessità di attivare il meccanismo derogatorio di cui all’art. 15 Cedu, sul quale ci soffermeremo *infra*, par. 6.

<sup>223</sup> Ciò, del resto, è in linea con le “Linee guida” del Consiglio d’Europa adottate l’indomani degli attacchi alle Torri Gemelle e ribadite nel 2005. Lo spirito di quest’ultime è infatti proprio quello di ricordare agli Stati che «*should not go beyond, under any circumstances, in their legitimate fight against terrorism*». Inoltre, nel Preambolo si ricorda «*that it is not only possible, but also absolutely necessary, to fight terrorism while respecting*



Così, ad esempio, in passato, con specifico riferimento al “settore terrorismo”<sup>224</sup>, è stata censurata la scelta della Turchia di sospendere la pubblicazione di alcuni giornali in applicazione di una legislazione speciale antiterrorismo: nonostante la sospensione fosse stata disposta per un periodo relativamente breve, la Corte ha ritenuto che tale misura avesse «oltrepassato» il margine di apprezzamento concesso allo Stato, limitando in maniera ingiustificata il ruolo di “cane da guardia” che la stampa svolge<sup>225</sup>. Del pari, è stato ritenuto sproporzionato il divieto di entrare (o transitare) in Svizzera – congiunto al divieto di lasciare la città di Campione – disposto nei confronti di un soggetto il cui nome era stato inserito nella “black list” del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite perché sospettato di essere associato con i talibani<sup>226</sup>. Ancora, è stata censurata la legislazione speciale antiterrorismo ungherese che aveva introdotto un’ipotesi di sorveglianza speciale con “ampio raggio d’azione” in difetto di adeguate procedure di controllo giudiziario<sup>227</sup>.

Non mancano poi alcune indicazioni della Corte europea in punto di prevenzione personale (ancorché i provvedimenti in questione non coinvolgano direttamente la fattispecie di pericolosità terroristica). Così, ad esempio, i giudici di Strasburgo – pur ammettendo in termini generali che le misure di prevenzione personali ben possano essere fondate sulla base di indizi della commissione di un reato idonei a supportare una sentenza di condanna o già considerati insufficienti da una sentenza di assoluzione – hanno ritenuto “non necessaria in una società democratica” l’applicazione della

---

*human rights, the rule of law and, where applicable, international humanitarian law», nonché la «States’ obligation to respect, in their fight against terrorism, the international instruments for the protection of human rights and, for the member states in particular, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the case-law of the European Court of Human Rights», in Human rights and the fight against terrorism – The Council of Europe Guidelines, 2005, cit., p. 7.*

<sup>224</sup> L’elenco delle censure della Corte EDU in materia di misure antiterrorismo è molto più lungo: poiché tuttavia buona parte delle sentenze sono state rese con riferimento agli artt. 2, 3, 5 e 6 Cedu e nell’ambito di un sindacato parzialmente differente rispetto al giudizio triadico cui sono sottoposte le misure restrittive della libertà di circolazione, ci è parso più coerente non dilungarci eccessivamente su di esse. Per una panoramica complessiva, si rinvia a *Terrorism and the European Convention on Human Rights – Factsheet*, European Court of Human Rights – Press Unit, maggio 2018, disponibile in [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Terrorism\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Terrorism_ENG.pdf).

<sup>225</sup> Corte EDU, sez. II, sent. 20 ottobre 2009, *Ürper e altri c. Turchia*, §§ 44-45.

<sup>226</sup> Corte EDU, grande camera, sent. 12 settembre 2012, *Nada c. Svizzera*, §§ 181-198.

<sup>227</sup> Corte EDU, sez. IV, sent. 12 gennaio 2016, *Szabó e Vissy c. Ungheria*, § 89.

sorveglianza speciale nei confronti di un “indiziato mafioso”<sup>228</sup>. Determinante, nel caso di specie, il fatto che il provvedimento fosse fondato unicamente sulla circostanza che il ricorrente avesse contatti con la mafia (in particolare, il cognato deceduto era un boss mafioso) e che non avesse cambiato “stile di vita” dopo l’apertura delle indagini nei suoi confronti – peraltro conclusesi con un’assoluzione – attesa l’assenza di elementi indicativi della sussistenza di un rischio reale di commissione di reati<sup>229</sup>.

Inoltre, come precisato dalla Corte europea – sebbene con riferimento alle misure di sicurezza –, la verifica della proporzionalità del singolo provvedimento restrittivo della libertà di circolazione deve essere effettuata non solo avuto riguardo al momento dell’applicazione della stessa, ma anche considerando l’intero arco temporale in cui essa dispiega i suoi effetti, pena l’illegittimità sopravvenuta della misura per *deficit* di proporzionalità<sup>230</sup>.

Il che si traduce, a parere della Corte EDU, nella necessità di sottoporre a revisione periodica la misura, sì da valutarne la perdurante necessità e proporzionalità rispetto alla finalità perseguita<sup>231</sup>. Anche perché misure che inizialmente ben possono rivelarsi “proporzionate” al raggiungimento dello scopo, possono perdere di necessità via via che passa il tempo: compito dello Stato è dunque quello di verificare che «la necessità attuale» non sia diminuita e di riesaminare periodicamente che la restrizione sia

---

<sup>228</sup> Corte EDU, *Labita c. Italia*, cit., § 195.

<sup>229</sup> *Ibidem*, § 196. Sul punto v. altresì VIGANÒ F., sub *Art. 2 Prot. n. 4*, cit., p. 359.

<sup>230</sup> Corte EDU, sez. II, sent. 20 aprile 2010, *Villa c. Italia*, §§ 42-47. Ancorché il caso di specie riguardasse l’applicazione della misura di sicurezza della libertà vigilata, si ritiene che il principio ivi enunciato dalla Corte EDU possa essere trasposto anche in materia di misure di prevenzione personale del terrorismo in ragione del fatto che: a) la Corte europea analizza non tanto la natura della misura in questione, quanto piuttosto la legittimità delle interferenze alla libertà di circolazione che essa ha prodotto al metro dell’art. 2 Prot. n. 4 Cedu; b) la valutazione circa la legittimità o meno dell’interferenza è stata valutata anche attraverso la verifica della sua funzionalità alla prevenzione dei reati; c) il giudizio in punto di proporzionalità enucleato dalla Corte in tale circostanza prescinde dalla natura penale della misura, assumendo quale dato di partenza il fatto che si tratti di misura correlata all’accertamento di uno *status* soggettivo, quale quello della pericolosità sociale dell’individuo, suscettibile di mutamenti nel corso del tempo; d) i principi qui affermati dalla Corte EDU sono stati poi ribaditi anche con riferimento a misure diverse rispetto a quelle di sicurezza, sì che pare potersi affermare come, fatte le debite eccezioni, si tratti di principi che riguardano ogni misura che possa considerarsi restrittiva della libertà di circolazione al metro della Cedu. Con le dovute cautele, pertanto, ci pare affatto peregrino ipotizzare che i principi qui enunciati possano essere trasposti anche sul terreno della prevenzione personale.

<sup>231</sup> Corte EDU, *Villa c. Italia*, cit., § 48. Sul punto v. altresì HARRIS D.J., WARBRICK C., O’BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 957; nonché VIGANÒ F., sub *Art. 2 Prot. n. 4*, cit., p. 359.

“giustificata”<sup>232</sup>. Ciò vale, a maggior ragione, ove l’applicazione della misura sia legata alla presenza di *status* soggettivi, quale quello di pericolosità sociale, suscettibili di mutamenti nel corso del tempo<sup>233</sup>.

La verifica periodica del permanere delle condizioni che giustificano l’applicazione della misura restrittiva, richiesta dai giudici di Strasburgo, ci pare dunque condivida la stessa *ratio* del ragionamento che, come sopra visto<sup>234</sup>, ha condotto la Corte costituzionale – con la sentenza n. 291/2013 – ad affermare che, ove l’esecuzione della misura di prevenzione rimanga sospesa in ragione dell’espiazione della pena, il ripristino del regime preventivo è subordinato ad una rivalutazione della pericolosità alla sicurezza pubblica del soggetto.

Con un’unica differenza che analizzeremo meglio in seguito<sup>235</sup>: la rivalutazione periodica richiesta dalla Corte europea ci pare abbia dei confini più ampi, estendendosi infatti, in primo luogo, alla ri-verifica di tutte le condizioni che *ab origine* avevano giustificato l’applicazione della misura restrittiva (non solo dunque dello *status* di pericolosità sociale) e, in secondo luogo, non essendo circoscritta alle ipotesi in cui l’esecuzione della misura resti per qualche motivo sospesa.

Alla luce di quanto sin qui illustrato, ci pare dunque che sia la proporzionalità il vero “faro” con il quale occorre “illuminare” la disciplina della prevenzione personale del terrorismo, onde verificare, tenuto conto del margine di apprezzamento di cui gode lo Stato italiano: a) in termini generali, se il sistema prevenzionale del terrorismo possa essere considerato compatibile con un sindacato di proporzionalità in senso lato, del tipo

---

<sup>232</sup> HARRIS D.J., WARBRICK C., O’BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 957.

<sup>233</sup> *Villa c. Italia*, cit., § 49. Nello stesso senso, in relazione ad un caso di rifiuto di rilascio del passaporto nei confronti di un individuo che non versava l’assegno di mantenimento, Corte EDU, sez. II, sent. 2 dicembre 2014, *Battista c. Italia*, §§ 41-42. Nel caso di specie, i giudici di Strasburgo hanno precisato come «anche se giustificata all’inizio, una misura che limiti la libertà di circolazione di una persona può diventare sproporzionata e violare i diritti di tale persona nel caso in cui venga mantenuta automaticamente per molto tempo. [...] Comunque sia, le autorità interne hanno l’obbligo di controllare che ogni violazione del diritto di una persona di lasciare il suo paese sia, dall’inizio e per tutta la sua durata, giustificata e proporzionata rispetto alle circostanze. Esse non possono prorogare a lungo le misure che restringono la libertà di circolazione di una persona senza riesaminare periodicamente se sono giustificate. Questo controllo deve normalmente essere assicurato, almeno in ultimo grado, dal potere giudiziario, perché offre le migliori garanzie di indipendenza, imparzialità e regolarità delle procedure».

<sup>234</sup> Cfr. *supra*, sez. I, par. 5.

<sup>235</sup> Cfr. *infra*, cap. VI, par. 4.2.3.

sopra descritto; b) nel singolo caso, se l'applicazione della misura preventiva al "potenziale terrorista" possa davvero considerarsi necessaria, in una società democratica, a prevenire la commissione di reati con finalità di terrorismo, avuto riguardo, in particolare, agli "elementi sintomo" considerati e all'intensità della restrizione generata dall'imposizione del ventaglio di prescrizioni attualmente previste dal codice antimafia. Ma sul punto torneremo dettagliatamente più avanti.

## 5. In particolare, l'espulsione preventiva: condizioni e limiti.

Così inquadrata in termini generali la disciplina cui devono soggiacere tutte le restrizioni alla libertà di circolazione, occorre ora spendere qualche parola in più sui principi che sovrintendono all'ipotesi specifica dell'espulsione degli stranieri<sup>236</sup>, visto che – come sopra rilevato<sup>237</sup> – essa ha assunto nel nostro ordinamento i connotati di vera e propria misura di prevenzione personale del terrorismo.

In primo luogo, occorre rilevare come il quadro delle garanzie che discendono dall'art. 2 Prot. n. 4 Cedu siano applicabili solo ove si tratti di straniero "legalmente" presente all'interno del territorio nazionale<sup>238</sup>. La Corte europea è, infatti, costante nel ritenere che lo Stato è libero di controllare l'ingresso e la residenza dello straniero irregolare, nonché di disporre ed eseguirne l'espulsione<sup>239</sup> (ovviamente nel rispetto delle altre garanzie convenzionali cui a breve faremo cenno)<sup>240</sup>.

Parimenti, solo allo straniero legalmente presente nel territorio si riferiscono quelle ulteriori garanzie procedurali sancite dall'art. 1 Prot. n. 7 Cedu, in base al quale l'espulsione: a) può avvenire solo sulla base di una decisione assunta conformemente alla

---

<sup>236</sup> Per un approfondimento sul giudizio triadico cui sono sottoposte le limitazioni alla libertà di circolazione nel settore specifico del "controllo degli stranieri", v. altresì MASSIAS F., *Control of aliens*, in DELMAS-MARTY M., *The European Convention for the Protection of Human Rights. International Protection versus National Restrictions*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1992, pp. 31-57.

<sup>237</sup> Cfr. *supra*, cap. I, §§ 6.2 e 8.3.

<sup>238</sup> Per tutti, HARRIS D.J., WARBRICK C., O'BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 954.

<sup>239</sup> *Ex multis*, Corte EDU, grande camera, sent. 15 dicembre 1996, *Chahal c. Regno Unito*, § 73.

<sup>240</sup> Sul punto, v. VIGANÒ F., sub Art. 2 Prot. n. 4, cit., pp. 353-354.

legge; b) può essere disposta solo all'esito di un procedimento che garantisca la facoltà per lo straniero di «far valere le ragioni che si oppongono alla sua espulsione», «far esaminare il suo caso», «farsi rappresentare a tali fini davanti all'autorità competente o a una o più persone designate da tale autorità». Tuttavia, come subito precisato al § 2, l'esercizio di tali diritti può essere procrastinato ad un momento successivo, ove l'espulsione sia disposta “in tutta fretta” in quanto «necessaria nell'interesse dell'ordine pubblico o [sia] motivata da ragioni di sicurezza nazionale»; caso, quest'ultimo, in cui ci pare possa essere sempre ricondotta l'ipotesi dell'espulsione per fini di prevenzione del terrorismo. Tuttavia, una tale deroga alla “procedura garantita” – come chiarito dalla Corte – è subordinata alla condizione che lo Stato «*submit any material or evidence capable of corroborating their claim that the interests of national security or public order had been at stake*»<sup>241</sup>.

Ove si tratti di allontanare verso un paese terzo un “potenziale terrorista”, però, l'attività preventiva dello Stato è limitata dall'operare di ulteriori garanzie convenzionali<sup>242</sup>, che, invece, prescindono dalla legalità o meno della presenza dello straniero nel territorio nazionale.

Il riferimento è, in particolare, al divieto di procedere all'espulsione del soggetto qualora egli sia esposto al rischio di essere sottoposto a tortura oppure di subire trattamenti inumani o degradanti nel paese di destinazione<sup>243</sup>. Tale divieto di *non-refoulement*, che discende dall'art. 3 Cedu, è di natura assoluta, poiché non tollera eccezioni nemmeno nei casi di deroga in tempi d'emergenza di cui all'art. 15 Cedu<sup>244</sup>. Ciò si traduce nel fatto che, a fronte di una seria allegazione circa il rischio di essere sottoposti ad una delle condotte vietate dal dettato convenzionale, lo Stato ha l'obbligo di non

---

<sup>241</sup> Corte EDU, sez. I, sent. 12 febbraio 2009, *Nolan e K c. Russia*, § 115.

<sup>242</sup> Non ci occuperemo, in questa sede, di detenzione amministrativa degli stranieri da espellere. Vi accenneremo *infra*, cap. V, sez. II, par. 4.1., con riferimento all'ordinamento giuridico britannico, ove una forma di “*indefinite detention*” degli stranieri ha contrassegnato la prima fase della strategia di prevenzione del terrorismo.

<sup>243</sup> *Ex multis*, Corte EDU, grande camera, sent. 15 novembre 1996, *Chahal c. Regno Unito*, § 74: «*it is well established in the case-law of the Court that expulsion by a Contracting State may give rise to an issue under Article 3 (art. 3), and hence engage the responsibility of that State under the Convention, where substantial grounds have been shown for believing that the person in question, if expelled, would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 (art. 3) in the receiving country. In these circumstances, Article 3 (art. 3) implies the obligation not to expel the person in question to that country.*».

<sup>244</sup> Sulla quale v. *infra*, § 6.

espellere lo straniero: e ciò anche nell'ipotesi di un potenziale terrorista che costituisca una minaccia per la sicurezza nazionale<sup>245</sup>, pena la violazione indiretta, da parte dello Stato, del medesimo articolo 3 Cedu<sup>246</sup>.

Analogo divieto, parimenti di natura assoluta<sup>247</sup>, è poi quello che discende dall'art. 1 Prot. n. 6 Cedu, che nega agli Stati la possibilità di procedere all'espulsione del soggetto laddove questi sia esposto al rischio di essere condannato alla pena di morte.

Ancora, ulteriore garanzia convenzionale che potrebbe entrare in gioco in tale settore è il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 Cedu, che imporrebbe di bilanciare con il provvedimento di espulsione l'esistenza di solidi legami sociali e familiari, cioè il generale "radicamento" del soggetto all'interno della comunità del paese ospitante<sup>248</sup>. Tuttavia, trattandosi di un diritto convenzionalmente "sacrificabile" in presenza di esigenze di tutela della sicurezza nazionale e di prevenzione dei reati con finalità terroristica, ci pare che esso sia destinato a cedere il passo a tali controinteressi, nell'ipotesi specifica dell'espulsione preventiva.

---

<sup>245</sup> Corte EDU, *Chahal c. Regno Unito*, cit., § 79: «the Court is well aware of the immense difficulties faced by States in modern times in protecting their communities from terrorist violence. However, even in these circumstances, the Convention prohibits in absolute terms torture or inhuman or degrading treatment or punishment, irrespective of the victim's conduct. Unlike most of the substantive clauses of the Convention and of Protocols Nos. 1 and 4 (P1, P4), Article 3 (art. 3) makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15 (art. 15) even in the event of a public emergency threatening the life of the nation». Nello stesso senso, Corte EDU, grande camera, sent. 28 febbraio 2008, *Saadi c. Italia*, § 138, sempre in relazione ad un caso di espulsione di un individuo con riferimento al quale "risultava da prove documentali" che avesse svolto un "ruolo attivo" all'interno di un'organizzazione finalizzata a fornire supporto logistico e finanziario a persone appartenenti a cellule integraliste islamiche in Italia e all'estero. Per approfondimenti sul punto si veda MASERA L., *Il terrorismo e le politiche migratorie: sulle espulsioni dello straniero sospettato di terrorismo*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali – Gli speciali* QG, p. 79 ss.

<sup>246</sup> Sul punto v. altresì COLELLA A., CASSIBBA F., sub Art. 3, in UBERTIS G., VIGANÒ F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 81 ss.

<sup>247</sup> Ai sensi dell'art. 4 Prot. n. 6 Cedu, infatti, «non è autorizzata alcuna deroga alle disposizioni del presente Protocollo ai sensi dell'art. 15 della Convenzione».

<sup>248</sup> Sul punto si veda BONETTI M., GALLUCCIO A., sub Art. 8. *Parte II – Profili specifici sull'art. 8*, in UBERTIS G., VIGANÒ F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 277 ss.

## 6. Le deroghe consentite ex art. 15 Cedu.

Se quello sin qui descritto è il quadro dei principi che opera “in condizioni normali”, occorre ora accennare brevemente a quali possano essere le tensioni consentite alle garanzie che governano la materia della prevenzione del terrorismo qualora venga attivato il meccanismo della “deroga in stato d'emergenza” di cui all'art. 15 Cedu.

Tale disposizione, infatti, prevede – in presenza di determinate condizioni ed entro certi limiti – la facoltà degli Stati di adottare misure in deroga agli obblighi previsti dalla Convenzione. Facoltà che, come dimostra anche il recente caso francese<sup>249</sup>, è stata talora esercitata dalle autorità nazionali proprio con riferimento a situazioni di “emergenza terroristica”.

Ancorché, dunque, il nostro ordinamento giuridico – come per il vero la maggioranza degli Stati membri<sup>250</sup> – non abbia mai fatto ricorso a tale meccanismo, pare comunque opportuno illustrare brevemente quali possano essere le eventuali deroghe consentite in nome della prevenzione e repressione del terrorismo<sup>251</sup>.

La prima condizione perché possa essere invocato il diritto alla deroga è che si tratti di un «caso di guerra» o «di altro pericolo pubblico che minacci la vita della

---

<sup>249</sup> Come è noto, infatti, la Francia – dopo gli attentati terroristici del 7 gennaio 2015 alla redazione del settimanale satirico Charlie Hebdo, del 9 gennaio 2015 ad un supermercato kosher di Parigi, del 3 febbraio 2015 presso il centro ebraico di Nizza, del 13 novembre 2015 per le vie del centro, al teatro Bataclan e allo Stade de France di Parigi – ha dichiarato lo stato d'emergenza sul territorio nazionale francese e il 24 novembre 2015 ha notificato al Segretario generale del Consiglio d'Europa l'intenzione di adottare misure derogatorie ai sensi dell'art. 15 Cedu, tra le quali spiccano quelle in punto di ampliamento delle possibilità di procedere all'assegnazione a residenza dei soggetti nei confronti dei quali sussistano seri motivi per ritenere che il loro comportamento costituisca una minaccia per l'ordine pubblico e quelle in materia di perquisizioni. Per una disamina delle misure derogatorie adottate dalla Francia, v. PELOSO C., *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 *lalegislationepenale.eu*, 25 febbraio 2016.

<sup>250</sup> Come già sopra rilevato, infatti, il meccanismo derogatorio in parola è stato raramente invocato dagli Stati membri, e ciò anche in ragione del fatto che buona parte delle libertà consacrate dalla Convenzione e dai Protocolli già tollerano, entro certi limiti e condizioni, restrizioni da parte dello Stato. Sul punto v. altresì HARRIS D.J., WARBRICK C., O'BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 826 ss.

<sup>251</sup> Per un'analisi di ampio respiro sugli stati d'eccezione nel contrasto al terrorismo islamico, v. BARTOLI R., *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli, Torino, 2008, in partic. p. 179 ss.

nazione»<sup>252</sup>. Delle due, la seconda ipotesi è quella che potrebbe essere chiamata in causa a fronte di una “minaccia terroristica” (essendo più difficile ipotizzare che si versi in una vera e propria situazione di guerra). Essa è sempre stata interpretata dalla Corte EDU come riferita a ogni «situazione eccezionale di crisi che coinvolga l'intera popolazione e rappresenti una minaccia alla vita organizzata della comunità che compone lo Stato»<sup>253</sup>. Nella determinazione della sussistenza dell'emergenza – come pure nella determinazione delle misure necessarie per farvi fronte – la Corte europea riconosce peraltro agli Stati un ampio margine di apprezzamento<sup>254</sup>.

In secondo luogo, poi, l'adozione di misure derogatorie è consentita solo nella «stretta misura in cui la situazione lo richieda» e a condizione che esse «non siano in conflitto con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale»<sup>255</sup>. In particolare, la determinazione delle misure “strettamente necessarie” esige ancora una volta che sussista

---

<sup>252</sup> Così l'art. 15 § 1 Cedu.

<sup>253</sup> Corte EDU, sent. 1 luglio 1961, *Lawless c. Irlanda (no.3)*, § 28. Tale nozione è stata poi ulteriormente precisata nel c.d. Caso Greco (periodo della “dittatura dei colonnelli”), nel quale la Commissione ha chiarito quali siano le caratteristiche che deve rivestire una situazione per essere qualificata come “emergenza pubblica che minaccia la vita della nazione”: a) deve trattarsi di un'emergenza attuale o imminente; b) i suoi effetti devono coinvolgere l'intera nazione; c) deve trattarsi di una situazione che minacci il regolare svolgimento della “*organised life of the community*”; d) la situazione di crisi o il pericolo devono essere eccezionali, al punto che le normali misure o restrizioni che la Convenzione ammette per il mantenimento della pubblica sicurezza, della salute e dell'ordine si rivelino chiaramente inadeguate; cfr. sul punto, DOSWALD-BECK L., *Human Rights in Times of Conflict and Terrorism*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 85 ss.

<sup>254</sup> Così ad esempio, Corte EDU, plen., sent. 25 maggio 1993, *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, § 43. In quella circostanza, in particolare, la Corte europea ha così ricostruito la *ratio* e i limiti del margine di apprezzamento nei casi in cui è invocato l'art. 15: «*the Court recalls that it falls to each Contracting State, with its responsibility for “the life of [its] nation”, to determine whether that life is threatened by a “public emergency” and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome the emergency. By reason of their direct and continuous contact with the pressing needs of the moment, the national authorities are in principle in a better position than the international judge to decide both on the presence of such an emergency and on the nature and scope of derogations necessary to avert it. Accordingly, in this matter a wide margin of appreciation should be left to the national authorities [...]. Nevertheless, Contracting Parties do not enjoy an unlimited power of appreciation. It is for the Court to rule on whether inter alia the States have gone beyond the “extent strictly required by the exigencies” of the crisis. The domestic margin of appreciation is thus accompanied by a European supervision [...]. At the same time, in exercising its supervision the Court must give appropriate weight to such relevant factors as the nature of the rights affected by the derogation, the circumstances leading to, and the duration of, the emergency situation*». Per un approccio critico al “sindacato di supervisione” operato dalla Corte europea nel valutare se gli Stati abbiano ecceduto il proprio margine di apprezzamento nel quadro del meccanismo di cui all'art. 15 Cedu, v. HARRIS D.J., WARBRICK C., O'BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., pp. 848-849.

<sup>255</sup> Art. 15 § 1 Cedu.



una relazione di proporzionalità tra la situazione che le autorità nazionali si trovano a dover fronteggiare – situazione che, in particolare, gli Stati non devono essere in grado di affrontare avvalendosi degli ordinari strumenti a disposizione dell’ordinamento giuridico<sup>256</sup> – e le misure derogatorie adottate. In altre parole, lo Stato deve operare un ragionevole bilanciamento tra l’adozione di misure efficaci per prevenire il terrorismo, da un lato, e la tutela dei diritti individuali – in questo caso dei terroristi o dei potenziali terroristi – dall’altro.

Infine, ulteriore limite è rappresentato da quel “nucleo duro” di diritti che non ammettono mai alcun tipo di deroga. Essi sono: il diritto alla vita ex art. 2 Cedu, salvo che si tratti di decessi causati da legittimi atti di guerra; il divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani e degradanti di cui all’art. 3 Cedu; la proibizione della schiavitù e della servitù ai sensi dell’art. 4, § 1 Cedu; il principio del *nullum crimen, nulla poena sine lege* ex art. 7 Cedu; il divieto di *bis in idem* ex art. 4 Prot. n. 7 Cedu, nonché il diritto a non essere condannato alla pena di morte ai sensi dei Protocolli nn. 6 e 13<sup>257</sup>.

Da un punto di vista procedurale, inoltre, lo Stato che esercita tale diritto di deroga deve tenere informato «nel modo più completo il Segretario generale del Consiglio d’Europa sulle misure prese e sui motivi che le hanno determinate»<sup>258</sup>.

Considerato dunque il nucleo dei diritti inderogabili e il novero di quelli che già tollerano, entro certi limiti e condizioni, restrizioni da parte dello Stato, la facoltà derogatoria potrebbe dunque essere invocata, come del resto è già avvenuto in passato, per lo più per derogare all’art. 5 Cedu – e, in particolare, per introdurre ipotesi di “detenzione preventiva” dei sospetti terroristi svincolate dall’instaurazione di un procedimento penale<sup>259</sup>, o per rimodulare i diritti riconosciuti al soggetto arrestato o

---

<sup>256</sup> Proprio con riferimento alla prevenzione e contrasto del terrorismo, i giudici di Strarburgo hanno ad esempio riconosciuto che «*the difficulties of investigating and prosecuting terrorist crime give rise to the need for an extended period of detention which would not be subject to judicial control*»; cfr. Corte EDU, *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, cit., § 58.

<sup>257</sup> Per un approfondimento sui diritti “assolutamente inderogabili”, v., *ex multis*, DOSWALD-BECK L., *Human Rights in Times of Conflict and Terrorism*, cit., p. 161 ss.

<sup>258</sup> Così l’art. 15 § 3 Cedu. Il Segretario generale deve inoltre essere informato della data in cui le misure derogatorie cessano d’essere in vigore, così riacquistando la Convenzione piena applicabilità.

<sup>259</sup> Si pensi, ad esempio, al caso dell’Irlanda che, a seguito dell’attivazione del meccanismo derogatorio di cui all’art. 15 Cedu, aveva introdotto nel 1957 una legislazione d’emergenza per far fronte all’*escalation* di attacchi terroristici ad opera dell’IRA. Tale normativa, in particolare, consentiva la “detenzione

detenuto<sup>260</sup> —; oppure per derogare alle regole del giusto processo di cui all'art. 6 Cedu, così da determinare un abbassamento delle garanzie procedurali usualmente riconosciute<sup>261</sup>.

Se, dunque, tale meccanismo ben si presta ad essere dispiegato dagli Stati proprio in tema di lotta al terrorismo — in ragione delle tensioni ai diritti umani convenzionalmente tutelati che viceversa non sarebbero consentite —, tuttavia esso deve essere invocato con estrema prudenza. Emblematica in tal senso la posizione assunta dal Consiglio d'Europa già l'indomani degli attacchi dell'11 settembre. Il monito della sua Assemblea parlamentare è stato, infatti, quello di non utilizzare il meccanismo derogatorio di cui all'art. 15 Cedu quale strategia di contrasto al terrorismo<sup>262</sup> in generale e, più nello specifico, di non invocare una tale facoltà proprio per limitare i diritti e le garanzie che discendono dall'art. 5 Cedu<sup>263</sup>.

## 7. Natura e legittimità delle misure di prevenzione personali al metro della Cedu.

Alla luce di quanto sin qui esposto, ci pare dunque che la Corte europea abbia, in buona sostanza, sempre riconosciuto la legittimità, in linea di massima, della disciplina

---

amministrativa” dei sospetti terroristi. La Corte europea, chiamata a pronunciarsi proprio su un caso di detenzione preventiva ha, da un lato, rilevato la legittimità della dichiarazione d'emergenza da parte dell'Irlanda e, dall'altro, ha dichiarato la compatibilità convenzionale della detenzione preventiva disposta in seguito alla dichiarazione d'emergenza; cfr. Corte EDU, sent. 1 luglio 1961, *Lawless c. Irlanda (no.3)*. Del pari, il vicino Regno Unito ha invocato l'art. 15 Cedu l'indomani degli attacchi alle Torri Gemelle per introdurre una nuova ipotesi di “*indefinite detention*” i cui destinatari erano i potenziali terroristi stranieri in relazione ai quali non potevano essere adottati provvedimenti di espulsione alla luce delle garanzie di cui all'art. 3 Cedu. Sul punto torneremo più approfonditamente *infra*, cap. V, par. 4.1.

<sup>260</sup> Si pensi, in tal senso, al caso del Regno Unito che — a seguito dell'attivazione del meccanismo derogatorio — aveva esteso a sette giorni l'arco temporale durante il quale i soggetti indagati per reati terroristici potevano essere detenuti ed interrogati prima di essere condotti di fronte all'autorità giudiziaria. Tale misura è stata considerata convenzionalmente conforme dai giudici di Strasburgo nella già citata sentenza *Brannigan e McBride c. Regno Unito*, §§ 55-60.

<sup>261</sup> In questo senso v. anche HARRIS D.J., WARBRICK C., O'BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, cit., p. 827 ss.; nonché WARBRICK C., *The European Convention on Human Rights and the Prevention of Terrorism*, cit., p. 115.

<sup>262</sup> Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 24 gennaio 2002, n. 1271 (2002), “*Combating terrorism and respect for human rights*”, § 9. Sul punto v. altresì GIALUZ M., sub Art. 5, cit., p. 108.

<sup>263</sup> *Ibidem*, § 12.

italiana della prevenzione personale – in nome della protezione della sicurezza nazionale, della prevenzione dei reati o del mantenimento dell’ordine pubblico –, limitandosi piuttosto, di volta in volta, a censurarne specifici profili di incompatibilità convenzionale, senza tuttavia mettere in discussione l’intero sistema<sup>264</sup>.

Nel fare ciò, la Corte europea ha peraltro sempre ribadito la natura non penale delle misure preventive, enfatizzando in tal senso la loro funzione di prevenzione di un futuro reato e non di reazione ad un reato già commesso<sup>265</sup>. Logica conseguenza di tale impostazione è il fatto che la cornice delle garanzie usualmente applicabili alla “materia penale” – prime fra tutte, l’irretroattività di cui all’art. 7 Cedu e, soprattutto, quelle di carattere procedurale di cui all’art. 6 Cedu nel suo *volet pénal* – vengono, per così dire, lasciate in panchina. Viceversa, la natura “non-penale” delle misure di prevenzione non incide sulla determinazione delle garanzie che discendono dall’art. 2 Prot. n. 4 Cedu.

Un tale avallo, però, non è stato “liscio come l’olio” e la Corte europea ha più volte colto l’occasione per precisare meglio quali siano i parametri che – al metro della Convenzione – garantiscono la legittimità della singola misura di prevenzione personale.

E dunque, con specifico riferimento alle misure di prevenzione del terrorismo, ci pare che – alla luce di tutto quanto analizzato nei paragrafi precedenti – possa così essere sintetizzato il quadro dei principi<sup>266</sup> all’interno del quale valutare la legittimità della restrizione della libertà di movimento derivante da una siffatta misura:

a) da un punto di vista sostanziale, l’applicazione della singola misura deve potersi giustificare alla luce di quei fatti specifici e di quelle tipologie di comportamento che devono essere previsti con sufficiente chiarezza e precisione dalla fattispecie preventiva, sì da soddisfare i requisiti di accessibilità e prevedibilità;

b) ancora, da un punto di vista sostanziale, l’applicazione della misura deve risultare necessaria e proporzionata alla luce di tutte le circostanze del caso concreto, sia al

---

<sup>264</sup> In tal senso anche DOLSO G.P., *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, cit., p. 60.

<sup>265</sup> Corte EDU, *Guzzardi c. Italia*, cit., § 108; Corte EDU, *Raimondo c. Italia*, cit., § 43; nonché, da ultimo, Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit., § 143.

<sup>266</sup> Tralasciamo l’analisi di quei principi convenzionali, sanciti dall’art. 6 Cedu nel suo *volet civil*, che coinvolgono il procedimento preventivo. Sul punto, v. BUZZELLI S., CASIRAGHI R., CASSIBBA F., CONCOLINO P., PRESSACCO L., sub Art. 6, in UBERTIS G., VIGANÒ F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, cit., p. 129 ss.

momento della sua applicazione, sia durante la fase esecutiva, con conseguente necessità che la stessa – soprattutto ove imposta per un arco temporale considerevole – sia sottoposta ad una “revisione periodica”;

c) sul piano probatorio, l'imposizione della misura è subordinata alla sussistenza di elementi concreti<sup>267</sup>, dai quali desumere che sussista una ragionevole probabilità che il proposto commetta un reato con finalità terroristica, non potendo al contrario essere valorizzate unicamente supposte “tendenze terroristiche del soggetto”;

d) il contenuto delle prescrizioni – e dunque, in teoria, anche di quelle ora rimesse alla discrezionalità dell'autorità giudiziaria in nome delle esigenze di difesa sociale (ai sensi dell'art. 8, co. V, codice antimafia) – deve essere determinato in maniera sufficientemente chiara e precisa, perché ogni soggetto possa conoscere il contenuto degli obblighi in cui potrebbe “incappare” all'esito del procedimento preventivo. Inoltre, l'ammontare complessivo della restrizione, risultante dal cumulo delle varie prescrizioni applicate nel singolo caso, deve essere il risultato proporzionato di un ragionevole bilanciamento tra le esigenze di tutela della collettività e la tutela dei diritti individuali del potenziale terrorista;

e) sul piano procedimentale (sul quale avremo occasione di soffermarci meglio in seguito)<sup>268</sup>, devono essere rispettate le garanzie di cui all'art. 6 nel suo *volet civil*<sup>269</sup>, riassumibili, per ora, come: il diritto a che l'applicazione della misura avvenga all'esito di un equo processo – vale a dire di un processo che riconosca il principio della parità delle parti (soprattutto in punto di prova), il diritto di accedere ai documenti, il diritto del proposto ad essere sentito e il diritto a che la decisione sia adeguatamente motivata –; il diritto a che il procedimento preventivo assuma le forme dell'udienza pubblica<sup>270</sup>; il

---

<sup>267</sup> Corte EDU, *Labita c. Italia*, cit., § 195.

<sup>268</sup> Per ragioni di carattere espositivo, in parte dettata dalla prospettiva sostanziale assunta dal presente lavoro, affronteremo i profili procedimentali rilevanti ai fini del nostro discorso *infra*, cap. III e IV.

<sup>269</sup> Sul punto, si veda altresì la ricostruzione delle garanzie convenzionali applicabili alla confisca di prevenzione effettuata in VIGANÒ F., *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca “di prevenzione” nell'ordinamento italiano*, in PALIERO C.E., VIGANÒ F., BASILE F., GATTA G.L., *La pena, ancora: studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 909 ss.

<sup>270</sup> L'assenza di un'udienza pubblica è stata “causa” di più condanne per l'Italia da parte dei giudici di Strasburgo – *ex multis*, Corte EDU, sez. II, sent. 13 novembre 2007, *Bocellari e Rizza c. Italia*, § 40 – fino a che sul punto non è intervenuta la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 93/2010, ha dichiarato

diritto alla ragionevole durata del procedimento preventivo; il diritto a che l'applicazione della misura sia disposta da un tribunale costituito per legge, indipendente e imparziale; il diritto a che la sentenza sia pubblica<sup>271</sup>.

## 8. Quali margini per una messa a punto della tutela?

Le misure di prevenzione personali del terrorismo, come abbiamo già avuto modo di rilevare, non sono ancora state sottoposte allo scrutinio dei giudici convenzionali. Nella difficoltà di ipotizzare quale possa essere l'esito di un eventuale ricorso – e rinviando al capitolo IV per il “faccia a faccia” tra i principi convenzionali che ci pare possano entrare in gioco in materia di prevenzione del terrorismo e le misure concretamente applicate – ci pare necessario, in via di chiosa, abbozzare un interrogativo.

Il quadro dei principi enucleato nel corso degli anni dalla Corte di Strasburgo applicabili anche in materia di prevenzione del terrorismo è “solido” e completo, o si tratta piuttosto di una tela incompiuta?

Non potendo che rinviare alla fine della presente ricerca una risposta pienamente consapevole, ci siano consentite alcune riflessioni provvisorie sui possibili margini per un'ulteriore implementazione della tutela convenzionale, alla luce della panoramica giurisprudenziale che abbiamo ripercorso.

La prima via – sebbene ci sembri quella più lontana all'orizzonte – potrebbe essere quella auspicata dal giudice Pinto de Albuquerque nella sua recente opinione dissenziente alla sentenza *De Tommaso c. Italia*<sup>272</sup>, vale a dire quella di un riconoscimento della “natura penale” delle misure di prevenzione personali<sup>273</sup>. Un tale eventuale mutamento di rotta della giurisprudenza convenzionale avrebbe un impatto dirimpente,

---

l'illegittimità di quelle norme del processo preventivo che non prevedevano la facoltà per il proposto di richiedere che il procedimento si svolgesse nelle forme dell'udienza pubblica.

<sup>271</sup> Per approfondimenti sul punto, per tutti, GRABENWARTER C., *European Convention on Human Rights – Commentary*, cit., p. 113 ss.

<sup>272</sup> In particolare, §§ 9 e 11 e §§ 32-43.

<sup>273</sup> Sul punto v. altresì le approfondite riflessioni sul vicino terreno della confisca di prevenzione sviluppate da VIGANÒ F., *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca “di prevenzione” nell'ordinamento italiano*, cit., in partic. p. 902 ss.

soprattutto sul versante del procedimento di prevenzione, che verrebbe così a doversi allineare al procedimento penale vero e proprio. Conseguenza riflessa di una tale impostazione sarebbe, d'altro canto, l'inacidimento, di fatto, dell'intervento preventivo: se l'applicazione della misura di prevenzione dovesse soggiacere ai medesimi standard, soprattutto probatori, di un'accusa prima, e di una condanna penale poi, perché la pubblica accusa dovrebbe optare per il primo intervento e non già per il secondo (che contempla, peraltro, la facoltà di sottoporre a custodia cautelare il potenziale terrorista)?

Per altro verso, come sopra visto, anche al di fuori dell'area propriamente penale, le garanzie non sono nient'affatto risibili. In tale ambito potrebbero essere tre le vie per "rimpolpare" le garanzie convenzionali applicabili alle misure di prevenzione del terrorismo.

Una prima passa attraverso la richiesta di un più pregnante "sindacato di revisione" della Corte europea in punto di rispetto, da parte degli Stati, del margine di apprezzamento loro riconosciuto nell'individuazione delle misure necessarie per fronteggiare il terrorismo; settore, questo, in cui la Corte europea manifesta spesso un atteggiamento di *self-restraint*. E ciò tanto nelle ipotesi di restrizioni "ordinarie", operate cioè nei limiti e alle condizioni stabilite dalla Convenzione, quanto in quelle di misure eccezionali, adottate a seguito dell'attivazione del meccanismo derogatorio di cui all'art. 15 Cedu.

Una seconda via si snoda verso l'auspicio di un più rigoroso sindacato sulla proporzionalità della misura di prevenzione nel singolo caso concreto, sindacato che deve sottoporre a severo scrutinio i fatti e le condotte valorizzati ai fini dell'applicazione della misura; le relative modalità di accertamento; infine, la proporzionalità dell'interferenza generata dall'imposizione delle prescrizioni alla luce del *quantum* di pericolosità alla sicurezza pubblica accertato.

Una terza via, infine, parte dall'idea – già presente nella giurisprudenza convenzionale con riferimento ad altre tipologie di misure restrittive della libertà di movimento – della necessaria revisione periodica della perdurante necessità e proporzionalità della misura preventiva, soprattutto nelle ipotesi in cui essa dispieghi la sua efficacia per un considerevole arco di tempo, così da censurare senza remore le ipotesi in cui una tale rivalutazione non avvenga.

## CAPITOLO III

### TRA PREVENZIONE E REPRESSIONE DEL TERRORISMO

#### **La recessività delle misure di prevenzione personali rispetto alle “corrispondenti” figure di reato**

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. L’arcipelago delle fattispecie incriminatrici del fenomeno terroristico: un rapido sguardo. – 2.1. La definizione di “finalità di terrorismo”. – 2.2. Le fattispecie penali di contrasto al terrorismo. – 2.2.1. La norma chiave del contrasto al terrorismo: l’associazione con finalità di terrorismo di cui all’art. 270-bis c.p. – 2.2.2. Le fattispecie non associative “esplicitamente antiterroristiche”. – 2.2.2.1. L’arruolamento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale. – 2.2.2.2. L’addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale. – 2.2.2.3. L’organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo. – 2.2.2.4. Il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo. – 2.2.2. Le fattispecie comuni “utilizzate in chiave antiterroristica”. – 3. Le intersezioni *ex lege* tra prevenzione e repressione. – 3.1. Fattispecie incriminatrici e anticipazione della tutela. – 3.2. La fattispecie preventiva: una fattispecie con capacità di attrazione di condotte penalmente rilevanti. – 4. Le intersezioni *de facto* tra prevenzione e repressione. – 4.1. Le condotte in concreto sussunte nell’ambito di applicazione delle fattispecie incriminatrici. – 4.2. Le condotte attratte nell’orbita delle misure di prevenzione. – 5. Possibili ragioni della recessività delle misure di prevenzione del terrorismo.

#### **1. Considerazioni introduttive.**

Una volta individuati i principi di matrice costituzionale e convenzionale che entrano in gioco in materia di prevenzione personale del terrorismo, allargheremo ora lo sguardo al rapporto che sussiste tra la fattispecie di pericolosità terroristica di cui all’art. 4, lett. d), del codice antimafia e la pletora di fattispecie incriminatrici che colpiscono il fenomeno terroristico.

Un tale tipo di analisi si rivela fondamentale ove si vogliano “mettere a nudo” le criticità che attualmente investono l’intervento preventivo nel micro-settore del terrorismo, perché, come è stato correttamente rilevato, «proprio in relazione al controllo penale della criminalità terroristica si è sviluppata una linea di politica criminale che ha

reso sempre più sottile la demarcazione tra gli spazi della prevenzione e della repressione»<sup>1</sup>.

Tale assottigliamento dei confini – che, come vedremo, finisce per rendere estremamente difficile individuare uno spazio di operatività autonomo per la fattispecie di pericolosità terroristica – ci pare sia dettato da due ordini principali di fattori: da un lato, sul versante penale, la «progressiva anticipazione della tutela [...] attraverso l'incriminazione di autonome condotte preparatorie e collaterali al reato di associazione di cui all'art. 270-bis c.p.»<sup>2</sup>; dall'altro, sul versante della prevenzione, la costruzione di una fattispecie di pericolosità che si presta a dare rilievo anche a condotte astrattamente sussumibili nell'area della rilevanza penale.

Dopo una breve panoramica delle fattispecie incriminatrici sulle quali attualmente poggia il sistema della repressione penale del terrorismo, cercheremo quindi di esporre quali siano quelle intersezioni che – *ex lege* e *de facto* – possono sussistere tra intervento repressivo e intervento preventivo in materia di terrorismo.

Due, in particolare, gli obiettivi che tale capitolo si propone:

– in primo luogo, far emergere la difficoltà di individuare uno spazio di operatività autonomo per le misure di prevenzione personali del terrorismo rispetto all'ambito già ricoperto dalle “corrispondenti” fattispecie incriminatrici;

– in secondo luogo, riflettere sulle ragioni che concorrono ad assegnare alle misure di prevenzione personali un ruolo recessivo nel contrasto al terrorismo.

## **2. L'arcipelago delle fattispecie incriminatrici del fenomeno terroristico: un rapido sguardo.**

L'arcipelago delle fattispecie incriminatrici che colpiscono il fenomeno terroristico si presenta particolarmente complesso. Si tratta, infatti, di un ambito che, soprattutto dal

---

<sup>1</sup> PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2, p. 462.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 462.



2001 in poi<sup>3</sup> – in corrispondenza del verificarsi di gravi attacchi terroristici ai Paesi occidentali e, spesso, sulla “spinta” di convenzioni internazionali vincolanti per l’Italia – è stata più volte ritoccato dal legislatore, sì da conferire rilevanza penale anche ad una pluralità di atti «distanti, dal punto di vista cronologico, dalla lesione dei beni giuridici che si realizza mediante il reato “fine” terroristico»<sup>4</sup>.

L’intento che ha guidato nel corso degli anni il legislatore pare essere quello di adattare il sistema repressivo alle sembianze del terrorista 2.0, sempre più lontano dalla figura tradizionale del terrorista inserito in una strutturata organizzazione criminosa<sup>5</sup> e sempre più riconducibile agli archetipi del “lupo solitario” e del c.d. *foreign fighter*. Il risultato è stato l’estensione dell’intervento penale, per così dire a 360 gradi, anche ad una serie di condotte meno organizzate che si collocano «in una fase prodromica a quella della vera e propria realizzazione della minaccia terroristica»<sup>6</sup>.

I delitti in parola presentano inoltre dei tratti fondamentali comuni che dipendono dalle peculiarità della manifestazione criminosa cui essi si riferiscono. Infatti, come è stato rilevato, il carattere terroristico delle fattispecie incriminatrici le condiziona in una triplice dimensione: «in lunghezza, stante la tendenza dei legislatori ad anticipare all’estremo, dunque appunto ad allungare, la catena delle condotte penalmente rilevanti, nel caso in cui queste conducano o possano condurre a veri e propri atti terroristici; in larghezza, in ragione della straordinaria varietà e ampiezza delle condotte fatte rientrare nella sfera del terrorismo, nonché delle condotte considerate alla stregua di forme di concorso materiale e/o psicologico nelle attività terroristiche ovvero riconducibili alle

---

<sup>3</sup> Nei decenni precedenti la legislazione antiterroristica era stata approntata principalmente per affrontare il terrorismo interno di matrice politico-ideologica: sulla legislazione formatasi tra la fine degli anni Settanta e la metà degli anni Ottanta in proposito, v. BOUCHARD M., CASELLI G. C., voce *Terrorismo – Disciplina penale del terrorismo*, in *Enc. giur.*, XXXV, 1994.

<sup>4</sup> VIGANÒ F., *Minaccia dei ‘lupi solitari’ e risposta dell’ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, in KOSTORIS R., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo ‘pacchetto’ antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. XI.

<sup>5</sup> VIGANÒ F., *Minaccia dei ‘lupi solitari’ e risposta dell’ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, cit., p. IX.

<sup>6</sup> REITANO S., *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie antiterrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, p. 220.

relative condotte associative; in spessore, vista la generalizzata attitudine della “finalità terroristica” ad aggravare il reato giustificando un incremento della risposta punitiva»<sup>7</sup>.

Fatti questi rilievi di carattere generale, possiamo ora procedere ad analizzare la definizione di terrorismo accolta dal legislatore italiano e le singole fattispecie incriminatrici.

### 2.1. La definizione di “finalità di terrorismo”.

Il tratto caratteristico delle norme penali in materia di terrorismo è il loro essere incentrate sulla presenza della “finalità di terrorismo”<sup>8</sup>, finalità che, a partire dal 2005<sup>9</sup>, trova una definizione legislativa nell’art. 270-sexies c.p.:

«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».

La definizione di “finalità di terrorismo” fornita dall’art. 270-sexies c.p., in realtà, «si compone di due parti»<sup>10</sup>: una prima, in cui il legislatore fornisce una definizione generale di terrorismo<sup>11</sup>, una seconda, «in bianco»<sup>12</sup>, che opera quale clausola di chiusura<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> BERNARDI A., *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena*, in PALIERO C.E., VIGANÒ F., BASILE F., GATTA G.L. (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 304-305.

<sup>8</sup> PELISSERO M. (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l’ordine pubblico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 165.

<sup>9</sup> Per approfondimenti sulla nozione di terrorismo prima dell’entrata in vigore dell’art. 270-sexies c.p. v. VALSECCHI A., *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, 4, p. 1127 ss.

<sup>10</sup> VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, 10, p. 1224.

<sup>11</sup> VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, cit., p. 1224.

Quanto alla prima parte, essa è costruita intorno alla presenza di due elementi.

Il primo elemento, oggettivo, esige che possono essere considerate terroristiche solo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare un grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale. Requisito essenziale ai fini della configurabilità della finalità terroristica è, dunque, l'idoneità della condotta a cagionare il danno, elemento questo che dovrà essere valutato dall'interprete con un giudizio di tipo prognostico<sup>14</sup>.

Il secondo elemento, soggettivo, esige che le condotte sopra descritte siano «colorate» dal dolo specifico che può manifestarsi in tre diverse forme alternative<sup>15</sup>: a) intimidire la popolazione, vale a dire «creare il panico attraverso la violenza indiscriminata che, senza colpire obiettivi specifici, intende diffondere un senso di insicurezza sulla capacità delle istituzioni di difendere la popolazione»<sup>16</sup>; b) costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto; c) destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, vale a dire la finalità sovversiva<sup>17</sup>.

Inoltre, secondo una parte della dottrina, facendo leva sulla consuetudine internazionale generalmente riconosciuta – rilevante per il tramite dell'art. 10 Cost. –, ai requisiti espressamente tipizzati se ne dovrebbe aggiungere un terzo, vale a dire il fatto che le condotte, per essere qualificate come terroristiche, debbano essere connotate da un movente politico, ideologico o religioso<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> PELISSERO M. (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, cit., p. 176.

<sup>13</sup> VIGANÒ F., *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 2007, 10, p. 3957.

<sup>14</sup> VALSECCHI A., *Commento sub art. 270-sexies*, in DOLCINI E., MARINUCCI G., *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, Ipsoa, 2015, p. 3033 ss.

<sup>15</sup> VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, cit., p. 1224.

<sup>16</sup> PELISSERO M. (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, cit., p. 175.

<sup>17</sup> PELISSERO M. (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, cit., p. 176.

<sup>18</sup> In tal senso, VALSECCHI A., *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, 4, p. 1109; VIGANÒ F., *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, cit., p. 3961. *Contra*, BARTOLI R., *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 140.

Quanto, invece, alla seconda definizione contenuta nell'art. 270-*sexies* c.p., quella, cioè, in "bianco", essa «funge da "norma di salvaguardia"»<sup>19</sup>, estendendo la nozione di terrorismo anche alle «altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia»<sup>20</sup>. Come è stato rilevato, si tratta di una definizione, appunto, in bianco «che opera come strumento di adeguamento automatico della definizione di terrorismo»<sup>21</sup> a quella contenuta in norme internazionali vincolanti per l'Italia<sup>22</sup>.

La finalità di terrorismo – sia essa desumibile dalla prima o dalla seconda definizione – può assumere un duplice ruolo: quale elemento costitutivo delle fattispecie di reato, nella veste di dolo specifico (trattasi dell'ipotesi più frequente); quale circostanza aggravante.

Ad esempio, essa rileva come dolo specifico nei delitti di associazione con finalità di terrorismo *ex art. 270-bis* c.p.; di arruolamento con finalità di terrorismo *ex art. 270-quater* c.p.; di addestramento ad attività con finalità di terrorismo *ex 270-quinquies* c.p. e di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo *ex art. 270-quinquies.1* c.p.

---

<sup>19</sup> VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, cit., p. 1224.

<sup>20</sup> Per una breve ricognizione delle norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia che devono intendersi richiamate per effetto del rinvio recettizio di cui all'art. 270-*sexies* c.p. v. VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, cit., p. 1226. Sul punto v. altresì MANTOVANI M., *Le condotte con finalità di terrorismo*, in KOSTORIS R. E., ORLANDI R. (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 101 ss.

<sup>21</sup> PELISSERO M. (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, cit., p. 176. Parla di norma in bianco anche MANTOVANI M., *Le condotte con finalità di terrorismo*, cit., p. 81.

<sup>22</sup> Per ulteriori approfondimenti sulla definizione di terrorismo, v. PELISSERO M. (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, cit., p. 169 ss.; VALSECCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, cit., p. 1224 ss.; ID, *La definizione di terrorismo dopo l'introduzione del nuovo art. 270-*sexies* c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 1103 ss.; VIGANÒ F., *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, cit., p. 3956 ss.; ROBERTI F., *Le nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo*, in DALIA A. A. (a cura di), *Le nuove norme di contrasto al terrorismo. Commento al Decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 convertito, con modificazioni, nella Legge 31/7/2005, n.155 ed integrato dal Decreto-legge 30/12/2005, n.272, convertito, con modificazioni, nella Legge 21/2/2006, n.49 e sintesi dei lavori parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 448 ss.; MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, p. 209 ss. Con un focus anche sulla nozione di terrorismo in tempo di guerra, v. BARTOLI R., *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, cit., p. 199 ss.

Essa rileva, invece, come aggravante, ad esempio, nell'art. 1 del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625<sup>23</sup>, che prevede un aumento di pena nella misura della metà nelle ipotesi in cui un delitto sia stato commesso con finalità di terrorismo. L'applicabilità di tale circostanza è subordinata alla presenza di due requisiti di carattere negativo: a) non può trattarsi di un delitto punito con la pena dell'ergastolo; b) la finalità di terrorismo non deve comparire tra gli elementi costitutivi della fattispecie cui la circostanza accede. Inoltre, nelle ipotesi in cui opera l'aggravante in commento, è previsto uno speciale regime di bilanciamento ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 1 d.l. 625/1979. In primo luogo, nel caso di concorso di più circostanze aggravanti, si applicherà per primo l'aumento di pena previsto per l'aggravante del terrorismo; in secondo luogo, in caso di concorso di circostanze attenuanti diverse da quelle previste dagli articoli 98 c.p. (attenuante della minore età) e 114 c.p. (contributo di minima importanza del concorrente), queste non potranno essere ritenute prevalenti o equivalenti rispetto all'aggravante del terrorismo.

## 2.2. Le fattispecie penali di contrasto al terrorismo.

Dopo aver illustrato la definizione di "finalità di terrorismo", possiamo ora procedere ad illustrare brevemente le singole fattispecie incriminatrici, premettendo, però, due precisazioni di carattere metodologico.

La prima: la seguente analisi delle fattispecie incriminatrici sarà intenzionalmente approssimativa. Il nostro intento, infatti, non è quello di fornire al lettore un quadro completo della disciplina penale antiterrorismo e delle criticità che essa presenta – si tratta, infatti, di impresa che già autorevole dottrina ha condotto e alla quale non possiamo che rinviare<sup>24</sup> –, quanto piuttosto fornire quegli elementi essenziali che consentiranno di evidenziare l'assottigliamento dei confini tra intervento repressivo e intervento preventivo.

---

<sup>23</sup> Tale decreto-legge, recante "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica", è poi stato convertito con modificazioni nella legge del 6 febbraio 1980, n. 15.

<sup>24</sup> Sul punto si rinvia, in particolare, al recente lavoro monografico di FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, Cedam, Padova, 2016.

La seconda: l'analisi delle fattispecie di reato sarà tripartita secondo l'efficace classificazione condotta da Fasani<sup>25</sup>. E, dunque, ci occuperemo:

a) in prima battuta, del reato associativo di cui all'art. 270-bis c.p. cui, come vedremo, spetta il ruolo indiscusso di protagonista nel contrasto al terrorismo (*infra*, § 2.2.1);

b) in seconda battuta, delle fattispecie non associative "esplicitamente antiterroristiche" cui, come vedremo, spetta invece un ruolo secondario e residuale (*infra*, § 2.2.2);

c) da ultimo, delle fattispecie comuni utilizzate in "chiave antiterroristica" (*infra*, § 2.2.3).

2.2.1. *La norma chiave del contrasto al terrorismo: l'associazione con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-bis c.p.*

Norma chiave nel contrasto al terrorismo è la fattispecie associativa tipizzata dall'art. 270-bis c.p. Essa, introdotta originariamente con il d.l. n. 625 del 1979 per contrastare i fenomeni di terrorismo interno durante i c.d. Anni di Piombo<sup>26</sup>, viene modificata dal legislatore l'indomani degli attentati alle Torri Gemelle, allo scopo di renderne il disposto applicabile anche ai fenomeni di terrorismo internazionale<sup>27</sup>.

Attualmente, la norma punisce, con la pena della reclusione da sette a quindici anni, il fatto di colui che «promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o [ipotesi non rilevante nella presente sede] di eversione dell'ordine democratico». Secondo il tipico modello delle fattispecie associative, è punita poi anche la mera condotta di partecipazione, ma in misura inferiore (da cinque a dieci anni di reclusione).

---

<sup>25</sup> FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., in partic. p. 320.

<sup>26</sup> Sul punto v. PULITANÒ D., *Le misure del governo per l'ordine pubblico*, in *Democrazia e diritto*, 1980, 1, p. 19 ss.; DOLCINI E., *Appunti su "criminalità organizzata" e reati associativi*, in *Arch. pen.*, 1982, p. 276 ss.

<sup>27</sup> Sulle lacune di tutela della precedente formulazione rispetto ad associazioni con finalità di eversione di ordinamenti stranieri, v. VIGANÒ F., *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, cit., p. 3954 ss.; PELISSERO M. (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, cit., p. 186.

Cardine attorno al quale poggia la struttura della norma è, come per le altre fattispecie associative presenti nel nostro ordinamento, il concetto di “associazione”, del quale tuttavia il legislatore ha ommesso di fornirne una qualsivoglia definizione<sup>28</sup>. Secondo un’opinione piuttosto consolidata, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, l’associazione – che deve essere tenuta distinta dal mero accordo<sup>29</sup> – si compone di due profili.

Un primo profilo, per così dire, statico<sup>30</sup>, che si sostanzia nelle caratteristiche oggettive dell’associazione, vale a dire la presenza di una «struttura organizzata, anche elementare, di uomini e di mezzi, preordinata alla commissione di più reati»<sup>31</sup>.

Un secondo profilo, invece, di carattere dinamico, che esige l’idoneità della struttura organizzativa alla realizzazione del programma criminoso che essa si pone<sup>32</sup>. In altre parole, si richiede che l’associazione presenti «un grado di effettività tale da rendere almeno possibile l’attuazione del proposito criminoso e tale da giustificare la valutazione di pericolosità»<sup>33</sup>. Viceversa, come ben messo in evidenza dalla Suprema corte, «se la struttura associativa fosse concepita in termini generici, labili ed evanescenti, l’anticipazione della repressione penale finirebbe per colpire, attraverso lo schermo del delitto associativo, il solo fatto dell’adesione ad un’astratta ideologia, che, pur risultando aberrante per l’esaltazione della indiscriminata violenza e per la diffusione del terrore, non è accompagnata, tuttavia, dalla possibilità di attuazione del programma: si finirebbe, insomma, per reprimere idee, non fatti»<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> Sul punto v. FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., in partic. p. 176 ss.

<sup>29</sup> Cfr. VIGANÒ F., *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalistica e art. 270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, cit., p. 3969.

<sup>30</sup> FASANI F., *Premesse ad uno studio sulle strutture del terrorismo islamico e sulle categorie del reato associativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, p. 1679.

<sup>31</sup> VALSECCHI A., *Commento sub art. 270-bis c.p.*, in DOLCINI E., MARINUCCI G. (a cura di), *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, Ipsoa, 2015, p. 2999.

<sup>32</sup> FASANI F., *Premesse ad uno studio sulle strutture del terrorismo islamico e sulle categorie del reato associativo*, cit., p. 1679.

<sup>33</sup> Cass., sez. IV, sent. 12 luglio 2012 (dep. 29 novembre 2012), n. 46308, in *Dejure*, § 3.1. del considerato in diritto. Nello stesso senso, Cass., sez. I, sent. 11 ottobre 2006 (dep. 17 gennaio 2007), n. 1072, in *Dejure*, § 3 del considerato in diritto. Sul punto v. anche VALSECCHI A., *Commento sub art. 270-bis c.p.*, cit., p. 2999.

<sup>34</sup> Cass., sez. I, sent. 11 ottobre 2016 (dep. 17 gennaio 2017), in *Dejure*, § 3 del considerato in diritto.

Tuttavia, le peculiarità delle organizzazioni terroristiche “moderne”, e in particolare, la loro struttura di carattere per lo più “cellulare”, hanno indotto la giurisprudenza – complice anche la lacuna definitoria – ad accogliere un modello di organizzazione che si avvicina a quello “debole”, già adottato dalla giurisprudenza in materia di associazioni per il traffico di stupefacenti<sup>35</sup>. Come meglio vedremo in seguito<sup>36</sup>, infatti, la giurisprudenza ritiene integrato il delitto in parola, diversamente da quanto avviene con riferimento all’associazione di tipo mafioso di cui all’art. 416-bis c.p., anche in assenza di un’organizzazione strutturata in maniera stabile, caratterizzata da una ripartizione interna dei ruoli e dalla presenza di regole gerarchiche<sup>37</sup>.

Una tale interpretazione del delitto associativo, oltre a destare numerose critiche, sarebbe, in particolare, la ragione che consente all’art. 270-bis c.p. di «fagocita[re] tutte le manifestazioni di delinquenza [...] di colorazione jihadista»<sup>38</sup>, così di fatto relegando ad un ruolo meramente residuale e secondario tutte le altre fattispecie antiterrorismo, che, infatti, hanno al momento una scarsissima applicazione giurisprudenziale.

### 2.2.2. *Le fattispecie non associative “esplicitamente antiterroristiche”.*

L’arcipelago dei delitti di terrorismo che si colloca al di fuori del raggio d’azione del reato associativo è particolarmente nutrita. Tra questi, come anticipato, un primo nucleo è costituito dalle norme introdotte in chiave esplicitamente antiterroristica,

---

<sup>35</sup> VALSECCHI A. *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, in KOSTORIS R., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo ‘pacchetto’ antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 6. Sottolinea come lo sviluppo del terrorismo di matrice islamica abbia messo in crisi il tradizionale modello associativo anche PELISSERO M. (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l’ordine pubblico*, cit., p. 188. Sull’inafferrabilità del reato associativo nel terrorismo di matrice islamica a causa della destrutturazione in cellule dell’associazione stessa, v. anche DONINI M., *Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali – Gli speciali* QG, settembre 2016, p. 138; GUOLO R., *Jihad e violenza sacra*, in DE MAGLIE, SEMINARA S. (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Cedam, Padova, 2007, p. 30 ss.; SPATARO A., *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo nella esperienza giudiziaria: implicazioni etniche, religiose e tutela dei diritti umani*, in DE MAGLIE, SEMINARA S. (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Cedam, Padova, 2007, p. 171 ss.

<sup>36</sup> Sul punto v. *infra*, par. 4.1.

<sup>37</sup> Cfr. VALSECCHI A., *Commento sub art. 270-bis c.p.*, cit., p. 2999.

<sup>38</sup> FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 320 al quale si rinvia anche per le approfondite riflessioni critiche in ordine all’utilizzo “omnicomprensivo” della fattispecie associativa.



soprattutto con le riforme del 2005<sup>39</sup> e del 2015<sup>40</sup>; un secondo nucleo, invece, del quale ci occuperemo nel paragrafo successivo, si compone di quelle fattispecie comuni che ben si prestano ad intervenire in chiave di repressione del terrorismo.

Cominciamo con l'analisi delle fattispecie non associative «esplicitamente antiterroristiche»<sup>41</sup>.

Tali fattispecie presentano tre caratteristiche comuni:

a) in primo luogo, per effetto della clausola di sussidiarietà espressa che fa da *incipit* a ciascuna di esse, il loro raggio d'azione è espressamente vicario rispetto all'ambito di operatività del reato associativo;

b) in secondo luogo – e come meglio vedremo in seguito –, si tratta di fattispecie che si basano su un paradigma anticipatorio che dà essenzialmente rilevanza, in deroga al principio generale espresso dall'art. 115 c.p., ad atti preparatori;

c) in terzo luogo, infine, da un punto di vista soggettivo, si tratta di fattispecie che si caratterizzano per la presenza di un doppio dolo specifico<sup>42</sup>.

All'interno dell'ampio spettro di tali delitti, sono quattro, in particolare, le fattispecie cui accenneremo: l'arruolamento ad attività con finalità di terrorismo (anche internazionale) disciplinato dall'art. 270-*quater* e l'addestramento ad attività con finalità di terrorismo (anche internazionale) di cui all'art. 270-*quinqüies* c.p.; l'organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*quater.1* c.p.; il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*quinqüies.1* c.p.

#### 2.2.2.1. *L'arruolamento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale.*

La fattispecie di arruolamento ad attività con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*quater* c.p. «risponde all'esigenza contingente di contrastare il fenomeno del

---

<sup>39</sup> Il riferimento è alla riforma operata poche settimane dopo gli attentati di Londra del 2005 con il d.l. 27 luglio 2005, n. 144, conv. con mod. nella l. del 31 luglio 2005, n. 155.

<sup>40</sup> In questo caso il riferimento è alle modifiche alla disciplina antiterrorismo e alle fattispecie delittuose introdotte, l'indomani degli attentati di Parigi del 2015, con il d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, conv. con mod. nella l. del 17 aprile 2015, n. 43.

<sup>41</sup> FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., p. 320.

<sup>42</sup> VALSECCHI A., *Commento sub artt., 270-quater, 270-quater.1, 270-quinqüies*, in DOLCINI E., MARINUCCI G. (a cura di), *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, Ipsoa, 2015, p. 3013 ss.

terrorismo di matrice islamica e, in particolare, è destinata a fornire uno strumento giuridico per colpire la condotta di soggetti che operano nel territorio italiano, reclutando “combattenti” da inviare in campi di addestramento in paesi stranieri»<sup>43</sup>. Essa, infatti, punisce con la pena della reclusione da sette a quindici anni il fatto di colui che, fuori dei casi di cui all’art. 270-bis c.p.,

«arruola una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un’istituzione o un’organizzazione internazionale».

Inoltre, ai sensi del comma II dell’art. 270-quater c.p., è punito con la pena della reclusione da cinque a otto anni anche la condotta di chi si arruola, a condizione che costui non sia già inquadrabile quale partecipe di un nucleo associativo terroristico o non sia già stato addestrato<sup>44</sup>.

Elemento chiave ai fini dell’applicabilità dell’art. 270-quater è il concetto di “arruolamento”.

Un primo orientamento, formatosi in relazione alla “vecchia” normativa in tema di arruolamento delineata dagli artt. 244 e 288 c.p., interpreta in maniera restrittiva tale requisito, conferendogli il significato di inserimento del soggetto «in una struttura militare, regolare o irregolare, che implichi un rapporto gerarchico fra comandanti e subordinati»<sup>45</sup>.

Un secondo orientamento, invece, adotta una «interpretazione più ampia e meno “tecnica”», tale da ricomprendere anche il «solo accordo di volontà tra “arruolatore” e “arruolato”, prima – per così dire – dell’effettiva presa di servizio di quest’ultimo

---

<sup>43</sup> VALSECCHI A., *Commento sub art. 270-quater*, in DOLCINI E., MARINUCCI G. (a cura di), *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, Ipsoa, 2015, p. 3014.

<sup>44</sup> In senso critico rispetto agli effettivi margini di applicazione del delitto di arruolamento rispetto all’ambito di applicazione già ricoperto dall’art. 270-bis c.p., v. VALSECCHI A. *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, cit., p. 6 ss.

<sup>45</sup> In tal senso, ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, II, XV edizione a cura di C. F. GROSSO, 2008, p. 697. Nello stesso senso, MARINUCCI G., *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale: uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, 1, p. 17. Accoglie una nozione di arruolamento quale inserimento del soggetto in una struttura militare, ancorché con riferimento alla fattispecie di cui all’art. 4, l. 210/1995, Cass., sez. VI, 1.7.2003 (dep. 25.9.2003), n. 36776, in *DeJure*.

all'interno della struttura militare»<sup>46</sup>. Questa sembra essere, del resto, la nozione accolta anche dalla stessa Corte di cassazione. L'organo nomofilattico ha, infatti, di recente affermato che «anche alla luce dell'espresso riferimento operato dalla norma incriminatrice alle finalità di terrorismo, [...] il concetto di “arruolamento” corrispond[e] a quello di “ingaggio”, inteso come il raggiungimento di un “serio accordo” tra il soggetto che propone il compimento, in forma organizzata, di più atti di violenza o di sabotaggio, con finalità di terrorismo, ed il soggetto chiamato ad aderire ad una tale proposta; raggiungimento, quello anzidetto, che segna pertanto il momento consumativo del reato»<sup>47</sup>.

Un terzo orientamento, ancora, fa leva su un'interpretazione convenzionalmente conforme del concetto di arruolamento<sup>48</sup>, così attribuendo a tale concetto un significato vicino a quello di «“invitare” o “proporre” a qualcuno di prendere parte ad un'organizzazione avente finalità di terrorismo»<sup>49</sup>.

Sotto il profilo dell'elemento soggettivo, il delitto di arruolamento si caratterizza per la presenza di un doppio dolo specifico, integrato dal duplice fine di commettere atti di violenza o di sabotaggio di servizi pubblici essenziali e dalla finalità terroristica<sup>50</sup>.

#### 2.2.2.2. *L'addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale.*

Sotto la rubrica “addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale” di cui all'art. 270-*quinquies* c.p., sono inquadrabili una pluralità di condotte.

Innanzitutto, è punito, con la pena della reclusione da cinque a dieci anni il fatto di colui che, fuori dei casi di cui all'art. 270-*bis* c.p.,

---

<sup>46</sup> VALSECCHI A., *Commento sub art. 270-quater*, cit., p. 3015.

<sup>47</sup> Cfr. Cass., sez. I, 9.9. 2015, n. 40699.

<sup>48</sup> Il riferimento è, in particolare, alle nozioni di “*recruitment*” contenute nella Convenzione di Varsavia del 2005 e nella Decisione quadro 2008/919/GAI.

<sup>49</sup> Questa la tesi formulata da BERIOLESI R., *Il ‘caso Fathima’ e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, in *Dir. pen. cont.*, 5 luglio 2016, p. 12 ss.

<sup>50</sup> VALSECCHI A., *Commento sub art. 270-quater*, cit., pp. 3015-3016.

«addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale».

In secondo luogo, poi, la medesima pena è riservata dal secondo periodo della norma in commento nei confronti: a) della persona addestrata; b) della persona che «avendo acquisito, anche autonomamente» le istruzioni per il compimento dei medesimi atti valorizzati dal primo periodo, «pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione» di condotte con finalità di terrorismo, in altre parole, l'auto-addestrato.

In particolare, l'estensione dell'ambito di applicazione del delitto di cui all'art. 270-*quinquies* c.p. a colui che si auto-addestra, operata con la riforma del 2015, è finalizzata a punire anche i «terroristi che operano sganciati da sodalizi e da organizzazioni»<sup>51</sup>, i cosiddetti lupi solitari. Tuttavia, se l'addestrato è punito in quanto tale, viceversa, per la punibilità dell'auto-addestrato si richiede un *quid pluris*: egli, infatti, è punito solo se pone in essere «comportamenti univocamente finalizzati» alla commissione delle condotte terroristiche<sup>52</sup>.

Quanto all'elemento soggettivo, la struttura del dolo specifico è simile a quella richiesta dal delitto di arruolamento. Anche in questo caso, infatti, vi sono due finalità che l'agente «deve perseguire “in progressione”»<sup>53</sup>: il compimento di atti di violenza o di sabotaggio, e la finalità terroristica.

---

<sup>51</sup> Così il parere reso dal CSM su richiesta del Ministero della Giustizia del 18 marzo 2015, «Parere, limitatamente alle parti riguardanti l'Amministrazione della giustizia, sul testo del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 10 febbraio 2015, concernente: “Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazioni allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione», disponibile in <https://www.csm.it/documents/21768/218057/parere+sul+decreto+legge+n.+7+del+2015+%28delibera+d+el+18+marzo+2015%29/3a4b421d-8771-241a-90d4-321d42bfd17>.

<sup>52</sup> Sul punto v. le riflessioni svolte da VALSECCHI A. *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, cit., p. 11 ss.

<sup>53</sup> VALSECCHI A., *Commento sub art. 270-quinquies*, cit., p. 3026.

### 2.2.2.3. *L'organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo.*

La terza fattispecie che vale poi la pena menzionare è quella di organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo, disciplinata dall'art. 270-*quater*.1. Essa punisce con la pena della reclusione da cinque a otto anni chiunque «organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo».

Tale fattispecie, introdotta nel 2015, ha carattere sussidiario rispetto alle più gravi condotte di partecipazione ad un'associazione terroristica o di arruolamento. Come è stato sottolineato, proprio tale aspetto «lascia presagire che la norma in commento troverà scarsa applicazione»<sup>54</sup>. Alla luce della interpretazione estensiva del delitto di associazione con finalità di terrorismo, infatti, è difficile ipotizzare situazioni di organizzazione o finanziamento di viaggi del tutto svincolate da una struttura che presenti i requisiti minimi richiesti dalla giurisprudenza ai fini del riconoscimento del vincolo associativo. Ad esempio, nell'ipotesi in cui la condotta di organizzazione sia diretta a consentire ai membri di una cellula terroristica di raggiungere luoghi di addestramento o luoghi in cui commettere attentati, ben potranno sussistere gli estremi per qualificarla in termini di partecipazione o concorso nell'associazione terroristica<sup>55</sup>. Lo stesso vale nell'ipotesi di finanziamento in analoghe circostanze, sia esso destinato ai singoli membri della cellula terroristica o direttamente alla cellula stessa perché questa paghi il costo dei viaggi dei propri membri.

Inoltre, come è stato rilevato, la formulazione della norma sembrerebbe lasciar intendere, da un lato, la necessità che la condotta abbia ad oggetto l'organizzazione, il finanziamento o la propaganda di più di un viaggio, atteso l'utilizzo del sostantivo plurale "viaggi"<sup>56</sup>, dall'altro, che non ci possa essere identità tra l'organizzatore del viaggio e colui

---

<sup>54</sup> VALSECCHI A. *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, cit., p. 14 ss.

<sup>55</sup> In tal senso VALSECCHI A., *Commento sub art. 270-*quater*.1*, cit., p. 3019.

<sup>56</sup> Così VALSECCHI A. *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, cit., p. 16. Nello stesso senso, BERTOLESI R., *Il 'caso Fathima' e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, cit., p. 15. Contra, ALBANESE D., *Le motivazioni della Corte d'Assise di Milano sul "caso Fatima": spunti di riflessione su terrorismo internazionale e organizzazione di trasferimenti ex art. 270-*quater*.1 c.p.*, in *Dir. pen. cont.*, 26 marzo 2017, p. 5. L'Autore in particolare mostra di condividere l'applicazione della norma in commento nelle

che il viaggio invece compie (o si appresta a compiere)<sup>57</sup>. Deporrebbe, in particolare, in tal senso l'utilizzo dei «verbi “organizza”, “finanzia”, “propaganda”, il cui valore semantico non può essere dilatato sino a ricomprendere la condotta di chi semplicemente viaggia», unitamente alle indicazioni che provengono dalle convenzioni internazionali in materia di terrorismo che distinguono nettamente le condotte di colui che organizza e colui che, invece, viaggia<sup>58</sup>.

Anche, in questo caso, infine, è necessario verificare la sussistenza di un doppio dolo specifico: «il primo obiettivo cui deve tendere l'organizzazione, il finanziamento o la propaganda dei viaggi è la realizzazione di condotte terroristiche; il secondo obiettivo consiste nella realizzazione di una delle tre finalità che qualificano come terroristica la condotta, ai sensi dell'art. 270-sexies c.p.»<sup>59</sup>.

#### 2.2.2.4. Il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo.

L'ultima arrivata nel ventaglio delle fattispecie antiterroristiche è quella di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo, introdotta nel 2016 all'art. 270-quinquies.1 c.p. Al di fuori delle ipotesi in cui siano già configurabili gli estremi della partecipazione e dell'organizzazione di trasferimenti, la norma in commento punisce, con la pena della reclusione da sette a quindici anni,

«chiunque [...] raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all'art. 270 sexies [...], indipendentemente dall'effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle citate condotte».

Inoltre, ai sensi del secondo comma, è punita con la pena della reclusione da cinque a dieci anni la condotta di colui che deposita o custodisce i beni o il denaro

---

ipotesi di organizzazione di un solo viaggio adottata dalla Corte d'Assise di Milano nella sent. 19 dicembre 2016 (dep. 24 febbraio 2017), n. 8.

<sup>57</sup> In tal senso BERTOLESI R., *Il 'caso Fathima' e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, cit., p. 14 ss.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 14 ss.

<sup>59</sup> VALSECCHI A. *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, cit., pp. 16-17.

destinati ad essere utilizzati, in tutto o in parte, per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo.

Intento dichiarato di tali norme è quello di colpire in maniera autonoma anche le condotte di mero «fiancheggiamento o sostegno del terrorismo internazionale»<sup>60</sup>. Come è stato sottolineato, infatti, l'articolo in commento dovrebbe trovare applicazione nelle ipotesi in cui «le condotte di supporto materiale ed economico avvengono in favore di soggetti che non sono inquadrati tra le fila di un'organizzazione terroristica [...], ma piuttosto in favore di potenziali “lupi solitari” intenzionati a commettere in proprio atti di terrorismo»<sup>61</sup>.

### 2.2.3. *Le fattispecie comuni utilizzate in “chiave antiterroristica”.*

Molte sono anche le fattispecie incriminatrici comuni che potrebbero essere utilizzate in chiave di antiterrorismo. Tra queste, date le limitate energie di chi scrive e considerato soprattutto l'obiettivo del presente lavoro, ci limiteremo a menzionarne tre.

Le prime due sono rappresentate dai delitti di istigazione a delinquere e apologia di delitto disciplinati dall'art. 414 c.p.<sup>62</sup> Due le tipologie di condotte che tale norma si presta ad intercettare. In primo luogo, «l'opera di proselitismo che si svolge in determinati luoghi di culto da parte di taluni predicatori»<sup>63</sup>. In secondo luogo, poi, le condotte dei soggetti c.d. radicalizzati che, soprattutto per il tramite delle piattaforme dei *social network*, esaltano il martirio, gli attentati terroristici, incitano al compimento di nuovi attacchi, diffondono documenti che sollecitano l'adesione all'ISIS *et similia*<sup>64</sup>. Ovviamente, in entrambe le situazioni ora ipotizzate, la punibilità delle condotte è subordinata alla loro

---

<sup>60</sup> Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione di convenzioni internazionali in materia A.C. 3303-A Dossier n° 368/1 – Elementi per l'esame in Assemblea, 22 gennaio 2016, disponibile in <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ES0418a.pdf>, p. 2.

<sup>61</sup> BERTOLESI R., *Ancora nuove norme in materia di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 19 ottobre 2016.

<sup>62</sup> Per un'analisi approfondita del delitto in questione v. BARAZZETTA A., *Commento sub art. 414 c.p.*, in DOLCINI E., MARINUCCI G. (a cura di), *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, Ipsoa, 2015, p. 1905 ss.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 1916.

<sup>64</sup> Cfr., *ex multis*, Cass., sez. V, sent. 25 settembre 2017 (dep. 12 dicembre 2017), n. 55418, in *Dejure*; Cass., sez. I, sent. 4 aprile 2017 (dep. 15 maggio 2017), n. 24103, in *Dejure*.

idoneità a provocare la commissione, da parte dei destinatari dell'istigazione o dell'apologia, di delitti con finalità di terrorismo.

Peraltro, il quarto comma dell'art. 414 c.p. prevede una circostanza aggravante – destinata ad operare al di fuori delle ipotesi di c.d. istigazione privata rilevanti ex art. 302 c.p. – proprio ove le condotte di istigazione o di apologia abbiano ad oggetto un delitto di terrorismo.

La terza fattispecie “comune” che, ci pare, possa giocare un ruolo chiave nel contrasto del terrorismo è il delitto di possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi previsto dall'art. 497-bis c.p. La norma in parola punisce, con la pena della reclusione da due a cinque anni, «chiunque sia trovato in possesso di un documento falso valido ai fini dell'espatrio».

Sebbene in tale delitto, a differenza di quello precedentemente analizzato, la parola terrorismo neanche compaia, come è stato rilevato, esso si presta a svolgere «una funzione politico-criminale (anche) nel senso della prevenzione dei reati di terrorismo, fondandosi sulla corretta rilevazione criminologica [...] che la circolazione clandestina degli estremisti islamici è uno dei classici metodi di formazione delle cellule jihadiste occidentali»<sup>65</sup>.

### **3. Le intersezioni *ex lege* tra prevenzione e repressione.**

Giunti all'esito di questa breve analisi sulle fattispecie incriminatrici cui è affidato il compito di reprimere le condotte con finalità di terrorismo, ci occuperemo ora di individuare quali siano, a nostro modesto avviso, le intersezioni tra prevenzione e repressione che discendono *ex lege*, vale a dire che dipendono dalle modalità con le quali il legislatore ha costruito la struttura delle fattispecie incriminatrici e della fattispecie di pericolosità terroristica.

Più avanti, invece, ci occuperemo di un secondo tipo di intersezioni che, ci pare, sussistano tra prevenzione e repressione in materia di terrorismo, vale a dire quelle che

---

<sup>65</sup> FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., pp. 412-413.



sussistono *de facto*, in ragione del raggio d'azione assegnato dalla giurisprudenza all'uno e all'altro intervento (*infra*, § 4).

Ebbene, per quanto riguarda le intersezioni *ex lege*, non intendiamo affatto sostenere una totale coincidenza tra le due tipologie di intervento, solo una “pericolosa” vicinanza che ben si presta a dare adito a fenomeni di “sconfinamento” dell'un intervento nell'altro<sup>66</sup>.

Due, in particolare, a nostro parere, i fattori di questa “confusione” di confini tra prevenzione e repressione: da un lato, la presenza di fattispecie incriminatrici modellate intorno al paradigma dell'anticipazione della tutela; dall'altro, una fattispecie preventiva costruita in modo tale da prestarsi ad attrarre condotte astrattamente sussumibili nell'ambito di applicazione dei delitti di terrorismo.

### 3.1. Fattispecie incriminatrici e anticipazione della tutela.

Come poc'anzi accennato, il primo fattore che, ci pare, contribuisca a creare delle zone di intersezione tra l'ambito di applicazione dei delitti e quello delle misure di prevenzione in materia di terrorismo è da individuarsi nella tecnica legislativa impiegata nella formulazione delle fattispecie incriminatrici.

Il paradigma prescelto dal legislatore nella maggior parte dei casi è, infatti, quello dell'incriminazione di atti preparatori rispetto alla futura commissione di reati-fine<sup>67</sup>, nel nostro caso: la commissione di atti terroristici. Una tale scelta del legislatore – eccezionale

---

<sup>66</sup> Sottolinea che «gli ambiti applicativi su cui operano le misure di prevenzione e il diritto penale dell'emergenza [n.d.r. in materia di contrasto al terrorismo] possono coincidere, venendosi a creare una sorta di sovrapposizione» anche BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 3, p. 237.

<sup>67</sup> In tal senso, VIGANÒ F., *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, in [ius17@unibo.it](mailto:ius17@unibo.it), 2009, 1, p. 171 ss.; BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., PELISSERO M., *Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali – Gli speciali QG*, settembre 2016, p. 101 ss.; CAVALIERE A., *Le nuove emergenze terroristiche: il difficile rapporto tra esigenze di tutela e garanzie individuali*, in WENIN R., FORNASARI G. (a cura di), *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno – Trento, 2 e 3 ottobre 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 33 ss.; BARBERINI R., *Il diritto penale e la legislazione di emergenza contro il terrorismo*, in *QG*, 7 maggio 2015, disponibile in [http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-penale-e-la-legislazione-di-emergenza-contro-il-terrorismo\\_07-05-2015.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-penale-e-la-legislazione-di-emergenza-contro-il-terrorismo_07-05-2015.php).

rispetto alle coordinate tradizionali del diritto penale<sup>68</sup> – si giustifica in nome «dell'elevatissimo rango costituzionale dei beni (primi fra tutti, la vita e l'integrità fisica delle possibili vittime degli attentati terroristici)» che tali norme intendono tutelare<sup>69</sup>, «e, assieme dell'enorme pericolosità per questi beni rappresentata dalla criminalità di tipo terroristico»<sup>70</sup>.

L'ascrizione degli atti preparatori all'area della rilevanza penale determina, dunque, «una anticipazione della tutela [...] ad una fase anteriore rispetto a quella della lesione, ma anche rispetto a quella soglia (cronologicamente prossima alla lesione) nella quale gli atti acquisterebbero rilevanza penale a titolo di tentativo ai sensi della norma che incrimina la lesione del bene giuridico»<sup>71</sup>.

E, in effetti, l'associazione con finalità di terrorismo incrimina il compimento di atti preparatori rispetto alla futura commissione di reati-fine. Così, ad esempio, si pongono quali atti preparatori rispetto alla commissione di un attentato terroristico le attività di una cellula terroristica che si sostanzino nell'opera di proselitismo e di diffusione di documenti di propaganda, di predisposizione di documenti falsi e di supporto ai “potenziali terroristi” che vogliono entrare in territorio europeo. Si tratta, in altre parole, di una fattispecie che colpisce «condott[e] strumental[i] alla futura commissione, da parte dello stesso partecipe o di altri membri dell'associazione, dei reati

---

<sup>68</sup> Sul punto v. MARINUCCI G., *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale: uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, 1, p. 1.

<sup>69</sup> Per una disamina delle diverse teorie sul bene giuridico tutelato dalle norme in parola v. VALSECCHI A., *Commento sub art. 270-bis c.p.*, cit., p. 2998 ss., nonché VIGANÒ F., *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalista e art. 270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, cit., p. 3968 ss.; CAVALIERE A., *Le nuove emergenze terroristiche: il difficile rapporto tra esigenze di tutela e garanzie individuali*, cit., p. 13 ss.

<sup>70</sup> VIGANÒ F., *Incrimazione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, cit., p. 184. In tal senso anche BERNARDI A., *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 307. L'Autore, in particolare, sottolinea che «la verità è che larga parte dei fatti recentemente elevati a reati-ostacolo in materia di terrorismo sono stati criminalizzati solo nella prospettiva di evitare ogni anche remota messa in pericolo dei fondamentalissimi beni ultimi tutelati dalle relative norme». Sui limiti alla facoltà del legislatore di anticipare la rilevanza penale allo stadio degli atti preparatori v. MARINUCCI G., *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale: uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, cit., p. 10 ss.; MARINUCCI G., DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, II ed., Giuffé, Milano, 2001, p. 592 ss.

<sup>71</sup> VIGANÒ F., *Incrimazione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, cit., p. 172.

oggetto del programma criminoso»<sup>72</sup>. Per dirla con altre parole, l'associazione opera quale «organizzazione criminogena»<sup>73</sup>, si presenta cioè quale «centro propulsore di nuove imprese criminali nel futuro, e che proprio per questo motivo è autonomamente incriminata rispetto ai reati-scopo eventualmente già commessi»<sup>74</sup>.

Quanto, invece, alle fattispecie non associative, si tratta di delitti che incriminano atti preparatori e collaterali, sia rispetto alla realizzazione di atti di terrorismo, sia rispetto alla stessa fattispecie associativa<sup>75</sup>. Ciò risulta confermato dal fatto che le norme in parola, in ragione della clausola di sussidiarietà espressa presente in ciascuna di esse, possono trovare applicazione solo fuori dei casi in cui sia applicabile l'art. 270-bis c.p.

E così, per fare qualche esempio: «il reclutamento di “combattenti” per la causa della jihad è punito per evitare il rischio che costoro possano in futuro compiere atti di terrorismo; la fornitura di “istruzioni” relative a tecniche di guerriglia è incriminata per evitare il rischio che il soggetto addestrato possa in futuro utilizzare tali tecniche per uccidere»<sup>76</sup>, purché anche in questo caso per fini terroristici.

Ancora, di mero atto preparatorio diretto ad impedire la futura commissione di un atto terroristico si tratta nell'ipotesi del finanziamento di cui all'art. 270-quinquies.1 c.p.: in tal caso, infatti, viene punito il soggetto che mette a disposizione denaro o beni per il compimento di un atto terroristico indipendentemente dal fatto che tale finanziamento sia o meno utilizzato<sup>77</sup>.

Tant'è che, proprio con riferimento ai delitti di terrorismo, alcuni Autori evidenziano la “componente preventiva” di tali fattispecie incriminatrici e parlano talora

---

<sup>72</sup> VIGANÒ F., *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, cit., p. 172.

<sup>73</sup> IACOVIELLO F. M., *L'organizzazione criminogena prevista dall'art. 416 c.p.*, in *Cass. pen.*, 1994, 3, p. 574 ss.

<sup>74</sup> VIGANÒ F., *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, cit., p. 175.

<sup>75</sup> PELISSERO M., *Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite*, cit., p. 108. Nello stesso senso, BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 252 ss.

<sup>76</sup> VIGANÒ F., *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, cit., pp. 174-175.

<sup>77</sup> CAVALIERE A., *Le nuove emergenze terroristiche: il difficile rapporto tra esigenze di tutela e garanzie individuali*, cit., pp. 33-34.

di «reati di prevenzione»<sup>78</sup>; talaltra di «fattispecie ultra-preparatorie che oggettivano in forme normative lo scopo di neutralizzare soggetti molto prima dei fatti da quelli commessi»<sup>79</sup>; talora ancora, rilevano come «la soglia della punibilità è ora talmente arretrata che rispetto all'associazione terroristica questi reati fungono da atti preparatori di atti preparatori di atti terroristici veri e propri»<sup>80</sup>.

Tralasciando, in questa sede, le criticità che una tale formulazione delle fattispecie incriminatrici pone sul piano del rispetto delle coordinate dei principi della materia penale, primo fra tutti il principio di offensività<sup>81</sup>, ciò che preme sottolineare è il fatto che la spiccata componente preventiva<sup>82</sup> che caratterizza tali fattispecie si presta ad avvicinarne l'ambito di applicazione a quello, per così dire, contiguo delle misure di prevenzione, che pure prende in considerazione gli atti preparatori obiettivamente rilevanti diretti a commettere un delitto con finalità di terrorismo.

In altre parole, come è stato evidenziato in senso critico, la funzione preventiva «sembra essere oggi svolta non dal sistema delle misure di prevenzione, ma dalle norme penali, che incriminano le condotte collaterali al fenomeno associativo, prescindendo da qualsiasi collegamento con l'associazione o con cellule terroristiche o eversive (se non in termini di ideale condivisione del progetto politico), perché queste fattispecie consentono di attivare nel procedimento penale gli strumenti cautelari e probatori previsti dal sistema»<sup>83</sup>.

---

<sup>78</sup> BERNARDI A., *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 308.

<sup>79</sup> DONINI M., *Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, cit., p. 128.

<sup>80</sup> BARBERINI R., *Il diritto penale e la legislazione di emergenza contro il terrorismo*, cit.

<sup>81</sup> Sofferarci sui profili di attrito tra i delitti summenzionati e il principio di offensività ci porterebbe troppo lontano dagli obiettivi della presente indagine. Sul punto, v. le riflessioni di MARINUCCI G., *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale: uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, cit., p. 1 ss.; BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., in partic. p. 239 ss.

<sup>82</sup> Sottolinea come l'incriminazione degli atti preparatori svolga una funzione preventiva VIGANÒ F., *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, cit., p. 173.

<sup>83</sup> PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, cit., p. 463.

### 3.2. La fattispecie preventiva: una fattispecie con capacità di attrazione di condotte penalmente rilevanti.

Il secondo fattore che ci pare contribuisca a creare zone di intersezione tra l'ambito di operatività delle misure di prevenzione e quello delle fattispecie incriminatrici in materia di terrorismo è, invece, legato alle modalità di costruzione della fattispecie di pericolosità terroristica di cui all'art. 4, lett. d), d.lgs. 159/2011.

Come sopra rilevato, sono tre le tipologie di condotte valorizzate dal legislatore nel delineare il raggio d'azione dell'intervento preventivo in materia di terrorismo:

a) gli atti preparatori, obiettivamente rilevanti, posti in essere dal singolo o in gruppo, diretti a commettere un delitto con finalità di terrorismo, anche internazionale, ovvero a 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.;

b) gli atti esecutivi, egualmente diretti, alternativamente, a commettere un delitto con finalità di terrorismo o a prendere parte ad un conflitto in territorio estero;

c) gli indizi della commissione di uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-*quater*, c.p.p., vale a dire i delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo.

Ebbene, con riferimento alla prima tipologia di condotte, ci pare che i comportamenti valorizzati ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione ben possano assumere rilevanza anche ai fini dell'applicazione di una delle fattispecie incriminatrici sopra menzionate. E, infatti, oltre all'ampio raggio di estensione oggi garantito alla fattispecie associativa, in generale, come visto sopra, i delitti di terrorismo tendono a valorizzare, a loro volta, atti preparatori rispetto alla commissione di un vero e proprio atto terroristico. L'effetto dell'accostamento della fattispecie di pericolosità terroristica alla particolare struttura che caratterizza le fattispecie incriminatrici ci pare, dunque, induca a rileggere l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione nel senso di "atti preparatori obiettivamente rilevanti diretti a commettere un atto preparatorio con finalità di terrorismo"<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> In questo senso anche CAVALIERE A., *Le nuove emergenze terroristiche: il difficile rapporto tra esigenze di tutela e garanzie individuali*, cit., p. 39. L'autore in particolare evidenzia come la fattispecie di pericolosità terroristica valorizzi un «atto preparatorio rispetto agli atti...preparatori» valorizzati dalla fattispecie incriminatrici.

Con ciò non si vuole affatto sostenere una totale coincidenza tra i due ambiti di applicazione preventivo e repressivo; al contrario, si vuole solo porre in evidenza come sia difficile distinguere, ad esempio, tra il primissimo atto preparatorio dell'organizzazione del proprio viaggio per prendere parte al conflitto in territorio estero, irrilevante ai sensi del diritto penale, e l'atto preparatorio della partenza che sia già, ad esempio, espressione dell'avvenuto arruolamento del soggetto.

Insomma, ci pare che non sia poi difficile immaginare casi in cui le due tipologie di atti preparatori finiscano con il coincidere, con conseguente commistione tra condotte *preventivamente* rilevanti e condotte *penalmente* rilevanti.

Tant'è che – nonostante le indicazioni in senso contrario provenienti dalla Corte costituzionale nella sent. 177/1980 sulla alterità dell'atto preparatorio obiettivamente rilevante rispetto ai comportamenti sussumibili nell'ambito di applicazione delle fattispecie incriminatrici – come meglio vedremo in seguito, l'intervento preventivo tende talora a colpire, di fatto, condotte contestualmente attratte nell'area della rilevanza penale<sup>85</sup>.

Un tale rischio di intersezione ci pare si accentui (sebbene non ci risulti ancora casistica in tal senso da poter valutare) con riferimento alle altre due tipologie di condotte, vale a dire gli atti esecutivi e gli indizi di un delitto terroristico.

Se, infatti, gli atti esecutivi sono gli «atti tipici, che corrispondono [...] almeno ad una parte dello specifico modello di comportamento descritto nella norma incriminatrice di parte speciale»<sup>86</sup>, pare difficile immaginare un atto di tal sorta che non integri già gli estremi oggettivi di una delle tante fattispecie incriminatrici. Si potrebbe forse ipotizzare uno spazio per la rilevanza autonoma della fattispecie preventiva ove si tratti di atti che, pur essendo esecutivi, siano inidonei secondo lo schema del delitto tentato. Tuttavia, in considerazione del fatto che anche ai fini dell'applicabilità della misura di prevenzione è necessario che si tratti comunque di atti diretti alla commissione di un reato con finalità di terrorismo, e che la finalità di terrorismo sussiste solo in presenza di condotte idonee

---

<sup>85</sup> Sul punto v. *infra*, § 4.2. e più approfonditamente cap. IV.

<sup>86</sup> MARINUCCI G., DOLCINI E., GATTA G. L., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, VII ed., Giuffrè, Milano, 2018, p. 487.

ad arrecare un grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale<sup>87</sup>, pare davvero difficile ipotizzare un atto esecutivo che non sia già astrattamente sussumibile nell'ambito di applicazione di una fattispecie incriminatrice.

Come è stato sottolineato, dunque, se in una certa misura «gli atti preparatori possono essere considerati sintomatici della pericolosità di un soggetto che ancora non ha commesso alcun reato, neppure nella forma del tentativo, giustificando [...] l'applicazione di una misura di prevenzione, nel caso degli atti esecutivi, al contrario, lo sconfinamento nell'area della punibilità non pone più un'esigenza preventiva, bensì repressiva»<sup>88</sup>.

Con riferimento alla categoria degli indiziati di un delitto terroristico ai sensi dell'art. 51 co. 3-*quater* c.p.p., infine, essa rappresenta, al pari delle altre fattispecie indiziarie introdotte dalle recenti riforme, «il risultato di precise scelte di politica criminale, orientate a realizzare meccanismi integrati di difesa sociale attraverso la correlazione tra il sistema preventivo e quello repressivo, utilizzando l'esplicito richiamo a fattispecie penali per delimitare l'ambito applicativo delle misure di prevenzione»<sup>89</sup>.

Sebbene, come affermato dalla Suprema Corte con riferimento agli indiziati di appartenere ad un'associazione mafiosa, l'indizio rilevante ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione non deve necessariamente presentare i caratteri di gravità, precisione e concordanza richiesti dall'art. 192 c.p.p.<sup>90</sup>, non appare difficile ipotizzare casi in cui l'indizio valorizzato ai fini dell'instaurazione del procedimento preventivo coincida con quello che può dar luogo all'instaurazione di indagini per un delitto terroristico, indagini che potrebbero sfociare nel rinvio a giudizio e nella successiva condanna.

Tant'è che, come è stato rilevato, a differenza dell'ipotesi dell'indiziato di appartenere ad un'associazione mafiosa, quando «l'indizio è riferito a specifiche fattispecie

---

<sup>87</sup> VALSECCHI A., *Commento sub art. 270-sexies c.p.*, in DOLCINI E., MARINUCCI G. (a cura di), *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, Ipsoa, 2015, p. 3033 ss.

<sup>88</sup> FINESCHI M., *Le modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione [L. 161 del 2017]. Parte I – I soggetti destinatari*, in GIARDA A., GIUNTA F., VARRASO G. (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge “Orlando” alle novelle di fine legislatura*, Cedam, Padova, 2018, p. 314.

<sup>89</sup> SIRACUSANO F., *I destinatari della prevenzione personale per “fatti di mafia”*, in *Arch. pen.*, 2018, 2, p. 13.

<sup>90</sup> *Ex multis*, Cass., sez. II, sent. 16 febbraio 2006 (dep. 2 marzo 2006), n. 7616. Sul punto v. anche MAZZACUVA F., *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in FURFARO S. (a cura di), *Misure di prevenzione*, Utet, 2013, p. 101 ss.

di reato, la figura soggettiva di pericolosità si riduce a puro surrogatorio dell'assenza di prove»<sup>91</sup>.

#### 4. Le intersezioni *de facto* tra prevenzione e repressione.

Oltre alle ipotesi di intersezione che si verificano *ex lege*, quale conseguenza diretta della specifica costruzione delle fattispecie incriminatrici e preventive in materia di terrorismo, ci pare che un assottigliamento dei confini tra intervento penale e intervento preventivo – con ulteriori possibilità di intersezioni tra i due – si verifichi *de facto*, vale a dire quale conseguenza delle modalità di interpretazione e applicazione dell'une e delle altre.

Prima, però, di procedere ad analizzare questo secondo tipo di intersezioni, si rende necessaria una premessa: mentre con riferimento alle fattispecie di reato abbiamo a disposizione una copiosa giurisprudenza – della quale ci limiteremo ad analizzare quella più rilevante ai nostri fini –, viceversa con riferimento alle misure di prevenzione personali del terrorismo abbiamo a disposizione un campione ridotto di provvedimenti, peraltro adottati solo in relazione ad una delle tre condotte previste dalla fattispecie preventiva, vale a dire quella degli “atti preparatori obiettivamente rilevanti”<sup>92</sup>.

Per tale motivo, le riflessioni che qui svolgeremo potranno essere un domani superate e sconfessate alla luce di nuovi, e più numerosi provvedimenti di misure di prevenzione, la cui applicazione potrebbe essere sollecitata proprio grazie alle recenti novità apportate alla fattispecie di pericolosità terroristica.

---

<sup>91</sup> PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, cit., p. 454.

<sup>92</sup> Per una analisi dettagliata di questi provvedimenti preventivi e per una ricostruzione delle possibili ragioni del loro esiguo numero, v. *infra*, cap. IV.



#### 4.1. Le condotte in concreto sussunte nell'ambito di applicazione delle fattispecie incriminatrici.

Il fattore principale che determina, *de facto*, un assottigliamento dei confini tra intervento penale e intervento preventivo ci pare sia da individuarsi nell'esteso raggio d'azione attualmente riconosciuto alla fattispecie associativa di cui all'art. 270-bis c.p.

Un tale raggio d'azione, infatti, si presenta particolarmente ampio in considerazione del fatto che, «con riferimento al terrorismo internazionale la giurisprudenza tend[e] ad accogliere un'interpretazione della fattispecie di associazione fortemente destrutturata»<sup>93</sup>, così di fatto finendo con l'«accontentarsi [...] di un modello “debole” di organizzazione, simile a quello affermatosi in materia di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti»<sup>94</sup>.

E, infatti, con riferimento all'associazione con finalità di terrorismo, la Corte di cassazione – pur evidenziando la necessità che la struttura organizzativa presenti un grado di effettività tale da rendere possibile l'attuazione del programma criminoso – ha affermato che tale delitto «è integrato da una struttura organizzata di carattere anche solo rudimentale e da una condotta di adesione meramente ideologica, purché connotata da una minima serietà di propositi criminali terroristici, senza che sia necessario, data la natura di reato di pericolo presunto, che si abbia l'inizio di materiale esecuzione del programma criminale»<sup>95</sup>.

Ancora, con riferimento al programma criminoso perseguito dall'associazione, la Suprema corte ha affermato che, ai fini della configurabilità del delitto, «non è necessario che sussista un progetto di azioni terroristiche concrete per ritenere sussistente il reato», poiché la cifra del carattere “terroristico” dell'associazione è da individuare «non già nella

---

<sup>93</sup> BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 244.

<sup>94</sup> VALSECCHI A. *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, cit., p. 6.

<sup>95</sup> Cass., sez. V, sent. 13 luglio 2017 (dep. 3 novembre 2017), n. 50189. Nello stesso senso, Cass., sez. II, sent. 25 maggio 2006 (dep. 19 luglio 2006), n. 24994; Cass., sez. , tutte in *Dejure*.

finalità perseguita, nonostante la dizione normativa letterale, bensì nelle modalità e nella natura terroristica della violenza che il sodalizio intende esercitare o si prefigura»<sup>96</sup>.

Una tale interpretazione ci pare si fondi su due ordini di fattori:

– un primo fattore, di carattere sociologico, dato dalla difficoltà di ricondurre le attuali associazioni terroristiche, per lo più di carattere “cellulare” o “a rete”, al paradigma tradizionale del modello associativo<sup>97</sup>;

– un secondo fattore attinente al fatto che, «rispetto al terrorismo internazionale tende ad imporsi una logica fortemente preventiva, [...] a “rischio attentati zero”, sia in ragione del fatto che là dove gli attacchi terroristici sono stati realizzati, essi sono stati posti in essere da singole persone o da cellule le cui strutture sono molto leggere, sia perché si tratta di attacchi particolarmente imprevedibili e indeterminati, andando a colpire persone innocenti e con la mera finalità di creare terrore nella popolazione»<sup>98</sup>.

Così, ad esempio, la Corte di cassazione ha ritenuto integrato il delitto in commento nelle ipotesi di una cellula che svolgeva «attività di indottrinamento, reclutamento e addestramento al martirio di nuovi adepti, da inviare all'occorrenza nelle

---

<sup>96</sup> Cass., sent. 50189/2017, cit. Nello stesso senso, Cass., sez. V, sent. 8 ottobre 2015 (dep. 21 gennaio 2016), n. 2651; Cass., sez. V, sent. 4 luglio 2013 (dep. 20 novembre 2013), n. 46340, tutte in *Dejure*.

<sup>97</sup> In tal senso, FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., in partic. p. 238 ss., che parla di vera e propria impossibilità. Questa, ad esempio, l'impostazione accolta anche da una recente sentenza della Corte d'Assise di Milano, sent. 25 maggio 2016 (dep. 28 luglio 2016), in *Dir. pen. cont.*, 21 ottobre 2016, con nota di ALBANESE D., *Partecipazione all'associazione con finalità di terrorismo 'Stato Islamico': una pronuncia di condanna della Corte d'Assise di Milano*. Tale impostazione è stata più di recente ribadita dalla Corte di cassazione nella già menzionata sentenza 50189/2017. In quella circostanza, in particolare, la Suprema corte ha affermato che quanto alle «modalità di manifestazione della condotta associativa, e con particolare riguardo al terrorismo di matrice ideologica islamica, la giurisprudenza di legittimità che qui si condivide ha da tempo indicato la necessità di guardare oltre gli ordinari paradigmi interpretativi legati alla fenomenologia della struttura e degli schemi organizzativi criminali del terrorismo “storico” operante nel nostro Paese (a prescindere dall'ideologia di riferimento), ovvero plasmata sul concreto atteggiarsi dell'associazione a delinquere “classica”, semplice o mafiosa che sia. In tale prospettiva, è parso sufficiente che i modelli di aggregazione tra sodali integrino il “minimum” organizzativo richiesto a tale fine e si sono individuati i caratteri associativi nel caso di strutture “cellulari” proprie delle associazioni di matrice islamica, caratterizzate da estrema flessibilità interna, in grado di rimodularsi secondo le pratiche esigenze che, di volta in volta, si presentano, ed in condizioni di operare anche contemporaneamente in più Stati, ovvero anche in tempi diversi e con contatti fisici, telefonici o comunque a distanza tra gli adepti spesso connotati da marcata sporadicità, considerato che i soggetti possono essere arruolati anche di volta in volta, con una sorta di adesione progressiva ed entrano, comunque, a far parte di una struttura associativa già costituita».

<sup>98</sup> BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 245.

zone teatro di guerra» e che si adoperava per raccogliere «denaro destinato a sostegno economico dei combattenti del *Jihad* all'estero, tramite i *mujaheddin* in Bosnia»<sup>99</sup>. E ciò poiché:

«con riferimento a strutture organizzative “cellulari” o “a rete” – caratterizzate da estrema flessibilità e in grado di rimodularsi secondo le pratiche esigenze che di volta in volta si presentano, in condizione di operare contemporaneamente in più Paesi, anche in tempi diversi e con contatti (fisici, telefonici, informatici) anche discontinui o sporadici tra i vari gruppi in rete – la fattispecie delittuosa di cui all’art. 270-bis c.p. deve ritenersi integrata – ovviamente in presenza del necessario elemento soggettivo – anche da un sodalizio che realizza condotte di supporto all’azione terroristica di organizzazioni riconosciute ed operanti come tali, quali quelle volte al proselitismo, alla diffusione di documenti di propaganda, all’assistenza agli associati, al finanziamento, alla predisposizione o acquisizione di armi, alla predisposizione o acquisizione di documenti falsi, all’arruolamento, all’addestramento, ossia a tutte quelle attività funzionali all’azione terroristica, etc.»<sup>100</sup>.

D’altro canto, vale la pena sottolineare come non manchino pronunce in cui la Corte di cassazione mostra un atteggiamento più rigoroso nel verificare la sussistenza dei requisiti necessari perché possa parlarsi di associazione con finalità di terrorismo ai sensi dell’art. 270-bis c.p. Così, di recente, è stata ad esempio esclusa la configurabilità del delitto in parola nell’ipotesi di una struttura che si limitava a svolgere attività di proselitismo e di indottrinamento, «finalizzata ad indurre nei destinatari una generica disponibilità ad unirsi ai combattenti per la causa islamica e ad immolarsi per la stessa», in assenza di prove circa l’individuazione della tipologia degli atti terroristici posti come obiettivo dell’associazione e, soprattutto, di elementi dai quali desumere la capacità della struttura associativa di dare effettiva realizzazione a tali atti<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Cass., sez. IV, sent. 12 luglio 2012 (dep. 29 novembre 2012), n. 46308, in *Dejure*, § 3.1. del considerato in diritto.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

<sup>101</sup> Cass., sez. V, sent. 14 luglio 2016 (dep. 14 novembre 2016), n. 48001, in *Dejure*.

Tuttavia, come evidenziato dalla dottrina, un'analisi della giurisprudenza sul punto evidenzia una linea di tendenza generale che adotta un'interpretazione lata dei requisiti necessari ai fini della configurabilità del delitto associativo<sup>102</sup>.

Una tale flessibilizzazione dei requisiti, peraltro, si realizza maggiormente allorché a sedere sul banco degli imputati sia un'associazione autonoma, svincolata cioè da associazioni terroristiche la cui esistenza è già pacificamente riconosciuta<sup>103</sup>.

L'interpretazione accolta dalla giurisprudenza maggioritaria sul delitto in commento si riverbera inevitabilmente – ed è questo il profilo più rilevante ai nostri fini – sulla tipologia di condotte che vengono qualificate in termini di partecipazione all'associazione con finalità di terrorismo.

Una rapida panoramica della giurisprudenza in materia evidenzia, infatti, l'elevazione al rango della partecipazione di una serie di condotte che, seppur non riducibili nei termini di semplice adesione psicologica del singolo, si sostanziano in comportamenti di mero supporto ad una generica finalità di terrorismo<sup>104</sup> e che risultano connotate da un «limitato profilo di materialità»<sup>105</sup>.

Così, ad esempio, sebbene con riferimento alla valutazione della sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza necessari ai fini dell'applicazione delle misure cautelari, si è ritenuto che integrino la condotta di partecipazione «i propositi di partire per combattere “gli infedeli”, la vocazione al martirio, l'opera di indottrinamento», sulla base di «un legame, anche flessibile, ma concreto e consapevole tra la struttura e il singolo»<sup>106</sup>. Ancora, la giurisprudenza ha ritenuto integrata la condotta di partecipazione ad un'associazione terroristica nell'ipotesi di un soggetto che aveva fornito ospitalità a «“fratelli” ritenuti pericolosi», aveva «propagandato all'interno del luogo di culto la

---

<sup>102</sup> Sul punto v. l'approfondita analisi, ricca di spunti giurisprudenziali, condotta da FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., in partic. p. 248 ss.

<sup>103</sup> Sottolinea il differente atteggiamento giurisprudenziale a seconda che si tratti di associazione autonoma o di cellula collegata ad associazioni terroristiche “pacificamente” riconosciute, BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 245 ss.

<sup>104</sup> In tal senso BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 248.

<sup>105</sup> RAIMONDI M., *Due sentenze della Cassazione in tema di condotta partecipativa a un'associazione terroristica di matrice jihadista e mera adesione ideologica*, in *Dir. pen. cont.*, 11 ottobre 2018.

<sup>106</sup> Cass., sez. VI, sent. 19 dicembre 2017 (dep. 29 marzo 2018), n. 14503, in *Dejure*, § 10 del considerato in diritto.

raccolta di fondi per gli altri “fratelli *mujaheddin*” e per i familiari dei “martiri” e aveva preparato documenti di identità falsi per i “fratelli”<sup>107</sup>. Ancora, di recente, la giurisprudenza ha affermato che «i propositi di partire per combattere “gli infedeli”, la vocazione al martirio, l’opera di indottrinamento 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 cod. pen.», purché – precisa la Corte – sussistano «elementi concreti che rivelino l’esistenza di un contatto operativo che consenta di tradurre in pratica i propositi di morte»<sup>108</sup>.

Come è stato rilevato, dunque, in alcuni casi, «soprattutto in assenza di un concreto programma criminoso e di una vera e propria organizzazione», ciò che viene punito sono gli atti preparatori rispetto alla stessa fattispecie di associazione [...], «atti preparatori che oggi, a rigore e a ben vedere, [...] risultano coperti dalle misure di prevenzione»<sup>109</sup>.

Pochi sono invece gli arresti giurisprudenziali che coinvolgono le fattispecie “satellite” di contrasto del terrorismo. Come sopra rilevato, infatti, l’ampio raggio d’azione attualmente garantito alla fattispecie associativa ha, di fatto, “oscurato” gli altri delitti, cui spetta un ruolo del tutto secondario e marginale<sup>110</sup>.

Tuttavia, un rapido sguardo ad alcuni di essi ci pare evidenzi, in linea generale, una tendenza analoga a quella già riscontrata con riferimento al delitto di associazione con finalità di terrorismo di cui all’art. 270-bis c.p., vale a dire, una tendenza a interpretare in maniera estensiva gli elementi della fattispecie di reato, così aumentando il raggio d’azione delle singole fattispecie.

Con riferimento al delitto di arruolamento di cui all’art. 270-quater c.p., la Corte di cassazione ha ad esempio affermato che esso consiste in un “ingaggio”, vale a dire nel «raggiungimento di un “serio accordo” tra soggetto che propone (il compimento, in forma organizzata, di più atti di violenza ovvero di sabotaggio con finalità di terrorismo) e

---

<sup>107</sup> Cass., sez. V, sent. 8 ottobre 2015 (dep. 21 gennaio 2016), n. 2651, in *Dejure*.

<sup>108</sup> Cass., sez. VI, sent. 19 dicembre 2017 (dep. 29 marzo 2018), n. 14503, in *Dir. pen. cont.*, 11 ottobre 2018, con nota di RAIMONDI M., *Due sentenze della Cassazione in tema di condotta partecipativa a un’associazione terroristica di matrice jihadista e mera adesione ideologica*.

<sup>109</sup> BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., p. 249.

<sup>110</sup> FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, cit., in partic. p. 320 ss.

soggetto che aderisce», purché tale accordo presenti i caratteri della «serietà – intesa da un lato come autorevolezza della proposta (il proponente deve avere la concreta possibilità di inserire l'aspirante nella struttura operativa una volta concluso l'ingaggio) e dall'altro come fermezza della volontà di adesione al progetto – ma soprattutto sia caratterizzato in modo evidente dalla doppia finalizzazione prevista dalla norma (con relativa pienezza dell'elemento psicologico) il che giustifica la sua incriminazione»<sup>111</sup>. Così ricostruita la nozione di arruolamento, la giurisprudenza finisce per ammettere la configurabilità del tentativo, integrato dalla condotta del proponente che ponga in essere atti idonei e univoci tesi al raggiungimento del predetto accordo<sup>112</sup>.

Ancora, di recente, la Corte di cassazione ha annullato la sentenza del Tribunale del Riesame con la quale era stata esclusa l'applicazione della custodia cautelare nei confronti di un soggetto indagato per il delitto di apologia con finalità di terrorismo ex art. 414, co. IV, c.p.<sup>113</sup> L'*iter* argomentativo della Corte poggia sul riconoscimento della valenza apologetica delle condotte che si sostanziano nella pubblicazione di video riferibili all'ISIS su Facebook e finanche nella mera apposizione di "mi piace" a video inneggianti al martirio islamico, costituendo quest'ultimo comportamento un elemento che aggrava la portata offensiva della condotta incriminata, «attesa la comunque immodificata funzione propalatrice svolta in tale contesto dal *social network* Facebook».<sup>114</sup>

#### 4.2. Le condotte attratte nell'orbita delle misure di prevenzione.

Come anticipato, il numero di decreti di adozione delle misure di prevenzione personali antiterrorismo che abbiamo a disposizione è molto contenuto.

Rinviando al prossimo capitolo per un'analisi approfondita delle condotte e dei presupposti di fatto valorizzati ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione, in questa sede ci limiteremo ad una loro elencazione, sempre con il fine di dimostrare come il raggio d'azione attualmente dispiegato dalla fattispecie di pericolosità terroristica abbia

---

<sup>111</sup> Cass., sez. I, sent. 9 settembre 2015 (dep. 9 ottobre 2015), n. 40699, in *Dejure*.

<sup>112</sup> *Ibidem*.

<sup>113</sup> Cass., sez. V, sent. 25 settembre 2017 (dep. 12 dicembre 2017), n. 55418, in *Dejure*.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

una capacità di attrazione anche di condotte astrattamente sussumibili nell'ambito di applicazione di una delle tante fattispecie incriminatrici.

Infatti, in due casi, l'applicazione della sorveglianza speciale si è fondata in buona sostanza sulla presenza di condotte qualificabili in termini di apologia dei delitti di terrorismo ai sensi dell'art. 414, co. IV, c.p.<sup>115</sup>. Tant'è che, come meglio vedremo in seguito, nei suddetti due casi il medesimo compendio probatorio è stato utilizzato contemporaneamente ai fini dell'instaurazione del procedimento preventivo e del procedimento penale per il medesimo delitto.

In un terzo caso, infine, gli elementi valorizzati ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione coincidono con il compendio probatorio che l'accusa aveva posto a fondamento della formulazione di un'imputazione per il delitto di associazione con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-bis c.p.<sup>116</sup>. In particolare, in quella circostanza, la condotta di partecipazione del singolo era stata individuata nell'attività di proselitismo e indottrinamento, affiancata dall'esaltazione del martirio per la causa islamica e l'aspirazione a raggiungere i luoghi di combattimento. Tuttavia, nonostante la condanna intervenuta in primo e in secondo grado, la Corte di cassazione aveva annullato la sentenza, ritenendo che il compendio probatorio non fosse sufficiente per ritenere integrati i requisiti minimi necessari per giudicare sussistente una struttura organizzativa qualificabile come associazione con finalità di terrorismo<sup>117</sup>. La sentenza in parola è proprio una delle eccezioni, cui facevamo cenno prima, nelle quali la Suprema corte ha mostrato un atteggiamento più rigoroso nell'interpretazione dei requisiti necessari ai fini dell'integrazione della fattispecie associativa.

D'altro canto, come abbiamo cercato di evidenziare nella rapida panoramica giurisprudenziale sopra condotta, in altre circostanze la Corte di cassazione ha adottato interpretazioni meno stringenti dei requisiti del delitto di cui all'art. 270-bis c.p. Pertanto non pare affatto peregrino ipotizzare che le condotte di proselitismo, indottrinamento, procacciamento e visione di filmati e documenti propagandistici che, in questo caso, sono state poste a fondamento di un'assoluzione, prima, e dell'applicazione della misura di

---

<sup>115</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, proc. n. 176/16 Reg. Gen. M.P.; Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, proc. n. 55/17 Reg. Gen. M.P.

<sup>116</sup> Decreto del Tribunale di Trapani del 11 gennaio 2017, proc. n. 41/2016 Reg. Gen. M.P.

<sup>117</sup> Sul punto si rinvia a quanto si dirà più approfonditamente *infra*, cap. IV, par. 4 ss.

prevenzione, poi, in altre circostanze avrebbero potuto essere considerate penalmente rilevanti ed essere attratte nell'orbita dell'associazione a delinquere con finalità di terrorismo o, più correttamente, nell'ambito di applicazione della fattispecie di addestramento.

Con ciò non si intende affatto "sposare" una tale interpretazione, né tantomeno auspicare l'attrazione *tout court* delle condotte di proselitismo e indottrinamento nell'area della rilevanza penale, solo dimostrare come, a fronte dell'orientamento giurisprudenziale talora accolto dalla Corte di cassazione, le condotte valorizzate ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione si avvicinino molto a quelle che sono state talvolta sussunte nell'ambito di applicazione delle fattispecie incriminatrici.

E, ci pare, una tale tendenza delle misure di prevenzione ad attrarre condotte penalmente rilevanti potrebbe essere implementata dalla recente estensione della fattispecie di pericolosità terroristica agli atti esecutivi e agli indiziati dei delitti di terrorismo. Tuttavia, l'assenza di precedenti a nostra disposizione sul punto, ci impedisce di formulare con certezza un tale tipo di conclusione.

## **5. Possibili ragioni della recessività delle misure di prevenzione del terrorismo.**

L'indagine sin qui condotta ci ha consentito di evidenziare due dati.

Innanzitutto, quello dell'esistenza di un confine talora molto sottile tra l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione personali e quello delle fattispecie incriminatrici in materia di terrorismo.

In secondo luogo, quello dell'esistenza di frammenti di intersezione tra le due tipologie di intervento lungo la linea di confine: intersezioni che, come sopra accennato, ci pare dipendano, in prima battuta, dalle tecniche legislative impiegate nella costruzione dei due strumenti di contrasto del terrorismo e, in seconda battuta, dalle concrete applicazioni giurisprudenziali delle fattispecie incriminatrici e delle misure di prevenzione. Tali rilievi, come meglio vedremo nel corso del quarto capitolo, saranno in buona sostanza confermati dall'analisi di alcuni provvedimenti di applicazione delle misure di prevenzione personali antiterrorismo.



Pertanto, come sottolineato da una parte della dottrina, «da un lato la repressione preventiva, attuata attraverso norme penali a struttura anticipata, e dall'altro la prevenzione punitiva, attuata attraverso misure di prevenzione, si muovono su due binari sempre più ravvicinati la cui distinzione si fonda sulla sottile linea di confine definita dai diversi livelli probatori richiesti per giustificare il procedimento preventivo o l'avvio del procedimento penale; e non v'è dubbio che, quanto più si anticipa l'intervento delle norme penali incriminatrici a fatti prodromici, tanto più diventa difficile (se non impossibile) distinguere la consistenza degli elementi sufficienti a fondare le misure preventive o a giustificare l'avvio del procedimento penale»<sup>118</sup>.

Il risultato di un tale vicinanza tra prevenzione e repressione ci pare si riverberi nella difficoltà di individuare uno spazio di operatività autonomo per le misure di prevenzione personali, vale a dire uno spazio che non sia relegato, esclusivamente, a surrogato per una condanna penale "fallita", vale a dire per una condanna penale non possibile per insufficienza del compendio probatorio.

La sommatoria dei fattori sin qui evidenziati potrebbe forse essere, peraltro, una delle cause per le quali le misure di prevenzione personali del terrorismo – in controtendenza rispetto all'atteggiamento assunto in altri settori dalle misure di prevenzione – hanno sinora svolto un ruolo recessivo, rispetto al carattere predominante della repressione penale, nel contrasto del terrorismo. E ciò in ragione del fatto che, quando si crea una sovrapposizione tra gli ambiti applicativi in cui operano le misure di prevenzione e i delitti di terrorismo, «le esigenze di prevenzione-neutralizzazione risultano così pressanti che non si ritengono più sufficienti i vincoli posti dalle misure di prevenzione, ma si pone la necessità di una neutralizzazione molto più efficace, resa possibile soprattutto dalla carcerazione»<sup>119</sup>.

Anche la Commissione ministeriale presieduta dal prof. Giovanni Fiandaca nel 2013 – incaricata di elaborare proposte di riforma in materia di criminalità organizzata – evidenziava il carattere "residuale" delle misure di prevenzione in materia di terrorismo. In particolare, in quella circostanza, si evidenziava come l'ancoraggio delle misure di

---

<sup>118</sup> PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, cit., p. 463.

<sup>119</sup> BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, cit., pp. 237-238.

prevenzione alla presenza degli atti preparatori facesse sì che, «l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione personali e, soprattutto, patrimoniali [venisse] (irragionevolmente) a configurarsi in termini residuali – invece che concorrenti – rispetto all'area di rilevanza penale delle condotte motivate da finalità di terrorismo internazionale»<sup>120</sup>.

La soluzione allora prospettata dalla Commissione Fiandaca – che, come visto, ha indotto il legislatore del 2017 ad aggiungere l'inciso “atti esecutivi” – era quella di riformulare la fattispecie di pericolosità terroristica, sostituendo l'elemento degli “atti preparatori obiettivamente rilevanti” con quello degli “indiziati della commissione di reati con finalità di terrorismo, anche internazionale”<sup>121</sup>. Se il riferimento agli indizi ha certamente il pregio di «eliminare le anomalie di tipizzazione»<sup>122</sup> e garantire una maggior «aderenza al principio di determinatezza»<sup>123</sup>, d'altro canto non siamo poi così convinti che la sostituzione auspicata dalla Commissione – che, invece, si è tradotta in affiancamento delle due categorie da parte del legislatore – possa davvero comportare una «rivitalizzazione» dell'utilizzo delle misure di prevenzione personali del terrorismo.

D'altro canto, è ancora troppo presto per giungere a simili conclusioni: trattandosi di modifiche molto recenti, occorrerà attendere qualche tempo, prima di stabilire se una tale modifica legislativa possa contribuire a dare nuova linfa agli istituti preventivi in materia di terrorismo.

In ogni caso, anche ove ciò dovesse verificarsi, per effetto del rilievo preventivo ora attribuito agli indizi e agli atti esecutivi, ci pare che ciò continuerebbe a verificarsi in un'area estremamente prossima a quella della penale rilevanza, sì che non ci pare possa escludersi che i problemi di sovrapposizione continueranno, di fatto, a riproporsi in maniera non molto dissimile da quanto sin ora avvenuto.

---

<sup>120</sup> *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata* (D.M. 10 giugno 2013), disponibile in *Dir. pen. cont.*, 12 febbraio 2014, p. 18.

<sup>121</sup> *Ibidem*.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>123</sup> PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, cit., p. 455.

CAPITOLO IV  
ALCUNE APPLICAZIONI PRATICHE DELLE MISURE DI PREVENZIONE  
PERSONALI DEL TERRORISMO

**“L’indagine sul campo”.**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il “campione” d’indagine. – 3. I soggetti attratti nell’orbita della categoria di destinatari di cui all’art. 4, lett. d), d.lgs. 159/2011. – 4. Le condotte sussunte nella fattispecie preventiva. – 4.1. La radicalizzazione e l’adesione all’ideologia terroristica. – 4.2. I contatti con altri “potenziali terroristi”. – 4.3. L’indottrinamento e l’attività di proselitismo. – 4.4. La disponibilità di un “mezzo” tramite il quale perpetrare attentati terroristici. – 4.5. L’utilizzo di elementi probatori valorizzati anche in sede penale. – 5. Gli indicatori della pericolosità terroristica e il giudizio di pericolosità. – 6. Le prescrizioni imposte al potenziale terrorista. – 6.1. L’obbligo di soggiorno. – 6.2. Il divieto di utilizzare internet. – 6.3. Il divieto di frequentare determinati luoghi. – 6.4. Il caso di Bari: il percorso di de-radicalizzazione. – 7. L’imposizione della cauzione. – 8. La durata della misura di prevenzione. – 9. L’utilizzo dei provvedimenti d’urgenza nelle more del procedimento preventivo.

**1. Premessa.**

La ricostruzione della disciplina delle misure di prevenzione personali del terrorismo sin qui condotta ci ha consentito di enucleare i principi e le garanzie, sia costituzionali che convenzionali, che ne governano (o ne dovrebbero governare) l’applicazione e, al contempo, di evidenziare le possibili ragioni della recessività dell’intervento preventivo in materia di terrorismo dinanzi all’impiego dell’arsenale delle fattispecie che incriminano tale manifestazione delittuosa.

Tuttavia, al fine di verificare la fondatezza delle considerazioni sinora esposte su un piano di indagine astratto, ci è parso necessario passare ad un piano d’indagine concreto: dalla prevenzione “*in the books*” alla prevenzione “*in action*”.

Obiettivo: reperire i decreti applicativi delle misure di prevenzione personali del terrorismo, adottati in Italia, e analizzarne il contenuto.

L'opera di "reperimento" di siffatti decreti è risultata, tuttavia, tutt'altro che agevole. Almeno tre i fattori di difficoltà emersi:

a) Un primo fattore, di carattere generale, attiene alla scarsa circolazione dei provvedimenti in materia di prevenzione personale adottati dai vari Tribunali competenti: tali provvedimenti, infatti, salvo rare eccezioni, non costituiscono oggetto di pubblicazione in banche dati, né di altre forme di divulgazione scientifica, come invece accade normalmente per le sentenze e gli altri provvedimenti in materia penale. A ciò si aggiunga l'ulteriore considerazione circa il fatto che l'opera nomofilattica svolta dalla Corte di cassazione incontra, in materia di prevenzione, un limite: ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 159/2011, infatti, il ricorso per cassazione è consentito solo per violazione di legge<sup>1</sup>.

b) Un secondo fattore, più specifico, potrebbe essere legato al fatto che il "boom" delle misure di prevenzione personali del terrorismo risale a tempi piuttosto recenti. A dispetto del fatto che tali misure hanno diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento da quasi vent'anni, infatti, fino all'allarme generato dai *foreign fighters* e dai lupi solitari – e dagli attacchi terroristici perpetrati in Europa – ci pare che la strategia principale di contrasto del terrorismo sia passata attraverso gli strumenti propri del diritto penale e, dunque, attraverso la pleora di fattispecie incriminatrici che, come sopra visto, anticipano la soglia di rilevanza penale anche a condotte "lontane" dalla realizzazione di un attentato terroristico<sup>2</sup>. Del resto, l'analisi della bibliografia in materia, non ci ha restituito un quadro diverso da quello poc'anzi descritto<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Come chiarito dalla Corte di cassazione con riferimento alla ricorribilità per cassazione dei decreti applicativi delle misure di prevenzione personali, l'impugnazione per "violazione di legge" è idonea a far valere anche «i vizi di mancanza della motivazione e di motivazione apparente». Al contrario, non possono esservi fatti rientrare «i vizi di contraddittorietà o di illogicità manifesta della motivazione», vale a dire quei «vizi che non rendano la motivazione del tutto carente e priva dei requisiti minimi di coerenza e di logicità tale da risultare meramente apparente», cfr. Cass., sez. V, 11 dicembre 2017 (dep. 22 marzo 2018), n. 13422.

<sup>2</sup> Anche il recente studio condotto da Mariani dà atto del fatto che, nell'arco temporale compreso tra il 2012 e il 2016, i giudici della prevenzione meneghini non abbiano mai applicato misure di prevenzione nei confronti dei soggetti inquadrabili nella fattispecie di pericolosità terroristica; cfr. MARIANI E., *Le misure di prevenzione personali nella prassi milanese*, in *Dir. pen. cont.*, 10/2018, 24 ottobre 2018, in partic., p. 293 ss.

<sup>3</sup> Anche la relazione del "servizio misure di prevenzione personali e patrimoniali" curato dalla dott.ssa Maria Vittoria de Simone evidenzia che, nell'arco temporale compreso tra il 1.7.2015 e il 30.6.2016 le procure distrettuali antimafia e antiterrorismo hanno presentato solo 1 proposta per l'applicazione di una misura di prevenzione personale nei confronti di un potenziale terrorista e la procura nazionale antimafia e antiterrorismo ha presentato, nel medesimo arco temporale, solo 2 proposte.

c) Un terzo fattore, infine, complementare ai due appena menzionati, potrebbe essere legato al fatto che si tratta di provvedimenti che intervengono in un settore, quale quello del contrasto al terrorismo, ove potrebbero entrare in gioco esigenze di segretezza – connesse ad interessi di sicurezza nazionale o ad indagini in corso – che limitano ulteriormente la circolazione di tali provvedimenti.

Nonostante le difficoltà sopra evidenziate, siamo riusciti ad ottenere un “campione”, ancorché contenuto, di provvedimenti inediti attraverso due “fonti”.

La prima “fonte” è la dott.ssa Maria Vittoria De Simone – Sostituto Procuratore della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo –, che ci ha fornito alcuni dei provvedimenti più significativi in materia di misure di prevenzione personali applicate nei confronti dei soggetti rientranti nella categoria della “pericolosità terroristica”; provvedimenti questi riferibili all’arco temporale 2016-2017.

La seconda “fonte”, invece, è rappresentata dalla prof.ssa Laura Sabrina Martucci e dalla dott.ssa Vera Valente dell’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro” – attualmente anche docenti del Master “Prevenzione della radicalizzazione del terrorismo e politiche per l’integrazione interculturale e interreligiosa” – che ci hanno fornito i decreti più rilevanti della realtà giudiziaria barese relativi al 2017<sup>4</sup>.

Tuttavia, è bene ribadirlo, i provvedimenti che analizzeremo costituiscono un campione molto probabilmente incompleto, che non esaurisce in alcun modo l’ammontare globale dei decreti emessi nei confronti dei soggetti rientranti nella categoria di pericolosità di cui all’art. 4, lett. d), d.lgs. 159/2011. Cionondimeno tale materiale appare sufficiente nel tentativo di fornire un quadro, seppur parziale e limitato, della prevenzione del terrorismo “in azione”.

## **2. Il “campione” d’indagine.**

Il materiale che costituirà oggetto della presente indagine, consta in particolare di nove provvedimenti:

---

<sup>4</sup> La stesura del presente capitolo non sarebbe stata possibile senza il loro prezioso contributo, alle quali va dunque il mio più sincero ringraziamento.

a) due decreti del presidente del Tribunale relativi all'adozione dei provvedimenti di urgenza di cui all'art. 9 d.lgs. 159/2011;

b) cinque decreti del Tribunale di applicazione della misura della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno;

c) un atto d'appello del Sostituto Procuratore generale presso la Corte d'Appello;

d) un decreto emesso dalla Corte d'Appello.

Tali provvedimenti sono riferibili a realtà giudiziarie distinte – il Tribunale, la Procura generale presso la Corte d'Appello e la Corte d'Appello di Bari; il Tribunale di Vicenza; il Tribunale di Trapani; il Tribunale di Brescia – sì che, nonostante l'esiguità del loro numero, sono comunque idonei a fornire uno spaccato non circoscritto ad uno specifico distretto giudiziario.

Questo, in particolare, l'elenco dei provvedimenti analizzati:

- decreto del Tribunale di Vicenza del 8 gennaio 2016, proc. n. 8/2015 Reg. gen. M.P., in seguito decreto Vicenza;

- decreto del Tribunale di Brescia del 21 luglio 2016, proc. n. 10/2016 Reg. gen. M.P., in seguito decreto Brescia;

- decreto del Tribunale di Trapani del 11 gennaio 2017, proc. n. 41/2017 Reg. gen. M.P., in seguito decreto Trapani;

- decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, proc. n. 176/2017 Reg. gen. M.P., in seguito decreto Bari 1;

- decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, proc. n. 55/2017 Reg. gen. M.P., in seguito decreto Bari 2;

- decreto della Corte d'appello di Bari del 22 giugno 2017, proc. n. 55/2017 Reg. gen. M.P., in seguito decreto app-Bari;

- atto di appello del sostituto procuratore generale presso la Corte di Appello di Bari del 8 febbraio 2017, proc. n. 6/17 Reg. Imp. PG, in seguito appello P.G. Bari;

- provvedimento del Presidente del Tribunale di Bari del 9 gennaio 2017, proc. n. 176/2016 Reg. Gen. M.P., in seguito provvedimento d'urgenza Bari 1;

- provvedimento del Presidente del Tribunale di Bari del 21 marzo 2017, proc. n. 55/2017 Reg. Gen. M.P., in seguito provvedimento d'urgenza Bari 2.

L'analisi critica di tali provvedimenti sarà accompagnata, poi, ove possibile, con l'orientamento espresso dalla Corte di cassazione in materia.

Infine, prima di procedere nell'indagine, pare opportuno sottolineare che i provvedimenti in questione si riferiscono a cinque distinte "vicende preventive". Con riferimento a taluni proposti, in particolare, ci è stato possibile seguire le vari fasi della vicenda preventiva – sì che ad essi si riferisce più di un provvedimento –, di altri, invece, abbiamo a disposizione solo i decreti di applicazione della misura di prevenzione adottati dai Tribunali. Con riferimento a questi ultimi, dunque, non siamo in grado di riferire in merito ad eventuali ulteriori sviluppi della vicenda.

Fatta questa premessa, provvederemo ora ad esporre i risultati dell'analisi dei provvedimenti oggetto del campione con particolare riferimento a:

- i soggetti in concreto attratti nell'orbita della categoria di destinatari di cui all'art. 4, lett. d), del codice antimafia: v. *infra*, § 3;
- le condotte sussunte nella fattispecie preventiva: v. *infra*, § 4;
- gli indicatori della pericolosità terroristica e le modalità di accertamento della predetta pericolosità: v. *infra* § 5;
- la tipologia di prescrizioni imposte con l'applicazione della sorveglianza speciale: v. *infra*, § 6;
- la durata delle misure applicate: v. *infra*, § 8;
- l'utilizzo delle misure *ad interim* nelle more del procedimento preventivo: v. *infra*, § 9.

### **3. I soggetti attratti nell'orbita della categoria di destinatari di cui all'art. 4, lett. d), d.lgs. 159/2011.**

I provvedimenti che abbiamo analizzato si riferiscono a soggetti che sono stati inquadrati nella categoria di pericolosità c.d. terroristica di cui alla lett. d) dell'art. 4 del codice antimafia, vale a dire la categoria di destinatari attualmente composta dagli «indiziati di uno dei reati previsti dall'art. 51, co. 3-*quater* c.p.p.» – i delitti, consumati o tentati, con finalità di terrorismo – e da «coloro che, operanti in gruppi o isolatamente,

pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti [...] alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'art. 270-*sexies* del codice penale».

Sotto il profilo della tipologia dei destinatari delle misure preventive pare opportuno sottolineare quattro dati.

Il primo dato che emerge dall'analisi dei provvedimenti attiene al “*genus*” cui possono essere ricondotti i fenomeni terroristici ai quali si riferiscono le condotte dei destinatari dei decreti presi in esame: tutti i proposti, infatti, sono stati considerati legati al fenomeno del terrorismo di c.d. matrice islamica e, più in particolare, si tratta di soggetti che si ritiene gravitino nell'orbita di quelle “cellule” collegate all'organizzazione terroristica nota come ISIS.

Il secondo dato che merita di essere sottolineato attiene allo stato di incensuratezza dei destinatari delle singole misure. I “sospetti terroristi” attenzionati dai provvedimenti qui presi in esame sono, infatti, tutti soggetti che non sono mai stati destinatari di una sentenza di condanna passata in giudicato.

Ciò si pone in netta “controtendenza” rispetto a quanto è possibile osservare con riferimento all'applicazione delle misure di prevenzione personali nei confronti dei soggetti rientranti nelle altre fattispecie di pericolosità tipizzate dall'art. 4 del d.lgs. 159/2011. Come evidenziato anche da recenti studi<sup>5</sup>, infatti, fuori dalla materia del terrorismo, l'intervento di prevenzione personale tende a colpire, in un numero significativo di casi, individui già provvisti di un “*curriculum*” criminale – anzi, spesso già destinatari di numerose sentenze di condanna passate in giudicato –, ed è spesso proprio tale *curriculum* criminale a svolgere un ruolo fondamentale nella fase della valutazione della pericolosità del proposto.

La differenza appena evidenziata potrebbe giustificarsi in ragione della peculiare marcatura ideologica che contraddistingue la fattispecie di pericolosità terroristica. Senza poterci soffermare in questa sede su un'analisi sociologica sul punto, ci basti sottolineare

---

<sup>5</sup> Sul punto v. l'approfondito studio contenuto nella tesi di dottorato di MARIANI E., *Le misure di prevenzione personali nella prassi milanese*, cit., in partic. p. 294 ss. L'Autrice in particolare evidenzia come, dei 732 soggetti attenzionati dalla magistratura milanese ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione personale, almeno 554 avevano a carico uno o più precedenti penali.



che l'ideologia terroristica di c.d. matrice islamica ben si presta ad attrarre anche individui mai precedentemente entrati in contatto con il sistema penale<sup>6</sup>. Tale profilo viene espressamente evidenziato anche da uno dei provvedimenti analizzati, il decreto app-Bari, in cui si rileva che:

«dati di esperienza del passato recente e non, oltre che del periodo presente, indicano che persone talvolta munite anche di elevato livello di cultura e/o pienamente inserite nel contesto sociale di riferimento, compresi stranieri di c.d. seconda (o terza) generazione, si sono rese protagoniste di atti di terrorismo interno ed internazionale, talvolta apparentemente in modo inaspettato e da sole (è il caso dei c.d. cani sciolti) o insieme a pochi altri, oppure hanno aderito a gruppi estremistici, in particolare, dell'Islam più radicale, recandosi a combattere lì dove opera(va) il DAESH (è il caso dei c.d. *foreign fighters*)»<sup>7</sup>.

Ciò sembrerebbe, peraltro, trovare parziale conferma nel fatto che le condizioni socio-economiche dei proposti rivelano contesti di vita che non paiono qualificabili in termini di marginalità sociale. Tutti i proposti, infatti, risultano — quantomeno dall'analisi dei provvedimenti — pienamente inseriti nei nuclei familiari di riferimento e svolgono regolare attività lavorativa. Il dato della “non marginalità” delle condizioni di vita dei proposti è, in particolare, messo in rilievo, ancora una volta, dal decreto app-Bari, il quale evidenzia che il potenziale terrorista:

«è persona che, ancora durante il corso degli accertamenti di cui sopra si è dato conto, aveva un'occupazione regolare e remunerativa, ed aveva creato un nuovo nucleo familiare, e non è quindi un soggetto marginale sul piano economico-sociale e familiare. Non lo è neppure sul piano culturale: ha conseguito il diploma di maturità del liceo scientifico ed aveva iniziato gli studi universitari, ed anche dal complesso delle sue comunicazioni, ivi comprese quelle monitorate in questo processo, si desume chiaramente un livello d'istruzione e culturale probabilmente superiore alla media»<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Sul contesto socio-economico del singolo terrorista v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, l'analisi condotta da FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, Cedam, 2016, p. 97 ss.; nonché KRUEGER A. B., *Terroristi perché. Le cause economiche e politiche*, Laterza, Bari, 2009, in partic. p. 13 ss.; GUOLO R., *Jihadisti d'Italia. La radicalizzazione islamista nel nostro Paese*, Guerini e Associati, 2018.

<sup>7</sup> Decreto della Corte di Appello di Bari del 22 giugno 2017, n. 85/17, proc. n. 55/17 Reg. Gen. M.P., p. 61.

<sup>8</sup> Decreto della Corte di Appello di Bari del 22 giugno 2017, n. 85/17, cit., pp. 60-61.

Il terzo dato che merita di essere evidenziato attiene alla tendenziale sovrapposizione tra la qualifica di proposto e quella di indagato: in tre casi su cinque, i destinatari delle misure di prevenzione sono stati sottoposti anche a procedimento penale per le medesime condotte valorizzate in sede di applicazione della sorveglianza speciale, in maniera simile a quanto spesso accade anche con riferimento ai soggetti inquadrabili nella fattispecie di pericolosità di tipo mafioso.

Più nello specifico, in due casi si tratta di procedimenti pendenti al momento dell'applicazione della misura di prevenzione<sup>9</sup>: entrambi i proposti risultavano, in quel momento, imputati per il delitto di apologia di terrorismo di cui all'art. 414, co. IV, c.p. aggravato ai sensi dell'art. 4 l. n. 146/2006, la c.d. aggravante della transnazionalità<sup>10</sup>.

Nel terzo caso, invece – come meglio vedremo a breve (*infra*, § 4) –, il procedimento penale, al momento dell'applicazione della misura di prevenzione, si era già concluso con una sentenza di assoluzione passata in giudicato<sup>11</sup>.

Il quarto dato che possiamo evidenziare con riferimento alla tipologia dei destinatari delle misure di prevenzione prese in esame, infine, attiene al genere e alla nazionalità dei proposti. In quattro casi su cinque, si tratta di provvedimenti adottati nei confronti di individui di sesso maschile; in un solo caso, la sorveglianza speciale è stata disposta nei confronti di una donna. Quanto all'elemento della nazionalità, in tre casi su cinque, si tratta di cittadini italiani; negli altri due casi di soggetti stranieri, un macedone e un albanese, legalmente residenti in Italia<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Il riferimento è alle due vicende di cui si occupano il Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, proc. n. 176/16 Reg. Gen. M.P e il Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, proc. n. 55/17 Reg. Gen. M.P.

<sup>10</sup> Così, in particolare, recita il testo dell'art. 4 l. 146/2006: «per i reati puniti con la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni nella commissione dei quali abbia dato il suo contributo un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato le pena è aumentata da un terzo alla metà».

<sup>11</sup> Decreto del Tribunale di Trapani del 11 gennaio 2017, proc. n. 41/2016 Reg. Gen. M.P.

<sup>12</sup> Secondo informazioni giornalistiche, uno di tali soggetti risulta ora essere stato espulso in forza di un decreto emesso dal ministro dell'interno per motivi di sicurezza pubblica, cfr. “*Terrorismo. Operaio espulso da Salvini*”, in *ilgiornaledivicenza.it*, 19 luglio 2018.

#### 4. Le condotte sussunte nella fattispecie preventiva.

Come già sopra evidenziato<sup>13</sup>, oltre agli indizi di commissione di un reato con finalità di terrorismo, sono due le tipologie di condotte rilevanti ai sensi della fattispecie di pericolosità terroristica di cui all'art. 4, lett. d), del codice antimafia: gli “atti preparatori, obiettivamente rilevanti” e gli “atti esecutivi”. Tali condotte, poi, rilevano solo nella misura in cui sia possibile determinarne la connotazione direzionale a commettere un reato con finalità di terrorismo oppure a 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.

A tal proposito, è possibile innanzitutto segnalare un dato: tutti i provvedimenti analizzati prendono in considerazione solo condotte qualificabili in termini di “atti preparatori”, in ragione del fatto che si tratta di decreti la cui emissione risale ad epoca precedente rispetto alla modifica, operata con la l. 17 ottobre 2017, n. 161, che ha esteso l'ambito di applicazione della fattispecie preventiva anche agli “atti esecutivi” nonché agli indiziati per un delitto con finalità di terrorismo<sup>14</sup>. Quindi nessun decreto si riferisce né agli “atti esecutivi” né agli “indizi”.

Passando ad analizzare quali siano le condotte che, in concreto, sono state sussunte nella fattispecie preventiva dai decreti presi in esame, possiamo notare come esse siano riconducibili essenzialmente a quattro matrici: a) la radicalizzazione e l'adesione all'ideologia terroristica (*infra*, § 4.1); b) i contatti con altri soggetti che gravitano nell'orbita del terrorismo (*infra*, § 4.2); c) l'attività di proselitismo e indottrinamento (*infra*, § 4.3); d) la disponibilità di un “mezzo” tramite il quale commettere un attentato terroristico (*infra*, § 4.4.). Alcune di queste matrici ricorrono in tutti i casi analizzati, altre solo in alcuni di essi.

---

<sup>13</sup> Sul punto v. *supra*, cap. III, par. 3.2.

<sup>14</sup> Sul punto v. *supra*, cap. I, sez. II, par. 7.

#### 4.1. La radicalizzazione e l'adesione all'ideologia terroristica.

Come anticipato, un primo nucleo di condotte valorizzate dai decreti analizzati è ascrivibile al percorso di radicalizzazione compiuto dai proposti, percorso che li avrebbe portati, secondo i giudici della prevenzione, ad una piena adesione all'ideologia terroristica di c.d. matrice islamica.

La progressiva radicalizzazione dei proposti viene, in particolare, desunta da quello che potremmo definire in termini di “percorso ideologico online”: un percorso cioè che ha visto nel web e, più nello specifico, nel social network *facebook*, il veicolo privilegiato di “apprendimento” e, al contempo, il luogo in cui dare conto dei “progressi” compiuti in termini di adesione all'ideologia terroristica.

Più in dettaglio, l'analisi dei decreti mostra come vengano considerate sintomatiche in termini di adesione all'ideologia terroristica una serie di condotte, quali:

a) l'esaltazione del ruolo dei *mujahideen* – nome attribuito ai combattenti impegnati nel *jihād* –, ad esempio attraverso la pubblicazione di un post contenente la seguente affermazione: “*Allah rivendichi per mezzo delle mani dei mujahideen le ingiustizie che subiscono i musulmani ... Amen*”<sup>15</sup>, oppure attraverso la pubblicazione di una fotografia raffigurante quattro *mujahideen* armati accompagnata dal commento “*Martiri, se Allah vuole*”<sup>16</sup>;

b) l'esaltazione del martirio. Rientra in questo nucleo, ad esempio, la pubblicazione del seguente post: “*Mi rivolgo a voi che continuate mi insultate per via della mia Barba. Sappiate che nella mia religione, Islam, la barba è obbligatoria, raderla è HARAM, vietato. Sappiate inoltre che state accelerando verso l'inferno, che io sto per diventare vostro martire e che il mondo islamico vi sta osservando da molto lontano e con grande stupore! Pace a tutti voi*”<sup>17</sup>. Del pari, viene valorizzata in tal senso la pubblicazione di un video nel quale scorrono le immagini di un individuo che intona in lingua araba un canto sul martirio (*nasheed*)<sup>18</sup> e la

---

<sup>15</sup> Decreto del Tribunale di Vicenza del 8 gennaio 2016, proc. n. 8/15 Reg. Gen. M.P., p. 4 e 7; Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, proc. n. 176/16 Reg. Gen. M.P., p. 7.

<sup>16</sup> Così nel caso affrontato dal Decreto del Tribunale di Bari, proc. n. 176/16 Reg. Gen. M.P., p. 7.

<sup>17</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, cit., p. 11.

<sup>18</sup> Decreto del Tribunale di Brescia del 21 luglio 2016, proc. n. 10/16 Reg. Gen. M.P., p. 4.

pubblicazione di un post contenente la seguente dichiarazione: “*Il Paradiso il Paradiso il Paradiso giuro che non ce la faccio ad aspettare*”<sup>19</sup>;

c) l’espressione di “posizioni estremiste” l’indomani di gravi attentati terroristici<sup>20</sup> o “l’esaltazione pubblica degli attentati”<sup>21</sup>;

d) la condivisione pubblica di immagini, video e messaggi considerati apologetici dell’associazione terroristica nota come ISIS<sup>22</sup>. In tal senso sono stati valorizzati: un video in cui, con cadenza rap, vengono riprodotte alcune immagini di attentati terroristici, scene di esecuzioni di prigionieri e si indica quale vero terrorismo quello proveniente dai governi occidentali<sup>23</sup>, la pubblicazione di messaggi che esaltano le regole della *sharia* e, in particolare, l’utilizzo di una “polizia religiosa” per “controllare” i costumi e le condotte delle donne<sup>24</sup>;

e) la frequente consultazione e condivisione dei contenuti di gruppi *facebook* che si caratterizzano per la pubblicazione di immagini di guerra accompagnate dall’esaltazione del fondamentalismo islamico o dalla propaganda antioccidentale<sup>25</sup>;

f) l’espressione di sentimenti antioccidentali e di avversione nei confronti dei cosiddetti miscredenti. Ad esempio, è stata considerata rilevante in tal senso la pubblicazione di un post in cui il proposto auspicava la distruzione del gruppo islamista “Liberi del Levante”, in quanto ritenuto composto da c.d. *Murtadin* – termine dispregiativo per indicare i musulmani che rinunciano all’Islam – in ragione della loro alleanza con gli americani<sup>26</sup>;

g) il rinvenimento, nel cellulare del proposto, di circa 4.000 fotografie riguardanti l’ISIS e raffiguranti combattimenti, armi, sgozzamenti ed esecuzioni sommarie, fotografie nascoste all’interno di un’applicazione denominata “KY-CALC”, che consente di navigare

---

<sup>19</sup> Decreto del Tribunale di Brescia del 21 luglio 2016, cit., p. 4.

<sup>20</sup> Decreto del Tribunale di Vicenza del 8 gennaio 2016, cit., p. 8;

<sup>21</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, cit.

<sup>22</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, cit., p. 7.

<sup>23</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, cit., p. 2.

<sup>24</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, cit., p. 7.

<sup>25</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, cit., p. 2.

<sup>26</sup> Decreto del Tribunale di Brescia del 21 luglio 2016, cit., p. 5.

su internet senza lasciare tracce e scaricare contenuti in una sorta di “libreria virtuale protetta”<sup>27</sup>;

h) l’ascolto di “*Albayan Radio*”, la radio “ufficiale” dello Stato islamico<sup>28</sup>.

In un caso, inoltre, il percorso di radicalizzazione compiuto dal proposto si spinge – nella valutazione dei giudici della prevenzione – sino ad un’attività che pare qualificabile in termini di vero e proprio addestramento. La condotta in parola, più nello specifico, veniva desunta dalla visione di filmati e documenti che si occupano dell’utilizzo di cinture esplosive e del ruolo dei *mujahideen* in combattimento, nonché da una conversazione nella quale il proposto parlava di un vero e proprio “istruttore” che aveva “scaricato” documenti sul suo computer<sup>29</sup>.

Come ben messo in evidenza dal decreto Bari 1, la tipologia di condotte appena descritta viene valorizzata quale atto preparatorio della commissione di un reato con finalità terroristica ove si tratti di pubblicazione o condivisione di documenti, video, fotografie *et similia* il cui contenuto «lungi dall’aver carattere meramente informativo o giornalistico, ha[nn]o il dichiarato scopo di convincere il lettore/spettatore che l’adesione allo Stato Islamico è la scelta corretta [...], che le azioni terroristiche compiute dagli associati sono meritorie [...], costituiscono la naturale conseguenza delle politiche occidentali [...] e vanno pertanto reiterate»<sup>30</sup>.

La valutazione in termini di rilevanza preventiva delle condotte di adesione ideologica manifestate sul web è stata avallata dalla Corte di cassazione. In quella circostanza, in particolare, nel dichiarare l’inammissibilità del ricorso finalizzato ad ottenere la revoca del decreto di applicazione della sorveglianza speciale, la Corte ha affermato che:

«la condotta posta in essere dal proposto, mediante la condivisione e la postazione sul suo profilo “facebook” di una serie di dati [...], lungi dal rappresentare l’esercizio del fondamentale diritto della libertà di manifestazione del pensiero, sia riconducibile alla previsione di cui all’art. 4, lett. d) d.lgs. n. 159 del 2011, *sub specie* di atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla commissione di reati, con finalità di terrorismo

---

<sup>27</sup> Decreto del Tribunale di Brescia del 21 luglio 2016, cit., p. 6.

<sup>28</sup> Decreto del Tribunale di Brescia del 21 luglio 2016, cit., p. 6.

<sup>29</sup> Decreto del Tribunale di Trapani del 11 gennaio 2017, proc. n. 41/2016 Reg. Gen. M.P., p. 12 e 14.

<sup>30</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, cit., pp. 7-8.

internazionale, risolvendosi essi, complessivamente valutati, in una vera e propria apologia del terrorismo internazionale, nella forma assunta attraverso le attività dell'organizzazione terroristica nota come "ISIS" o "DAESH" di cui [il proposto] ha esaltato le gesta, al punto tale da dimostrare di essere pronto a seguirne gli insegnamenti»<sup>31</sup>.

Inoltre, pare opportuno segnalare che, in due casi su cinque, i giudici di merito hanno ritenuto che l'adesione all'ideologia terroristica manifestata dai proposti si sia sostanziata nel compimento di condotte con una evidente valenza apologetica dei reati con finalità di terrorismo<sup>32</sup>, condotte certamente qualificabili quali "atti preparatori" rilevanti ai fini dell'applicazione della sorveglianza speciale.

#### 4.2. I contatti con altri "potenziali terroristi".

Il secondo gruppo di condotte valorizzate quali atti preparatori diretti a commettere reati con finalità di terrorismo ha a che vedere con i contatti, soprattutto di carattere virtuale, che i proposti hanno intessuto con altri soggetti sottoposti ad indagini per reati con finalità terroristica, o sottoposti a misure di prevenzione perché considerati quali potenziali terroristi o altrimenti attenzionati dall'autorità di pubblica sicurezza sempre per motivi di terrorismo.

Tali contatti, in particolare, si sostanziano in "amicizie" su *facebook*, nell'apposizione di "like" a "post" espressivi di adesione all'ideologia terroristica pubblicati da altri soggetti – meccanismo questo attraverso il quale si manifesta la condivisione e "si fanno propri" i contenuti dei commenti pubblicati da altri –, in scambi di messaggi effettuati sempre per il tramite della piattaforma dei social network o, in alcuni casi, in contatti telefonici.

In relazione a tale tipologia di condotte, i decreti analizzati mettono l'accento su:

a) lo scambio di "like" tra i "post" pubblicati su *facebook* dal proposto e quelli pubblicati da un internauta indagato per il delitto di apologia di terrorismo perché

---

<sup>31</sup> Cass., sez. V, 11 dicembre 2017 (dep. 22 marzo 2018), n. 13422.

<sup>32</sup> Il riferimento è alle vicende di cui si occupano i due decreti del Tribunale di Bari; vicende che vedono coinvolti proprio i due proposti, cui accennavamo, contemporaneamente indagati per il delitto di apologia di terrorismo di cui all'art. 414, co. IV, c.p.

sospettato di essere impegnato «in attività di propaganda, finalizzate all'arruolamento e al supporto logistico in favore del sodalizio terroristico Stato Islamico»<sup>33</sup>;

b) i contatti telefonici e gli scambi di messaggi tramite *facebook* tra il proposto e un soggetto sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale per motivi di terrorismo nonché la condivisione di contenuti – attraverso il meccanismo dei “like” – pubblicati dal medesimo interlocutore del proposto. Tra i contenuti valorizzati in tal senso ve ne sono alcuni considerati di esaltazione dell'ideologia terroristica – ad esempio, il proposto metteva “mi piace” ad un “post” pubblicato dall'altro internauta, in occasione dell'anniversario dell'attentato alle Torri Gemelle, raffigurante un cavaliere che sventola una bandiera con il simbolo *Tawhid* (in realtà vessillo dell'unità divina, è la bandiera spesso usata dai combattenti dell'ISIS) – o espressivi di decisiva insofferenza verso i costumi occidentali<sup>34</sup>;

c) l'amicizia su *facebook* con un soggetto tratto in arresto per il delitto di apologia di terrorismo per aver diffuso nel web un documento intitolato “Lo Stato Islamico – una verità che ti vorrebbe comunicare”<sup>35</sup>;

d) contatti con Imam considerati portatori di un'ideologia radicale<sup>36</sup>;

e) contatti con un soggetto che pubblicava foto in cui i soldati dell'ISIS sgozzano i prigionieri nonché foto di combattenti con la bandiera dell'ISIS<sup>37</sup>.

Tali contatti, in particolare, sono stati in buona sostanza considerati – dai giudici della prevenzione – espressivi di «propensione ideologica» e costitutivi di «un vincolo di natura morale che costituisce atto preparatorio, in vista di una successiva (sia pure solo eventuale) commissione di fatti di rilevanza penale»<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Decreto del Tribunale di Vicenza del 8 gennaio 2016, cit., p. 9 ss.

<sup>34</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, cit., p. 2 e 6.

<sup>35</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, cit., p. 2.

<sup>36</sup> Decreto del Tribunale di Vicenza del 8 gennaio 2016, cit., p. 11 ss.

<sup>37</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, cit., p. 6.

<sup>38</sup> Decreto del Tribunale di Vicenza del 8 gennaio 2016, cit., p. 14.



#### 4.3. L'indottrinamento e l'attività di proselitismo.

Tra le condotte valorizzate quali atti preparatori, vengono in rilievo, in terzo luogo, quelle prese in considerazione esclusivamente dal decreto Trapani<sup>39</sup> e qualificabili in termini di indottrinamento e proselitismo. Si tratta, in questo caso, di condotte che già erano state oggetto del procedimento penale a carico del proposto per il delitto di cui all'art. 270-bis c.p., procedimento poi conclusosi con l'assoluzione ad opera della Corte di cassazione<sup>40</sup>.

In particolare, vengono valorizzati anche in sede preventiva gli elementi emersi nel corso dell'istruttoria dibattimentale circa lo svolgimento, da parte del soggetto, di un'attività di proselitismo e indottrinamento, finalizzata allo «avviamento di correligionari islamici verso una radicalizzazione tendente a renderli dei combattenti disponibili al martirio, inteso come esaltazione e ricerca della morte insieme al maggior numero possibile di infedeli»<sup>41</sup>.

Tali condotte, nell'opinione dei giudici trapanesi, assumono particolare rilievo quali atti preparatori finalizzati alla commissione di reati terroristici anche in ragione del ruolo di IMAM ricoperto dal proposto e dell'attività di predicazione usualmente connessa alle funzioni svolte da tale ministro di culto.

#### 4.4. La disponibilità di un “mezzo” tramite il quale perpetrare attentati terroristici.

In un solo caso, infine, viene valorizzato quale atto preparatorio, unitamente alle altre condotte, la disponibilità di un TIR da parte del proposto.

Il possesso di tale autoarticolato, infatti, era stata più volte “pubblicizzata” sui social network dal potenziale terrorista e associato a messaggi dal contenuto minatorio e di esaltazione del martirio<sup>42</sup>.

Il decreto Bari 2, a tal proposito, pone l'accento sul fatto che:

---

<sup>39</sup> Decreto del Tribunale di Trapani del 11 gennaio 2017, proc. n. 41/2016 Reg. Gen. M.P.

<sup>40</sup> Sul punto v. quanto si dirà *amplius, infra*, par. 4.4.

<sup>41</sup> Decreto del Tribunale di Trapani del 11 gennaio 2017, cit., p. 5.

<sup>42</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, cit., p. 12.

«il diretto collegamento creato dal proposto tra la sua decisione di diventare un “martire” ed il TIR nella sua disponibilità è evidente fonte di allarme sociale ed integra un atto preparatorio alla commissione di attentati con finalità di terrorismo internazionale, alla luce dei recenti attentati da parte di affiliati al DAESH mediante l'utilizzo di autoarticolati lanciati sulla folla»<sup>43</sup>.

#### 4.5. L'utilizzo di elementi probatori valorizzati anche in sede penale.

Come già sopra rilevato, in tre casi su cinque, i decreti dei giudici della prevenzione prendono in considerazione le medesime condotte che sono (o sono state) oggetto di attenzione anche nel corso di procedimenti penali.

Ciò si pone in linea con l'orientamento della Corte di cassazione – peraltro espressamente richiamato da alcuni dei decreti sopra analizzati – che ritiene che i rapporti tra procedimento penale e procedimento preventivo siano regolati dal c.d. principio dell'autonomia. Tale principio implica, in particolare, «la reciproca “insensibilità” delle acquisizioni dell'una sede rispetto a quelle dell'altra e, dunque, l'assenza di connotati di pregiudizialità dei relativi moduli di giudizio»<sup>44</sup>. Giudizi che si distinguono, oltretutto per l'oggetto dell'accertamento – nell'un caso il fatto tipico di reato, nell'altro la pericolosità sociale del proposto –, per la diversa «grammatica probatoria» relativa «al “modo d'essere” degli elementi di apprezzamento del “merito”»<sup>45</sup>.

Da tale principio discende, dunque, la possibilità – che abbiamo visto essere stata “sfruttata” – per il giudice della prevenzione di utilizzare, ai fini dell'applicazione della singola misura, anche

«elementi di prova o di tipo indiziario tratti da procedimenti penali, anche se non ancora definiti con sentenza irrevocabile, e, in tale ultimo caso, anche a prescindere dalla natura delle statuizioni terminali in ordine all'accertamento

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Cass., sez. U, 25 marzo 2010 (dep. 9 aprile 2010), n. 13426. In quella circostanza, in particolare, le Sezioni Unite avevano affermato il seguente principio di diritto: «le intercettazioni dichiarate inutilizzabili a norma dell'art. 271 c.p.p. (nella specie, per mancata osservanza delle disposizioni previste dall'art. 268, comma 3, dello stesso codice), così come le prove inutilizzabili a norma dell'art. 191 c.p.p., perché acquisite in violazione dei divieti stabiliti dalla legge, non sono suscettibili di utilizzazione agli effetti di qualsiasi tipo di giudizio, ivi compreso quello relativo alla applicazione di misure di prevenzione».

<sup>45</sup> *Ibidem*.

della responsabilità. Sicché, pure l'assoluzione, anche se irrevocabile, [...] non comporta la automatica esclusione della pericolosità sociale, potendosi il relativo scrutinio fondare sia sugli stessi fatti storici in ordine ai quali è stata esclusa la configurabilità di illiceità penale, sia su altri fatti acquisiti o autonomamente desunti nel giudizio di prevenzione»<sup>46</sup>.

Tale orientamento, del resto, pare porsi in linea anche con la giurisprudenza della Corte EDU. A partire dal caso *Labita c. Italia*, infatti, i giudici di Strasburgo hanno affermato che l'eventuale assoluzione del soggetto in sede penale non priva di ragione d'essere una misura preventiva applicata nei confronti del medesimo individuo. In particolare, nell'opinione dei giudici di Strasburgo, «concreti elementi di fatto raccolti nel corso del procedimento [penale], sebbene insufficienti a fondare una sentenza di condanna, possono tuttavia giustificare ragionevoli dubbi che il soggetto possa commettere in futuro reati»<sup>47</sup>.

Esemplificativa in tal senso appare, in particolare, la vicenda affrontata dal decreto Trapani<sup>48</sup>.

In quella circostanza, come già sopra accennato, gli elementi utilizzati a sostegno dell'applicazione della misura di prevenzione coincidevano quasi totalmente con il quadro probatorio emerso, in precedenza, nel corso del procedimento penale a carico del proposto per il delitto di associazione con finalità di terrorismo anche internazionale di cui all'art. 270-bis c.p. Condannato in primo e in secondo grado, l'imputato era poi stato assolto dalla Corte di cassazione, la quale aveva rilevato che il compendio probatorio raccolto non consentisse di ritenere integrati gli elementi richiesti dalla norma ai fini della configurabilità della fattispecie associativa. In particolare, i giudici di legittimità avevano ritenuto che non fosse stata provata la «effettiva capacità del gruppo di realizzare atti anche astrattamente definibili come terroristici secondo la previsione dell'art. 270-sexies c.p.; atti, cioè, che creino la concreta possibilità di un grave danno per uno Stato, nei termini di un reale impatto intimidatorio sulla popolazione dello stesso, tale da

---

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Corte EDU, grande camera, sent. 6 aprile 2000, *Labita c. Italia*, § 195.

<sup>48</sup> Decreto del Tribunale di Trapani del 11 gennaio 2017, proc. n. 41/2016 Reg. Gen. M.P.

ripercuotersi sulle condizioni di vita e sulla sicurezza dell'intera collettività, ovvero di un determinante esito costringitivo o destabilizzante nei confronti dei pubblici poteri»<sup>49</sup>.

Pare interessante riportare i passaggi fondamentali del percorso argomentativo della Corte di cassazione, attesa la rilevanza che tale decisione assume anche sul versante delle misure di prevenzione del terrorismo. In primo luogo, in quella circostanza, la Corte aveva precisato che:

«l'attività di indottrinamento, finalizzata ad indurre nei destinatari una generica disponibilità ad unirsi ai combattenti per la causa islamica e ad immolarsi per la stessa, non dà in primo luogo la necessaria consistenza a quegli atti di violenza terroristica o eversiva il cui compimento [...] deve costituire specifico oggetto dell'associazione [con finalità di terrorismo]».

In secondo luogo, poi, la Corte aveva rilevato che anche l'eventuale "vocazione al martirio" del singolo può rilevare ai fini della configurabilità del reato ove essa si inserisca nel quadro delle attività di una cellula terroristica della quale sia già stata riconosciuta l'effettiva operatività e, in ogni caso, solo nella misura in cui:

«[l'attività] 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 [...] "si propone il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo"».

Infine – ed è questo il passaggio rilevante ai nostri fini – se l'attività di proselitismo e indottrinamento, ove non affiancata da sufficienti elementi probatori che evidenzino la capacità del gruppo a compiere atti terroristici, è inidonea ai fini della configurabilità del delitto di cui all'art. 270-bis c.p., essa al contrario può rilevarsi determinante ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione:

«un'attività di proselitismo e indottrinamento, finalizzata ad inculcare una visione positiva del combattimento per l'affermazione dell'islamismo e della morte per tale causa [...] può costituire senza dubbio una preconditione, quale base ideologica, per la costituzione di un'associazione effettivamente funzionale

---

<sup>49</sup> Cass., sez. V, 14 luglio 2016 (dep. 14 novembre 2016), n. 48001.

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*».

E, in effetti, ciò è esattamente quanto si è verificato: gli elementi probatori ritenuti allora insufficienti a fondare una sentenza di condanna, una volta “trasposti” nel procedimento di prevenzione, sono “bastati” per l'applicazione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno.

Negli altri due casi evidenziati, invece, il medesimo compendio probatorio viene, per così dire, contemporaneamente utilizzato nei due procedimenti – penale e preventivo – incardinati su binari paralleli.

L'esistenza di margini di sovrapposizione tra prevenzione e repressione – attestata, per l'appunto, dalla “doppia qualifica” proposto/imputato in tre casi su cinque<sup>50</sup> – sembrerebbe, dunque, corroborare la tesi, già sopra esposta<sup>51</sup>, circa la difficoltà di configurare uno spazio di operatività autonomo per la fattispecie preventiva, rispetto all'ambito di applicazione già ricoperto dalle fattispecie penali. In questa stessa direzione, come già rilevato, ci pare vada altresì l'ultima riforma del 2017, che ha esteso l'ambito di applicazione della fattispecie preventiva anche agli indiziati per uno dei delitti, consumati o tentati, con finalità di terrorismo nonché agli atti esecutivi.

L'intervento preventivo sembrerebbe essere destinato, insomma, a concorrere con quello penale – con potenziali problemi di *ne bis in idem* –, oppure a sopperire all'intervento penale nell'ipotesi in cui il compendio probatorio si sia mostrato insufficiente rispetto alla dimostrazione dell'integrazione del reato contestato. In tale ultima ipotesi, dunque, la differenza tra le due tipologie di intervento pare risiedere davvero non già nella diversa *species* degli elementi valorizzati ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione o della condanna, quanto piuttosto nella diversa “grammatica

---

<sup>50</sup> Sul punto v. anche le riflessioni svolte con riferimento generale alle misure di prevenzione personali da PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2, p. 448. L'Autore, in particolare, sottolinea che, nei casi in cui il processo preventivo si sovrappone a quello penale (o lo segue) «i destinatari finiscono per essere fisicamente gli stessi, ma come Giani bifronti interessano la giustizia penale ora come soggetti pericolosi ora come autori di fatti, in una sorta di contrapposizione e compenetrazione funzionale tra diritto penale d'autore e diritto penale del fatto».

<sup>51</sup> Sul punto v. *supra* cap. III.

probatoria” che regola i due procedimenti, soprattutto con riferimento al *quantum* di prova necessario ai fini dell’una o dell’altra determinazione.

## 5. Gli indicatori della pericolosità terroristica e il giudizio di pericolosità.

Le condotte sopra evidenziate costituiscono non solo il motivo per cui i soggetti sono stati considerati inquadrabili nella categoria di destinatari di cui alla lett. d) dell’art. 4, ma al contempo anche gli “indici rivelatori” della pericolosità terroristica, così costituendo la base per il predetto giudizio di pericolosità.

Passando all’analisi delle modalità con cui è stata effettuata la c.d. “fase prognostica in senso stretto”, finalizzata all’individuazione di quegli elementi dai quali desumere la probabilità della futura commissione di reati terroristici, possiamo notare, in termini generali, che la valutazione di pericolosità sociale dei propositi discenda, quasi apoditticamente, dalla ritenuta sussistenza di condotte qualificabili in termini di atti preparatori rilevanti ai fini dell’applicazione della fattispecie preventiva.

Più nello specifico, in una prima coppia di casi<sup>52</sup>, la valenza apologetica delle condotte poste in essere dai propositi su internet costituisce la base per ritenere di fatto integrato «il coefficiente minimo previsto dal legislatore per il giudizio di pericolosità sociale sotteso all’applicazione delle misure di prevenzione»<sup>53</sup>.

In uno di questi due casi, più in dettaglio, la pericolosità sociale viene desunta dalla sussistenza sia di attività qualificabili in termini di apologia di terrorismo – quali la divulgazione di materiale riconducibile all’ISIS e l’esaltazione del martirio – sia dalla disponibilità di un TIR da parte del proposto. In particolare, in tale circostanza, il decreto Bari 2 ha così argomentato<sup>54</sup>:

«emergono non solo atti di divulgazione di materiale terroristico riconducibile all’ISIS, con condivisione del pensiero di soggetti – già attinti da misure di prevenzione – i quali nutrono gli stessi sentimenti di odio o che si sentano

---

<sup>52</sup> Il riferimento è al Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, cit. e al Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, cit.

<sup>53</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, cit., p. 8.

<sup>54</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, cit., p. 13.

pronti a combattere una guerra ideologica per conto di Allah, ma la sua diretta adesione a contesti terroristici internazionali. L'esaltazione della pratica del martirio e di un'arma da guerra quale metodologia di lotta in nome di Allah oltre che e soprattutto la disponibilità di un TIR esaltato in quasi tutte le foto da lui [n.d.r. dal proposto] postate, assumono allo stato spessore per le valutazioni in ordine alla pericolosità sociale per motivi di terrorismo, potendosi ravvisare nei confronti del proposto atti propedeutici alla commissione di reati per finalità di terrorismo non escludendosi il suo arruolamento nel DAESH».

In altri due casi, invece, i giudici di merito hanno argomentato nel senso della pericolosità sociale dei proposti partendo dall'adesione all'ideologia terroristica e dalla sussistenza di contatti con altri soggetti gravitanti nell'orbita del terrorismo. Dalla "radicalizzazione ideologica" – evinta dalle condotte pregresse – è stata desunta, in sostanza, l'esistenza del concreto pericolo della commissione di reati con finalità di terrorismo. In un primo provvedimento, in particolare, i giudici rilevano che:

«reiterate dichiarazioni e affermazioni di adesione all'ideologia manifestata dalla suddetta organizzazione, anche attraverso collegamenti e apprezzamenti nei confronti di soggetti che ne propugnano esplicitamente l'affermazione violenta, appaiono dotate di un significativo e concreto coefficiente di pericolosità sociale e non possono essere dismesse come mere manifestazioni di opinione, rientranti nella libertà di pensiero tutelata dall'ordinamento. Gli elementi emersi a carico del proposto [...] attestano una attuale e concreta pericolosità sociale, quale emerge dall'adesione priva di sostanziali filtri critici alla descritta ideologia dello Stato Islamico. Il livello di adesione ideologica che emerge [...] è tale [...] da poter essere indubbiamente apprezzato quale prodromico alla commissione dei gravi fatti indicati dalla norma, eventualmente in concorso con altri, mediante lo svolgimento di condotte agevolative o di supporto materiale e psicologico ai correligionari»<sup>55</sup>.

Nel secondo provvedimento, ancora, i giudici di merito ritengono che il materiale dal quale si desume l'adesione all'ideologia terroristica:

«attesta la pericolosità sociale [del proposto], il cui percorso di radicalizzazione, compiuto dopo la sua (legittima) conversione alla religione islamica, è approdato a posizioni estremistiche, ove inequivoca è la condivisione e l'adesione all'ideologia terroristica; concreto è il rischio che tale percorso possa ulteriormente evolversi e tradursi in operatività (attraverso la partecipazione ai

---

<sup>55</sup> Decreto del Tribunale di Vicenza del 8 gennaio 2016, cit., pp. 13-14.

combattimenti nei luoghi medio-orientali ovvero al compimento di attentati in ambito nazionale e transnazionale)»<sup>56</sup>.

L'accertamento della pericolosità sociale avviene in modo parzialmente diverso in relazione alla vicenda affrontata dal decreto Trapani. In quella circostanza, infatti, gli elementi valorizzati dai giudici della prevenzione ai fini dell'applicazione della sorveglianza speciale coincidevano quasi totalmente con il compendio probatorio posto a fondamento del rinvio a giudizio del proposto per il delitto di cui all'art. 270-bis c.p. (procedimento che, come visto, si era concluso con l'assoluzione).

Si tratta, in questo caso, di elementi riferibili ad un periodo precedente di sette anni rispetto al momento in cui è stata formulata la proposta di applicazione della sorveglianza speciale. Proprio per tale motivo, il decreto Trapani “spende” qualche parola in più per argomentare in punto di attualità della pericolosità del proposto. A tal fine vengono valorizzate condotte successive a quelle che avevano fondato la formulazione dell'accusa penale e, in particolare, si fa riferimento al fatto che: a) il proposto sia rimasto, durante il periodo detentivo, a stretto contatto con altri soggetti gravitanti nel “mondo del terrorismo”; b) una volta scarcerato, egli abbia continuato a «svolgere attività di proselitismo religioso che lo porta a contatto con tutte le anime del mondo islamico, ivi comprese quelle in precedenza frequentate»; c) egli si sia recato due volte in nord Africa.

Tali successive condotte, ove lette alla luce dei precedenti comportamenti del proposto (già valorizzati quali atti preparatori diretti alla commissione di reati con finalità di terrorismo), inducono i giudici della prevenzione a ritenere la sussistenza di «un fondato sospetto della continuazione dei contatti con le più radicali frange del mondo del terrorismo islamico» e, di conseguenza, a ritenere l'attualità della pericolosità sociale del proposto<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Decreto del Tribunale di Brescia del 21 luglio 2016, cit., p. 7.

<sup>57</sup> Decreto del Tribunale di Trapani del 11 gennaio 2017, cit., p. 17.



## 6. Le prescrizioni imposte al potenziale terrorista.

Passando ora all'analisi delle prescrizioni imposte ai potenziali terroristi, tutti i decreti analizzati contemplano, in primo luogo, quel nucleo di prescrizioni – previste dal comma IV dell'art. 8 d.lgs. 159/2011 – che costituiscono una conseguenza automatica ed obbligatoria dell'applicazione di ogni sorveglianza speciale<sup>58</sup>.

Tra esse compaiono, quindi, sia le c.d. prescrizioni generiche – vivere onestamente e rispettare le leggi – sia le c.d. prescrizioni specifiche: a) non allontanarsi dalla dimora senza preventivo avviso all'autorità locale di pubblica sicurezza; b) non associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza; c) non rincasare la sera più tardi e non uscire al mattino più presto di una data ora (senza una comprovata necessità e senza comunque averne dato tempestiva notizia all'autorità di pubblica sicurezza); d) non detenere e non portare armi; e) non partecipare a pubbliche riunioni.

Oltre a queste, in secondo luogo, i decreti analizzati contemplano una serie ulteriore di prescrizioni che sono state imposte dai singoli giudici avuto riguardo alle “esigenze di difesa sociale” sussistenti nel caso concreto ex art. 8, co. V, d.lgs. 159/2011. A tali contenuti prescrittivi saranno dedicati i paragrafi che seguono.

### 6.1. L'obbligo di soggiorno.

Tutti i provvedimenti analizzati hanno, in primo luogo, disposto l'applicazione della sorveglianza speciale congiuntamente all'imposizione dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza. Come noto, l'obbligo di soggiorno costituisce un contenuto aggiuntivo della sorveglianza speciale finalizzato ad esercitare un più pregnante controllo sulla condotta del sorvegliato, la cui libertà di movimento viene per l'appunto ulteriormente circoscritta nello spazio. Tuttavia, proprio in ragione dell'intensità della restrizione che in tal caso si apporta alla libertà di circolazione del soggetto, l'art. 6, co. III, d.lgs. 159/2011 ne circoscrive l'operatività a quelle situazioni in cui le altre misure di prevenzione si rivelino inidonee alla tutela della sicurezza pubblica.

---

<sup>58</sup> Sul punto v. *supra*, cap. I, sez. II, par. 4.3.1.

Tuttavia, dall'analisi dei provvedimenti, pare potersi affermare che l'autorità giudiziaria poco o nulla abbia dedicato, nella parte motiva della decisione, alla spiegazione del perché le altre misure fossero, nel singolo caso, insufficienti alla tutela della sicurezza pubblica.

Unitamente all'imposizione dell'obbligo di soggiorno, in quattro casi su cinque, sono state applicate anche le ulteriori due prescrizioni facoltative di cui all'art. 8, co. VI, del d.lgs. 159/2011 connesse all'obbligo di soggiorno e, in particolare, il divieto di allontanarsi dall'abitazione scelta senza preventivo avviso all'autorità preposta alla sorveglianza, e l'obbligo di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza nei giorni indicati e a ogni chiamata di essa. Dall'imposizione di tali ulteriori prescrizioni discende, poi, lo ricordiamo, l'obbligo, di cui al comma VII, di portare sempre con sé la carta di permanenza ed esibirla ad ogni richiesta degli agenti e degli ufficiali di pubblica sicurezza.

Solo in un caso non è stata imposta la prescrizione di non allontanarsi dall'abitazione prescelta senza il preventivo avviso all'autorità di pubblica sicurezza, ma solo quella di presentarsi all'autorità di pubblica sicurezza nei giorni indicati e ad ogni chiamata di essa. Tale decisione dei giudici di merito poggia su due ordini di considerazioni.

In primo luogo, essa viene ritenuta in sé "ingiustificatamente afflittiva" nel caso di specie. Il decreto Bari 1 valorizza in tal senso l'insussistenza di elementi dai quali desumere che il proposto avesse «frequentazioni sul territorio [...] o attività diverse dalle comunicazioni informatiche suscettibili di valutazione in termini di pericolosità sociale»<sup>59</sup>.

In secondo luogo, vengono in rilievo considerazioni pratiche: attesa la contestuale imposizione a carico del sorvegliato del divieto di comunicare attraverso qualunque dispositivo (telefonico o informatico), l'eventuale ulteriore prescrizione di dare preventivo avviso all'autorità di pubblica sicurezza prima di allontanarsi dall'abitazione si sarebbe tradotta in un onere assai difficoltoso, così determinando «un afflittività della misura prevenzionale del tutto travalicante rispetto allo scopo di assicurarne l'effettiva attuazione»<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, cit., p. 10.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

In relazione alla prescrizione dell'obbligo di soggiorno, vale poi la pena menzionare la decisione adottata dal decreto Vicenza, che ha disposto l'obbligo di soggiorno per il sorvegliato non già nel comune di residenza – come invece prevede l'art. 6, co. III, d.lgs. 159/2011 – bensì nella provincia di residenza. Una tale rimodulazione della circoscrizione territoriale cui riferire l'obbligo di soggiorno è il frutto di un interessante *iter* argomentativo.

Punto di partenza di tale ragionamento è la valorizzazione delle esigenze lavorative del proposto, la continuazione delle quali si ritiene possa favorire «un processo di revisione critica» delle condotte poste in essere dal destinatario della misura, processo che «potrebbe essere invece impedito dall'applicazione di una misura che, in concreto, gli impedisse di proseguire nell'attività di lavoro e nel conseguente assolvimento degli obblighi verso la propria famiglia»<sup>61</sup>.

Da un punto di vista giuridico, poi, il Tribunale ritiene che non sussistano ostacoli a tale diversa configurazione dell'obbligo di soggiorno: sebbene essa non sia espressamente contemplata dall'art. 6 del d.lgs. 159/2011, i giudici ritengono che essa possa essere certamente inquadrata tra quelle prescrizioni facoltative che, ai sensi dell'art. 8 del codice antimafia, possono essere imposte perché ritenute necessarie avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale. Anche perché, a parere dei giudici vicentini, trattasi di prescrizione «più favorevole» rispetto a quella configurata in astratto dal legislatore:

«il Tribunale può decidere tanto di applicare l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza, quanto di non applicare alcun obbligo di soggiorno; pertanto apparirebbe del tutto incongruo ritenere che debba necessariamente essere applicato l'obbligo di soggiorno più ristretto, quando sia invece sufficiente allo scopo della sorveglianza (oltre che di particolare e giustificato interesse della parte) una limitazione meno invasiva»<sup>62</sup>.

Tale decisione del decreto Vicenza sembra porsi, tuttavia, ad un primo sguardo, in contrasto con quanto affermato dalla Corte di cassazione in relazione ad un caso simile.

In quella circostanza, in particolare, la Corte doveva valutare se la prescrizione di non associarsi abitualmente con soggetti che hanno subito condanne potesse ritenersi

---

<sup>61</sup> Decreto del Tribunale di Vicenza del 8 gennaio 2016, cit., p. 14.

<sup>62</sup> Decreto del Tribunale di Vicenza del 8 gennaio 2016, cit., p. 15.

violata dalla condotta di un sorvegliato che era stato sorpreso a bordo di un'auto guidata da un pregiudicato. Nel dichiarare che nel caso di specie la prescrizione non potesse considerarsi violata – così accogliendo il ricorso e annullando la sentenza di condanna – la Corte di cassazione aveva colto l'occasione per chiarire quali siano i limiti a quelle prescrizioni ulteriori che i giudici della prevenzione possono imporre avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale. E, cioè, se ad esempio, “il divieto di salire a bordo di un'auto guidata da un pregiudicato” potesse costituire il contenuto di una di quelle prescrizioni facoltative che l'autorità giudiziaria può disporre avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale. A tal proposito, in particolare, i giudici di legittimità avevano precisato come:

«il tribunale possa disporre discrezionalmente prescrizioni diverse da quelle previste obbligatoriamente dal legislatore, ma non applicare quest'ultime in forma diversa da quella espressamente prevista; con la conseguenza che essendo espressamente prevista come obbligatoria la prescrizione di non associarsi abitualmente a pregiudicati, il tribunale non può imporre un analogo divieto di associazione al di fuori dell'abitudine»<sup>63</sup>.

Alla luce di tale pronuncia, sembrerebbe doversi escludere la possibilità per il giudice di applicare una prescrizione già tipizzata dalla legge in una forma diversa, come invece avvenuto nel caso di specie.

## 6.2. Il divieto di utilizzare internet.

Un'ulteriore prescrizione che ricorre in quattro decreti su cinque è quella relativa ai limiti che vengono imposti ai sorvegliati in relazione alla possibilità di utilizzare internet. Ciò, del resto, ben si giustifica ove si consideri che le condotte dalle quali è stata desunta la pericolosità sociale dei propositi avevano quasi tutte a che vedere con un'attività posta in essere dagli stessi nel “mondo virtuale”.

Come sottolineato dal decreto Bari 1, peraltro, le fonti web sono «utilizzate dall'auto-proclamato Stato Islamico quale strumento di comunicazione, propaganda e proselitismo, reclutamento ed addestramento di nuovi adepti (anche dimoranti in

---

<sup>63</sup> Cass., sez. I, 30 giugno 2004 (dep. 9 settembre 2004), n. 36123, in *leggitalia.it*. Sul punto v. anche FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Giuffè, Milano, 2012, pp. 91-92.

territorio europeo)»<sup>64</sup>, sì che limitare l'accesso a internet da parte dei potenziali terroristi potrebbe a tutti gli effetti dispiegare quell'efficacia preventiva sottesa all'applicazione della sorveglianza speciale.

Più in particolare, è stato vietato ai propositi di utilizzare «qualsiasi apparecchiatura informatica propedeutica alla navigazione sul web, compresi telefoni cellulari di tipo smartphone idonei alla consultazione di pagine web e trasmissione dati e comunicazioni telematiche»<sup>65</sup>.

In un caso, poi, al divieto di utilizzazione di internet è stato altresì aggiunto l'ulteriore divieto di comunicare tramite dispositivi di telefonia. Dirimente ai fini dell'imposizione di tale prescrizione è stata la considerazione tale per cui gli strumenti comunicativi, telefonici oltreché informatici, sono stati il “canale” attraverso il quale «si è pressoché esclusivamente manifestata la sua [n.d.r. del proposto] pericolosità e attraverso cui è più verosimile potrebbe reiterarsi l'attività istigatrice o apologetica di reati con finalità terroristiche»<sup>66</sup>. In tale caso, dunque, il divieto è stato esteso a «qualunque apparecchiatura telefonica, fissa o mobile, oltre che [...] qualunque apparecchiatura informativa, per la necessità di inibire al proposto ogni tipo di comunicazione – telefonica o informatica –»<sup>67</sup>.

### 6.3. Il divieto di frequentare determinati luoghi.

Oltre alle prescrizioni sopra menzionate, merita di essere evidenziato un'ulteriore prescrizione imposta dal decreto Brescia, che si inserisce nel nucleo di quei divieti che limitano la possibilità del sorvegliato di frequentare determinate persone e/o determinati luoghi.

Più in particolare, oltre al divieto di associarsi abitualmente alle persone che hanno subito condanne e sono sottoposte a misure di prevenzione o di sicurezza e al divieto di partecipare a pubbliche riunioni, i giudici bresciani hanno imposto il divieto di

---

<sup>64</sup> Decreto del Tribunale di Brescia del 21 luglio 2016, p. 8.

<sup>65</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, cit., p. 11; Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, cit., p. 14.

<sup>66</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, cit., p. 11.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

«frequentare luoghi di raduno di soggetti portatori di posizioni terroristiche di matrice islamica»<sup>68</sup>.

Tuttavia, il decreto in commento non fornisce ulteriori elementi per circoscrivere l'ambito del divieto sì che non appare chiaro, da un lato, come tali luoghi debbano essere individuati in concreto dal sorvegliato e, in secondo luogo, se esso si estenda in generale alle moschee e agli altri luoghi di culto della religione musulmana<sup>69</sup>. Ove così fosse, peraltro, apparirebbe inevitabile interrogarsi circa la compatibilità di tale prescrizione con il diritto alla libertà di religione – *sub specie*, in particolare, di libertà di culto – di cui all'art. 19 Cost.

#### 6.4. Il caso di Bari: il percorso di de-radicalizzazione.

Sempre in tema di prescrizioni facoltative che possono essere disposte dall'autorità giudiziaria avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale, merita di essere segnalato il caso particolare del Tribunale di Bari. Nei due decreti analizzati emessi da tale giurisdizione di merito, infatti, viene valutata la possibilità che il sorvegliato partecipi ad un programma di c.d. “deradicalizzazione”, finalizzato alla rivisitazione critica delle condotte poste in essere.

Più nello specifico, il primo decreto analizza la possibilità di imporre al proposto, come da richiesta del procuratore, l'obbligo di seguire un «percorso socio-spirituale finalizzato alla “deradicalizzazione” del medesimo mediante incontri con una guida spirituale islamica (IMAM) accreditata presso il centro culturale islamico di Bari»<sup>70</sup>.

A fronte di tale richiesta, il Tribunale, pur valorizzando il fatto che l'avvio di un tale «percorso di studio dei valori della religione islamica» possa comportare l'acquisizione da parte del proposto di «elementi di conoscenza che gli consentano di comprendere gli insegnamenti senza confonderli con il fondamentalismo religioso e la propaganda islamista» – così favorendone il “recupero sociale” – esclude la possibilità che esso possa costituire l'oggetto di una prescrizione vera e propria. E ciò sulla scorta di due ordini di considerazioni.

---

<sup>68</sup> Decreto del Tribunale di Brescia del 21 luglio 2016, pp. 9-10.

<sup>69</sup> In tal senso si esprimeva la proposta della Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo che aveva chiesto l'imposizione del divieto di frequentare moschee o altri luoghi di raduno religioso-islamico.

<sup>70</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017, cit., p. 9 ss.

In primo luogo, perché si tratterebbe di una prescrizione “esorbitante” rispetto al novero di quegli obblighi che possono essere imposti dal giudice “avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale”. In secondo luogo, l'imposizione di una prescrizione di tal fatta determinerebbe un'inammissibile compressione del diritto assoluto di libertà religiosa tutelato dall'art. 19 Cost.

L'avvio di un tale percorso di “deradicalizzazione” – rispetto al quale, peraltro, il proposto si era mostrato disponibile – può dunque, a pare dei giudici, costituire il frutto di una libera scelta del sorvegliato, ma non già il contenuto di un obbligo prescrittivo in sede di applicazione della sorveglianza speciale.

Avverso tale determinazione del Tribunale si era espresso il sostituto procuratore generale, che aveva chiesto alla Corte d'appello una ri-valutazione della possibilità di imporre al sorvegliato l'obbligo di partecipare al percorso di deradicalizzazione di cui sopra<sup>71</sup>.

A sostegno della propria richiesta, il sostituto procuratore valorizzava quattro argomenti.

In *primo* luogo, riteneva che la decisione di escludere tale percorso in nome della tutela della libertà religiosa dell'individuo rischiasse «di iscrivere la matrice religiosa del terrorismo internazionale fra le libertà religiose tutelate dalla Costituzione». Al contrario, il percorso al quale la procura chiede di sottoporre il sorvegliato si sostanzierebbe in un “piano terapeutico” finalizzato a contrastare dei «comportamenti devianti che nulla hanno a che vedere con la libertà religiosa e che, anzi, alla difesa dei principi della libertà religiosa si ispirano contro le manipolazioni e la strumentalizzazione di questa, al fine di commettere crimini efferati, anche contro l'umanità».

In *secondo* luogo, poi, la procura evidenziava la validità di programmi quale quello proposto, nell'ottica della prevenzione del terrorismo e della riduzione della pericolosità sociale del potenziale terrorista:

«detti programmi non solo costituiscono un valido strumento di prevenzione sociale, e di recupero di soggetti devianti, ma finiscono per propugnare e diffondere i valori autentici della libertà religiosa contro le mistificazioni

---

<sup>71</sup> Atto di Appello del sostituto procuratore generale presso la Corte di Appello di Bari del 8 febbraio 2017, proc. n. 6/17 Reg. Imp. PG.

violente del terrorismo internazionale che strumentalizza la matrice religiosa. Nel caso di specie, è del tutto evidente che la scelta di un membro della comunità religiosa islamica (IMAM), piuttosto che di un'equipe psico-sociale, muove dal presupposto della libera adesione del proposto alla religione islamica e, conseguentemente, alla corretta individuazione di un membro autorevole di quella comunità religiosa per accompagnare il proposto sul percorso di ri-socializzazione, proprio rafforzando la conoscenza dei valori della religione di appartenenza e lo spirito critico del proposto medesimo».

In terzo luogo, la procura valorizzava, nel senso dell'ammissibilità di un tale percorso, le raccomandazioni della Commissione Europea del 15.1.2015, attraverso le quali i paesi membri venivano invitati «a rafforzare la risposta alla radicalizzazione ed all'estremismo violento anche con programmi specifici per prevenire la minaccia alla sicurezza interna».

In quarto e ultimo luogo, la procura escludeva che la partecipazione a un tale percorso di de-radicalizzazione potesse essere rimessa alla libera scelta del proposto, «non essendo consentito rimettere a questi una scelta che interferisce ed incide sulla sfera degli interessi pubblici, e segnatamente della sicurezza pubblica, a presidio della cui tutela è posta la stessa essenza della misura di prevenzione richiesta».

Tuttavia, a quanto ci risulta, tali rilievi non sono stati accolti e la partecipazione al percorso socio-spirituale di deradicalizzazione è stata rimessa alla volontà del sorvegliato di prendervi parte<sup>72</sup>.

A nostro avviso, la decisione del decreto Bari 1 di non includere tra le prescrizioni l'imposizione di un percorso di de-radicalizzazione di matrice spirituale appare coerente con il rispetto del principio supremo di laicità dello Stato. Come è stato rilevato, infatti, «l'individuazione autoritaria di un membro della comunità islamica e l'imposizione di un percorso spirituale che rafforzi la conoscenza dei valori della confessione di appartenenza del proposto e il suo spirito critico [...] non violerebbe soltanto il diritto di libertà religiosa», ma contraddirebbe il principio supremo di laicità dello Stato «e il suo corollario

---

<sup>72</sup> Sebbene non siamo in possesso della sentenza della Corte d'appello, nella successiva decisione della Corte di cassazione relativa a tale vicenda si afferma che la Corte d'appello ha accolto solo il motivo di ricorso del sostituto procuratore generale relativo all'innalzamento della durata di applicazione della sorveglianza speciale. Da tale affermazione ci pare possibile dedurre che, viceversa, sia stato rigettato il motivo relativo all'imposizione dell'obbligo di partecipare al percorso di de-radicalizzazione.



di distinzione degli ordini [...], creando una indebita confusione tra prescrizioni giuridiche e precetti morali e religiosi»<sup>73</sup>.

L'eventuale accoglimento della prescrizione proposta dalla procura, infatti, si sarebbe tradotto in un utilizzo di precetti di natura religiosa «per un fine proprio dell'ordinamento statale, quale quello della neutralizzazione della pericolosità sociale»<sup>74</sup>. In un tale quadro, l'esistenza del consenso del proposto a sottoporsi a tale percorso non vale a cambiare il discorso “di una virgola”: la libertà religiosa, infatti, «nel suo nucleo fondante, è un diritto fondamentale, inviolabile e indisponibile della persona, sicché neanche il consenso del titolare può assumere rilevanza al fine di operare valide rinunce o di addivenire a transazioni che lo limitano in qualsiasi maniera, al pari di quanto previsto per tutti gli altri diritti indisponibili garantiti dalla Carta Costituzionale»<sup>75</sup>.

La possibilità di disporre, tra le prescrizioni necessarie per esigenze di difesa sociale, anche quella di avviare un percorso di “deradicalizzazione” viene, invece, diversamente valutata dal secondo decreto del Tribunale di Bari<sup>76</sup>.

In particolare, in tale circostanza, in ragione della sussistenza della dichiarazione di disponibilità del proposto a parteciparvi, il percorso di deradicalizzazione si affianca, a tutti gli effetti, agli altri contenuti prescrittivi imposti con la sorveglianza speciale.

Tuttavia, a differenza del percorso di tipo socio-spirituale di cui abbiamo parlato poc'anzi – che si sostanziava in uno studio dei valori e dei fondamenti della religione islamica, affidato alla guida di un IMAM accreditato – in tale caso si tratta di un percorso di diversa fattezza. Più in particolare, esso si sostanzia in un «programma di intervento socio/culturale/giuridico» attuato attraverso il coinvolgimento di un'accreditata figura di “mediatore sociale”. La determinazione in concreto del programma e l'individuazione del mediatore viene demandata alla Procura, con l'indicazione che tali profili dovranno essere

---

<sup>73</sup> VALENTE V., *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margini di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2017, n. 37, p. 15. Nello stesso senso, MARTUCCI L. S., DE STAVOLA G., *Deradicalizzazione e prevenzione de terrorismo religiosamente motivato. Un programma di contronarrativa costituzionalmente orientato (Trib. Bari, decr. n. 71/17)*, in *Deradicalizzazione*, in *Gnosis. Rivista italiana di intelligence*, 2018, p. 70.

<sup>74</sup> VALENTE V., *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margini di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 16.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>76</sup> Decreto del Tribunale di Bari del 3 aprile 2017, cit.

fissati tenuto conto delle linee guida elaborate dall'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"<sup>77</sup>.

Sulla legittimità di tale prescrizione – e in particolare sulla sua compatibilità con il principio supremo di laicità – si è, peraltro, pronunciata il decreto app-Bari. Sul punto, in particolare, i giudici dell'impugnazione hanno sottolineato che:

«[il percorso] in esame è profilato in termini rigorosamente laici, con il diretto coinvolgimento di già individuate istituzioni dello Stato, e tende ad una rieducazione civica del [proposto], che arieggia la rieducazione del condannato ex art. 27, comma 3, Cost. Di tal che appare conforme all'equidistanza e all'imparzialità nei confronti di tutte le confessioni religiose ed alla parità nella protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosca in una fede, quale che sia la confessione di appartenenza, che caratterizzano in senso pluralistico la forma del nostro Stato»<sup>78</sup>.

L'imposizione di un percorso così strutturato è stata guardata con favore da una parte della dottrina, che ne ha evidenziato, da un lato, la compatibilità con il principio supremo di laicità dello Stato e il risultato di un «corretto bilanciamento tra esigenze della sicurezza e tutela dei diritti»<sup>79</sup> nel quadro di un'attività costituzionalmente orientata, dall'altro, il carattere di «primo modello replicabile» di attività finalizzata alla «decostruzione dell'ideologia eversiva e [alla] ricostruzione di una coscienza critica interattiva»<sup>80</sup>.

Tuttavia, anche "depurato" della connotazione religiosa, ci pare che il percorso oggetto della prescrizione imposta dal decreto Bari 2 generi non poche perplessità.

Al di là dell'efficacia di percorsi di de-radicalizzazione analoghi a quello che è stato imposto dai giudici baresi – percorsi la cui introduzione, oltre ad essere auspicata in sede

---

<sup>77</sup> Per approfondimenti sul punto v. MARTUCCI L. S., DE STAVOLA G., *Deradicalizzazione e prevenzione de terrorismo religiosamente motivato. Un programma di contronarrativa costituzionalmente orientato* (Trib. Bari, decr. n. 71/17), cit., p. 71 ss.

<sup>78</sup> Decreto della Corte di Appello di Bari del 22 giugno 2017, n. 85/17, cit., pp. 78-79.

<sup>79</sup> In tal senso VALENTE V., *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margini di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, cit., p. 21 ss.

<sup>80</sup> MARTUCCI L. S., DE STAVOLA G., *Deradicalizzazione e prevenzione de terrorismo religiosamente motivato. Un programma di contronarrativa costituzionalmente orientato* (Trib. Bari, decr. n. 71/17), cit., p. 71.

europea<sup>81</sup>, ha costituito l'oggetto di una recente proposta di legge volta a disciplinare "misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista"<sup>82</sup> —, infatti, permane il dubbio circa il fatto che tali percorsi, in assenza di una previsione legislativa che specificatamente li contempli, possano rientrare nella categoria delle prescrizioni "necessarie alle esigenze di difesa sociale" e, dunque, costituire il contenuto di un obbligo prescrittivo che consegue all'applicazione della sorveglianza speciale.

## 7. L'imposizione della cauzione.

L'analisi dei provvedimenti in commento ha consentito di evidenziare un ulteriore elemento ricorrente.

Oltre all'imposizione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno, merita di essere segnalato, infatti, come tre decreti su cinque abbiano altresì applicato la misura di prevenzione di carattere patrimoniale della cauzione.

Tale istituto, disciplinato dall'art. 31 del d.lgs. 159/2011, agisce quale «misura cautelare di natura reale posta a garanzia del rispetto da parte del prevenuto delle prescrizioni della misura di prevenzione applicata nei suoi confronti»<sup>83</sup>. Esso ha, dunque, quale scopo, quello di costituire un deterrente rispetto alla violazione delle prescrizioni imposte. Più in particolare, l'art. 31 contempla la facoltà per i giudici della prevenzione di imporre, contestualmente alla misura di carattere personale, il versamento alla cassa delle

---

<sup>81</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, il contenuto della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Prevenire la radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento: rafforzare la risposta dell'UE* del 15 gennaio 2014, COM(2013) 941; nonché il contenuto della Decisione della Commissione che istituisce il gruppo di esperti ad altro livello della Commissione in materia di radicalizzazione del 27 luglio 2017, (2017/C 252/04).

<sup>82</sup> Proposta di legge n. A.C. 3558, XVII legislatura, presentata il 26 gennaio 2016 su iniziativa dei deputati S. D'Ambruoso, A. Manciuilli e altri, disponibile in <http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0038760.pdf>. Tale proposta di legge, attualmente all'esame del senato, mira a disciplinare «misure, interventi e programmi diretti a prevenire i fenomeni di radicalizzazione e di diffusione dell'estremismo a sfondo jihadista alla base degli eventi terroristici su scala internazionale» (art. 1). Per approfondimenti sul punto v. MANCIULLI A., *Perché una legislazione di prevenzione della radicalizzazione può aiutarci a sconfiggere il terrorismo jihadista*, in *Deradicalizzazione*, in *Gnosis. Rivista italiana di intelligence*, 2018, pp. 17-23.

<sup>83</sup> FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Giuffé, Milano, 2012, p. 99.

ammende di una somma a titolo di cauzione, il cui ammontare viene determinato tenuto conto delle condizioni economiche del proposto.

In caso di eventuale violazione degli obblighi e dei divieti che conseguono all'applicazione della sorveglianza speciale cui la cauzione "accede", a norma dell'art. 32 d.lgs. 159/2011, il Tribunale disporrà la confisca delle somme versate a titolo di cauzione.

## **8. La durata della misura di prevenzione.**

Prima di concludere l'analisi, pare opportuno accennare brevemente al profilo della durata delle misure di prevenzione imposte ai potenziali terroristi.

La disamina dei provvedimenti in commento evidenzia, infatti, la tendenza a disporre la misura della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno per un ampio lasso temporale: che va da un "minimo" di due anni e sei mesi<sup>84</sup> sino a un massimo di quattro anni<sup>85</sup>.

Da un lato, ciò potrebbe risultare "stonato" in considerazione del fatto che si tratta di soggetti incensurati, la cui "capacità" di commettere reati è davvero solo in "potenza". D'altro canto, invece, tale dato ben si spiega ove si abbia a mente che parliamo di condotte, quali gli atti preparatori a commettere reati con finalità di terrorismo, che destano particolare allarme sociale e che dunque potrebbero aver indotto i giudici della prevenzione a decidere nel senso di un "lungo monitoraggio" dei comportamenti dei sorvegliati, sì da "essere più sicuri" che questi ultimi non commettano attentati terroristici.

---

<sup>84</sup> Decreto del Tribunale di Trapani del 11 gennaio 2017, cit.

<sup>85</sup> Decreto del Tribunale di Vicenza del 8 gennaio 2016, cit.

## 9. L'utilizzo dei provvedimenti d'urgenza nelle more del procedimento preventivo.

Come già avevamo sottolineato<sup>86</sup>, l'ambito per eccellenza a cui pensava il legislatore quando ha introdotto i provvedimenti d'urgenza – sia quelli che possono essere disposti dal presidente del Tribunale nelle more del procedimento preventivo, sia quelli adottabili *ad interim* dal procuratore all'atto della proposta per l'applicazione della misura – è rappresentato proprio dal settore della prevenzione del terrorismo.

Tale dato risulta confermato dall'analisi del campione.

In due delle vicende preventive<sup>87</sup>, infatti, l'applicazione della sorveglianza speciale è stata preceduta dall'adozione dei provvedimenti d'urgenza da parte del Presidente del Tribunale ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 159/2011 e, in particolare, è stato disposto: a) il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento equipollente; b) l'applicazione provvisoria dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza, attesa la sussistenza di motivi di particolare gravità.

Tali provvedimenti, come già sottolineato, hanno essenzialmente natura cautelare e anticipano le restrizioni che usualmente conseguono all'applicazione della misura di prevenzione ad un momento precedente. Nel silenzio del legislatore, la dottrina ha individuato i presupposti per l'applicazione di tali provvedimenti nell'esistenza di: a) un *fumus boni iuris*, integrato dalla “prognosi di accoglimento” della proposta finalizzata all'applicazione della sorveglianza speciale; b) un *periculum in mora*, integrato dalla sussistenza di concreti elementi dai quali desumere che il proposto possa sottrarsi all'applicazione della misura di prevenzione<sup>88</sup>.

Passiamo ora all'analisi degli elementi che, in concreto, sono stati posti dai giudici della prevenzione a sostegno dell'affermazione circa la ricorrenza del *fumus* e del *periculum*.

Quanto all'elemento del *fumus*, in particolare, entrambi i provvedimenti fondano la prognosi di accoglimento argomentando sotto il duplice profilo della sussistenza di

---

<sup>86</sup> Sul punto v. *supra*, cap. I, sez. II, par. 6.2. e par. 9.

<sup>87</sup> Provvedimento del Presidente del Tribunale di Bari del 9 gennaio 2017, proc. n. 176/2016 Reg. Gen. M.P.; Provvedimento del Presidente del Tribunale di Bari del 21 marzo 2017, proc. n. 46/2017 Reg. Gen. M.P.

<sup>88</sup> FIORENTIN F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, cit., pp. 97-98.

condotte qualificabili quali “atti preparatori obiettivamente rilevanti diretti a commettere reati con finalità di terrorismo” e della pericolosità sociale del proposto per motivi di terrorismo.

Quanto al primo profilo, senza dilungarci nuovamente sulle condotte che sono state ritenute integranti atti preparatori, ci basti evidenziare che il primo provvedimento valorizza in tal senso: a) l’attività di condivisione e divulgazione di contenuti a valenza apologetica dell’ISIS, attività che costituisce l’esito di un progressivo percorso di radicalizzazione del proposto; b) la partecipazione del proposto ad un gruppo *facebook* in cui si esalta la pratica del martirio quale metodologia di lotta in nome di Allah; c) la possibilità che il soggetto disponga dell’arma da guerra che lo stesso imbraccia nelle fotografie dal medesimo pubblicate su *facebook* (sebbene essa non fosse stata rinvenuta dagli organi inquirenti)<sup>89</sup>.

Il secondo provvedimento, in maniera simile, valorizza: a) il percorso di radicalizzazione compiuto dal proposto e tradottosi nella condivisione di contenuti apologetici sintomatici dell’esistenza del rischio che il soggetto commetta attentati sul territorio nazionale; b) i collegamenti con internauti già attenzionati dalle autorità inquirenti nel contesto dell’attività di indagine per il contrasto e la prevenzione del terrorismo internazionale di matrice islamica, collegamenti dai quali emerge «l’adesione a contesti terroristici internazionali e la condivisione di distorte interpretazioni radicali dell’ISLAM»; c) le dichiarazioni dalle quali si desume la disponibilità del proposto a commettere atti di martirio, elemento questo che viene letto in combinato disposto con la disponibilità, da parte del proposto, di un TIR, esaltato in tutte le foto pubblicato (aspetto questo che assume particolare rilievo, a detta del presidente del Tribunale, anche alla luce dei recenti attentati da parte di altri terroristi perpetrati attraverso l’impiego di autoarticolati lanciati sulla folla)<sup>90</sup>.

Quanto invece alla valutazione circa la sussistenza del *periculum*, è possibile rilevare come il primo provvedimento ritenga integrato tale presupposto in virtù dell’esistenza di un serio rischio – desumibile dal contenuto delle intercettazioni – che il proposto espatri,

---

<sup>89</sup> Provvedimento del Presidente del Tribunale di Bari del 9 gennaio 2017, cit., pp. 3-4.

<sup>90</sup> Provvedimento del Presidente del Tribunale di Bari del 21 marzo 2017, cit., p. 3-7.

così vanificando l'eventuale applicazione della sorveglianza speciale<sup>91</sup>. Il secondo provvedimento, invece, ritiene che il *periculum in mora* sia «integrato dal rischio concreto ed attuale che la persona proposta commetta eclatanti atti di “martirio” in nome di Allah»<sup>92</sup>, così di fatto vanificando lo scopo di prevenire la commissione di attentati terroristici che la sorveglianza speciale si pone.

Entrambi i provvedimenti, poi, ritengono che gli elementi già posti a fondamento della decisione di disporre il ritiro del passaporto e degli altri documenti equipollenti ai fini dell'espatrio integrino altresì quei “motivi di particolare gravità” che l'art. 9, co. II, d.lgs. 159/2011 richiede sussistano al fine di disporre in via provvisoria l'obbligo di soggiorno.

Più in particolare, nel primo provvedimento, l'applicazione provvisoria dell'obbligo di soggiorno è finalizzata a consentire «il controllo dei movimenti» del proposto e impedire a quest'ultimo di abbandonare il territorio nazionale<sup>93</sup>. Nel secondo provvedimento, invece, si evidenzia l'urgenza di limitare immediatamente la libertà di circolazione del proposto al fine di impedire che egli utilizzi il TIR per commettere attentati terroristici e, più nello specifico, al fine di scongiurare il rischio che egli attenti «ad obiettivi sensibili come caserme, scuole ospedali che sono rifornite proprio dalla società per cui egli presta la sua attività lavorativa»<sup>94</sup>.

Oltre all'adozione dei provvedimenti d'urgenza da parte del Tribunale, è possibile notare come, in un terzo caso<sup>95</sup>, anche il questore abbia disposto, contestualmente alla presentazione della proposta, il temporaneo ritiro del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio della carta di identità ai sensi dell'art. 9, co. 2-bis, del d.lgs. 159/2011; provvedimento poi convalidato dal Presidente del Tribunale. Tuttavia, in tale caso, le uniche informazioni di cui siamo in possesso sono quelle contenute nel decreto di applicazione della sorveglianza speciale, sì che non possiamo riferire ulteriormente in merito alle ragioni che hanno condotto all'adozione di tale provvedimento.

---

<sup>91</sup> Provvedimento del Presidente del Tribunale di Bari del 9 gennaio 2017, cit., p. 3.

<sup>92</sup> Provvedimento del Presidente del Tribunale di Bari del 21 marzo 2017, cit., p. 3.

<sup>93</sup> Provvedimento del Presidente del Tribunale di Bari del 9 gennaio 2017, cit., p. 4.

<sup>94</sup> Provvedimento del Presidente del Tribunale di Bari del 21 marzo 2017, cit., p. 8.

<sup>95</sup> Decreto del Tribunale di Brescia del 21 luglio 2016, cit.





CAPITOLO V  
LE MISURE DI PREVENZIONE PERSONALI DEL TERRORISMO  
NEL REGNO UNITO\*

SOMMARIO: 1. Un sistema di prevenzione a cavallo tra il diritto civile e il diritto amministrativo. – 2. Agli albori delle attuali misure di prevenzione personali del terrorismo: il contrasto all'I.R.A. – 2.1. Uno sguardo d'insieme. – 2.1.1. In particolare, le varie forme di “detenzione preventiva”. – 2.1.2. (*segue*) *L'internment without trial*. – 2.1.3. (*segue*) *La Detention of Terrorist*. – 2.2. Il *Terrorism and Conspiracy Act* del 1998. – 3. Poco prima dell'Undici settembre: il *Terrorism Act* del 2000. – 4. Dopo le Torri Gemelle: il rafforzamento della disciplina preventiva operato dall'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act* (ATCSA) del 2001. – 4.1. L'introduzione dell'*indefinite detention* del sospetto terrorista straniero. – 4.1.1. La necessità della deroga ai sensi dell'art. 15 Cedu. – 4.1.2. La disciplina dell'*indefinite detention*. – 4.1.3. (*segue*) L'incompatibilità convenzionale dell'*indefinite detention*: il c.d. “caso *Belmarsh*”. – 4.1.4. (*segue*) La messa al bando della Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza *A and Others v United Kingdom*. – 5. Il *Prevention of Terrorism Act* (PTA) del 2005. – 5.1. I *Control Orders*. – 5.1.1. (*segue*) I *non-derogating orders*. – 5.1.2. (*segue*) I *derogating orders*. – 5.2. La bocciatura da parte della *House of Lords*. – 5.3. L'intervento del *Joint Committee on Human rights*. – 6. La risposta al “*London bombing*”: il *Terrorism Act* del 2006 e il *Counter-Terrorism Act* del 2008. – 7. Il *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act* del 2011. – 7.1. Gli obiettivi perseguiti dal legislatore. – 7.2. La disciplina delle *Terrorism Prevention and Investigation Measures* (TPIMs). – 7.2.1. Le affinità con il regime dei *Control Orders*. – 7.2.2. Le differenze con il regime dei *Control Orders*. – 7.2.3. (*segue*) In particolare, dal “*reasonable grounds for suspecting*” al “*reasonable belief*”. – 7.2.4. (*segue*) In particolare, le modifiche in punto di prescrizioni. – 7.2.5. (*segue*) In particolare, la durata della misura di prevenzione e la “*new*” *terrorism-related activity*. – 7.3. Le criticità dei c.d. “*Control Orders-Lite*”. – 8. Le più recenti modifiche apportate dal *Counter-Terrorism and Security Act* del 2015. – 8.1. Il ritiro temporaneo del passaporto e dei documenti equipollenti ai fini dell'espatrio. – 8.2. I *temporary exclusion orders*. – 8.3. L'inasprimento alla disciplina delle TPIMs.

---

\* Il presente capitolo è il frutto dei periodi di ricerca condotti presso la *Cornell University* e la *University of Edinburgh*.

## 1. Un sistema di prevenzione a cavallo tra il diritto civile e il diritto amministrativo\*\*.

Il sistema di prevenzione antiterrorismo sviluppato dal Regno Unito<sup>1</sup> ha – come vedremo nel corso del presente capitolo – molti punti di comunanza con l’impianto delle misure di prevenzione personali attualmente in vigore nel nostro ordinamento, a cominciare dalla sua attitudine ad applicarsi *ante delictum*, nei confronti di soggetti mai raggiunti da una sentenza di condanna per un reato terroristico e che, tuttavia, vengono ritenuti meritevoli di attenzione da parte del “diritto della prevenzione” in ragione della loro “potenzialità terroristica”.

L’impiego di istituti a vocazione preventiva, che si collocano al di fuori dei confini del diritto penale *stricto sensu*, è peraltro assai risalente<sup>2</sup> e, al contempo, ricorrente nella storia giuridica britannica: in maniera non dissimile dalla stessa conformazione del sistema preventivo italiano, il terrorismo è solo uno degli ambiti in cui sono stati impiegati strumenti funzionali alla riduzione della pericolosità sociale e alla prevenzione di futuri reati, ma certamente non l’unico<sup>3</sup>.

---

\*\*Tutte le citazioni in italiano degli Autori anglofoni e i riferimenti ai testi normativi inglesi, inseriti nel testo, sono il frutto della libera traduzione ad opera di chi scrive, ove non diversamente specificato.

<sup>1</sup> In via preliminare, pare opportuno precisare che il Regno Unito non ha un unico sistema penale e preventivo: ciascuna Nazione – Inghilterra e Galles, Scozia, Irlanda del Nord – ha sviluppato un proprio sistema che differisce dagli altri per alcuni profili specifici. Tuttavia, poiché ai fini della nostra ricerca si tratta di un aspetto trascurabile, non ne daremo conto. Avvertiamo però sin d’ora il lettore che il sistema cui faremo riferimento è quello applicabile in Inghilterra e in Galles, poiché, in materia di misure di prevenzione personali del terrorismo è quello che si applica, con qualche differenza, anche in Scozia e in Irlanda del Nord.

<sup>2</sup> Per approfondimenti sulle “*Historical Origins of the Preventive State*”, v. ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 27 ss.

<sup>3</sup> A mero titolo esemplificativo, questi sono alcuni degli istituti preventivi presenti nell’ordinamento inglese: *Sexual Offences Prevention Orders*, *Football Spectator Banning Order*, *Serious Crime Prevention Orders* e i più noti *Anti-Social Behaviour Orders*, recentemente sostituiti dalle *Injunctions*. Per approfondimenti su tali “*preventive orders*” v., *ex multis*, ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, cit., p. 74 ss.; ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Orders: A Problem of Undercriminalization?*, in DUFF R.A., FARMER L., MARSHALL S.E., RENZO M., TADROS V. (a cura di), *The Boundaries of the Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 59–87; ASHWORTH A., *Social Control and Anti-Social Behaviour Order: the Subversion of Human Rights?*, in *Law Quarterly Review*, 120, 2004, pp. 263–291; BRIGHT S., BAKALIS C., *Anti-Social Behaviour: Local Authority Responsibility and the Voice of the Victim*, in *Cambridge Law Journal*, 62 (2), 2003, pp. 305–334; CRAWFORD A., *Governing through Anti-Social Behaviour: Regulatory Challenges to Criminal Justice*, in *The British Journal of Criminology*, 49 (6), 2009, pp. 810–831; CORNFORD A., *Criminalising Anti-Social Behaviour*, in *Criminal Law*

Prima di addentrarci nell'analisi, occorre tuttavia prendere le mosse da una considerazione preliminare.

A differenza dell'ordinamento italiano, ove il ramo del c.d. diritto della prevenzione si è sviluppato, tanto nel suo profilo sostanziale, quanto in quello procedimentale, in maniera autonoma e parallela rispetto agli altri settori dell'ordinamento – diritto penale e amministrativo *in primis* –, viceversa, gli istituti preventivi britannici sono stati introdotti con il “meccanismo dell'innesto”, trovando la propria *sedes materiae* in altri rami dell'ordinamento giuridico: quasi sempre il diritto civile (e.g. *Control Orders* e *TPIM's*<sup>4</sup>), talvolta il diritto amministrativo (e.g. “*indefinite detention*”<sup>5</sup>).

La differente qualificazione formale non vale certo, come vedremo, ad escludere riflessioni circa la loro natura di «*hybrid civil–criminal*»<sup>6</sup> né, ci pare, possa ostare alla nostra comparazione, ma deve essere assunta quale dato di partenza al fine di meglio comprendere taluni profili della disciplina che ne governa l'applicazione, e dovrà essere tenuta presente quando ci riferiremo a tali provvedimenti, per ragioni di mera comodità espositiva, con l'appellativo “misure di prevenzione”.

Posta questa premessa, nei paragrafi che seguono, dunque, analizzeremo il sistema del Regno Unito quale paradigma alternativo di prevenzione personale del terrorismo, cercando di coglierne ora i profili di affinità, ora quelli di divergenza, con l'ordinamento giuridico italiano.

---

*and Philosophy*, 6 (1), 2012, pp. 1–19; HEAP V., *Transforming anti–social behaviour: ASBOs, injunctions and cross–cutting criminal justice concerns*, in *British journal of community justice*, 12 (3), 2014, pp. 67–79; JAMES M., PEARSON G., *30 Years of Hurt: The Evolution of Civil Preventive Orders, Hybrid Law, and the Emergence of the Super–Football Banning Order*, in *Public Law*, 2018, pp. 44–61; EDWARDS P., *New ASBOs for old?*, in *The Journal of Criminal Law*, 79 (4), 2015, pp. 257–269; SHUTE S., *The Sexual Offences Act 2003: New civil preventative orders – sexual offences prevention orders; foreign travel orders; risk of sexual harm orders*, in *Criminal Law Review*, 2004, pp. 417–440; nonché, per un'analisi empirica, MATTHEWS R., EASTON H., BRIGGS D., PEASE K., *Assessing the use and impact of Anti–Social Behaviour Orders*, Policy Press, Bristol, 2007.

<sup>4</sup> Sul punto, v. *infra* par. 5 e par. 7.

<sup>5</sup> A tal proposito, v. *infra* par. 4.

<sup>6</sup> ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, cit., p. 181.

## 2. Agli albori delle attuali misure di prevenzione personali del terrorismo: il contrasto all'I.R.A.

Il volto attuale del sistema britannico di prevenzione personale del terrorismo – come, del resto, quello italiano – non sorge dalle ceneri degli attacchi alle Torri Gemelle del 2001 e degli attentati di Londra del 2005. Al contrario, anch'esso ha una lunga “preistoria”, potendosene rinvenire tracce addirittura in quei provvedimenti di epoca imperiale utilizzati per fronteggiare le campagne di violenza politica di stampo anticolonialista<sup>7</sup>.

Il vero “*hard core*” di un tale impianto affonda, tuttavia, le proprie radici soprattutto in quei provvedimenti di natura preventiva impiegati dal legislatore britannico per fronteggiare il terrorismo interno – *sub specie* di irredentismo nazionalistico irlandese – a partire dall'indomani degli accordi che hanno portato alla nascita dello Stato Libero d'Irlanda nel 1922<sup>8</sup>, prima, e durante la “guerra civile a bassa intensità”<sup>9</sup>, nota con il nome di “*The Troubles*” (“i Disordini”), dopo.

---

<sup>7</sup> WALKER C., *Clamping down on Terrorism in the United Kingdom*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, 5, p. 1137.

<sup>8</sup> Le prime tracce del nazionalismo irlandese potrebbero essere individuate nel movimento del XVIII secolo dei c.d. *White boys*, il cui nome deriva dal colore bianco delle camice indossate dai contadini. Si trattava di associazioni segrete di contadini irlandesi che si opponevano ai grandi proprietari terrieri britannici e, in particolare, alle decime, agli aumenti nell'affitto dei terreni e alle cosiddette *enclosures*, che avevano determinato la recinzione dei campi aperti a favore dei possidenti, così di fatto costringendo i contadini a vendere il proprio lavoro come braccianti. Le prime vere e proprie campagne terroristiche nazionaliste sono da collocare tra il 1881 e il 1885, momento in cui i feniani – appellativo riferito alle organizzazioni rivoluzionarie irlandesi che avevano quale obiettivo quello di liberare l'Irlanda dal dominio inglese – organizzarono una serie di attacchi bombaroli passata alla storia come “*Dynamite War*”, il cui obiettivo era quello di creare uno Stato irlandese, indipendente dal governo britannico; cfr. sul punto WALKER C., *The prevention of terrorism in British law*, II ed., Manchester University Press, Manchester, New York, 1992, p. 17 ss. Le tensioni sociali continuarono nei primi anni del Novecento, trovando il proprio apice nella c.d. “Rivolta di Pasqua” (*Easter Rising*) del 1916, i cui promotori furono successivamente giustiziati. Nel 1919 cominciò poi la guerra d'indipendenza irlandese che si sarebbe conclusa con l'*Irish Free State Agreement Act* del 1922 e la nascita dello Stato Libero d'Irlanda. Per una ricostruzione analitica degli eventi intercorsi tra fine '800 e la dichiarazione di indipendenza v. HEWITT S., *The British War on Terror. Terrorism and Counterterrorism on the home front since 9/11*, cit., p. 9 ss.

<sup>9</sup> In tal senso, tra i molti, MCBRIDE I., *The Shadow of the Gunman: Irish Historians and the IRA*, in *Journal of Contemporary History*, 2011, 46 (3), p. 689.

L'agognata indipendenza irlandese<sup>10</sup>, infatti, non sopì tutte le tensioni interne: l'accordo siglato statuiva che sei contee dell'Ulster a maggioranza protestante – rinominate Irlanda del Nord – rimanessero parte del Regno Unito. L'aspirazione della minoranza cattolica ivi residente di riunirsi con “l'altra Irlanda” diede il via a numerosi attentati e campagne di violenza politica, per lo più condotte dall'*Irish Republican Army*, l'organizzazione terroristica meglio nota con l'acronimo I.R.A.<sup>11</sup>.

Le tensioni sociali raggiunsero il proprio apice quando, il 5 ottobre 1968, la polizia nordirlandese repressé brutalmente nel sangue la marcia per i diritti civili svoltasi a Londonderry, i cui manifestanti, in particolare, protestavano per ottenere il riconoscimento di eguali diritti per la minoranza cattolica<sup>12</sup>. A partire da quel momento, e per circa trent'anni, il Regno Unito, e in particolare l'Irlanda del Nord, fu il teatro di una sanguinosa guerra civile<sup>13</sup> che ha visto, quali parti contrapposte, da un lato, gli unionisti a maggioranza protestante – appoggiati dal governo britannico e favorevoli a rimanere parte del Regno Unito – e, dall'altro, i nazionalisti irlandesi a maggioranza cattolica capeggiati dall'I.R.A., il cui obiettivo era quello di divenire parte dell'Irlanda, così conquistando la piena indipendenza<sup>14</sup>. Tale conflitto si concluse solo alla vigilia del nuovo millennio, con

---

<sup>10</sup> Sul punto v. RICHARDSON L., *Britain and the IRA*, in ART R.J., RICHARDSON L. (a cura di), *Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2007, p. 65 ss.

<sup>11</sup> Per il vero, tale organizzazione si scisse in due fazioni nel 1969: la prima, c.d. *Official I.R.A.*, più favorevole ad un approccio diplomatico; la seconda, la c.d. *Provisional I.R.A.*, fautrice di un approccio più militare che politico e responsabile della maggior parte degli attacchi terroristici; cfr. sul punto WALKER C., *The prevention of terrorism in British law*, cit., p. 17 ss.; LOWRY D.R., *Internment: Detention without Trial in Northern Ireland*, in *Human Rights*, 1976, 5(3), p. 264 ss.

<sup>12</sup> Tale momento viene usualmente considerato come l'inizio dei “Disordini”, sul punto cfr. LOWRY D.R., *Internment: Detention without Trial in Northern Ireland*, in *Human Rights*, cit., p. 263 ss.; MCCOLGAN A., *Lessons from the Past? Northern Ireland, Terrorism Now and Then, and the Human Rights Act*, in CAMPBELL T., EWING K.D., TOMKINS A., *The Legal Protection of Human Rights: Sceptical Essays*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 178 ss.; SOUTHERN N., *Policing and Combating Terrorism in Northern Ireland. The Royal Ulster Constabulary GC*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 13 ss.

<sup>13</sup> Secondo le stime, durante tale conflitto morirono più di 3.300 persone e ne risultarono ferite più di 40.000; cfr. DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, Irish Academic Press, Dublino, 2011, p. 263.

<sup>14</sup> Per una ricostruzione del conflitto, cfr. HEWITT S., *The British War on Terror. Terrorism and Counterterrorism on the home front since 9/11*, Continuum, New–York–Londra, 2008, pp. 9 ss.; CAMPBELL C., *Northern Ireland. Violent Conflict and the Resilience of International Law*, in BRYSK A., SHAFIR G. (a cura di), *National Insecurity and Human Rights. Democracies Debates Counterterrorism*, University of California Press, Berkeley–Londra, 2007, pp. 56–74; MCCOLGAN A., *Lessons from the Past? Northern Ireland, Terrorism Now and Then, and the Human Rights Act*, cit., pp. 177–206; RICHARDSON L., *Britain and the IRA*, cit., pp. 63–104.

la sigla a Belfast del c.d. “Accordo del Venerdì Santo” (*Good Friday Agreement*), il 10 aprile 1998.

Durante tale periodo, hanno visto la luce numerosi provvedimenti normativi – per lo più nella forma della legislazione d’emergenza –, la maggior parte dei quali ha fatto ampio ricorso ad istituti a vocazione preventiva quale strategia di contrasto del terrorismo interno.

Così ricostruito per sommi capi il contesto socio–politico cui faremo riferimento, e senza poterci soffermare in questa sede su una compiuta ricostruzione diacronica degli antecedenti delle misure di prevenzione personali del terrorismo<sup>15</sup>, ci concentreremo, nei paragrafi che seguono, solo sui principali provvedimenti di stampo preventivo, con l’intento di abbozzare quel quadro generale che costituisce il “codice sorgente” delle successive misure di prevenzione introdotte per fronteggiare, in tempi più recenti, il c.d. terrorismo islamico<sup>16</sup>.

### 2.1. Uno sguardo d’insieme.

Il sistema dell’antiterrorismo britannico del Novecento passa attraverso l’approvazione di un numero cospicuo di provvedimenti legislativi – la maggior parte dei quali si caratterizza per la sua natura di provvedimenti eccezionali ed emergenziali o per l’introduzione di poteri *ad hoc* per fronteggiare situazioni peculiari – il cui ambito di applicazione territoriale, peraltro, varia di volta in volta: ora l’intero Regno Unito, ora la

---

<sup>15</sup> Per un’analisi approfondita del fenomeno e delle strategie di prevenzione e contrasto dispiegate dal Regno Unito nella lotta al terrorismo interno di matrice nazionalistica irlandese, si rinvia, anche per i doverosi riferimenti bibliografici, a DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit.; WALKER C., *The prevention of terrorism in British law*, cit.; ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 244–255. CAMPBELL C., *Northern Ireland. Violent Conflict and the Resilience of International Law*, cit.; HEWITT S., *The British War on Terror. Terrorism and Counter-terrorism on the home front since 9/11*, cit., pp. 9–28; MCCOLGAN A., *Lessons from the Past? Northern Ireland, Terrorism Now and Then, and the Human Rights Act*, cit.

<sup>16</sup> Sull’importanza di analizzare tali istituti al fine di meglio comprendere l’attuale sistema di prevenzione del terrorismo v. anche ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 241: «*the United Kingdom’s response to 9/11 is best understood in an historical context. Proscription, speech regulation, administrative detention based on secret evidence, emergency-based legislation, and derogations from rights, and even attempts to use immigration law as antiterrorism law, all had historical pre-9/11 roots in the United Kingdom’s approach to Irish terrorism*».

Gran Bretagna, ora solo l'Irlanda del Nord. Distrarci tra un tale materiale – che peraltro copre ogni profilo della strategia di contrasto al terrorismo – non solo è compito arduo, ma si tratta di “impresa” che altri e più autorevoli Autori hanno già svolto<sup>17</sup>, sì che ai nostri fini ci accontenteremo di menzionare quegli istituti che ci paiono più significativi ai fini della nostra ricerca.

I primi antecedenti delle moderne misure di prevenzione possono essere identificati negli *executive orders*, introdotti in Irlanda del Nord dalla *Regulation 23A del Civil Authorities (Special Powers) Act* del 1922<sup>18</sup>, con finalità di contrasto dei disordini civili generati dalla partizione territoriale seguita alla nascita dello Stato d'Irlanda<sup>19</sup>. In base a tale norma, in particolare, l'autorità civile aveva la possibilità di imporre all'individuo sospettato di essere in procinto di agire in maniera pregiudizievole rispetto al mantenimento della pace e dell'ordine una serie di prescrizioni, quali: a) il divieto di soggiorno o di ingresso in determinate località; b) l'obbligo di soggiorno in un determinato luogo o il divieto di circolare al di fuori di determinate aree; c) l'obbligo di riferire periodicamente all'autorità di polizia<sup>20</sup>. Tali istituti ebbero una “sorte felice”, e continuarono ad essere utilizzati dal governo sino alla fine degli anni '40.

Tra gli antecedenti delle attuali misure di prevenzione del terrorismo – e, in particolare, come vedremo, dei *Control Orders*<sup>21</sup> – compare altresì l'istituto della *registration*, previsto dal *Prevention of Violence (Temporary Provisions) Act* del 1939<sup>22</sup>. Tale misura era applicabile dal *Secretary of State*<sup>23</sup> ogni qual volta fosse ragionevolmente

---

<sup>17</sup> In particolare, v. DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit.; WALKER C., *The prevention of terrorism in British law*, cit.

<sup>18</sup> In tal senso, cfr. WALKER C., *Keeping Control of Terrorists Without Losing Control of Constitutionalism*, in *Stanford Law Review*, 2007, 59, p. 1404. Per approfondimenti sul contenuto di tale provvedimento normativo v. altresì DONOHUE L.K., *Regulating Northern Ireland: The Special Powers Acts, 1922–1972*, in *The Historical Journal*, 1998, 41 (4), pp. 1089–1120.

<sup>19</sup> Peraltro, nonostante tale provvedimento legislativo dovesse inizialmente rimanere in vigore per un anno, esso rimase in realtà in vigore, fatte salve alcune modifiche, sino al 1972.

<sup>20</sup> Sul punto, v. DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit., p. 45 ss.

<sup>21</sup> Sul punto, v. dettagliatamente *infra*, §§ 5.1–5.1.3.

<sup>22</sup> Tale atto cessò poi di avere efficacia nel 1954.

<sup>23</sup> Il *Secretary of State for the Home Department* è il ministro degli interni del Regno Unito. Comunemente noto anche come *Home Secretary*, è a tale figura che faremo riferimento ogni qual volta utilizzeremo, in maniera indistinta, i termini di *Secretary of State* o *Home Secretary*.

convinto che un soggetto fosse coinvolto nella pianificazione o nell'istigazione al compimento di atti di violenza<sup>24</sup>. L'ordine emesso in quella circostanza implicava, in estrema sintesi, l'obbligo per il "registrato" di sottoporsi a rilievi fotografici e antropometrici, nonché l'obbligo di riferire periodicamente all'autorità di sicurezza in merito alla propria condotta. La tipologia di provvedimenti in analisi consentiva, inoltre, di imporre al soggetto restrizioni rispetto alla possibilità di effettuare viaggi, nonché obblighi di fornire tutte le informazioni personali richieste dall'autorità di pubblica sicurezza. Nella determinazione di tali prescrizioni, l'*Home Secretary* disponeva di un ampio margine di discrezionalità sia nella fase della loro statuizione iniziale, sia in seguito, ove avesse ritenuto opportuno modificare taluni obblighi o imporne di nuovi<sup>25</sup>.

Al *Prevention of Violence (Temporary Provisions) Act* del 1939 si deve altresì l'introduzione di due ulteriori tipologie di misure con fini di prevenzione della violenza politica, adottabili nei confronti degli individui non residenti in Gran Bretagna (o che ivi avessero risieduto per un periodo inferiore ai vent'anni): le *expulsions* e i *prohibition orders*<sup>26</sup>. Con le prime, in particolare, si poteva "escludere" un individuo dall'Inghilterra, attraverso il suo allontanamento. I secondi, invece, equivalevano ad un divieto di ingresso in Inghilterra per i soggetti provenienti dall'Irlanda o dall'Irlanda del Nord.

Il provvedimento più rilevante ai nostri fini può, tuttavia, essere individuato nel *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act* del 1974, approvato dal governo britannico nel clima emergenziale successivo ad una serie di attentati terroristici, culminati con un attacco bombarolo ad alcuni pub di Birmingham, che causò la morte di 21 persone e il ferimento di oltre 184 individui. Una tale atmosfera ha, infatti, profondamente influenzato la reazione del parlamento, deciso ad introdurre "misure draconiane" per fronteggiare la minaccia terroristica<sup>27</sup>.

In particolare, quali misure di prevenzione del terrorismo, spiccano gli *exclusion orders*, applicabili dall'*Home Secretary* «*as appears to him expedient to prevent acts of terrorism*

---

<sup>24</sup> Cfr. WALKER C., *Keeping Control of Terrorists Without Losing Control of Constitutionalism*, cit., p. 1403.

<sup>25</sup> DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit., p. 210.

<sup>26</sup> DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit., p. 210.

<sup>27</sup> L'allora *Home Secretary*, Mr. Lions, si espresse proprio in questi termini; cfr. WALKER C., *The prevention of terrorism in British law*, cit., p. 31, anche per ulteriori approfondimenti sul punto.



(whether in Great Britain or elsewhere) designed to influence public opinion or Government policy with respect to affairs in Northern Ireland»<sup>28</sup>.

Più nello specifico, la s. 3 § 3, stabiliva che l'autorità amministrativa potesse vietare ad un individuo di fare ingresso o di rimanere sul suolo del Regno Unito, per fini di prevenzione del terrorismo, ove «*satisfied*» della presenza di due condizioni: a) il coinvolgimento del soggetto nella commissione, preparazione o istigazione a commettere un atto di terrorismo; b) la sussistenza di motivi dai quali desumere l'intento del sospetto terrorista di entrare nel Regno Unito con l'obiettivo di commettere, pianificare o istigare il compimento di un atto terroristico. Tuttavia, l'*exclusion order* poteva essere indirizzato nei confronti dei cittadini del Regno Unito (o delle colonie) a condizione che non ricorressero le seguenti condizioni: che il destinatario dell'ordine, al momento della sua adozione, fosse residente nel Regno Unito e ivi vi avesse risieduto per gli ultimi 20 anni, oppure fosse nato nel Regno Unito e ivi vi avesse risieduto usualmente nell'arco della sua vita. Appare chiaro, dunque, l'intento del legislatore di rivolgersi principalmente ai cittadini di origine irlandese.

L'eventuale violazione dell'ordine imposto, peraltro, integrava gli estremi di una fattispecie penale, punita con pena detentiva<sup>29</sup>.

L'adozione dell'*exclusion order*, funzionale all'eventuale allontanamento del soggetto, contemplava una fase interlocutoria, durante la quale era consentito al destinatario dell'ordine di contestare per iscritto, entro quarantotto ore, la decisione assunta dall'*Home Secretary* (s. 4 § 3). Nell'ipotesi in cui "l'escluso" avesse contestato la misura, il Segretario doveva nominare una o più persone perché esaminassero il caso, salva l'ipotesi in cui avesse ritenuto le obiezioni totalmente "*frivolous*" (s. 4 § 4). All'esito di tale analisi, l'*Home Secretary* doveva a sua volta prendere in esame le conclusioni cui erano pervenuti i soggetti da lui nominati, decidendo se confermare o revocare l'ordine.

---

<sup>28</sup> Così la s. 3 del *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act* del 1974.

<sup>29</sup> Così la s. 3 § 8: «If: (a) a person subject to an exclusion order fails to comply with the order at a time after he has been served with notice of the making of the order, or (b) a person is knowingly concerned in arrangements for securing or facilitating the entry into Great Britain of a person whom he knows, or has reasonable cause to believe, to be a person subject to an exclusion order, or (c) a person knowingly harbours a person whom he knows, or has reasonable cause to believe, to be a person subject to an exclusion order, he shall be liable. (i) on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding six months, or to a fine not exceeding £400, or both, and (ii) on conviction on indictment to imprisonment for a term not exceeding five years, or to a fine, or both».

Si trattava, dunque, di una procedura interamente amministrativa, dalla quale era escluso ogni intervento dell'autorità giudiziaria e nella quale trovava poco spazio l'esercizio del diritto di difesa del destinatario della misura. Una tenue garanzia per quest'ultimo, oltre alla possibilità di effettuare contestazioni scritte, era rappresentata dal fatto che l'*Home Secretary* doveva astenersi dal disporre l'allontanamento dell'individuo verso un luogo in cui costui non aveva alcun legame territoriale e personale.

Nel 1976, poi, fu riconosciuta anche al *Secretary of State for Northern Ireland* la possibilità di adottare i medesimi *exclusion order* per allontanare i sospetti terroristi dalle province nordirlandesi<sup>30</sup>.

Tali misure di prevenzione sono state successivamente mantenute, con poche modifiche, dal *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act* del 1989. In particolare – oltre alla tripartizione degli *exclusion orders* in distinte categorie, a seconda che l'area territoriale “bandita” fosse il Regno Unito, la Gran Bretagna o l'Irlanda del Nord – ai sensi della *Schedule 2*, tali provvedimenti dovevano essere sottoposti a revisione periodica e potevano essere revocati in qualsiasi momento dall'*Home Secretary*<sup>31</sup>. In ogni caso, essi cessavano di avere efficacia decorsi tre anni dall'imposizione del provvedimento. Tuttavia, l'eventuale revoca o cessazione dell'efficacia dell'*order* per decorso del termine non precludeva in alcun modo la possibilità che, in futuro, fosse emesso un nuovo provvedimento nei confronti del medesimo soggetto<sup>32</sup>.

### 2.1.1. In particolare, le varie forme di “detenzione preventiva”.

Discorso in parte a sé meritano alcuni istituti che, come vedremo, costituiscono una sorta di “*evergreen*” del sistema britannico di prevenzione del terrorismo e che possiamo sussumere sotto la comune etichetta di “detenzione preventiva”. Pur trattandosi di misure nelle quali le istanze proprie del “diritto della prevenzione” sono talora

---

<sup>30</sup> WALKER C., *The prevention of terrorism in British law*, cit., p. 71.

<sup>31</sup> Così la s. 3 § 7.

<sup>32</sup> Per un'analisi approfondita degli *exclusion orders*, v. WALKER C., *The prevention of terrorism in British law*, cit., pp. 71–108.

contaminate da esigenze investigative, pare comunque opportuno accennarvi per due motivi:

a) un primo, che attiene alla frequente ricorrenza di tali istituti, pur diversamente nominati e disciplinati, nelle strategie britanniche di contrasto al terrorismo, al punto che il legislatore si ispirerà ad essi anche l'indomani degli attentati dell'11 Settembre, quando introdurrà una nuova ipotesi di detenzione amministrativa del sospetto terrorista straniero<sup>33</sup>;

b) un secondo, che attiene al fatto che, nelle ipotesi in parola, la custodia del soggetto aveva l'eminente funzione preventiva di neutralizzare – attraverso la privazione della libertà personale – il sospetto terrorista, in modo da impedirgli di commettere ulteriori atti terroristici. Si tratta, in definitiva, di ipotesi di detenzione in “rapporto di specialità” rispetto alle altre ipotesi di privazione della libertà personale, di fatto assimilabili a misure di prevenzione.

Due le forme principali di c.d. detenzione preventiva che si sono succedute nel tempo: inizialmente l'*internment without trial*, poi sostituito da forme “più garantite” di *detention*.

### 2.1.2. (segue) *L'internment without trial*.

L'*internment without trial*, introdotto dalla *Regulation 23 del Civil Authorities (Special Powers) Act del 1922*<sup>34</sup>, si sostanziava nell'incarcerazione di sospetti terroristi a carico dei quali non veniva formulata un'accusa, né tantomeno veniva instaurato un procedimento penale<sup>35</sup>. Si trattava, dunque, di un'ipotesi vera e propria di “detenzione senza processo”.

La *Regulation* in parola, in particolare, conferiva all'*Home Affair Minister* il potere straordinario di adottare un “*Internment Order*” nei confronti di un individuo «*who is*

---

<sup>33</sup> V. *infra*, par. 4.

<sup>34</sup> Sul punto SPJUT R.J., *Internment and Detention without Trial in Northern Ireland 1971–1975: Ministerial Policy and Practice*, in *Modern Law Review*, 1986, 49 (6), p. 712 ss. Come sottolineato da Lowry, in realtà, il primo utilizzo in epoca moderna dell'istituto dell'*internment* risale al periodo della Rivolta di Pasqua del 1916, quando circa 1.800 irlandesi, militanti del movimento per l'indipendenza, furono internati senza che a loro carico fosse stata formulata alcuna accusa e senza aver subito alcun procedimento penale, cfr. LOWRY D.R., *Internment: Detention without Trial in Northern Ireland*, cit., p. 268.

<sup>35</sup> Cfr. LOWRY D.R., *Internment: Detention without Trial in Northern Ireland*, cit., p. 261.

*suspected of acting or having acted or being about to act in a manner prejudicial to the preservation of the peace and the maintenance of order in Northern Ireland»*<sup>36</sup>. La scelta del Ministro di procedere all'internamento di un individuo – scelta rispetto alla quale questi aveva l'ultima parola – avveniva usualmente dietro la raccomandazione di un ufficiale di polizia o dell'*Advisory Committee*, un organismo nominato dal *Minister of Home Affairs* e composto da individui che avevano ricoperto incarichi giudiziari<sup>37</sup>. L'internando aveva la facoltà di opporsi, presentando le proprie difese dinanzi all'*Advisory Committee*, ma «*the representations rarely, if ever, changed the circumstance of the internee»*<sup>38</sup>. Inoltre, quest'ultimo, nel giudizio d'appello dinanzi al comitato non aveva il diritto all'assistenza tecnica di un difensore.

Il regime cui l'internato era sottoposto, inoltre, era simile ad un regime detentivo vero e proprio in ogni suo aspetto: ai sensi della *Regulation 23C* dello *Special Powers Act*, infatti, i colloqui con i visitatori e la corrispondenza erano soggetti ad autorizzazione dell'autorità<sup>39</sup>.

La privazione della libertà personale avveniva quindi, di fatto, sulla base della mera decisione del ministro – autorizzato ad esercitare tale “*extraordinary power*” in presenza di un mero sospetto del coinvolgimento dell'internato in atti pregiudizievoli per il mantenimento della pace e dell'ordine in Nord Irlanda – nell'ambito di una procedura interamente amministrativa, nella quale erano pressoché nulli gli spazi per la tutela dei diritti dell'internando. Tale forma di incarcerazione, peraltro, aveva durata potenzialmente indefinita, poiché il rilascio del soggetto era il frutto di una decisione altrettanto discrezionale del Ministro e, non di rado, avveniva solo contestualmente all'applicazione degli *exclusion orders* cui abbiamo sopra accennato<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> SPJUT R.J., *Internment and Detention without Trial in Northern Ireland 1971–1975: Ministerial Policy and Practice*, cit., p. 713.

<sup>37</sup> DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit., p. 46.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 46. L'Autrice, in particolare, rileva che a Gennaio del 1923, dei circa 542 internati presenti, solo 147 erano comparsi dinanzi all'*Advisory Committee*.

<sup>39</sup> Per approfondimenti sul regime cui erano sottoposti gli internati v. DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit., p. 46 ss.

<sup>40</sup> DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit., p. 45 e 53 ss.

Reintrodotta nelle province del Nord Irlanda tra il 1938–1945 e il 1956–1961<sup>41</sup>, l'*internment* fu poi per il vero utilizzato sporadicamente sino al 1971 quando, nell'ambito della c.d. Operazione Demetrius – una macro-operazione antiterroristica condotta dall'esercito britannico tra il 9 e il 10 agosto 1971<sup>42</sup>–, l'allora *Home Affairs Minister*, Brian Faulkner, invocò i poteri straordinari concessi dallo *Special Powers Act* del 1922, come modificati nel 1956 e nel 1957, per disporre l'internamento dei sospetti terroristi dell'I.R.A. Secondo le stime, si calcola che tra il 1971 e il 1972 circa 2.500 soggetti furono internati sulla base della decisione del ministro<sup>43</sup>. La funzione di tale misura era, a un tempo, preventiva e investigativa. Lo scopo di tale istituto veniva, infatti, così sintetizzato:

«the internment policy is to hold in safety, where they can do no further harm, active members of the I.R.A. and, secondly, to obtain more information about their activities, their conspiracy and organization, to help the security forces in their job of protecting the public as a whole»<sup>44</sup>.

In particolare, in base alla *Regulation 12* (che aveva modificato la precedente disposizione), il potere di emettere l'ordine di internamento spettava al *Minister of Home Affairs for Northern Ireland* dietro parere di un ufficiale di polizia o dell'*Advisory Committee*. Due i presupposti per l'applicazione della misura: a) l'esistenza di sospetti circa il fatto che il soggetto avesse agito o stesse per agire in maniera pregiudizievole rispetto al mantenimento della pace e dell'ordine; b) la finalità della misura di garantire l'ordine e la pace<sup>45</sup>.

Quanto al procedimento, tutti gli ordini di internamento venivano sottoposti allo scrutinio dell'*Advisory Committee* – nel quale era divenuta obbligatoria la presenza di un giudice –, i cui poteri erano tuttavia limitati: tale organo, infatti, poteva raccomandare il

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 213.

<sup>42</sup> Per approfondimenti su tale operazione e sulle sue conseguenze cfr. MCCLEERY M., *Operation Demetrius and its aftermath: A new history of the use of internment without trial in Northern Ireland 1971–75*, Manchester University Press, 2015, in partic. p. 16 ss.

<sup>43</sup> ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 24.

<sup>44</sup> Così, in particolare, si era pronunciato il *British Home Secretary*, in SPJUT R.J., *Internment and Detention without Trial in Northern Ireland 1971–1975: Ministerial Policy and Practice*, cit., p. 715.

<sup>45</sup> SPJUT R.J., *Internment and Detention without Trial in Northern Ireland 1971–1975: Ministerial Policy and Practice*, cit., p. 713 ss.

rilascio dell'internato, ma non disporlo direttamente<sup>46</sup>. Inoltre, l'internato non aveva il diritto di comparire di fronte al *Committee*, né di farsi rappresentare in giudizio da un difensore, di esaminare i testimoni a carico o presentare testimoni a suo favore<sup>47</sup>.

Peraltro, le tecniche brutali di interrogatorio utilizzate nei confronti dei soggetti internati a seguito dell'Operazione Demetrius – meglio note come le “*five techniques*”<sup>48</sup> – costarono al Regno Unito la condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'art. 3 Cedu, *sub specie* di divieto di trattamenti inumani e degradanti<sup>49</sup>.

### 2.1.3. (segue) *La Detention of Terrorist*.

Il ricorso, ancora una volta, al meccanismo dell'*internment*, attraverso il quale l'individuo veniva privato della propria libertà per effetto di una mera decisione dell'esecutivo e nell'assenza, pressoché totale, di qualsivoglia garanzia, fu sottoposto a dure critiche<sup>50</sup>, sì che nel 1972 tale misura fu sostituita dal *Detention of Terrorist (Northern Ireland) Order* con una nuova forma di detenzione preventiva che introduceva un «*quasi-judicial format*» nello schema dell'*internment*<sup>51</sup>.

In base al nuovo testo legislativo, la procedura per disporre la “detenzione preventiva” del soggetto si articolava in due fasi:

---

<sup>46</sup> C.edu, plen., sent. 18 gennaio 1978, *Irlanda c. Regno Unito*, § 84.

<sup>47</sup> *Ibidem*, § 84.

<sup>48</sup> Queste, in particolare, le cinque tecniche di interrogatorio: «a) *wall-standing*: forcing the detainees to remain for periods of some hours in a “stress position”, described by those who underwent it as being “spread eagled against the wall, with their fingers put high above the head against the wall, the legs spread apart and the feet back, causing them to stand on their toes with the weight of the body mainly on the fingers”; b) *hooding*: putting a black or navy coloured bag over the detainees' heads and, at least initially, keeping it there all the time except during interrogation; c) *subjection to noise*: pending their interrogations, holding the detainees in a room where there was a continuous loud and hissing noise; d) *deprivation of sleep*: pending their interrogations, depriving the detainees of sleep; e) *deprivation of food and drink*: subjecting the detainees to a reduced diet during their stay at the centre and pending interrogations»; cfr. C.edu, *Irlanda c. Regno Unito*, cit., § 96.

<sup>49</sup> *Ibidem*, §§ 166–167.

<sup>50</sup> DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit., p. 60 ss.; LOWRY D.R., *Internment: Detention without Trial in Northern Ireland*, cit., p. 286 ss.

<sup>51</sup> DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit., p. 132.

a) una prima, di c.d. *interim custody*<sup>52</sup>, durante la quale il *Secretary of State of Northern Ireland* poteva disporre la detenzione temporanea di un individuo sospettato di essere coinvolto nel compimento di un atto terroristico. Tale *interim custody* aveva la durata massima di 28 giorni, decorsi i quali il soggetto doveva essere rilasciato o vedere il suo caso rimesso dal capo della polizia ad un *Commissioner*<sup>53</sup>;

b) una seconda, eventuale, che si apriva con la rimessione del caso al *Commissioner* – organo con competenze legali scelto dal *Secretary of State* – e si concludeva con la decisione dell’organo di emettere un *detention order* o di rilasciare il soggetto: a differenza delle decisioni assunte secondo il precedente schema dell’*internment*, in questo caso si trattava di decisioni con carattere vincolante<sup>54</sup>.

In particolare, il *Commissioner* disponeva la *detention* del sospetto terrorista – anche in questo caso con durata potenzialmente indefinita – in presenza di due presupposti: il convincimento circa il coinvolgimento di quest’ultimo in un’attività terroristica e la valutazione in termini di necessità della misura rispetto alla tutela della collettività<sup>55</sup>.

Da un punto di vista procedurale, poi, almeno 3 giorni prima della data fissata per l’udienza, doveva essere notificato all’internato l’atto contenente l’indicazione delle attività terroristiche nelle quali si sospettava il suo coinvolgimento. Inoltre, veniva finalmente riconosciuto il diritto del detenuto all’assistenza legale e ad essere rappresentato nel procedimento davanti al *Commissioner* da un difensore<sup>56</sup>. Infine, ai sensi della s. 6, l’internato aveva la facoltà di proporre appello contro il “*detention order*” entro ventuno giorni; appello che veniva discusso da un tribunale composto da almeno tre membri.

Un anno dopo, le garanzie previste per disporre la detenzione preventiva dei sospetti terroristi vennero incrementate con l’approvazione del *Northern Ireland (Emergency*

---

<sup>52</sup> C.edu, *Irlanda c. Regno Unito*, cit., § 58.

<sup>53</sup> S. 4 del *Detention of Terrorist (Northern Ireland) Order* del 1972.

<sup>54</sup> S. 5 del *Detention of Terrorist (Northern Ireland) Order* del 1972.

<sup>55</sup> Sul punto, v. SPJUT R.J., *Internment and Detention without Trial in Northern Ireland 1971–1975: Ministerial Policy and Practice*, cit., p. 728.

<sup>56</sup> Per approfondimenti sul punto v. DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit., p. 133 ss.

*Provisions*) Act del 1973<sup>57</sup>. Due, in particolare, le modifiche rilevanti: a) in primo luogo, fu aumentato, da tre a sette giorni prima dell'udienza, il tempo a disposizione del soggetto per conoscere le allegazioni a suo carico; b) in secondo luogo, si introdusse l'obbligo per il *Secretary of State*, decorso un anno dall'adozione del *detention order*, di chiedere la revisione del caso al *Commissioner*.

In concomitanza con la diminuzione della violenza e degli attacchi terroristici – oltreché alla luce delle severe critiche in punto di detenzione senza processo formulate dal *Gardiner Committee*, l'organo incaricato di revisionare la legislazione antiterroristica emergenziale allora in vigore<sup>58</sup> – a partire dal 1975 i soggetti internati iniziarono ad essere rilasciati<sup>59</sup> e dopo tale data, a quanto ci risulta, non sono mai più stati invocati i poteri di disporre l'internamento *et similia*<sup>60</sup>.

Al loro posto, i successivi testi legislativi – in particolare i *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Acts* del 1984 e del 1989 – si limitarono a mantenere gli speciali poteri di arresto e detenzione già previsti dai precedenti testi normativi. Tali poteri, in particolare, contemplavano la possibilità per l'autorità di pubblica sicurezza di arrestare senza mandato e detenere un sospetto terrorista, per un arco temporale che è variato nel tempo dalle 48 ore ai 7 giorni<sup>61</sup>, in assenza del controllo dell'autorità giudiziaria, al fine di acquisire informazioni in relazione ad attività terroristiche. In tali casi, si trattava tuttavia di detenzioni strumentali all'instaurazione di un processo penale vero e proprio, sì che

---

<sup>57</sup> S. 10 § 5 e *Schedule 1* del *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act* del 1973.

<sup>58</sup> LOWRY D.R., *Internment: Detention without Trial in Northern Ireland*, cit., p. 308 ss.

<sup>59</sup> SPJUT R.J., *Internment and Detention without Trial in Northern Ireland 1971–1975: Ministerial Policy and Practice*, cit., p. 725 ss.

<sup>60</sup> Così anche la C.edu nel 1978; cfr. C.edu, *Irlanda c. Regno Unito*, cit., §§ 90–91.

<sup>61</sup> Sul punto, peraltro, si è pronunciata la Corte europea che, con la sentenza *Brogan e altri c. Regno Unito*, ha ritenuto la protrazione della detenzione oltre i quattro giorni in assenza di controllo dell'autorità giudiziaria contraria all'art. 5 § 3, che sancisce il diritto del detenuto ad essere tradotto al più presto dinanzi all'autorità giudiziaria (cfr. C.edu, plen., sent. 29 novembre 1988, *Brogan e altri c. Regno Unito*). Nel 1988, il Regno Unito decise così di invocare lo strumento derogatorio di cui all'art. 15 Cedu per legittimare la protrazione dello stato detentivo senza il controllo dell'autorità giudiziaria. L'attivazione della deroga mutò le prospettive di compatibilità convenzionale e il meccanismo detentivo fu, quella volta, "salvato" dalla C.edu nella sentenza *Brannigan e McBride c. Regno Unito*; cfr. C.edu, plen., sent. 25 maggio 1993, *Brannigan e McBride c. Regno Unito*.



non ci pare possano essere equiparate alle forme di detenzione preventiva sopra analizzate e, per tale motivo, non ci soffermeremo sull'analisi di esse<sup>62</sup>.

## 2.2. Il *Terrorism and Conspiracy Act* del 1998.

La conclusione nel 1998 del c.d. Accordo del Venerdì Santo avrebbe dovuto mettere, una volta per tutte, la parola fine ad una guerra civile costata più di 3.300 vite<sup>63</sup>, o quantomeno questi erano gli auspici. Tuttavia, il 15 agosto del 1998 una fazione dell'I.R.A. contraria al “cessate il fuoco” fece brillare una macchina piena di esplosivo vicino al Tribunale di Omagh, causando la morte di 28 civili e il ferimento di oltre 200 persone<sup>64</sup>. La reazione del legislatore britannico fu immediata, e nel giro di poco tempo fu approvato il *Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act* del 1998<sup>65</sup>.

Sebbene si tratti di un intervento normativo che non incide direttamente sul terreno della prevenzione, ci pare egualmente opportuno sintetizzare i suoi lineamenti essenziali in chiosa di questa rapida panoramica diacronica, poiché espressivo di quella medesima logica derogatoria che, come sopra visto, ha marcato profondamente la reazione britannica al terrorismo interno di natura politica e che marcherà, in futuro, la strategia di prevenzione personale dispiegata per fronteggiare il c.d. terrorismo islamico.

In prima battuta, si assiste all'introduzione di due correttivi procedurali volti ad agevolare la prova<sup>66</sup> – finalizzata alla successiva condanna – dell'appartenenza dell'imputato ad una delle c.d. “*proscribed organisations*”, le organizzazioni terroristiche vietate per legge: un primo, che sancisce l'ammissibilità quale prova della “*opinion*

---

<sup>62</sup> Per approfondimenti sul punto v. WALKER C., *The prevention of terrorism in British law*, cit., p. 156 ss.

<sup>63</sup> ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, cit., p. 171.

<sup>64</sup> Sul punto, v. DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit., p. 286 ss.

<sup>65</sup> Per approfondimenti sul punto v. DONOHUE L.K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, cit., p. 287 ss.; CAMPBELL C., *Two steps backwards: The Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy Act) 1998*, in *Criminal Law Review*, 1999, pp. 941–959; WALKER C., *The Bombs in Omagh and their Aftermath: The Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998*, in *Modern Law Review*, 62(6), novembre 1999, pp. 879–902.

<sup>66</sup> CAMPBELL C., *Two steps backwards: The Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy Act) 1998*, cit., p. 942.

*evidence*”<sup>67</sup> dell’ufficiale di polizia<sup>68</sup>; un secondo, che limita il diritto al silenzio dell’accusato, attraverso il riconoscimento della facoltà per l’autorità giudiziaria di inferire, anche elementi a carico, dal rifiuto del soggetto di rispondere alle domande rivoltegli nel corso delle indagini<sup>69</sup>.

Da un punto di vista sostanziale, invece, viene introdotta la possibilità di confiscare i beni impiegati a sostegno di un’organizzazione terroristica in caso di condanna<sup>70</sup>, nonché la nuova fattispecie di reato della “*conspiracy*” finalizzata a commettere un reato terroristico in territorio estero (o uno degli altri reati elencati dalla norma).

Infine, la legislazione in commento interviene con riferimento agli speciali poteri di arresto e detenzione già previsti dal *Prevention of Terrorism Act* del 1989, estendendone, in particolare, il raggio di applicazione a tutti quei procedimenti che vedevano coinvolti individui sospettati di appartenere ad una qualunque delle organizzazioni terroristiche elencate anche dal *Northern Ireland (Emergency Provisions) Act*<sup>71</sup>.

### 3. Poco prima dell’Undici settembre: il *Terrorism Act* del 2000.

Con l’avvento del nuovo secolo, complice anche una maggiore stabilità del processo di pacificazione nordirlandese, si attenuò la necessità di adottare provvedimenti di natura emergenziale e il Regno Unito decise di rimettere mano alla legislazione in materia di terrorismo, attraverso l’approvazione di un corposo testo normativo – nelle

---

<sup>67</sup> Per “*opinion evidence*” deve intendersi la testimonianza che abbia ad oggetto opinioni, convincimenti personali o inferenze sulla base dei fatti procedurali e non già formati sulla base di una diretta percezione del narrato. Tuttavia, come chiarito dal medesimo testo normativo, se la prova in parola era considerata pienamente ammissibile, d’altro canto l’individuo accusato di appartenere ad un’organizzazione terroristica non poteva essere rinviato a giudizio o condannato sulla base della mera dichiarazione dell’ufficiale di polizia.

<sup>68</sup> Così la s. 2A, §§ (2) e (3) del *Terrorism and Conspiracy Act* del 1998. Per approfondimenti sul punto v. CAMPBELL C., *Two steps backwards: The Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy Act) 1998*, cit., p. 943 ss.

<sup>69</sup> Ss. 3, 4, 5, 6 e 7 del *Terrorism and Conspiracy Act* del 1998. Anche in questo caso, tuttavia, l’inferenza, di per sé sola, non può essere considerata sufficiente per il rinvio a giudizio o la condanna del sospettato.

<sup>70</sup> S. 4 del *Terrorism and Conspiracy Act* del 1998.

<sup>71</sup> Cfr. sul punto, in particolare, WALKER C., *The Bombs in Omagh and their Aftermath: The Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998*, cit., p. 891.

intenzioni, di carattere permanente<sup>72</sup> – e per la prima volta applicabile in tutto lo Stato: il *Terrorism Act* del 2000.

Tale atto, che segnò «l’inizio di una nuova fase»<sup>73</sup> nella normazione antiterrorismo – ponendo «grande enfasi»<sup>74</sup> sul contrasto al terrorismo internazionale –, per il vero non interessa direttamente il settore della prevenzione, ma ci pare egualmente degno di nota, soprattutto in quanto ad esso si deve la ridefinizione della nozione di terrorismo<sup>75</sup>. La definizione legislativa allora introdotta – la cui estensione è piuttosto ampia<sup>76</sup> – avrà, infatti, una sorte felice, visto che sarà “esportata” in altri ordinamenti legislativi<sup>77</sup>, e, per quanto qui specificatamente interessa, sarà mantenuta quale punto di riferimento anche dai successivi provvedimenti legislativi in materia di prevenzione del terrorismo, dei quali ci occuperemo nel prosieguo.

Tre gli elementi che concorrono a delineare la latitudine concettuale del “terrorismo”: a) in primo luogo, deve trattarsi di una condotta o una minaccia che, alternativamente, implichi un grave atto di violenza nei confronti della persona o un danno grave alla proprietà, metta in pericolo la vita di una persona, crei un serio rischio per la salute o la sicurezza della popolazione o, infine, sia volta seriamente ad interferire o distruggere un sistema elettronico; b) in secondo luogo, tale condotta (o minaccia) deve essere volta ad influenzare il governo o intimidire la popolazione; c) infine, l’azione deve avere quale obiettivo quello di promuovere una «*political, religious or ideological cause*»<sup>78</sup>.

---

<sup>72</sup> Nel giro di un anno, infatti, a seguito degli attacchi terroristici sul suolo americano, tale testo sarà in parte modificato dall’*Anti-Terrorism, Crime and Security Act* del 2001, di cui ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

<sup>73</sup> WALKER C., *Clamping down on Terrorism in the United Kingdom*, cit., p. 1138.

<sup>74</sup> WALKER C., *Terrorism and criminal justice: past, present and future*, in *Criminal Law Review*, 2004, p. 55.

<sup>75</sup> Fino a quel momento, la nozione di terrorismo accolta era quella contenuta nel *Prevention of Terrorism Act* del 1989, s. 20 § 1. In base a tale atto normativo, in particolare, per terrorismo doveva intendersi «*the use of violence for political ends, and includes any use of violence for the purpose of putting the public or any section of the public in fear*».

<sup>76</sup> Parla di “*broad definition*”, tra gli altri, ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 255. Sul punto, v. altresì WALKER C., *The legal definition of “terrorism” in United Kingdom law and beyond*, in *Public Law*, 2007, pp. 331-352.

<sup>77</sup> Sottolinea tale profilo, ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 238 e 256 s.

<sup>78</sup> Questa, in particolare, la nozione contenuta nella s. 1 del *Terrorism Act*: «(1) In this Act “terrorism” means the use or threat of action where (a) the action falls within subsection (2), (b) the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public, and (c) the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause. (2) Action falls within this subsection if it (a) involves serious violence against a person, (b) involves serious damage to property, (c) endangers a person’s life, other than that of the

Al di là dell'operazione di "*actio finium regundorum*" condotta dalla nuova definizione di terrorismo, le otto sezioni<sup>79</sup> di cui si compone il *Terrorism Act* del 2000 sono state più che altro «*an occasion for clearer thinking rather than novel thinking*» e la maggior parte dei cambiamenti che «saltano all'occhio» sono di carattere formale più che sostanziale<sup>80</sup>.

Così ricostruito, per sommi capi, il "primo tempo" della storia britannica delle misure di prevenzione del terrorismo, passeremo ora ad analizzare quegli istituti a vocazione preventiva – il cui anno zero può essere fissato l'indomani degli attacchi dell'11 settembre 2001 – che, specificatamente, si rivolgono al terrorista "contemporaneo", soprattutto nella sua veste di terrorista c.d. islamico.

#### **4. Dopo le Torri Gemelle: il rafforzamento della disciplina preventiva operato dall'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act* (ATCSA) del 2001.**

L'eco degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 raggiunge, come già visto, l'Europa e anche nel Regno Unito "cambiano le regole del gioco"<sup>81</sup>. Di lì a due mesi,

---

person committing the action, (d) creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public, or (e) is designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electronic system. (3) The use or threat of action falling within subsection (2) which involves the use of firearms or explosives is terrorism whether or not subsection (1)(b) is satisfied. (4) In this section (a) "action" includes action outside the United Kingdom, (b) a reference to any person or to property is a reference to any person, or to property, wherever situated, (c) a reference to the public includes a reference to the public of a country other than the United Kingdom, and (d) "the government" means the government of the United Kingdom, of a Part of the United Kingdom or of a country other than the United Kingdom. (5) In this Act a reference to action taken for the purposes of terrorism includes a reference to action taken for the benefit of a proscribed organisation». Per approfondimenti sulla nozione di terrorismo introdotta dal *Terrorism Act* del 2000 v., ex multis, CARLILE A.C., *The Definition of Terrorism. A Report by Lord Carlile of Berriew Q.C., Independent Reviewer of Terrorism Legislation*, marzo 2007, disponibile in <https://www.gov.uk/government/publications/the-definition-of-terrorism-a-report-by-lord-carlile-of-berriew>; WALKER C., *The legal definition of "terrorism" in United Kingdom law and beyond*, cit., p. 331 ss.

<sup>79</sup> Queste, in particolare, le sezioni di cui si compone l'atto: "proscribed organisations"; "terrorist property"; "terrorist investigations"; "counter-terrorist powers"; "miscellaneous offences" e un sottoinsieme di norme relative al procedimento penale e ai poteri di polizia applicabili solo in Nord Irlanda.

<sup>80</sup> Così WALKER C., *Clamping down on Terrorism in the United Kingdom*, cit., p. 1139.

<sup>81</sup> Poco dopo gli attentati alle Torri gemelle, fu lo stesso primo ministro dell'epoca, Tony Blair, a dichiarare come «*the rules of the game have changed*», ciò che costituirà il *leitmotiv* alla base della produzione legislativa antiterrorismo di lì in avanti; cfr. ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, cit., p. 183.

infatti, il legislatore britannico approva un nuovo, «massiccio»<sup>82</sup> testo di legge in materia di prevenzione e repressione del terrorismo: l'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act* del 2001 (d'ora innanzi: ATCSA).

Suddiviso in 14 parti – che spaziano dalla revisione della legislazione in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo<sup>83</sup> e di *data retention*<sup>84</sup>, alla reintroduzione del reato di “*whitholding information*”, integrato dal rifiuto del soggetto di fornire informazioni che egli sappia essere rilevanti per prevenire o reprimere un reato terroristico<sup>85</sup>, sino alle disposizioni in materia di armi di distruzione di massa<sup>86</sup> – tale provvedimento normativo segna, per quanto qui interessa, “l’anno zero” della prevenzione personale del terrorismo nella sua veste attuale<sup>87</sup>.

In particolare, è a tale atto – come meglio vedremo nei paragrafi successivi – che si deve l’introduzione di uno degli istituti più controversi del sistema preventivo britannico: una forma di detenzione preventiva, di natura amministrativa e potenzialmente a tempo indeterminato, per quei sospetti terroristi stranieri che non possono essere espulsi e che, al contempo, non vengono attratti nelle maglie del sistema penale *stricto sensu*. La scelta compiuta dal legislatore britannico è quella di innestare tale meccanismo tra le maglie del diritto dell’immigrazione, così piegando quest’ultimo alle esigenze connesse al contrasto del terrorismo.

Tre, come meglio vedremo, i “vantaggi” connessi alla scelta di utilizzare l’*immigration law* quale strumento di prevenzione del terrorismo: a) la possibilità di utilizzare a sostegno dell’adozione della misura “*closed materials*”, vale a dire informazioni confidenziali che viceversa non sarebbero ammesse in un procedimento penale vero e proprio<sup>88</sup>; b) la possibilità di avvalersi di uno *special advocate* – la cui funzione, come

---

<sup>82</sup> In tal senso, ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 263.

<sup>83</sup> *Part 1* e *Part 2* dell’ACTSA, rubricate rispettivamente “*Terrorist Property*” e “*Freezing Order*”.

<sup>84</sup> *Part 11* dell’ACTSA: “*Retention of Communications Data*”.

<sup>85</sup> *Part 13*, s. 117 dell’ACTSA. Per approfondimenti su tale fattispecie di reato, si rinvia a WALKER C., *Blackstone’s Guide to The Anti-Terrorism Legislation*, 2<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 124-131.

<sup>86</sup> *Part 6* dell’ACTSA.

<sup>87</sup> Per approfondimenti sulle parti dell’ACTSA delle quali non possiamo occuparci in questa sede, v. ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 263 ss.; TOMKINS A., *Legislating against terror: the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, in *Public Law*, 2002, pp. 205-220.

<sup>88</sup> Sottolinea tale profilo ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 273.

miglio vedremo, è quella di rappresentare gli interessi del sospetto terrorista nel procedimento d'appello – ove si tratti di un caso basato su un compendio probatorio che l'interessato non può conoscere per esigenze di sicurezza nazionale<sup>89</sup>; c) la “scarsa vincolatività” del sindacato giurisdizionale rispetto alle determinazioni dell'*Home Secretary*.

#### 4.1. L'introduzione dell'*indefinite detention* del sospetto terrorista straniero.

Come anticipato, la novità più rilevante in punto di prevenzione del terrorismo è l'introduzione di una forma di *indefinite detention without trial*<sup>90</sup> dei “cittadini stranieri” (*foreign non-nationals*) sospettati di terrorismo internazionale; istituto, questo, che «riecheggia lo spettro» dell'*internment*<sup>91</sup>.

La *ratio* che soggiace all'introduzione di tale misura è quella di “colmare il vuoto”, attraverso lo strumento preventivo, in quel ventaglio di situazioni in cui il soggetto sospettato di terrorismo internazionale non può né essere sottoposto a procedimento penale – vuoi per insufficienza del compendio probatorio, vuoi per l'opportunità di non dover rivelare «prove sensibili»<sup>92</sup> che potrebbero compromettere future indagini –, né essere espulso, in ragione dell'esistenza di un rischio che costui sia sottoposto a tortura, trattamenti inumani o degradanti ai sensi dell'art. 3 Cedu o a pena di morte ex art. 1 Prot. n. 6 Cedu. In tali ipotesi – come sopra ricordato<sup>93</sup> – grava, infatti, sugli Stati il divieto di carattere assoluto di *refoulement* anche laddove, sull'altro piatto della bilancia, pesino esigenze di prevenzione del terrorismo e di sicurezza nazionale<sup>94</sup>.

Apparendo inaccettabile, agli occhi del legislatore britannico, rinunciare ad intervenire in tali ipotesi – lasciando dunque libero lo straniero – ecco che viene

---

<sup>89</sup> In tal senso, EWING K.D., *Bonfire on Liberties. New Labour, Human Rights, and the Rule of Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 231 ss.

<sup>90</sup> Questa la denominazione usualmente attribuita a tale istituto; cfr., *ex multis*, FENWICK H., *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: A Proportionate Response to 11 September*, in *Modern Law Review*, settembre 2002, p. 730.

<sup>91</sup> TOMKINS A., *Legislating against terror: the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, cit., p. 217.

<sup>92</sup> FENWICK H., *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: A Proportionate Response to 11 September?*, in *Mod. L. Rev* 724, 2002, p. 731.

<sup>93</sup> V. *supra*, cap. II, sez. II, par. 5.

<sup>94</sup> Sul punto v. anche TOMKINS A., *Legislating against terror: the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, cit., p. 212 ss.

introdotta questa forma di detenzione preventiva. La mera sussistenza di un sospetto, con le dovute precisazioni che a breve esamineremo, è sufficiente a innescare questo meccanismo privativo della libertà personale, funzionale non già alla futura instaurazione di un procedimento penale – né tantomeno allo svolgimento di un procedimento in corso –, quanto piuttosto all'estromissione dal consorzio civile di un soggetto che si teme possa commettere un reato terroristico.

Tuttavia, trattandosi di detenzione “sganciata” dal processo penale e dall'eventuale instaurazione del procedimento finalizzato all'espulsione del soggetto – ipotesi, queste, contemplate dall'art. 5 § 1, lett. c) e f) Cedu –, essa costituisce un “caso di scuola” di privazione della libertà personale non sussumibile in alcuna delle ipotesi derogatorie tassativamente indicate dall'art. 5 Cedu e, come tale, incompatibile al metro della Convenzione<sup>95</sup>.

#### 4.1.1. La necessità della deroga ai sensi dell'art. 15 Cedu.

L'unica via per introdurre un tale istituto, mettendosi al contempo al riparo da qualsivoglia censura dei giudici di Strasburgo, era quella di invocare il meccanismo derogatorio di cui all'art. 15 Cedu<sup>96</sup>, si da poter giustificare, alla luce dell'esistenza di una pubblica emergenza che minaccia la vita della nazione, un'ipotesi di privazione della libertà personale viceversa non consentita, sempreché quest'ultima possa essere considerata “strettamente necessaria”<sup>97</sup> a far fronte alla minaccia, *i.e.* prevenire il compimento di attentati terroristici.

In effetti, questa è proprio la via intrapresa dal Regno Unito. Il 12 novembre del 2001, infatti, il Parlamento approvò lo *Human Rights Act 1998 (Designated Derogation) Order 2001*<sup>98</sup> emesso dal governo; provvedimento destinato ad entrare in vigore il giorno

---

<sup>95</sup> Sul punto si rimanda a quanto detto *supra*, cap. II, sez. II, par. 2.

<sup>96</sup> In tal senso anche FENWICK H., *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: A Proportionate Response to 11 September?*, cit., p. 732.

<sup>97</sup> Questa è, infatti, come sopra abbiamo già avuto modo di rilevare, una delle condizioni richieste dall'art. 15 ai fini della legittimità della deroga.

<sup>98</sup> SI 2001/3644, disponibile in <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2001/3644/contents/made>. Noto anche come “*Derogation Order*”, è l'atto con il quale, nell'ordinamento giuridico del Regno Unito, lo Stato invoca l'esercizio del diritto di deroga.

successivo. Queste, in particolare, le motivazioni addotte circa l'esistenza di un'emergenza pubblica:

«The terrorist attacks in New York, Washington, D.C. and Pennsylvania on 11<sup>th</sup> September 2001 resulted in several thousand deaths, including many British victims and others from 70 different countries. In its resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001), the United Nations Security Council recognised the attacks as a threat to international peace and security. The threat from international terrorism is a continuing one. In its resolution 1373 (2001), the Security Council, acting under Chapter VII of the United Nations Charter, required all States to take measures to prevent the commission of terrorist attacks, including by denying safe haven to those who finance, plan, support or commit terrorist attacks. There exists a terrorist threat to the United Kingdom from persons suspected of involvement in international terrorism. In particular, there are foreign nationals present in the United Kingdom who are suspected of being concerned in the commission, preparation or instigation of acts of international terrorism, of being members of organisations or groups which are so concerned or of having links with members of such organisations or groups, and who are a threat to the national security of the United Kingdom. As a result, a public emergency, within the meaning of Article 15(1) of the Convention, exists in the United Kingdom»<sup>99</sup>.

Una volta approvato tale provvedimento, il Regno Unito ha poi provveduto a dare notizia dell'avvenuta deroga al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

#### 4.1.2. La disciplina della "indefinite detention".

Cominciando dall'ambito di applicazione soggettivo, l'internamento può essere disposto, come in parte accennato, solo in presenza di due condizioni: in primo luogo, deve trattarsi di un individuo straniero sospettato di terrorismo internazionale, con esclusione totale dei cittadini britannici; in secondo luogo, tale *status* di "sospetto terrorista" deve essere "certificato" dall'*Home Secretary*<sup>100</sup>, «*as a substitute for a trial*»<sup>101</sup>.

A sua volta, l'attestazione di un tale *status* è subordinata alla sussistenza di due presupposti: a) un ragionevole motivo per ritenere che la permanenza del soggetto nel

---

<sup>99</sup> SI 2001/3644, cit., p. 2.

<sup>100</sup> Così la s. 21 dell'ACTSA.

<sup>101</sup> FENWICK H., *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: A Proportionate Response to 11 September?*, cit., p. 733.



territorio britannico costituisca un rischio per la sicurezza nazionale; b) un ragionevole sospetto che l'individuo in questione sia un terrorista, dovendosi intendere tale colui che sia membro o appartenga ad un'organizzazione terroristica internazionale<sup>102</sup>, oppure sia coinvolto – o sia stato coinvolto – nella pianificazione, istigazione o commissione di un atto di terrorismo internazionale<sup>103</sup>.

Più nello specifico, il potere riconosciuto all'*Home Secretary* di “etichettare” un soggetto come sospetto terrorista straniero può essere esercitato solo nei confronti di quegli individui che, ai sensi della *section 22* dell'ACTSA, possono essere destinatari di una delle tipologie di «*immigration controls*» ivi menzionate<sup>104</sup> e che, tuttavia, non possono essere espulsi, né altrimenti allontanati in ragione di «*a point of law which wholly or partly relates to an international agreement*»<sup>105</sup> – quali i divieti di espulsione ai sensi degli articoli 3 e 1 Prot. n. 6 Cedu cui abbiamo fatto cenno sopra –, oppure in virtù di «*a practical consideration*»<sup>106</sup>, quale, ad esempio, l'insussistenza di un “paese sicuro” verso il quale espellere il soggetto o l'insussistenza di accordi con il paese di destinazione<sup>107</sup>.

Ove sussistano tutti i presupposti appena menzionati, lo straniero può essere detenuto per un arco di tempo potenzialmente illimitato.

Il provvedimento amministrativo non è sottoposto a convalida giudiziaria. Tuttavia, viene riconosciuta la possibilità per l'internato di contestare la legittimità delle determinazioni dell'*Home Secretary* attraverso la proposizione dell'appello, entro tre mesi dal rilascio della certificazione, dinanzi alla *Special Immigration Appeal Commission*<sup>108</sup> – meglio nota con l'acronimo SIAC –, una commissione speciale originariamente istituita dallo *Special Immigration Appeals Commission Act* del 1997 per decidere sui casi di

---

<sup>102</sup> La nozione di terrorismo accolta dall'ACTSA è quella contenuta nel *Terrorism Act* del 2000.

<sup>103</sup> Interessante rilevare come la formulazione delle norme in esame sia parametrata esclusivamente al terrorismo internazionale, così lasciando fuori il terrorismo “domestico”; cfr. sul punto WALKER C., *Keeping Control of Terrorists Without Losing Control of Constitutionalism*, cit., p. 1405.

<sup>104</sup> Sul punto v. FENWICK H., PHILLIPSON G., *Legislative over-breadth, democratic failure and the judicial response: fundamental rights and the UK's anti-terrorist legal policy*, in RAMRAY V.V., HOR M., ROACH K. (a cura di), *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, p. 466.

<sup>105</sup> Così la s. 22, § 1 lett. a) dell'ACTSA.

<sup>106</sup> Questa l'ipotesi contemplata dalla s. 22, § 1 lett. b) dell'ACTSA.

<sup>107</sup> Così FENWICK H., *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: A Proportionate Response to 11 September?*, cit., p. 735.

<sup>108</sup> Così la s. 25 dell'ACTSA.

immigrazione irregolare, e composta di solito da un giudice della *High Court*, un esperto in materia di immigrazione e un “*intelligence expert*”<sup>109</sup>, nominati dal *lord Chancellor*<sup>110</sup>.

La commissione, in particolare, può rigettare l’appello oppure, ove ritenga insussistenti i presupposti di legge necessari al rilascio della certificazione, o altre ragioni per le quali questa comunque non doveva essere emessa, annullarla. La decisione della commissione è a sua volta ricorribile dinanzi alla Corte d’appello.

A parte il giudizio d’appello, rimesso all’attivazione dell’individuo, l’ACTSA prevede una seconda “via” tramite la quale la certificazione è sottoposta a scrutinio giurisdizionale. Quest’ultima si sostanzia nell’obbligo, posto in capo alla stessa SIAC dalla *section 26*, di effettuare una «*first review of each certificate [...] as soon is reasonably practicable after the expiry of the period of six months beginning with the date on which the certificate is issued*»<sup>111</sup>. Decorsi sei mesi dall’inizio dell’internamento, dunque, la commissione deve verificare la permanenza dei presupposti che, *ab origine*, avevano condotto alla restrizione della libertà personale.

Oltre a tale primo sindacato giurisdizionale, la SIAC ha altresì l’obbligo di sottoporre a revisione periodica trimestrale ogni certificato emesso dall’*Home Secretary* e il sospetto terrorista, tra una revisione e l’altra, può richiedere una *judicial review* intermedia in caso di mutamento delle circostanze.

Secondo le stime, si calcola che tra il 19 dicembre del 2001 – cinque giorni dopo l’entrata in vigore dell’ACTSA – e il 2004, circa 17 stranieri sospettati di terrorismo siano

---

<sup>109</sup> MURPHY C.C., *Counter-Terrorism and the Culture of Legality: The Case of Special Advocates*, in *King’s Law Journal*, 2015, p. 25.

<sup>110</sup> Nominato dal sovrano, il lord Cancelliere ricopriva, fino al 2005, tre cariche: era il capo del potere giudiziario, un ministro e, al contempo, Speaker per la *House of Lords*. Tra le sue funzioni quale potere giudiziario vi era in particolare quella di presiedere la *House of Lords* quando operava quale corte di ultima istanza, nominare i magistrati delle più alte giurisdizioni, vigilare sull’amministrazione delle Corti; cfr. voce *Lord Chancellor, Dictionary of Law*, 9ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2018.

<sup>111</sup> Tuttavia, qualora il sospetto terrorista proponga appello prima del decorso di tale arco temporale, il termine entro il quale deve intervenire il controllo giurisdizionale decorre dal momento in cui diviene definitiva la decisione d’appello.

stati detenuti sulla base di tale misura preventiva, la maggior parte dei quali nella prigione londinese di *Belmarsh*<sup>112</sup>.

Tre i profili di criticità dello schema procedurale che regge l'internamento del sospetto terrorista.

Il primo è rappresentato dal materiale probatorio sulla base del quale l'*Home Secretary* prima, la SIAC poi, decidono in ordine allo *status* di sospetto terrorista e alla detenzione che ad esso consegue. Tali determinazioni, infatti, possono essere assunte sulla base di “*closed materials*”, vale a dire materiale probatorio coperto da segreto per esigenze di sicurezza nazionale, che: a) non sarebbero considerati ammissibili in alcun procedimento penale; b) non possono in alcun modo essere conosciuti dall'interessato, così frustrando l'esercizio del diritto di difesa; b) possono provenire anche da servizi segreti stranieri, ancorché in relazione ad essi possa sussistere il dubbio che siano state estorte attraverso la tortura o tecniche di interrogatorio avanzate.

Il secondo profilo di criticità, strettamente correlato al precedente, è il fatto che, ove entri in gioco materiale secretato in nome delle esigenze di sicurezza nazionale, nel corso del procedimento dinanzi alla SIAC gli interessi del sospetto terrorista sono rappresentati da uno speciale ufficio, quello dello *Special Advocate*, che, pur rappresentando gli interessi dell'appellante, «*does not act for the appellant and the appellant is not his client*»<sup>113</sup>. Trattandosi di materiale segreto, infatti, esso non può essere conosciuto né dall'internato né dal suo difensore – i quali dunque non possono nemmeno partecipare a quella fase dell'udienza –, ma solo dall'avvocato speciale che, nominato dall'*Attorney General*<sup>114</sup>, è l'unico soggetto processuale autorizzato a conoscere tutto il compendio probatorio e ad effettuare richieste in relazione ad esso nell'interesse dell'internato<sup>115</sup>. Tuttavia, dal momento in cui costui viene a conoscenza dei *closed*

---

<sup>112</sup> EWING K.D., *Bonfire on Liberties. New Labour, Human Rights, and the Rule of Law*, cit., p. 229. Peraltro, come riportato dall'Autore, le condizioni detentive erano precarie al punto che tale prigione fu ribattezzata dalla stampa, con un gioco di parole, *Hellmarsh*.

<sup>113</sup> Così lo *Special Advocates' Support Office* si è pronunciato nel 2006, in EWING K.D., *Bonfire on Liberties. New Labour, Human Rights, and the Rule of Law*, cit., p. 232.

<sup>114</sup> L'*Attorney General* è il principale “*law officer*” della Corona è il massimo consulente legale del governo; cfr. voce *Attorney General*, *Dictionary of Law*, cit.

<sup>115</sup> S. 5 § 3 (b) dello *Special Immigration Appeals Commission Act* del 1997.

*materials*, gli è preclusa la facoltà di comunicare con l'internato, con evidente frustrazione del diritto a predisporre adeguate linee difensive<sup>116</sup>.

Il terzo profilo di criticità, infine, attiene ai poteri riconosciuti all'*Home Secretary* nel caso di annullamento della certificazione da parte del SIAC. Una tale decisione dell'autorità giurisdizionale, in particolare, non mette definitivamente "al riparo" lo straniero dalla possibilità di essere internato nuovamente: la *section 26*, infatti, prevede che, dopo l'annullamento, l'*Home Secretary* possa emettere, nei confronti dello stesso individuo, una nuova certificazione sia in ragione di un «*change of circumstances*», sia di un non meglio precisato «*otherwise*»; al punto che non pare affatto peregrino parlare di "scarsa vincolatività" della *res iudicata*<sup>117</sup>.

Tale strumento di detenzione preventiva ha suscitato, sin da subito – anche in ragione dei profili appena evidenziati –, numerose critiche. Tra queste, in particolare, vale la pena segnalare quella proveniente dal Commissario europeo dei diritti umani che, nel suo parere 1/2002 del 28 agosto 2002, si è così espresso a proposito della detenzione amministrativa:

«The section would appear to permit the indefinite detention of an individual suspected of having links with an international terrorist organisation irrespective of its presenting a direct threat to public security in the United Kingdom and perhaps, therefore, of no relation to the emergency originally requiring the legislation under which his Convention rights may be prejudiced. Another anomaly arises in so far as an individual detained on suspicion of links with international terrorist organisations must be released and deported to a safe receiving country should one become available. If the suspicion is well-founded, and the terrorist organisation a genuine threat to UK security, such individuals will remain, subject to possible controls by the receiving state, at liberty to plan and pursue, albeit at some distance from the United Kingdom, activity potentially prejudicial to its public security. It would appear, therefore, that the derogating measures of the Anti-Terrorism, Crime and Security Act allow both for the detention of those presenting no direct threat to the United Kingdom and for the release of those of whom it is

---

<sup>116</sup> FENWICK H., PHILLIPSON G., *Legislative over-breadth, democratic failure and the judicial response: fundamental rights and the UK's anti-terrorist legal policy*, cit., p. 471 ss.

<sup>117</sup> Sottolinea tale profilo TOMKINS A., *Legislating against terror: the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, cit., pp. 217-218.

alleged that they do. Such a paradoxical conclusion is hard to reconcile with the strict exigencies of the situation»<sup>118</sup>.

Sin da subito, dunque, le fondamenta di tale istituto cominciarono a vacillare, fino a quando esso perse definitivamente stabilità nel 2004, quando – come meglio vedremo nel paragrafo successivo – l'*House of Lords* dichiarò l'illegittimità di tale disposizione al metro della Cedu.

4.1.3. (segue) *L'incompatibilità convenzionale dell'indefinite detention: il c.d. "caso Belmarsh"*.

Tutti i "nodi vengono al pettine" e non ci volle molto tempo prima che le criticità sin da subito sollevate con riferimento al nuovo strumento di prevenzione del terrorismo si trasformassero in censure giudiziarie vere e proprie.

Per prima, la stessa *Special Immigration Appeal Court*, chiamata a pronunciarsi sul ricorso di nove sospetti terroristi detenuti nella prigione di *Belmarsh*, dichiarò, con sentenza del 30 luglio 2002<sup>119</sup>, che i poteri concessi all'*Home Secretary* dalla *Part 4* dell'*ACTSA* fossero incompatibili con la Cedu – che, nell'ordinamento inglese, produce effetti per il tramite dello *Human Rights Act* del 1998 – sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, tali poteri furono giudicati discriminatori, nella misura in cui potevano essere esercitati solo nei confronti dei sospetti terroristi stranieri, con conseguente violazione dell'art. 14 Cedu:

«If there is to be an effective derogation from the right to liberty enshrined in Article 5 in respect of suspected international terrorists – and we can see powerful arguments in favour of such a derogation – the derogation ought rationally to extend to all irremovable suspected international terrorists. It would properly be confined to the alien section of the population only if, as [counsel for the appellants] contends, the threat stems exclusively or almost exclusively from that alien section.

---

<sup>118</sup> Parere riportato in *A and Others v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56, 16 dicembre 2004, § 34.

<sup>119</sup> *Special Immigration Appeals Commission, A v. Secretary of State for the Home Department*, 20 luglio 2002, [2002] H.R.L.R. 45.

But the evidence before us demonstrates beyond argument that the threat is not so confined. There are many British nationals already identified – mostly in detention abroad – who fall within the definition of ‘suspected international terrorists’, and it was clear from the submissions made to us that in the opinion of the [Secretary of State] there are others at liberty in the United Kingdom who could be similarly defined. In those circumstances we fail to see how the derogation can be regarded as other than discriminatory on the grounds of national origin»<sup>120</sup>.

In secondo luogo, poi, tali poteri furono giudicati sproporzionati, nella misura in cui difettava una «*reasonable relationship*»<sup>121</sup> tra i mezzi impiegati – i.e. la privazione della libertà personale – e l’obiettivo perseguito, vale a dire la prevenzione del terrorismo.

Tale decisione fu, tuttavia, ribaltata dalla Corte d’Appello che, sollecitata dal governo, si pronunciò nel senso della piena legittimità della misura derogatoria introdotta in nome della prevenzione del terrorismo<sup>122</sup>. Più in particolare, i giudici di seconda istanza ritennero che «*the emergency which the government believes to exist justifies the taking of action which would not otherwise be acceptable*»<sup>123</sup>.

Il caso giunse quindi di fronte alla *House of Lords*, quale giudice di ultima istanza, che si pronunciò, nell’epocale sentenza *A and Others v. Secretary of State for the Home department*<sup>124</sup> – con una maggioranza di otto contro uno –, nel senso della incompatibilità della detenzione preventiva al metro della Cedu.

Due, in particolare, i principi alla luce dei quali la *House of Lords* ha dichiarato l’incompatibilità convenzionale della forma di detenzione amministrativa di cui si discute: la proporzionalità e il divieto di discriminazione.

Quanto al primo profilo, i *Lords* hanno ritenuto che l’istituto dell’*indefinite detention without trial* non fronteggiasse la minaccia terroristica in maniera razionale, costituendo, al contrario, una risposta sproporzionata alla situazione d’emergenza all’epoca sussistente. Tre i passaggi argomentativi chiave per pervenire a tale conclusione.

---

<sup>120</sup> *Ibidem*, §§ 94-95.

<sup>121</sup> Così, commentando la sentenza, FENWICK H., *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: A Proportionate Response to 11 September?*, cit., p. 762.

<sup>122</sup> *A, X and Y, and Others v Secretary of State for the Home Department*, 25 ottobre 2002, [2002] EWCA Civ 1502, [2004] QB 335.

<sup>123</sup> *Ibidem*, § 64.

<sup>124</sup> *A and Others v Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56, 16 dicembre 2004.

In primo luogo, a parere della Corte, la sproporzione deriverebbe dal fatto che lo schema detentivo introdotto dall'ACTSA si applicasse solo agli stranieri sospettati di terrorismo internazionale, così lasciando "scoperte" le minacce provenienti dai cittadini britannici, pure sospettati di terrorismo. E ciò a dispetto del fatto che – come evidenziato da Lord Bingham – «*it seems plain that the threat to the United Kingdom did not derive solely from foreign nationals or from foreign nationals whom it was unlawful to deport*»<sup>125</sup>. Il cuore di tale passaggio argomentativo – che, come vedremo a breve, integrerà anche, di per sé solo, la seconda censura della *House of Lords* – è proprio la condivisione di quanto sottolineato, *quasi ad absurdum*, dai ricorrenti:

«If the threat presented to the security of the United Kingdom by UK nationals suspected of being Al-Qaeda terrorists or their supporters could be addressed without infringing their right to personal liberty, it is not shown why similar measures could not adequately address the threat presented by foreign nationals»<sup>126</sup>.

In secondo luogo, pesa nel senso della sproporzione della misura il fatto che, ai sensi dell'ACTSA, i sospetti terroristi internazionali potessero lasciare spontaneamente il territorio del Regno Unito quale alternativa rispetto alla detenzione amministrativa, così di fatto potendo continuare a rappresentare una minaccia altrove.

In terzo luogo, infine, viene censurata la tecnica legislativa impiegata nella formulazione della norma: essa, infatti, consentiva che la misura detentiva fosse applicata non solo nei confronti degli individui sospettati di essere membri (o comunque fornire supporto) di Al-Qaeda – l'organizzazione terroristica da cui proviene la minaccia che ha giustificato la deroga alla Convenzione – ma anche nei confronti di tutti coloro che fossero sospettati di appartenere ad una qualunque delle organizzazioni terroristiche alle quali, tuttavia, la deroga non si riferisce<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, § 32.

<sup>126</sup> *Ibidem*, § 31.

<sup>127</sup> Per approfondimenti sull'iter argomentativo della *House of Lords v. TOMKINS A., Reading of A v Secretary of State for the Home Department*, in *Public Law*, 2005, p. 262 ss.

La seconda censura – strettamente connessa al sindacato di proporzionalità, nonché considerata quale argomento “decisivo”<sup>128</sup> – colpisce, invece, la natura discriminatoria della detenzione amministrativa. In particolare, l’applicabilità della misura ai soli sospetti terroristi stranieri, con esclusione dei cittadini britannici, determinava, a parere dei giudici, un’ingiustificata disparità di trattamento. Se, infatti, l’obiettivo dello schema detentivo era quello di proteggere il territorio del Regno Unito dagli attacchi terroristici – e non già controllare l’immigrazione – non sussisteva, a parere della *House of Lords*, alcuna ragione oggettiva per considerare i sospetti terroristi in maniera diversa sulla base della nazionalità o dell’*immigration status*.

La sentenza della Corte bocciava, dunque, senza possibilità di “esami di riparazione”, la detenzione amministrativa introdotta dall’ACTSA.

Di tutta evidenza l’importanza di una tale presa di posizione. In un momento di grande allarme sociale, infatti, tali parole appaiono il frutto di un grande senso di responsabilità della Corte<sup>129</sup> che, pur a fronte di innegabili minacce alla sicurezza nazionale, mostra di non cedere il passo dinanzi all’obbligo di censurare i provvedimenti lesivi dei diritti fondamentali. Parafrasando le parole di Lord Hoffmann:

«The real threat to the life of the nation, in the sense of a people living in accordance with its traditional laws and political values, comes not from terrorism but from laws such these»<sup>130</sup>.

Peraltro, non passerà molto tempo prima che, alla bocciatura proveniente dalla suprema giurisdizione britannica, si aggiunga la condanna da parte della Corte europea dei diritti dell’uomo.

---

<sup>128</sup> In tal senso, v. EWING K.D., *Bonfire on Liberties. New Labour, Human Rights, and the Rule of Law*, cit., p. 237.

<sup>129</sup> Per una riflessione critica su tale sentenza, v. TOMKINS A., *Reading of A v Secretary of State for the Home Department*, cit., p. 259 ss.

<sup>130</sup> *A and Others v Secretary of State for the Home Department*, cit., § 97.



4.1.4. (segue) *La messa al bando della Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza A and Others v. United Kingdom.*

Cinque anni dopo la “*Belmarsh litigation*”, i principi affermati dalla *House of Lords* sono stati ribaditi – fatta eccezione per la posizione peculiare di due ricorrenti – dalla grande camera della Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *A and Others v. United Kingdom* del 19 febbraio 2009<sup>131</sup>.

La “severa bocciatura” proveniente dalla Corte di ultima istanza britannica, infatti, non solo non aveva efficacia vincolante per l'*Home Secretary*<sup>132</sup> – tant'è che, di fatto, i ricorrenti “vittoriosi” sono rimasti in stato detentivo sino al 10-11 marzo 2005, momento in cui l'istituto della detenzione amministrativa sarebbe stato sostituito dal regime dei *Control Orders*, di cui parleremo a breve<sup>133</sup> –, ma, soprattutto, non legittimava i ricorrenti ad agire in giudizio per ottenere alcuna misura risarcitoria per l'illegittima detenzione subita. Ecco perché i detenuti di *Belmarsh* decisero di rivolgersi alla Corte EDU.

I giudici di Strasburgo, in particolare, esclusero – al pari della Corte britannica – la compatibilità convenzionale della detenzione amministrativa introdotta nel 2001.

Pur riconoscendo l'esistenza, all'epoca in cui tale istituto fu introdotto, di una situazione qualificabile in termini di emergenza pubblica che minaccia la vita della nazione (situazione che, dunque, giustificava la legittimità dell'esercizio del diritto di deroga *ex art. 15 Cedu*), la Corte EDU ritiene che tale misura preventiva non fosse «*strictly required by the exigencies of the situation*», proprio per difetto di proporzionalità della stessa<sup>134</sup>. Dirimente anche nell'argomentare della Corte europea il fatto che lo schema detentivo discriminasse in maniera ingiustificata – cioè non supportata da sufficienti ragioni obiettive – tra cittadini britannici e stranieri<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> Corte EDU, grande camera, sent. 19 febbraio 2009, *A and Others v. United Kingdom*.

<sup>132</sup> Ai sensi della s. 4 dello *Human Rights Act* del 1998, infatti, «*if the court is satisfied that the provision is incompatible with a Convention right, it may make a declaration of that incompatibility*», ma «*a declaration under this section (“a declaration of incompatibility”): a) does not affect the validity, continuing operation or enforcement of the provision in respect of which it is given; and b) is not binding on the parties to the proceedings in which it is made*».

<sup>133</sup> Sul punto v. *infra*, § 5.

<sup>134</sup> Corte EDU, *A and Others v. United Kingdom*, cit., § 182 ss.

<sup>135</sup> *Ibidem*, § 190.

Inoltre, la Corte EDU, chiamata a pronunciarsi anche su taluni profili procedurali, coglie l'occasione per chiarire se, e in che termini, un procedimento, quale quello di fronte alla SIAC, basato su “*closed materials*” e con un ruolo preponderante degli *Special Advocates*, possa considerarsi convenzionalmente compatibile. Al di là delle determinazioni assunte con riferimento alla situazione peculiare di ciascun ricorrente, infatti, la C.edu coglie l'occasione per “mettere qualche puntino sulle i”.

Punto di partenza dell'intero percorso argomentativo della Corte europea è l'affermazione circa la necessità di bilanciare l'interesse pubblico a mantenere segrete informazioni rilevanti ai fini di tutela della sicurezza nazionale – e a garanzia dell'efficacia di future indagini – con il diritto del sospetto terrorista a godere di un equo processo, tanto più in situazioni in cui è in gioco la privazione della libertà personale per un lasso considerevole di tempo. Ciò si traduce, inevitabilmente, nella necessità che l'individuo sia a messo a conoscenza di quante più possibili informazioni circa le allegazioni e le prove sussistenti a suo carico, nei limiti della protezione della sicurezza nazionale e della sicurezza della collettività<sup>136</sup>.

Tuttavia, ove la “*full disclosure*” non sia possibile, ai sensi dell'art. 5 § 4 Cedu è necessario che le difficoltà nella predisposizione di un'adeguata difesa – che discendono, per l'appunto, dalla secretazione del materiale rilevante – siano “controbilanciate” in maniera tale che l'individuo possa davvero contestare le accuse che gli sono rivolte<sup>137</sup>.

Ed è proprio nella predisposizione di questo adeguato “sistema di contromisure” che il ruolo di un ufficio, quale quello dello *Special Advocate*, può rivelarsi determinante a parere della Corte: «*testing the evidence and putting arguments on behalf of the detainee during the closed hearings*»<sup>138</sup>. Perché egli possa svolgere un tale ruolo, tuttavia, è necessario, a parere dei giudici di Strasburgo, che il sospetto terrorista disponga di sufficienti informazioni sul caso costruito, sì da poter indirizzare la predisposizione delle proprie linee difensive.

La compatibilità convenzionale di un procedimento quale quello in discussione è dunque subordinata, a parere dei giudici di Strasburgo, dal *quantum* di materiale che

---

<sup>136</sup> *Ibidem*, §§ 216-217.

<sup>137</sup> *Ibidem*, § 218.

<sup>138</sup> *Ibidem*, § 220.

viene effettivamente messo a disposizione del sospetto terrorista. Tre, in particolare, le situazioni prospettate<sup>139</sup>:

a) se la maggior parte del compendio probatorio è messo a disposizione del ricorrente e l'“*open material*” gioca un ruolo determinante, il ricorrente è posto, a tutti gli effetti, nella situazione di confutare le accuse che gli sono rivolte, con conseguente compatibilità convenzionale del procedimento;

b) del pari, è compatibile al metro della Cedu quel procedimento in cui, nonostante la maggior parte delle prove e delle informazioni siano coperte da segreto, «*the allegations contained in the open material were sufficiently specific, it should have been possible for the applicant to provide his representatives and the special advocate with information with which to refute them, if such information existed, without his having to know the detail or sources of the evidence which formed the basis of the allegations*»;

c) viceversa, è convenzionalmente illegittimo il procedimento in cui «*the open material consisted purely of general assertions and SIAC's decision to uphold the certification and maintain the detention was based solely or to a decisive degree on closed material*».

Infine, la Corte europea censura l'inesistenza, all'epoca dei fatti, di meccanismi risarcitori a compensazione dell'illegittima detenzione subita: ove sia accertata una privazione della libertà personale non compatibile con il quadro dei diritti umani, il soggetto deve sempre poter beneficiare di una forma di ristorazione.

## 5. Il *Prevention of Terrorism Act* (PTA) del 2005.

L'impossibilità di continuare a ricorrere all'*indefinite detention* quale misura di prevenzione del terrorismo – attesa la severa bocciatura della *House of Lords* cui abbiamo appena accennato, cui poi si aggiungerà quella della Corte EDU – induce il legislatore britannico, anche sulla scia dell'emergenza creata dagli attacchi di Madrid del 2004, ad ideare nuovi strumenti preventivi. È in un tale contesto, dunque, che prende vita il

---

<sup>139</sup> *Ibidem*, § 120.

*Prevention of Terrorism Act* del 2005 (d'ora innanzi PTA)<sup>140</sup>, cui – per quanto qui specificatamente interessa – si deve l'introduzione di una nuova tipologia di misure personali di prevenzione del terrorismo: i *Control Orders*.

Ad essi fu affidato, in prima battuta, il compito di sottoporre ad un “regime di controllo” quei medesimi soggetti fino a qualche giorno prima detenuti, così sostituendosi, senza soluzione di continuità, ai provvedimenti privativi della libertà personale<sup>141</sup>.

La novità principale di tali provvedimenti consiste nel fatto che essi possono essere applicati sia agli stranieri presenti nel Regno Unito<sup>142</sup> – soprattutto nelle ipotesi in cui non sia possibile provvedere ad una loro espulsione in ragione dell'operare del principio di *non refoulement* di matrice convenzionale – sia ai cittadini britannici, così venendo meno quella disparità di trattamento posta a fondamento della condanna da parte della *House of Lords*.

Nonostante l'intento del legislatore di porre tali provvedimenti al riparo da censure in punto di divieto di discriminazione e proporzionalità<sup>143</sup> – come meglio vedremo nei paragrafi che seguono – i *control orders* furono esposti, al pari della “vecchia” detenzione preventiva, a severe critiche e a numerosi dubbi di compatibilità convenzionale, al punto che, dopo qualche anno, il legislatore si troverà di nuovo di fronte all'inevitabile decisione di provvedere ad un ripensamento degli istituti cui affidare la prevenzione personale del terrorismo.

---

<sup>140</sup> Il *Prevention of Terrorism Act*, rubricato “*An Act to provide for the making against individuals involved in terrorism-related activity of orders imposing obligations on them for purposes connected with preventing or restricting their further involvement in such activity; to make provision about appeals and other proceedings relating to such orders; and for connected purposes*”, entrò in vigore l'11 marzo 2005.

<sup>141</sup> ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, cit., p. 185. Nello stesso senso, ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 283

<sup>142</sup> Sottolinea tale profilo WALKER C., *Keeping Control of Terrorists Without Losing Control of Constitutionalism*, cit., p. 1408.

<sup>143</sup> BATES E., *Anti-Terrorism Control Orders: Liberty and Security still in the Balance*, in *Legal Studies*, 2009, 29, p. 100.

### 5.1. I Control Orders.

Come accennato nel paragrafo precedente, la “risposta” del governo alla condanna nel caso *Belmarsh*<sup>144</sup> si è tradotta nell’introduzione di un nuovo strumento di prevenzione personale del terrorismo: i *Control Orders*.

L’etichetta di “*control orders*” abbraccia al suo interno tutti quei provvedimenti mediante i quali l’individuo viene sottoposto ad un regime di controllo attraverso l’imposizione di una serie di prescrizioni – diversamente modulabili caso per caso – «*for purposes connected with protecting members of the public from a risk of terrorism*»<sup>145</sup>.

Tali misure, come sopra accennato, sono applicabili sia ai cittadini sia agli stranieri e prescindono – al pari delle misure di prevenzione personali italiane – dalla previa commissione di un reato terroristico, potendo essere applicate nei confronti di soggetti mai incappati nelle maglie del sistema penale. Anzi, il terreno d’elezione di tali provvedimenti era proprio quel ventaglio di ipotesi in cui il soggetto non veniva sottoposto a procedimento penale per insufficienza del compendio probatorio a fondare una condanna al di là di ogni ragionevole dubbio, oppure per la volontà degli organi inquirenti di non “svelare”, nell’ambito del procedimento, informazioni confidenziali che si voleva mantenere segrete per esigenze di sicurezza nazionale o per non frustrare indagini in corso.

Nonostante si tratti di misure di natura formalmente civile, la dottrina ha fin da subito rilevato come i *control orders* determinino un così elevato grado di restrizioni alle libertà dell’individuo – in particolare alla libertà personale – che sarebbe difficile celarne

---

<sup>144</sup> Cfr. sul punto ZEDNER L., *Preventive Justice or Pre-Punishment? The Case of Control Orders*, in *Current Legal Problems*, 60 (1), 2007, p. 176. L’Autrice, in particolare, sottolinea come, sebbene la censura della *House of Lords* della detenzione preventiva prevista dall’ACTSA del 2001 «*was welcomed as a vigorous defence of the rule of law by the judiciary, it swiftly provoked legislative rejoinder by the government in the Prevention of Terrorism Act (PTA) 2005*». Nello stesso senso, BATES E., *Anti-Terrorism Control Orders: Liberty and Security still in the Balance*, cit., p. 99.

<sup>145</sup> Questa, in particolare, la nozione di *control order* contenuta nella s. 1, § 1 del PTA: «*an order against an individual that imposes obligations on him for purposes connected with protecting members of the public from a risk of terrorism*».

la natura sostanzialmente penale, si da meritare l'appellativo di «*hybrid civil–criminal measure[s]*»<sup>146</sup>.

Due, in particolare, le tipologie di provvedimenti che possono essere adottate in base alla nuova normativa: i *non-derogating orders* e i *derogating orders*. La differenza tra tali due tipologie risiede – come suggerisce il nome – nel fatto che attraverso un *non-derogating order* non possono essere imposte restrizioni incompatibili con il diritto alla libertà e alla sicurezza consacrato nell'art. 5 Cedu; restrizioni che invece sono ammesse, sebbene nei limiti stringenti cui accenneremo, dai *derogating orders*<sup>147</sup>.

Tale *discrimen*, come meglio vedremo nel prosieguo, si riverbera anche sul piano procedurale, a cominciare dalla competenza in ordine alla loro applicabilità: i primi, possono essere imposti dall'autorità amministrativa, nella persona dell'*Home Secretary*, fatta salva la possibilità di un limitato controllo della Corte; i secondi, invece, possono essere disposti solo dalla Corte, su proposta dell'*Home Secretary*<sup>148</sup>.

#### 5.1.1. (segue) I non-derogating orders.

Due i presupposti in presenza dei quali l'*Home Secretary* può applicare un *non-derogating order*:

a) un primo, di carattere oggettivo, esige che sussistano «*reasonable grounds for suspecting*» che l'individuo sia coinvolto – o sia stato coinvolto – in un'attività terroristica<sup>149</sup>, dovendosi intendere tale il compimento, la pianificazione o l'istigazione a commettere un atto di terrorismo, l'agevolazione o l'incitamento a compiere una delle precedente condotte, ancorché non accolti, nonché, infine, tutte quelle condotte che si sostanzino in un aiuto materiale o nel favoreggiamento personale di individui che si sappia o si abbia ragione di credere siano coinvolti in un'attività terroristica<sup>150</sup>;

---

<sup>146</sup> ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, cit., p. 185. Sul punto v. altresì ZEDNER L., *Preventive Justice or Pre-Punishment? The Case of Control Orders*, cit., p. 179 ss. Per un'analisi critica del regime dei *control orders* v. anche WALKER C., *The threat of terrorism and the fate of control orders*, in *Public Law*, 2010, pp. 4-17.

<sup>147</sup> Sul punto v. WALKER C., *Blackstone's Guide to The Anti-Terrorism Legislation*, cit., p. 223.

<sup>148</sup> S. 1 § 2 del PTA.

<sup>149</sup> S. 2 § 1, lett. a) del PTA.

<sup>150</sup> S. 1 § 9 del PTA.

b) un secondo, di natura soggettiva, esige che l'*Home Secretary* consideri la misura necessaria allo scopo di tutelare la società civile dai rischi connessi al compimento di atti di terrorismo<sup>151</sup>; ove per atto di terrorismo vale ancora la nozione introdotta dal *Terrorism Act* del 2000<sup>152</sup>.

L'applicabilità del singolo provvedimento è dunque ancorata ad uno standard probatorio – quale quello dei “ragionevoli motivi per sospettare” – che non solo è notevolmente inferiore dell’“al di là di ogni ragionevole dubbio” richiesto per la condanna penale, ma anche al *balance of probabilities* tipico del procedimento civile<sup>153</sup>.

Quanto alle prescrizioni che discendono dall'applicazione di un *control order*, esse possono tradursi nell'imposizione di qualunque obbligo, divieto, o restrizione che l'*Home Secretary* consideri necessari al fine di prevenire – o limitare – il coinvolgimento dell'individuo nell'attività terroristica<sup>154</sup>; si che ogni combinazione di prescrizioni dà vita, di fatto, ad un tipo di misura a sé stante, in maniera non poi così dissimile dalla modulazione delle prescrizioni che conseguono all'applicazione della sorveglianza speciale nell'ordinamento italiano.

La discrezionalità così concessa all'autorità amministrativa nella determinazione delle prescrizioni è temperata solo in parte dall'elencazione a carattere meramente esemplificativo effettuata dal legislatore<sup>155</sup>. Tra le prescrizioni espressamente menzionate

---

<sup>151</sup> S. 2 § 1, lett. b) del PTA.

<sup>152</sup> Vedi, *supra*, par. 3.

<sup>153</sup> Sul punto, anche per ulteriori approfondimenti, v. WALKER C., *Keeping Control of Terrorists Without Losing Control of Constitutionalism*, cit., p. 1416, nonché ZEDNER L., *Preventive Justice or Pre-Punishment? The Case of Control Orders*, cit., p. 176, la quale sottolinea in particolare come «it is questionable whether such a low threshold is compatible with the burdens that they license».

<sup>154</sup> S. 1, § 3 del PTA.

<sup>155</sup> Questo, in particolare, l'elenco complete delle prescrizioni elencate in maniera esemplificativa dalla s. 1, § 4: «a) a prohibition or restriction on his possession or use of specified articles or substances; b) a prohibition or restriction on his use of specified services or specified facilities, or on his carrying on specified activities; c) a restriction in respect of his work or other occupation, or in respect of his business; d) a restriction on his association or communications with specified persons or with other persons generally; e) a restriction in respect of his place of residence or on the persons to whom he gives access to his place of residence; f) a prohibition on his being at specified places or within a specified area at specified times or on specified days; g) a prohibition or restriction on his movements to, from or within the United Kingdom, a specified part of the United Kingdom or a specified place or area within the United Kingdom; h) a requirement on him to comply with such other prohibitions or restrictions on his movements as may be imposed, for a period not exceeding 24 hours, by directions given to him in the specified manner, by a specified person and for the purpose of securing compliance with other obligations imposed by or under the order; i) a requirement on him to surrender his passport, or anything in his possession to which a prohibition or restriction imposed by the order relates, to

spiccano in particolare: a) le limitazioni alla libertà di movimento del soggetto, quali l'imposizione di obblighi e divieti di soggiorno o di un "coprifuoco" giornaliero<sup>156</sup>; b) la sorveglianza elettronica dei movimenti e delle comunicazioni<sup>157</sup>; c) obblighi di riferire all'autorità di pubblica sicurezza in merito ai futuri spostamenti o attività<sup>158</sup>; d) limitazioni nella libertà di intrattenere rapporti sociali; e) il ritiro del passaporto; f) restrizioni nelle scelte di vita, quali quelle relative all'attività lavorativa.

Inoltre, l'eventuale violazione di una delle prescrizioni imposte con il *control order* integra gli estremi di una fattispecie incriminatrice, punita alternativamente (o congiuntamente) con la pena della reclusione fino a cinque anni o con la multa<sup>159</sup>.

Quanto alla durata della misura, il regime di sorveglianza imposto con l'applicazione del *control order* ha efficacia pari ad un anno, fatta salva la possibilità per l'Home Secretary di disporre la rinnovazione, sempre per un periodo di un anno, nel caso in cui ritenga che la permanenza del regime di controllo continui ad essere necessaria al fine di tutelare la comunità dal "rischio terrorismo" e, al contempo, che la protrazione delle prescrizioni imposte sia necessaria a prevenire o limitare il

---

*a specified person for a period not exceeding the period for which the order remains in force; j) a requirement on him to give access to specified persons to his place of residence or to other premises to which he has power to grant access; k) a requirement on him to allow specified persons to search that place or any such premises for the purpose of ascertaining whether obligations imposed by or under the order have been, are being or are about to be contravened; l) a requirement on him to allow specified persons, either for that purpose or for the purpose of securing that the order is complied with, to remove anything found in that place or on any such premises and to subject it to tests or to retain it for a period not exceeding the period for which the order remains in force; m) a requirement on him to allow himself to be photographed; n) a requirement on him to co-operate with specified arrangements for enabling his movements, communications or other activities to be monitored by electronic or other means; o) a requirement on him to comply with a demand made in the specified manner to provide information to a specified person in accordance with the demand; p) a requirement on him to report to a specified person at specified times and places».*

<sup>156</sup> Oltre alle prescrizioni menzionate nell'elenco, infatti, la s. 1 § 5 specifica come «*power by or under a control order to prohibit or restrict the controlled person's movements includes, in particular, power to impose a requirement on him to remain at or within a particular place or area (whether for a particular period or at particular time or generally)*».

<sup>157</sup> A tal proposito, peraltro, la s. 1 § 6, precisa come il riferimento all'obbligo del soggetto di cooperare negli adempimenti pratici necessari alla sorveglianza include: «*a) submitting to procedures required by arrangements; b) wearing or otherwise using apparatus approved by or in accordance with the arrangements; c) maintaining such apparatus in the specific manner; d) complying with directions given by persons carrying out functions for the purposes of those arrangements*».

<sup>158</sup> Il contenuto che può assumere tale prescrizione è meglio precisato dalla s. 1 § 7 del PTA.

<sup>159</sup> S. 8 del PTA.



coinvolgimento del “controllato” in attività terroristiche<sup>160</sup>. Peraltro, il PTA non pone un limite quantitativo alla possibilità di rinnovare il singolo *control order*, sì che essi possono potenzialmente essere reiterati indefinitamente<sup>161</sup>. In caso di rinnovazione della misura, tuttavia, viene riconosciuto il diritto del controllato a proporre appello<sup>162</sup>.

Quanto, invece, alla competenza all’emissione della misura – elemento questo che, come detto, discrimina le due tipologie di *orders* – essa spetta all’*Home Secretary*, fatto salvo un limitato potere di controllo da parte della Corte<sup>163</sup>. Più in particolare, la procedura ordinaria vuole che il Segretario emetta il provvedimento dopo aver richiesto e ottenuto dall’autorità giudiziaria l’autorizzazione all’adozione della misura. Autorizzazione che, tuttavia, sarà negata solo nelle ipotesi in cui si tratti di decisione “*obviously flawed*”, vale a dire solo nelle ipotesi in cui risulti evidente l’insussistenza di qualsivoglia fondamento all’applicazione della misura. Trattandosi dunque di un potere di annullamento limitato ad ipotesi di manifesta infondatezza, appare evidente come sia molto ridotto il margine di manovra del controllo giudiziario.

Alla regola generale della necessaria previa autorizzazione della Corte, fa eccezione l’ipotesi in cui il Segretario ritenga che l’urgenza del caso renda necessaria l’imposizione dell’ordine in assenza del “nulla-osta” dell’autorità giudiziaria. In tale caso, l’*Home Secretary* ha l’obbligo di riferire immediatamente alla Corte, che dovrà convalidare o annullare *ex post* la decisione assunta entro un termine massimo di sette giorni<sup>164</sup>. Peraltro, in tale caso, si riconosce il potere della Corte di annullare la decisione dell’*Home Secretary* anche limitatamente al contenuto di una singola prescrizione, confermando per il resto l’ordine emesso<sup>165</sup>.

Il procedimento dinanzi alla Corte per il rilascio dell’autorizzazione o per la convalida della misura emessa, come a breve vedremo, riconosce limitati margini di

---

<sup>160</sup> Così la s. 2 § 6 del PTA.

<sup>161</sup> Sottolineano tale profilo, ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, cit., p. 185; nonché WALKER C., *Keeping Control of Terrorists Without Losing Control of Constitutionalism*, cit., p. 1418.

<sup>162</sup> S. 10 del PTA.

<sup>163</sup> La procedura relativa all’adozione del *non-derogating order* è disciplinata dalla s. 3 del PTA.

<sup>164</sup> In tale caso, come è stato sottolineato, appare ancora più evidente come il controllo esercitabile dall’autorità giudiziaria sia davvero limitato. Sul punto, in particolare, v. ZEDNER L., *Preventive Justice or Pre-Punishment? The Case of Control Orders*, cit., p. 177.

<sup>165</sup> S. 3 § 6 (b) del PTA.

manovra per il controllato di contestare le allegazioni a suo a carico e predisporre un'adeguata strategia difensiva. Questi i tratti essenziali dello schema procedimentale.

Ai sensi della *section 3 § 5*, l'udienza preliminare nella quale la Corte è chiamata a decidere in ordine al rilascio o meno dell'autorizzazione o della convalida può celebrarsi:

a) in assenza del soggetto che si vuole sottoporre al regime di controllo e senza che a costui sia stata notificata la pendenza di una richiesta di applicazione della misura a suo carico;

b) ove il soggetto sia altrimenti a conoscenza della pendenza del procedimento, senza che sia necessario fornirgli la possibilità di intervenire.

Qualora, all'esito di tale fase, la Corte ritenga di autorizzare l'applicazione di un *control order*, ella dovrà dare indicazioni in relazione alla fissazione di una "full hearing", durante la quale deve essere concessa al controllato la facoltà di far valere le proprie difese per confutare le allegazioni a suo carico<sup>166</sup>. All'esito dell'udienza, la Corte potrà confermare il *control order* oppure: a) annullare *in toto* l'ordine; b) annullare il provvedimento limitatamente a una o più prescrizioni imposte dall'*Home Secretary*; c) dare indicazioni all'autorità amministrativa per la modifica delle prescrizioni imposte con la misura<sup>167</sup>.

I profili più problematici di tale procedimento attengono al materiale in base al quale la Corte è chiamata a valutare l'operato dell'*Home Secretary* e alle conseguenze che da ciò discendono. Molto spesso, infatti, il compendio probatorio sottoposto alla Corte si sostanzia in c.d. "closed materials" – quali intercettazioni, valutazioni dei servizi di intelligence, dichiarazioni provenienti dai servizi segreti<sup>168</sup> –, vale a dire informazioni confidenziali che non si vuole sottoporre a piena *disclosure* per esigenze di sicurezza nazionale o per non frustrare indagini in corso in relazione a reati terroristici. Tant'è che, come sopra già rilevato, proprio le caratteristiche del materiale probatorio spesso giocavano un ruolo fondamentale nella decisione di instaurare il procedimento preventivo in luogo del processo penale.

---

<sup>166</sup> Così la s. 3 § 2 e §§ 7-9 del PTA.

<sup>167</sup> S. 3 § 12 del PTA.

<sup>168</sup> Così WALKER C., *Blackstone's Guide to The Anti-Terrorism Legislation*, cit., p. 224.

In tali casi, infatti, ove il *Secretary of State* richieda che parte del materiale rimanga coperta da segreto – e tale richiesta venga accolta dalla Corte – il compendio probatorio secretato diviene inaccessibile sia al controllato, sia al suo difensore e il procedimento assume le forme di un c.d. *closed proceeding*. Quale “contrappeso” per bilanciare in tali ipotesi la lesione del diritto di difesa – e mitigare la stessa «*unfairness*» del procedimento – è previsto l'intervento (come già nella procedura di fronte alla SIAC di cui ci siamo sopra occupati) di uno *Special Advocate*, quale rappresentante degli interessi del controllato<sup>169</sup>.

Costui viene nominato dall'*Attorney General* ed è l'unico soggetto che può accedere al materiale secretato ed effettuare richieste in relazione ad esso nell'interesse del controllato. Tuttavia, egli «*is not to be responsible to the person whose interests he is appointed to represent*»<sup>170</sup>.

Uno dei limiti intrinseci del ruolo che l'avvocato speciale può svolgere attiene ai divieti di comunicazione che scattano una volta che costui abbia avuto accesso al materiale secretato. Dopo tale momento, infatti, gli sarà vietato di comunicare con il controllato di cui rappresenta gli interessi, salvo il rilascio di una speciale autorizzazione ad opera della Corte<sup>171</sup>. Del tutto evidente, dunque, come la concreta possibilità per il sospetto terrorista di fornire indicazioni utili alla predisposizione della sua difesa sia completamente frustrata dall'impossibilità di accedere ad una parte del materiale. Del pari, è evidente come i margini di cui dispone lo *Special Advocate* nel contestare adeguatamente le allegazioni a carico del controllato siano piuttosto ridotti, non potendosi confrontare con quest'ultimo in relazione a taluni profili specifici che potrebbero emergere solo all'esito della conoscenza del *closed material*.

Inizialmente concepiti per rimanere in vigore un anno, i poteri del *Secretary of State* di applicare i *control orders* sono stati, al contrario, rinnovati di anno in anno,

---

<sup>169</sup> *Schedule*, s. 7 del PTA. Sul punto v. CHAMBERLAIN M., *Special advocates and procedural fairness in closed proceedings*, in *Civil Justice Quarterly*, 2009, p. 314.

<sup>170</sup> *Schedule*, s. 7 § 5 del PTA.

<sup>171</sup> Per approfondimenti sul punto v. CHAMBERLAIN M., *Special advocates and procedural fairness in closed proceedings*, cit., p. 321 ss.; KAVANAGH A., *Special Advocates, Control Orders and the Right to a Fair Trial*, in *Modern Law Review*, 2010, p. 836 ss.

giungendo, senza particolari scossoni fino al 2011<sup>172</sup>, momento in cui il legislatore britannico – a fronte delle dure critiche al sistema dei *control orders* di cui ci occuperemo a breve – introdurrà un nuovo istituto destinato a rimpiazzare il precedente, le *Terrorism Prevention and Investigation Measures*<sup>173</sup>. Durante tale arco temporale, secondo le stime, si calcola che furono imposti circa 52 *control orders*: 24 nei confronti di cittadini britannici, 28 nei confronti di sospetti terroristi stranieri<sup>174</sup>.

### 5.1.2. (segue) I derogating orders.

L'altra veste che le misure in commento possono assumere è, come sopra anticipato, quella di *derogating orders*, vale a dire di provvedimenti mediante i quali possono essere imposte al soggetto restrizioni di grado ed intensità tale da sostanziarsi in una vera e propria privazione della libertà personale<sup>175</sup>. In particolare, i *derogating orders* sono definiti come quei provvedimenti mediante i quali viene imposta all'individuo una prescrizione che «*is incompatible with his right to liberty under Article 5 of the Human Rights Convention*»<sup>176</sup>.

Tuttavia, come abbiamo avuto modo di constatare nell'analisi relativa ai principi convenzionali che regolano la prevenzione<sup>177</sup>, l'art. 5 Cedu non legittima alcuna forma di privazione della libertà personale per scopi di prevenzione svincolati dall'instaurazione di un procedimento penale. Ecco perché l'emissione di tali misure è subordinata al previo esercizio da parte dello Stato del diritto alla deroga di cui all'art. 15 Cedu, da cui deriva la denominazione di *derogating orders*.

---

<sup>172</sup> Sul punto v. HORNE A., WALKER C., *Lessons learned from political constitutionalism? Comparing the enactment of control orders and terrorism prevention and investigation measures by the UK Parliament*, in *Public Law*, 2014, p. 275 ss.

<sup>173</sup> Sul punto v. *infra*, par. 7.

<sup>174</sup> Questi i dati contenuti nel rapporto dell'*Independent Reviewer of Terrorism Legislation*, cfr., anche per ulteriori rilevazioni statistiche in ordine al sistema dei *control orders*, ANDERSON D., *Control Orders in 2011. Final Report of the Independent Reviewer on the Prevention of Terrorism Act 2005*, marzo 2012, disponibile in <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/control-orders-2011.pdf>, p. 39.

<sup>175</sup> Tale tipologia è disciplinata dalla s. 4 del PTA del 2005.

<sup>176</sup> S. 1 § 10.

<sup>177</sup> Cfr. *supra*, cap. II, sez. II, par. 2.

Oltre alla diversa tipologia di prescrizioni cui il soggetto può essere sottoposto, le ulteriori distinzioni rispetto a quanto descritto in precedenza attengono principalmente alla competenza e, di conseguenza, alla procedura da seguire, per l'applicazione di tale provvedimento.

In primo luogo, infatti, in questo caso, l'adozione della misura viene effettuata dalla Corte su proposta dell'*Home Secretary* nell'ambito di un procedimento che vede la celebrazione di un'udienza preliminare – durante la quale si decide in ordine alla sussistenza delle condizioni per l'applicazione, in via provvisoria, della misura<sup>178</sup> – e di una successiva udienza, durante la quale la Corte può confermare o revocare la misura nonché rimodulare la pletora delle prescrizioni imposte.

In secondo luogo, in questo caso, lo standard probatorio richiesto è quello civilistico del *balance of probabilities*, uno standard dunque più elevato rispetto ai “ragionevoli motivi di sospettare” richiesti per l'applicazione di un *non-derogating order*.

In terzo luogo, il sindacato della Corte è potenzialmente più ampio, non limitandosi alla verifica della non manifesta infondatezza della proposta dell'*Home Secretary*, ma estendendosi – ai sensi della S. 4 § 7 – alla verifica delle seguenti condizioni:

a) in primo luogo, la Corte deve essere convinta, al metro del *balance of probabilities*, che il soggetto cui l'ordine è imposto sia coinvolto in attività terroristiche;

b) in secondo luogo, la Corte deve ritenere che l'imposizione delle prescrizioni derogatorie sia necessaria per tutelare la collettività dal rischio di atti terroristici;

c) in terzo luogo, la Corte deve ritenere che il rischio di atti terroristici sia connesso all'esistenza di un'emergenza pubblica cui si riferisce la decisione dello Stato di derogare all'art. 5 Cedu;

---

<sup>178</sup> In presenza delle condizioni specificate dalla s. 4, § 3: «a) that there is material which (if not disproved) is capable of being relied on by the court as establishing that the individual is or has been involved in terrorism-related activity; b) that there are reasonable grounds for believing that the imposition of obligations on that individual is necessary for purposes connected with protecting members of the public from a risk of terrorism; c) that the risk arises out of, or is associated with, a public emergency in respect of which there is a designated derogation from the whole or a part of Article 5 of the Human Rights Convention; and d) that the obligations that there are reasonable grounds for believing should be imposed on the individual are or include derogating obligations of a description set out for the purposes of the designated derogation in the designation order».

d) infine, occorre verificare l'effettiva natura derogatoria delle prescrizioni imposte con l'ordine (o di alcune di esse)<sup>179</sup>.

Tuttavia, poiché durante l'arco temporale in cui il sistema dei *control orders* è rimasto in vigore quale meccanismo di prevenzione personale del terrorismo non è mai stata invocata la deroga di cui all'art. 15 Cedu, si tratta di misure che, di fatto, non sono mai state applicate<sup>180</sup>.

## 5.2. La bocciatura da parte della *House of Lords*.

Anche i *control orders* non sono passati indenni alle censure della Corte inglese nella sua più alta composizione: la *House of Lords* fa, ancora una volta, la sua parte e non si esime dal criticare aspramente – soprattutto al metro della Cedu – i singoli provvedimenti sottoposti al suo scrutinio.

In particolare, in un primo «trittico» di pronunce<sup>181</sup>, intervenute lo stesso giorno<sup>182</sup>, l'autorità giudiziaria inglese usa il compasso per delimitare le ipotesi in cui l'applicazione dei *control orders* si traduca, al di là delle etichette, in una vera e propria privazione della libertà personale – come tale non consentita da un *non-derogating order* –, da quelle in cui invece ci si arresti sul gradino inferiore della limitazione alla libertà di movimento.

Solo in un caso<sup>183</sup>, la *House of Lords* ha rilevato come il cumulo delle prescrizioni imposte nel caso concreto integrasse, per grado ed intensità<sup>184</sup>, non già una mera

---

<sup>179</sup> Per approfondimenti sul punto, v. WALKER C., *Blackstone's Guide to The Anti-Terrorism Legislation*, cit., p. 223 ss.

<sup>180</sup> FENWICK H., *Terrorism and the control orders/TPIMs saga: a vindication of the Human Rights Act or a manifestation of "defensive democracy"?*, in *Public Law*, 2017, p. 613. Tuttavia, come sottolineato, «the dividing line between non-derogating and derogating Control Orders in any case difficult to draw since non-derogating orders may impose extensive restrictions so long as they fall short of the deprivation of liberty. The cut-off between restriction of liberty and its deprivation under Article 5 is nowhere articulated and no precise line between non-derogating and derogating Control Orders is specified in the Act»; cfr. ZEDNER L., *Preventive Justice or Pre-Punishment? The Case of Control Orders*, cit., p. 178.

<sup>181</sup> WALKER C., *The threat of terrorism and the fate of control orders*, in *Public Law*, 2010, p. 5.

<sup>182</sup> La triade delle decisioni in parola è stata pronunciata dalla *House of Lords* il 31 ottobre del 2007.

<sup>183</sup> Più in particolare, in tale sentenza – *Secretary of State for the Home Department v. JJ and others*, UKHL 45, 2007 – la censura ha colpito il regime di controllo derivante da un nutrito novero di prescrizioni che imponevano al controllato: l'obbligo di rimanere per 18 ore al giorno in un monolocale distinto rispetto

restrizione della libertà di movimento, ma una vera e propria privazione della libertà personale, sì che il regime di controllo in discussione si meritò l'appellativo di “*open prison*”<sup>185</sup>. Dirimente, nell'iter argomentativo della Corte, la possibilità di sottoporre il controllato al coprifuoco per un periodo di 18 ore, possibilità dunque che, dopo tale decisione, viene “spazzata via”<sup>186</sup>.

Un secondo “duetto” di sentenze, invece, si concentra in particolare sulla compatibilità della disciplina procedimentale finalizzata all'applicazione di un *control order* con il diritto al giusto processo consacrato dall'art. 6 Cedu nel suo *volet civil*, soprattutto in relazione alla possibilità, cui abbiamo sopra accennato, che la misura preventiva sia disposta sulla base di materiale probatorio coperto da segreto e, dunque, inaccessibile al “sospetto terrorista”.

---

alla sua usuale abitazione nonché lontano da parenti e amici (coprifuoco) e, per le restanti 6 ore, il divieto di circolare al di fuori di un'area urbana di circa 72 km<sup>2</sup>, con esclusione della zona ove egli aveva precedentemente la propria residenza; il divieto di ricevere visite ove queste non fossero state previamente autorizzate nonché il divieto di incontrarsi, nelle ore di libera circolazione, con soggetti diversi rispetto a quelli i cui incontri erano stati sottoposti all'approvazione dell'autorità; il divieto di utilizzare internet e il limitato accesso alle telefono; l'obbligo di indossare una cavigliera elettronica; l'obbligo di fare rapporto alla polizia due volte al giorno nonché l'obbligo di avvisare l'autorità di pubblica sicurezza prima di lasciare l'appartamento e una volta fattovi rientro. Per approfondimenti sul punto, v. FELDMAN D., *Deprivation of Liberty in Anti-Terrorism Law*, in *Cambridge Law Journal*, 67 (1), 2008, p. 4 ss.

<sup>184</sup> Interessante notare come in questo caso la *House of Lord* si rifaccia proprio ai criteri utilizzati dalla giurisprudenza convenzionale per delineare la linea di confine tra restrizioni che si sostanziano in una privazione della libertà personale e restrizioni che si arrestano sul gradino inferiore della limitazione della libertà di movimento. Per approfondimenti sul punto, si rinvia a quanto detto *supra*, cap. II, § II, par. 2 e par. 3.

<sup>185</sup> Così *Secretary of State for the Home Department v. JJ and others* UKHL 45, 2007. Anche in questo caso, ci pare meritevole di attenzione il fatto che la *House of Lords* abbia scelto di richiamare la giurisprudenza convenzionale, ed in particolare la sentenza *Guzzardi c. Italia*, non soltanto sul piano sostanziale, ma anche su quello strettamente linguistico: la C.edu, infatti, parlò proprio di “*open prison*” con riferimento al regime della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza cui era stato sottoposto il ricorrente in quella circostanza.

<sup>186</sup> Nelle altre due, invece – *Secretary of State for the Home Department v. E*, UKHL 47, 2007 e *Secretary of State for the Home Department v. MB and AF*, UKHL 46, 2007 – la *House of Lords* esclude che la sommatoria delle prescrizioni ammontasse ad una vera e propria privazione della libertà personale, soprattutto in ragione del minor arco temporale giornaliero in cui il controllato era sottoposto al coprifuoco, nel primo caso, e dell'assenza totale di coprifuoco nel secondo. Le altre prescrizioni, infatti, come precisato dalla Corte nella prima sentenza (§ 11) «*were not irrelevant, but they could not of themselves effect a deprivation of liberty if the core element of confinement, to which other restrictions (important as they may be in some cases) are ancillary, is insufficiently stringent*». Per approfondimenti sul punto, si rinvia a FELDMAN D., *Deprivation of Liberty in Anti-Terrorism Law*, cit., p. 6 ss.; nonché EWING K.D., *Bonfire on Liberties. New Labour, Human Rights, and the Rule of Law*, cit., p. 250 ss.

Nella prima pronuncia del 2009<sup>187</sup> – anche sulla scia dell'intervenuta sentenza della Corte europea *A c. Regno Unito*<sup>188</sup> – la *House of Lords* precisa, in particolare, come l'applicazione di un *control order* possa avvenire solo in presenza di un'adeguata *disclosure* delle prove poste a fondamento della decisione di applicare la misura, così da consentire al soggetto di predisporre adeguatamente la propria difesa<sup>189</sup>. Le esigenze di sicurezza che soggiacciono all'apposizione del segreto sul materiale probatorio non possono, dunque, spingersi – a parere della Corte – sino ad escludere totalmente la possibilità per il controllato di sapere perché viene limitato nei suoi diritti fondamentali. Insomma, per dirla con le parole della *House of Lords* – che, sotto questo profilo specifico, fa applicazione diretta dei principi espressi a Strasburgo – «*non-disclosure cannot go so far as to deny a party knowledge of the essence of the case against him*»<sup>190</sup>. Risultato: ogni provvedimento impugnato fu rimesso al rispettivo giudice per ulteriori considerazioni alla luce dei principi espressi in tale circostanza.

Tale orientamento viene successivamente ribadito nel 2010<sup>191</sup>, quando la *House of Lords* riconosce la violazione del diritto ad un giusto processo *ex art. 6 Cedu* nell'applicazione di un *control order* basato su materiale riservato, senza che il controllato avesse avuto sufficienti informazioni circa il compendio probatorio utilizzato a supporto dell'applicazione della misura preventiva. Se, infatti è vero – a parere della *House of Lords* – che in materia di prevenzione del terrorismo, l'*Home Secretary* dispone di un ampio margine di manovra nel determinare quale sia il materiale probatorio da mettere a

---

<sup>187</sup> *Secretary of State for the Home Department v. AF and others (no 3)*, UKHL 28, 10 giugno 2009. Per approfondimenti sul punto, v. CHAMBERLAIN M., *Special advocates and procedural fairness in closed proceedings*, cit., p. 316 ss.; nonché KAVANAGH A., *Special Advocates, Control Orders and the Right to a Fair Trial*, cit., p. 837 ss.

<sup>188</sup> Sottolinea tale profilo ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 285. Peraltro, la sentenza della C.edu viene espressamente richiamata dalla decisione in commento. Per ulteriori approfondimenti si rimanda altresì a quanto detto *supra*, par. 4.1.2.

<sup>189</sup> In particolare, la Corte sottolinea come «*the controllee must be given sufficient information about the allegations against him to enable him to give effective instructions in relation to those allegations. Provided that this requirement is satisfied there can be a fair trial notwithstanding that the controllee is not provided with the detail or the sources of the evidence forming the basis of the allegations. Where, however, the open material consists purely of general assertions and the case against the controllee is based solely or to a decisive degree on closed materials the requirements of a fair trial will not be satisfied, however cogent the case based on the closed materials may be*», *Secretary of State for the Home Department v. AF and others*, cit., § 59.

<sup>190</sup> *Ibidem*, § 65.

<sup>191</sup> *AN v. Secretary of State for the Home Department*, EWCA Civ 869, 28 luglio 2010.



conoscenza del controllato, si da non frustrare le esigenze di tutela della sicurezza nazionale né le indagini in corso, al contempo egli deve rivelare abbastanza per poter consentire al controllato di difendersi e alla Corte di verificare la non manifesta infondatezza della misura. Viceversa, sarebbe come «*being asked to find that he acted reasonably when, in truth, that is something [they] cannot test against the material relied upon by the Secretary of State*»<sup>192</sup>. Peraltro, nel caso in commento, i giudici non solo dispongono la revoca *ab initio* dell'*order*, ma si spingono più in là, riconoscendo il diritto del controllato ad ottenere un risarcimento a compensazione della violazione riscontrata.

La breve panoramica ora condotta dimostra, dunque, ancora una volta, come l'autorità giudiziaria britannica abbia svolto un ruolo chiave nello smussare i profili più spigolosi della disciplina dei *control orders*, nel tentativo di renderla il più possibile compatibile con il diritto dei diritti umani, così come in passato aveva già fatto con riferimento alla disciplina della detenzione preventiva.

In un certo senso, sarà proprio l'efficacia di tale operato della Corte britannica – unitamente all'intervento del *Joint Committee on Human Rights*, del quale parleremo nel paragrafo successivo – a “costringere” il legislatore britannico a mettere la retromarcia e tornare sui propri passi attraverso un ripensamento degli istituti di carattere personale cui affidare il compito di prevenire il terrorismo.

### 5.3. L'intervento del *Joint Committee on Human rights*.

Dure critiche al sistema dei *control orders* provengono anche, come anticipato, dal *Joint Committee on Human Rights* (JCHR): un organismo composto da dodici membri nominati congiuntamente dalle Camere del Parlamento britannico, tra i cui compiti vi è quello di monitorare la compatibilità degli interventi del legislatore con il rispetto dei diritti umani.

---

<sup>192</sup> *Ibidem*, § 27.

Nel suo ultimo report sui *control orders* del 2010<sup>193</sup>, il JCHR si pronunciava nel senso della *non sostenibilità* di tale disciplina, alla luce, in particolare, del «devastante impatto» che tali provvedimenti avevano sulla vita dei controllati, delle loro famiglie e delle comunità; della dubbia compatibilità del procedimento finalizzato all'applicazione della misura con il diritto del proposto ad un giusto processo (soprattutto con riferimento al ruolo degli *Special Advocates*); nonché del fatto che il costo di un tale sistema fosse «*out of all proportion to the public benefit which they are said to serve*»<sup>194</sup>.

Il *Joint Committee* concludeva, dunque, auspicando l'abolizione del sistema dei *control orders* e la sua sostituzione con un meccanismo che privilegiasse la strada del processo penale quale strategia di contrasto al terrorismo, così circoscrivendo l'intervento preventivo – nelle forme della stretta sorveglianza – a quel ridotto numero di casi in cui ciò sia davvero necessario:

«For a combination of these reasons, together with serious reservations about the practical value of control orders in disrupting terrorism compared to other means of achieving the same end, we have reached the clear view that the system of control orders is no longer sustainable. A heavy onus rests on the Government to explain to Parliament why alternatives, such as intensive surveillance of the very small number of suspects currently subject to a control order, and more vigorous pursuit of the possibility of prosecution, are not now to be preferred»<sup>195</sup>.

I rilievi critici di tale organo non rimarranno del tutto inascoltati: tracce dei correttivi proposti in quella sede vengono infatti “recuperati dal legislatore” – o quantomeno queste saranno le intenzioni dichiarate – quando, un anno dopo, rimetterà mano alla disciplina delle misure di prevenzione personali del terrorismo, abolendo i *control orders* e introducendo un nuovo strumento preventivo<sup>196</sup>.

---

<sup>193</sup> JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Counter-Terrorism Policy and Human Rights (Sixteenth Report): Annual Renewal of Control Orders Legislation 2010*, HL Paper 64, HC 395, 26 febbraio 2010, disponibile in <https://publications.parliament.uk/pa/jt200910/jtselect/jtrights/64/64.pdf>.

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 3 e 35 ss. Sul punto v. altresì ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, cit., p. 186.

<sup>195</sup> JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Counter-Terrorism Policy and Human Rights (Sixteenth Report): Annual Renewal of Control Orders Legislation 2010*, cit., p. 38.

<sup>196</sup> Sul punto, v. *infra*, par. 7.

## 6. La risposta al “*London bombing*”: il *Terrorism Act* del 2006 e il *Counter–Terrorism Act* del 2008.

Prima di passare all’analisi dei provvedimenti preventivi chiamati a sostituire i *control orders*, occorre aprire una breve parentesi su due provvedimenti legislativi intervenuti durante la vigenza del “vecchio” sistema. Pur trattandosi di provvedimenti che toccano solo in via marginale il sistema della prevenzione del terrorismo, pare comunque opportuno darne rapidamente conto ai fini della ricostruzione del quadro generale delle politiche antiterrorismo attuate dal legislatore d’oltremarina.

Gli attentati di Londra del 7 luglio 2005 – che colpirono il sistema dei trasporti inglesi durante l’ora di punta, causando la morte di 56 persone e il ferimento di oltre 100 individui – inducono, infatti, il legislatore britannico ad intervenire nuovamente in materia di contrasto al terrorismo internazionale. In un tale contesto prendono vita, nel giro di due anni, due nuovi testi normativi: il *Terrorism Act* del 30 marzo 2006 e il *Counter-Terrorism Act* del 26 novembre 2008.

Al primo intervento legislativo menzionato si deve, in particolare, l’ampliamento del raggio d’azione dell’intervento penale attraverso la previsione di fattispecie incriminatrici dirette a colpire le condotte *lato sensu* prodromiche alla commissione di un attentato terroristico<sup>197</sup>. Una tale anticipazione della tutela viene perseguita attraverso due strategie principali: da un lato, diventa punibile il compimento di qualunque atto preparatorio alla commissione di uno dei reati tipizzati dal *Terrorism Act* del 2000; dall’altro, vengono introdotte nuove fattispecie incriminatrici che consentono di punire atti talora lontani rispetto alla lesione del bene giuridico: l’induzione, in qualsiasi forma, a compiere un reato terroristico, la diffusione di “pubblicazioni terroristiche” allo scopo di indurre altri a commettere un reato terroristico e l’addestramento ad attività con finalità di terrorismo<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> In tal senso anche WALKER C., *Blackstone’s Guide to The Anti-Terrorism Legislation*, cit., p. 30.

<sup>198</sup> Ss. 1–6 del *Terrorism Act* del 2006. Per approfondimenti sulle altre novità introdotte dal *Terrorism Act* del 2006, v. ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 298 ss.

Il *Counter-Terrorism Act* del 2008, invece, da un lato «*continued the trend in the 2006 act toward facilitating criminal prosecutions and criminal investigations*»<sup>199</sup>, dall'altro interviene in materia di prevenzione personale del terrorismo in una duplice direzione: in primo luogo, vengono apportate alcune modifiche alla disciplina dei *control orders*; in secondo luogo, viene introdotto un nuovo istituto a vocazione preventiva: il «*foreign travel restriction order*»<sup>200</sup>.

Concentrando la nostra attenzione sulle modifiche apportate in punto di prevenzione personale del terrorismo, la prima direzione seguita dal legislatore investe profili secondari della disciplina dei *control orders*, profili che attengono soprattutto ai poteri riconosciuti all'autorità di pubblica sicurezza nei confronti dei soggetti già sottoposti a tale misura preventiva. Più nello specifico, vengono riconosciuti agli agenti di polizia ampi poteri di “*entry and search*” nelle ipotesi in cui: a) vi siano ragionevoli motivi per sospettare che il controllato si sia dato alla fuga; b) il controllato non consenta l'accesso alla propria abitazione quando l'autorità ivi si reca per verificare che costui non contravenga al “coprifuoco” imposto con l'applicazione della misura; c) sia necessario per verificare che il controllato osservi le prescrizioni imposte con l'applicazione del *control order*<sup>201</sup>.

La seconda direzione, come anticipato, si sostanzia invece nell'introduzione di una nuova tipologia di misura che ci pare abbia vocazione preventiva: i *foreign travel restriction orders*<sup>202</sup>. Tali provvedimenti, in particolare, consentono all'ufficiale di polizia – previa autorizzazione di un magistrato – di vietare al soggetto di viaggiare: a) verso un determinato paese specificato nell'ordine (diverso dal Regno Unito); b) verso qualunque paese fatta eccezione per quello specificatamente menzionato nell'ordine; c) verso qualunque paese diverso dal Regno Unito.

Tale ordine può essere imposto nei confronti di un soggetto qualora ciò si renda necessario per impedirgli di prendere parte ad un'attività terroristica all'estero, senza che

---

<sup>199</sup> ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, cit., p. 301 anche per ulteriori approfondimenti sul punto.

<sup>200</sup> S. 58 e *Schedule 5* del *Counter-Terrorism Act* del 2008.

<sup>201</sup> Così la s. 78, § 1. Per approfondimenti sul punto v. WALKER C., *Blackstone's Guide to The Anti-Terrorism Legislation*, cit., p. 217 ss.

<sup>202</sup> La disciplina è contenuta nella *Schedule 5* del *Counter-Terrorism Act* del 2008.

sia necessario accertare l'attuale coinvolgimento del soggetto in un'attività terroristica. L'imposizione di tale divieto può avere durata massima di sei mesi. Tuttavia, l'ordine può essere rinnovato dall'autorità di pubblica sicurezza, «*but only if it is necessary to do so for the purpose of preventing the person subject to the order from taking part in terrorism activities outside the United Kingdom*»<sup>203</sup>.

Una volta applicato il divieto di espatrio, l'ulteriore intervento dell'autorità giudiziaria è solo eventuale e subordinato alla proposizione dell'appello da parte dell'interessato.

Infine, l'eventuale violazione dello specifico divieto di viaggiare contenuto nell'ordine integra gli estremi di una fattispecie di reato<sup>204</sup>, così attraendo il soggetto nelle maglie del sistema penale.

Fatta questa breve digressione sui provvedimenti normativi introdotti dal legislatore britannico durante "il periodo di vita" dei *control orders*, possiamo ora procedere con l'analisi delle misure che hanno rimpiazzato il vecchio sistema della prevenzione del terrorismo: le *Temporary Prevention and Investigation Measures*.

## **7. Il *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act* del 2011.**

Le critiche al sistema dei *control orders*, cui abbiamo sopra accennato, inducono il legislatore britannico a ripensare, ancora una volta, la prevenzione personale del terrorismo.

È con tale intento che viene approvato, il 14 dicembre 2011, il *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*: «*an Act to abolish control orders and make provision for the imposition of terrorism prevention and investigative measures*»<sup>205</sup>. Il provvedimento normativo in parola segna, dunque, ad un tempo, l'abolizione dei *control orders* e l'introduzione di una nuova tipologia di misure di prevenzione personali applicabili nei confronti dei sospetti

---

<sup>203</sup> Schedule 5, s. 11 del *Counter-Terrorism Act* del 2008.

<sup>204</sup> Schedule 5, s. 15 del *Counter-Terrorism Act* del 2008.

<sup>205</sup> Così recita la rubrica di tale provvedimento normativo.

terroristi: le *Terrorism Prevention and Investigation Measures*, meglio note con l'acronimo TPIMs.

Le nuove misure in realtà – come meglio vedremo nei paragrafi successivi – non sono espressione di un nuovo archetipo preventivo, ma, al contrario, costituiscono un mero ri-modellamento dello schema già previsto dai *control orders*.

### 7.1. Gli obiettivi perseguiti dal legislatore.

Prima di analizzare dettagliatamente i nuovi provvedimenti preventivi, pare opportuno soffermarsi sugli intenti perseguiti dal legislatore attraverso la nuova disciplina.

Nel ripensare la fisionomia delle misure preventive applicabili nei confronti dei sospetti terroristi, infatti, il legislatore britannico si pone, in particolare, tre obiettivi: in primo luogo, quello di riequilibrare i rapporti tra intervento preventivo e intervento penale<sup>206</sup>; in secondo luogo, quello di rendere un po' più rigorosi i presupposti per l'applicazione della misura preventiva; in terzo luogo, infine, quello di garantire una risposta preventiva nel complesso più proporzionata e maggiormente compatibile con la tutela dei diritti fondamentali.

Quanto al primo obiettivo, esso muove dalla consapevolezza che, come sopra visto, i precedenti *control orders* venivano spesso applicati quale alternativa al procedimento penale, sia nelle ipotesi in cui i destinatari della misura non potevano essere perseguiti penalmente per l'insufficienza del compendio probatorio a fondare una condanna penale al di là di ogni ragionevole dubbio, sia, più spesso, perché la maggior parte delle prove a sostegno del coinvolgimento del soggetto in attività terroristiche era costituito da “*closed materials*”, inammissibili in sede penale oppure che si voleva mantenere coperti da segreto per non frustrare indagini in corso o per esigenze di

---

<sup>206</sup> Sul punto v. MIDDLETON B., *Terrorism Prevention and Investigation Measures: Constitutional Evolution, Not Revolution*, in *The Journal of Criminal Law*, 2013, p. 568. Depone in tal senso anche la stessa relazione governativa che evidenzia come lo schema delle TPIMs «*could better balance the priorities of prosecution*», GOVERNMENT H.M., *Review of counter-terrorism and security powers – Review findings and recommendations*, Cm 8004, gennaio 2011, disponibile in [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/97972/review-findings-and-rec.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97972/review-findings-and-rec.pdf), p. 39.

sicurezza nazionale. Il risultato era stato, secondo i commentatori, un eccessivo sbilanciamento in favore dell'intervento preventivo.

La strada prescelta dal legislatore nell'ottica di riequilibrare i rapporti ci pare sia quella di un maggior coordinamento tra il *Secretary of State* – responsabile dell'intervento preventivo – da un lato, e il *chief officer* delle forze di polizia – responsabile delle investigazioni penali per i reati terroristici – dall'altro. Tale coordinamento si articola, ai sensi della *section 10* del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, in tre momenti.

Un primo momento, che ha luogo nella fase precedente all'applicazione della misura, si sostanzia nella previsione di un obbligo di consultazione a carico del Segretario: egli, infatti, prima di chiedere alla Corte l'autorizzazione per l'applicazione di una TPIM (o, nei casi di urgenza, prima di applicarla direttamente) ha sempre l'obbligo di consultarsi con l'ufficiale di polizia – che a sua volta agisce di concerto con l'ufficio del procuratore – al fine di verificare che non sussistano prove sufficienti che possano essere «realisticamente utilizzate» per perseguire penalmente il sospetto terrorista<sup>207</sup>.

Un secondo momento si sostanzia nell'obbligo, sempre a carico del Segretario, di comunicare all'ufficiale di polizia l'avvenuta applicazione della misura preventiva.

Il predetto dovere di informazione risulta, infine, strettamente funzionale al terzo momento di coordinamento, che si realizza nella fase successiva all'applicazione della TPIM<sup>208</sup>. Tale terzo “*link*” tra prevenzione e repressione si traduce nell'obbligo, questa volta a carico dell'ufficiale di polizia, di assicurarsi che per tutta la durata in cui la misura preventiva resti in vigore siano mantenute «*under review*» le indagini sui comportamenti dell'individuo, in vista dell'eventuale instaurazione di un procedimento penale a suo carico, nonché nell'obbligo di riferire al Segretario del controllo così svolto<sup>209</sup>.

Viceversa, in base alla previgente disciplina sui *control orders*, tali obblighi di coordinamento “scattavano” solo nelle ipotesi in cui, *ab initio*, il *Secretary of State* avesse ritenuto che il coinvolgimento dell'individuo nell'attività terroristica potesse integrare gli

---

<sup>207</sup> Così la s. 10, §§ 1-3 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>208</sup> Così la s. 10, § 4 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>209</sup> Così la s. 10, § 5 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

estremi di una fattispecie di reato e avesse, di conseguenza, avvisato l'ufficiale di polizia<sup>210</sup>. Se, al contrario, nella fase preliminare all'adozione del *control order*, il Segretario non avesse ritenuto opportuno effettuare alcuna comunicazione, non vi sarebbe stato alcun ulteriore coordinamento tra l'intervento preventivo e quello repressivo.

Il secondo obiettivo del legislatore, come anticipato, persegue invece l'intento di rendere più stringenti i requisiti in presenza dei quali possa essere applicata la misura preventiva. Il che si è tradotto essenzialmente, come meglio vedremo in seguito (*infra*, § 7.2.1), nell'innalzamento dello standard probatorio cui il *Secretary of State* deve ancorare l'imposizione della TPIM. In base alla novella normativa, infatti, il Segretario deve dimostrare la sussistenza di «un ragionevole convincimento»<sup>211</sup> circa il coinvolgimento dell'individuo in attività terroristiche, non bastando più, a tal fine, la sussistenza di quei «ragionevoli motivi per sospettare» previsti dalla disciplina dei *control orders*.

Il terzo obiettivo è, infine, quello di garantire una risposta preventiva nel complesso più proporzionata e maggiormente compatibile con i diritti umani<sup>212</sup>. Tale obiettivo è stato in particolare perseguito, da un lato, attraverso la rimodulazione delle prescrizioni che possono essere imposte al sospetto terrorista – rimodulazione che, come vedremo, attiene sia alla discrezionalità del Segretario nella determinazione degli obblighi, sia al contenuto che questi ultimi possono assumere (*v. infra*, § 7.2.2) –, dall'altro, attraverso la previsione di un limite di durata decorso il quale la misura di prevenzione cessa di dispiegare la propria efficacia (*v. infra*, § 7.2.3).

---

<sup>210</sup> Così la s. 8 del PTA 2005.

<sup>211</sup> Così la s. 3, § 1 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>212</sup> FENWICK H., *Terrorism and the control orders/TPIMs saga: a vindication of the Human Rights Act or a manifestation of "defensive democracy"?*, cit., p. 615. In tal senso anche la relazione governativa: «*an approach that scrapped control orders and introduced more precisely focused and targeted restrictions, supported by increased covert investigative resources, would mitigate risk while increasing civil liberties*», cfr. GOVERNMENT H.M., *Review of counter-terrorism and security powers – Review findings and recommendations*, cit., p. 39.



## 7.2. La disciplina delle *Terrorism Prevention and Investigation Measures* (TPIMs).

### 7.2.1. *Le affinità con il regime dei Control Orders.*

Come anticipato, le TPIMs costituiscono, per il vero, una rimodulazione dei precedenti istituti preventivi e non già un modello innovativo di prevenzione personale del terrorismo. Fatta eccezione per le differenze che sottolineeremo, infatti, le nuove misure, non solo condividono con i loro predecessori la medesima natura civile, ma “recuperano” il nucleo centrale della disciplina allora dettata per i *control orders*, sia quanto ai presupposti che ne governano l’applicazione, sia con riferimento al procedimento mediante il quale tali misure vengono adottate, sia, infine, in relazione alle conseguenze che discendono dall’imposizione di tali provvedimenti<sup>213</sup>.

Ma procediamo con ordine. Le TPIMs, al pari dei *control orders*, sono istituti di natura civile teleologicamente orientati a prevenire la commissione di reati terroristici, applicati dal *Secretary of State* nei confronti di individui sospettati di coinvolgimento in attività terroristiche, ma non condannati né sottoposti a procedimento penale.

I presupposti di applicazione della misura – fatta eccezione per il mutamento nello standard probatorio richiesto, di cui ci occuperemo *infra*, § 7.2.3 – corrispondono a quelli già previsti con riferimento ai *control orders*:

a) il ragionevole convincimento che l’individuo sia coinvolto, o sia stato coinvolto, in una attività terroristica, dovendosi intendere tale una delle medesime attività elencate dal PTA del 2005 (compimento, pianificazione o istigazione a commettere un atto di terrorismo, agevolazione o incitamento a compiere una delle precedente condotte, nonché, infine, tutte quelle condotte che si sostanzino in un aiuto materiale o nel favoreggiamento personale di individui che si sappia o si abbia ragione di credere siano coinvolti in un’attività terroristica);

---

<sup>213</sup> Nel senso che le differenze tra la disciplina dei *control orders* e quella delle TPIMs siano marginali, *ex multis*, TADROS V., *Controlling Risk*, in ASHWORTH A., ZEDNER L., TOMLIN P. (a cura di), *Prevention and the Limits of the Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 136; HUNT A., *From control orders to TPIMs: variations on a number of themes in British legal responses to terrorism*, in *Crime, Law & Social Change*, 2013, p. 291 ss.

b) la ragionevole considerazione che l'applicazione della misura sia necessaria al fine di proteggere la collettività dal rischio del terrorismo;

c) la ragionevole considerazione che l'applicazione della misura sia necessaria al fine di prevenire o limitare il coinvolgimento del soggetto in una «*terrorism-related activity*»<sup>214</sup>.

Del pari, l'iter finalizzato all'applicazione di una TPIM segue le medesime cadenze procedurali in cui già si articolava la procedura prevista per l'applicazione dei *control orders*<sup>215</sup>. La misura continua, infatti, ad essere applicata dall'*Home Secretary* previa autorizzazione della Corte; ovvero, nei casi di urgenza, il Segretario può applicare direttamente la misura salvo poi richiedere, il prima possibile, la convalida alla Corte che, in ogni caso, deve intervenire nel limite massimo di sette giorni<sup>216</sup>.

Allo stesso modo, l'udienza preliminare, finalizzata al rilascio dell'autorizzazione, può svolgersi in assenza del proposto e senza che gliene sia data notizia o, ove il soggetto sia venuto altrimenti a conoscenza del procedimento avviato nei suoi confronti, non è necessario che gli venga fornita la possibilità di intervenire. Del pari, ove la Corte rilasci l'autorizzazione per l'applicazione della misura, dovrà fornire indicazioni per lo svolgimento di una "*directions hearing*", alla quale deve essere consentito al sorvegliato di partecipare<sup>217</sup>.

Una differenza può invece essere ravvisata nel fatto che la "*directions hearing*" deve essere seguita da un'ulteriore fase processuale – nota come "*review hearing*" – durante la quale compito della Corte è quello di riesaminare sia la sussistenza *ab origine* dei presupposti per l'applicabilità della misura, sia la permanenza degli stessi al momento della decisione<sup>218</sup>. L'esito di tale fase processuale è, però, del tutto analogo a quello che poteva verificarsi all'esito della "*full hearing*" prevista per l'applicazione dei *control orders*. La Corte può, infatti, confermare la misura oppure procedere ad: a) annullare la misura; b) annullare il provvedimento limitatamente ad una o più prescrizioni imposte; c) dare

---

<sup>214</sup> Così la s. 4 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>215</sup> Ss. 6-9 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>216</sup> *Schedule 2*, s. 3 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>217</sup> S. 8 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>218</sup> S. 9 § 1 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

indicazioni al *Secretary of State* perché revochi la decisione di procedere all'applicazione di una TPIM oppure perché modifichi le prescrizioni imposte<sup>219</sup>.

Ancora, la decisione circa l'applicazione della TPIM può assumere le forme del c.d. *closed proceeding*: utilizzo di informazioni confidenziali coperte da segreto non conoscibili dall'interessato né dal suo difensore e ruolo chiave dello *Special Advocate*<sup>220</sup>.

Anche il sindacato della Corte continua ad essere limitato: come in precedenza, la possibilità di negare l'autorizzazione all'applicazione della TPIM – ovvero di revocare il provvedimento già applicato ove si versi in un caso d'urgenza – è circoscritta alle ipotesi in cui la decisione del *Secretary of State* risulti «*obviously flawed*»<sup>221</sup>: vale a dire solo in quelle ipotesi eccezionali in cui appaia evidente che non sussista «alcuna base» per l'adozione della misura preventiva<sup>222</sup>.

Inoltre, fatta eccezione per i pochi cambiamenti che signaleremo, l'imposizione di una TPIM continua a determinare la sottoposizione del sospetto terrorista ad un regime di sorveglianza, attraverso l'imposizione di una nutrita serie di prescrizioni che ne limita fortemente le libertà.

Più in particolare, alla luce della *Schedule 1*, le prescrizioni che conseguono all'applicazione della misura possono tradursi in:

a) restrizioni relative al luogo di residenza del soggetto (s. 1). Tra queste, rientra la facoltà per il Segretario di imporre al sorvegliato l'obbligo di risiedere in un determinato luogo, purché si tratti, alternativamente, dell'abitazione in cui il soggetto usualmente risiede (sia essa o meno di proprietà del sorvegliato medesimo), di una località concordata oppure, in via residuale, ove il soggetto non abbia un luogo di fissa dimora, una località in cui il soggetto abbia dei legami socio-territoriali<sup>223</sup>. Del pari, sono riconducibili al

---

<sup>219</sup> S. 9 § 5 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>220</sup> Sottolinea tale profilo, HUNT A., *From control orders to TPIMs: variations on a number of themes in British legal responses to terrorism*, cit., p. 29 e 302 ss. La disciplina relativa all'utilizzo di informazioni confidenziali e alla facoltà, per il *Secretary of State*, di ottenere il permesso della Corte di non rivelare, nell'ambito del procedimento, tale materiale probatorio in nome delle esigenze di sicurezza nazionale sono contenute nella *Schedule 4*, ss. 3-4.

<sup>221</sup> S. 6, § 9 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>222</sup> HUNT A., *From control orders to TPIMs: variations on a number of themes in British legal responses to terrorism*, cit., p. 303.

<sup>223</sup> In via ulteriormente residuale, ove non vi sia una località in cui il soggetto abbia dei legami, un luogo ritenuto appropriato dal *Secretary of State*.

medesimo *genus* di restrizioni, l'obbligo di fornire le generalità dei soggetti che coabitano con il sorvegliato e la c.d. *overnight residence measure*, vale a dire l'obbligo di non uscire di casa durante il periodo notturno, come meglio delimitato dal singolo provvedimento;

b) restrizioni relative alla libertà di spostamento (s. 2). In particolare, può essere limitata la possibilità del soggetto di lasciare o viaggiare al di fuori di una determinata area geografica senza il permesso del Segretario o senza avergliene dato preventivo avviso. Ancora, può essere imposto al sorvegliato l'obbligo di consegnare il passaporto o altri titoli di viaggio oppure può essergli vietato di ottenere uno di tali documenti;

c) *exclusion measures* (s. 3), vale a dire limitazioni alla possibilità del soggetto di circolare o fare ingresso in determinati luoghi;

d) *movement directions measures* (s. 4), vale a dire obblighi per il soggetto di seguire gli ordini dati dalla polizia in relazione ai suoi movimenti, purché si tratti di ordini necessari per garantire l'osservanza di un altro provvedimento oppure ove sia necessario che il soggetto venga scortato da qualche parte alla luce di una delle disposizioni del *Terrorism Prevention and Investigation Act 2011*. In questo caso, tuttavia, si tratta di restrizioni che possono essere imposte solo per il tempo strettamente necessario e in ogni caso per un periodo non superiore alle ventiquattro ore;

e) restrizioni alla possibilità per l'individuo di utilizzare o accedere a determinati strumenti finanziari (s. 5), quale il divieto di essere titolari, senza l'autorizzazione del *Secretary of State*, di un conto corrente o il divieto di possedere denaro oltre una determinata quantità;

f) restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà (s. 6), tra le quali le limitazioni al trasferimento di denaro o di altri beni a soggetti al di fuori del Regno Unito senza il permesso del *Secretary of State* o senza avergliene dato preventivo avviso;

g) restrizioni relative al possesso o all'utilizzo, da parte dell'individuo, di dispositivi elettronici di comunicazione (s. 7), incluso il divieto di utilizzare determinati dispositivi o la facoltà di utilizzarli entro certi limiti e condizioni;

h) restrizioni alla libertà del soggetto di associarsi o di comunicare con altre persone (s. 8), tra le quali il divieto di associarsi con specifici soggetti o determinate categorie di persone senza la preventiva autorizzazione o senza averne dato preventivo avviso al *Secretary of State*;

i) restrizioni relative all'attività lavorativa o agli studi del soggetto (s. 9), incluso l'obbligo di essere autorizzati dal *Secretary of State* prima di svolgere una di tali attività o l'obbligo di svolgerla solo a determinate condizioni;

l) obblighi di riferire all'autorità di pubblica sicurezza ogni qual volta ne sia fatta richiesta (s. 10);

m) obblighi di sottoporsi ai rilievi fotografici in ogni luogo e tempo in cui ne sia fatta richiesta (s. 11);

n) obblighi di cooperazione rispetto all'installazione di dispositivi elettronici o di altra natura deputati al controllo dei movimenti, delle comunicazioni e delle altre attività del soggetto (s. 12).

Infine, l'eventuale violazione di una delle prescrizioni imposte attraverso una TPIM integra, come già nel caso di violazione di un obbligo imposto con un *control order*, gli estremi di una fattispecie di reato, punibile alternativamente (o congiuntamente) con la pena della reclusione fino a cinque anni o con la multa<sup>224</sup>.

#### 7.2.2. *Le differenze con il regime dei Control Orders.*

Se quanto detto sinora depone nel senso di una continuità dell'attuale sistema preventivo personale con quello precedente – e non già di un mutamento di rotta –, al contempo il *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011* ha apportato taluni cambiamenti alla disciplina, che valgono a differenziarla rispetto a quella precedente.

Tre, in particolare, le novità rilevanti in tal senso:

a) l'innalzamento dello standard probatorio richiesto ai fini dell'applicazione della misura (*infra*, § 7.2.3);

b) le modifiche in punto di prescrizioni imponibili al sospetto terrorista (*infra*, § 7.2.4);

c) l'apposizione di un limite massimo di durata della misura e di condizioni più stringenti per la reiterazione della medesima (*infra*, § 7.2.5)<sup>225</sup>.

---

<sup>224</sup> Così la s. 23 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>225</sup> Per approfondimenti in relazione a quanto si dirà nei seguenti paragrafi, oltre alla bibliografia indicata, v. il rapporto dell'*Independent Reviewer of Terrorism Legislation*, ANDERSON D., *Terrorism Prevention and*

7.2.3. (segue) *In particolare, dal “reasonable grounds for suspecting” al “reasonable belief”.*

Il primo elemento che vale a distinguere la disciplina delle TPIMs da quella precedente dei *control orders* attiene, come anticipato, all’innalzamento dello *standard probatorio* richiesto perché il *Secretary of State* possa applicare la misura preventiva: in particolare, si è passati dal metro dei «ragionevoli motivi per sospettare» – previsto dalla disciplina dei *control orders* – a quello, un po’ più rigoroso, del «ragionevole convincimento».

La differenza tra tali due tipologie di soglie probatorie è stata così sintetizzata:

«belief and suspicion are not the same, though both are less than knowledge. Belief is a state of mind by which the person in question thinks that X is the case. Suspicion is a state of mind by which the person in question thinks that X may be the case»<sup>226</sup>.

Tuttavia – come approfondiremo *infra*, § 7.2.5 – appare quantomeno dubbio stabilire se a tale cambiamento nella *littera legis* corrisponda poi un effettivo innalzamento del *quantum probatorio* richiesto ai fini dell’applicabilità di una TPIM. In particolare, come di recente sottolineato in relazione al medesimo innalzamento dello standard probatorio al fine di disporre il congelamento dei beni di un soggetto sospettato di essere coinvolto in attività terroristiche:

«Whatever the precise difference between those two [standards], surely it is clear that exactly the same argument, which has led the Government to accept that suspicion is not good enough, must also apply to what they have now substituted; namely, belief. It is true that belief will catch fewer innocent people than suspicion, which I assume to be the reason for the change, but I doubt whether it will make much difference. The point remains the same: that

---

*Investigation Measures in 2012. First Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, marzo 2013, disponibile in <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/04/first-report-tpims.pdf>, p. 27 ss.

<sup>226</sup> *A and Others v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] EWCA Civ. 1123, 11 agosto 2004, § 229.

belief, like suspicion, casts the net too wide; it is far wider than the resolution requires, so that more innocent people will inevitably be caught»<sup>227</sup>.

#### 7.2.4. (segue) *In particolare, le modifiche in punto di prescrizioni.*

Il secondo ambito nel quale è possibile individuare differenze con il precedente regime dei *control orders* è, come anticipato, quello delle prescrizioni che possono essere imposte al sospetto terrorista con l'applicazione di una TPIM.

Il primo elemento di differenza riguarda, in particolare, l'an delle prescrizioni che possono essere dettate. Mentre la disciplina dei *control orders* prevedeva la possibilità per l'*Home Secretary* di imporre tutte le prescrizioni ritenute necessarie al fine di prevenire o limitare il coinvolgimento dell'individuo in attività terroristiche – e l'elencazione effettuata dal legislatore aveva mero valore esemplificativo<sup>228</sup> –, viceversa l'elenco di restrizioni effettuato dalla *Schedule 1* del *Terrorism Prevention and Investigation Act 2011*, del quale abbiamo dato sopra conto, ha carattere tassativo<sup>229</sup>. L'esclusione della possibilità di applicare prescrizioni diverse rispetto a quelle già tipizzate dal legislatore ha, in particolare, quale obiettivo, quello di limitare la discrezionalità del *Secretary of State* nella determinazione delle prescrizioni<sup>230</sup>, così rendendo più prevedibile il regime di sorveglianza cui l'individuo può essere sottoposto ove sospettato di terrorismo.

In secondo luogo, poi, con riferimento alle prescrizioni che determinano una maggior ingerenza nella sfera di libertà del soggetto, sono stati introdotti limiti più stringenti rispetto all'ambito di operatività delle varie restrizioni.

Più in particolare, con riferimento specifico al “coprifuoco” – come sopra accennato – è stata limitata la possibilità di disporlo solo durante le ore notturne,

---

<sup>227</sup> Amendment by LORD LLOYD OF BERWICK, *Terrorist Asset-Freezing etc. Bill* [HL], Col. 1035, 25 ottobre 2010, disponibile in [https://hansard.parliament.uk/Lords/2010-10-25/debates/1010257000840/TerroristAsset-FreezingEtcBill\(HL\)](https://hansard.parliament.uk/Lords/2010-10-25/debates/1010257000840/TerroristAsset-FreezingEtcBill(HL)).

<sup>228</sup> Sul punto v. quanto detto *supra*, par. 5.1.1.

<sup>229</sup> Così la s. 2 § 2 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011* che prevede «*terrorism prevention and investigation measures*” means requirements, restrictions and other provision which may be made in relation to an individual by virtue of Schedule 1». Sottolinea tale profilo HUNT A., *From control orders to TPIMs: variations on a number of themes in British legal responses to terrorism*, cit., p. 312.

<sup>230</sup> FENWICK H., *Terrorism and the control orders/TPIMs saga: a vindication of the Human Rights Act or a manifestation of “defensive democracy”?*, cit., p. 615.

ancorché nessuna ulteriore indicazione è fornita in tal senso dalla legge, si che la determinazione in concreto di tale arco temporale è rimessa al Segretario. Tuttavia, qualche indicazione ulteriore proviene dalla giurisprudenza che, sul punto, ha precisato come:

«the dictionary meaning of ‘night’ is the period between sunset and sunrise. [...] It seems to me that it should bear some relationship to the hours between which most people would regard it as reasonable to think that people might be at home, the evening having come to an end. I think 9 pm is the earliest. So far as the end of the night is concerned, the hour when many would regard it is reasonable to begin the day is the relevant time. In my view, overnight does not reasonably stretch beyond 9 pm until 7 am»<sup>231</sup>.

In relazione all’obbligo di soggiorno, poi, è venuta meno la possibilità di disporre la “*forced relocation*” in un luogo diverso da quello in cui il soggetto abbia la residenza o sia altrimenti radicato, salva l’ipotesi in cui vi sia il consenso dell’individuo. Come sopra visto, infatti, il legislatore ha dettato criteri molto precisi in relazione ai luoghi in cui può essere disposto l’obbligo di residenza, al fine di impedire lo sradicamento del soggetto dai luoghi familiari<sup>232</sup>.

Quanto poi alle restrizioni relative alla possibilità di utilizzare dispositivi elettronici di comunicazione, il legislatore ha previsto che, in ogni caso, deve essere consentita al soggetto la possibilità di utilizzare un dispositivo per comunicare, quale un telefono fisso o un cellulare.

7.2.5. (segue) *In particolare, la durata della misura di prevenzione e la “new” terrorism-related activity.*

La terza differenza con il regime dei *control orders* attiene, invece, ai limiti di durata delle nuove misure di prevenzione. A differenza della disciplina previgente, che consentiva la reiterazione potenzialmente senza limite del singolo *control order* – sol che si fosse argomentato nel senso della perdurante sussistenza delle condizioni prescritte dalla

---

<sup>231</sup> Cfr. *Secretary of State for the Home Department v BM*, [2012] EWHC 714, 27 marzo 2012, § 52.

<sup>232</sup> Sottolinea tale profilo MIDDLETON B., *Terrorism Prevention and Investigation Measures: Constitutional Evolution, Not Revolution*, cit., p. 567.



legge per l'applicazione della misura —, il legislatore del 2011, invece, introduce un limite massimo di durata delle TPIMs.

Più in particolare, alla luce della nuova disciplina, la TPIM può essere imposta per il periodo di un anno, rinnovabile una sola volta, ove permangano le condizioni che, *ab initio*, avevano giustificato l'applicazione della misura preventiva. In ogni caso, non può mai essere superato il limite massimo di due anni<sup>233</sup>.

Inoltre, viene limitata la possibilità di imporre, *ex novo*, una TPIM. Ove, infatti, si tratti di soggetto già precedentemente sottoposto a tale misura, la possibilità di riapplicarla è subordinata al fatto che l'attività terroristica nella quale si sospetta che l'individuo sia coinvolto sia “*new*”, vale a dire deve trattarsi di un coinvolgimento in un'attività terroristica posteriore al momento in cui, in precedenza, era stata data notizia al soggetto dell'applicazione della TPIM<sup>234</sup>. Scopo di tale disposizione sembrerebbe essere quello di evitare che possano essere aggirati i limiti di durata che il legislatore ha previsto con riferimento ai nuovi istituti preventivi: ove non fosse richiesto un *quid pluris* rispetto alle condizioni che avevano giustificato l'applicazione della prima TPIM, il *Secretary of State*, una volta espirata la misura, potrebbe invocare il sospetto di coinvolgimento nella medesima attività terroristica per disporre una nuova, così di fatto reiterando il regime di sorveglianza oltre il tetto massimo dei due anni.

### 7.3. Le criticità dei c.d. “Control Orders-Lite”<sup>235</sup>.

L'intento perseguito dal legislatore britannico attraverso l'approvazione delle TPIMs, come già sottolineato, era quello di introdurre una forma di controllo a vocazione preventiva più “leggera” e proporzionata rispetto a quella che scaturiva dall'applicazione

---

<sup>233</sup> Così la s. 5 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>234</sup> Così la s. 3, § 2 e § 6 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*. Sul punto v. HUNT A., *From control orders to TPIMs: variations on a number of themes in British legal responses to terrorism*, cit., p. 308 ss.

<sup>235</sup> Questo l'appellativo dato alle nuove misure di prevenzione, cfr. ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, cit., p. 186.

dei *control orders*, così al contempo riassegnando un ruolo centrale, nel contrasto al terrorismo internazionale, al processo penale<sup>236</sup>. Da qui l'appellativo di “*control orders-lite*”.

Al di là delle intenzioni dichiarate, tuttavia, sono ancora molti i profili critici della nuova disciplina preventiva.

Innanzitutto, quanto allo standard probatorio, se certamente la formulazione legislativa depone nel senso di un innalzamento della soglia richiesta ai fini dell'applicabilità della misura preventiva, permangono alcune criticità.

In primo luogo, infatti, come chiarito dalla giurisprudenza, il test del “ragionevole convincimento” non equivale al “*balance of probabilities*” usualmente richiesto in sede civile<sup>237</sup>, arrestandosi “un gradino sotto”<sup>238</sup>. Si tratta ancora di uno standard probatorio molto basso, dunque, soprattutto ove si consideri la gravosità delle prescrizioni che possono essere imposte ad un soggetto che, lo ricordiamo, viene sottoposto alla misura preventiva in assenza di condanna penale<sup>239</sup>.

In secondo luogo, poi, come sopra accennato, appare quantomeno dubbio il fatto che la diversa formulazione legislativa determini, in concreto, un significativo innalzamento della soglia probatoria richiesta ai fini dell'applicabilità della misura. Basti pensare che tutti i 9 *control orders* in vigore quando è stata approvata la nuova normativa sono stati trasformati in altrettante TPIMs<sup>240</sup>.

Anche la stessa *Supreme Court* del Regno Unito – con riferimento al medesimo mutamento nello standard probatorio per disporre il congelamento dei beni di un soggetto sospettato di essere coinvolto in attività terroristiche – ha affermato come «*the*

---

<sup>236</sup> MIDDLETON B., *Terrorism Prevention and Investigation Measures: Constitutional Evolution, Not Revolution*, cit., p. 562.

<sup>237</sup> Cfr. *Secretary of State for the Home Department v BM*, cit., § 34. Sul punto v. altresì MIDDLETON B., *Terrorism Prevention and Investigation Measures: Constitutional Evolution, Not Revolution*, cit., p. 570.

<sup>238</sup> HUNT A., *From control orders to TPIMs: variations on a number of themes in British legal responses to terrorism*, cit., p. 301.

<sup>239</sup> Sul punto v. TADROS V., *Controlling Risk*, cit., p. 136 ss.

<sup>240</sup> Cfr. ANDERSON D., *Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2012. First Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, cit., p. 5.

[...] test [...] based on reasonable grounds for suspecting, is just a little less stringent»<sup>241</sup> rispetto allo standard del ragionevole convincimento<sup>242</sup>.

Ulteriore profilo critico della “nuova” disciplina attiene alla possibilità di continuare a ricorrere alle “informazioni confidenziali” per fondare la decisione di applicare una TPIM<sup>243</sup>. Come visto, infatti, tale materiale non è conoscibile né dall’interessato né dal suo difensore, ma solo dallo *Special Advocate* che interviene in tali casi. Tuttavia, l’avvocato speciale ha un limitato margine di manovra: una volta conosciuta la consistenza dei “*closed materials*”, egli ha, infatti, limitate possibilità di comunicare con il sorvegliato<sup>244</sup>. Tali fattori, come è stato sottolineato, riducono, di fatto, le possibilità per il soggetto sottoposto alla misura di prevenzione di contestare la fondatezza delle prove circa il suo coinvolgimento in attività terroristiche<sup>245</sup>.

Sotto altro profilo, una parte della dottrina ha messo in discussione l’efficacia di tali misure nel prevenire la commissione dei reati di terrorismo, contestando, in particolar modo, il limite massimo di due anni apposto alla durata delle TPIMs senza che vi sia possibilità alcuna – fatta salva la prova di una “nuova attività terroristica” – di prolungare il regime di sorveglianza per quei soggetti che si ritiene continuino a costituire una minaccia alla sicurezza pubblica<sup>246</sup>. Tale considerazione muove dall’assunto in base al quale, durante la previgente disciplina – pure giudicata insoddisfacente sul piano dell’efficacia – circa un terzo dei sospetti terroristi cui è stato applicato un *control order* è stato sottoposto al regime di controllo per più di due anni, in alcuni casi per più di quattro<sup>247</sup>. L’obiettivo di tali critiche non è già quello di auspicare l’introduzione di “misure preventive indefinite”, quanto piuttosto sottolineare «l’incoerenza» di un sistema che, prima, impone al Segretario di applicare la misura di prevenzione solo ove ciò sia necessario per tutelare la sicurezza nazionale e l’incolumità pubblica e che, dopo due

---

<sup>241</sup> *HM Treasury v Ahmed* [2010] UKSC 2, 27 gennaio 2010, § 172.

<sup>242</sup> Sul punto v. altresì l’analisi di HUNT A., *From control orders to TPIMs: variations on a number of themes in British legal responses to terrorism*, cit., p. 300 ss.

<sup>243</sup> In senso critico, v. ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, cit., p. 188 ss.

<sup>244</sup> Sul punto v. TADROS V., *Controlling Risk*, cit., p. 137.

<sup>245</sup> HUNT A., *From control orders to TPIMs: variations on a number of themes in British legal responses to terrorism*, cit., p. 303. In senso critico anche MURPHY C.C., *Counter-Terrorism and the Culture of Legality: The Case of Special Advocates*, cit., p. 29 ss.

<sup>246</sup> ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, cit., pp. 187-188.

<sup>247</sup> *Ibidem*.

anni, automaticamente impone di caducare il provvedimento, a prescindere dall'eventuale perdurante necessità che esso resti in vigore<sup>248</sup>.

D'altro canto, le critiche rivolte al sistema delle TPIMs, delle quali ora abbiamo dato brevemente conto, non valgono però a minare le fondamenta del nuovo istituto, cui è tutt'ora affidata la prevenzione personale del terrorismo. Nonostante tali misure dovessero inizialmente rimanere in vigore solo nel quinquennio successivo all'approvazione del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act*<sup>249</sup>, infatti, il legislatore è intervenuto nel 2016 ed ha esteso i poteri del *Secretary of State* di disporre l'applicazione delle TPIMs sino al 2021<sup>250</sup>.

## 8. Le più recenti modifiche apportate dal *Counter-Terrorism and Security Act* del 2015.

L'indomani degli attacchi terroristici di Parigi e alla vigilia di quelli di Londra, il legislatore britannico decide di intervenire nuovamente in materia di prevenzione personale del terrorismo attraverso l'approvazione del *Counter-Terrorism and Security Act* del 12 febbraio 2015.

L'intento, in particolare, è quello di adattare la legislazione alle sembianze del terrorista 2.0., sempre più lontano dall'immaginario "tradizionale" e sempre più riconducibile agli archetipi dei *foreign fighters* e dei lupi solitari. L'obiettivo perseguito – in maniera analoga agli intenti che hanno condotto il legislatore italiano ad adottare il d.l. 18 febbraio 2015<sup>251</sup> – è, da un lato, quello di impedire ai sospetti simpatizzanti della causa fondamentalista di raggiungere territori esteri di conflitto allo scopo di combattere accanto alle milizie c.d. islamiste e, dall'altro, quello di impedire il rientro nel territorio nazionale di coloro che, "addestrati" in territorio estero, vogliono tornare nel Regno

---

<sup>248</sup> HUNT A., *From control orders to TPIMs: variations on a number of themes in British legal responses to terrorism*, cit., p. 311

<sup>249</sup> Così disponeva la s. 21 § 1 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

<sup>250</sup> *The Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011 (Continuation) Order 2016*, art. 2.

<sup>251</sup> Sul punto v. *supra*, cap. I, sez. II, par. 6.

Unito per mettere a frutto le esperienze maturate sul campo o reclutare nuovi “terroristi”<sup>252</sup>.

Tre, per quanto qui specificamente interessa, le novità principali apportate dal provvedimento normativo in commento alla materia della prevenzione del terrorismo:

- a) l'introduzione della facoltà di disporre il ritiro temporaneo del passaporto e dei documenti validi ai fini dell'espatrio (*infra*, § 8.1);
- b) l'introduzione dei “*temporary exclusion orders*”, noti anche come TEOs (*infra*, § 8.2);
- c) l'inasprimento della disciplina delle TPIMs (*infra*, § 8.3).

### 8.1. Il ritiro temporaneo del passaporto e dei documenti equipollenti ai fini dell'espatrio.

La prima novità in punto di prevenzione personale del terrorismo è rappresentata dall'introduzione di misure *ad interim* dirette ad impedire al sospetto terrorista di lasciare il territorio britannico allo scopo di unirsi alla causa c.d. islamica.

Più in particolare, si introduce la possibilità per gli agenti di polizia di chiedere l'esibizione e la consegna dei documenti di viaggio – passaporto, documenti equipollenti ai fini dell'espatrio e biglietti – o ottenerli tramite perquisizione, qualora vi siano ragionevoli motivi per sospettare che il soggetto stia cercando di lasciare il Regno Unito allo scopo di partecipare ad un'attività terroristica all'estero<sup>253</sup>. Il ritiro dei documenti ha, dunque, la finalità di impedire al soggetto di partire.

L'individuo “target” dovrà essere informato di essere sospettato di allontanarsi dal territorio britannico per unirsi alla causa terroristica, ma non ha il diritto ad essere messo a conoscenza delle prove poste a fondamento di tale sospetto (s. 2, § 8).

Tuttavia, a differenza dell'ordinamento giuridico italiano – ove gli analoghi provvedimenti preventivi vengono disposti dall'autorità giudiziaria –, il ritiro temporaneo del passaporto e la conseguente limitazione della libertà di circolazione avviene, per il primo lasso temporale di quattordici giorni, senza l'intervento dell'autorità giudiziaria.

---

<sup>252</sup> BLACKBOURN J., WALKER C., *Interdiction and Indoctrination: The Counter-Terrorism and Security Act 2015*, in *The Modern Law Review*, 2016, 79 (5), p. 843 ss.

<sup>253</sup> Così la s. 1 e la *Schedule 1* che disciplina in maniera dettagliata tale nuovo strumento cui si riferiranno le norme successivamente menzionate nel testo, ove non diversamente specificato.

Il ritiro del passaporto può essere, infatti, disposto dall'agente di polizia sulla base della semplice autorizzazione a procedere in tal senso ottenuta da un "senior police officer"; autorizzazione che sarà rilasciata ove anche quest'ultimo ritenga sussistenti i "fondati motivi per sospettare" (s. 4). Decorse 72 ore dal ritiro dei documenti, inoltre, l'ufficiale di polizia deve sottoporre a revisione la decisione assunta. Ove l'autorizzazione non venga concessa, invece, i documenti dovranno essere restituiti al soggetto interessato.

Una volta ottenuta l'autorizzazione, i documenti potranno essere trattenuti per un periodo massimo di quattordici giorni, durante i quali viene valutata la possibilità di instaurare un procedimento penale, richiedere la cancellazione del passaporto, sottoporre il soggetto ad una TPIM (s. 5). In ogni caso, allo scadere dei quattordici giorni, ove tali documenti non siano altrimenti trattenuti quale conseguenza dell'attivazione di uno dei meccanismi sopra menzionati, essi dovranno essere restituiti al soggetto interessato, salva l'ipotesi ulteriore in cui l'ufficiale di polizia richieda all'autorità giudiziaria di estendere la durata del trattenimento dei documenti (s. 8).

L'autorità giudiziaria, in particolare, valuterà la concessione o meno dell'estensione avuto riguardo unicamente al fatto che «*the relevant persons [n.d.r. l'ufficiale di polizia] have been acting diligently and expeditiously in relation to the matters and steps*», senza dunque entrare nel merito della questione (s. 8, § 4).

L'udienza che si celebra dinanzi alla Corte è, peraltro, il primo momento in cui viene consentito al soggetto di intervenire nel procedimento per rendere dichiarazioni: tuttavia, gli potrà essere impedito di partecipare ad alcune fasi dell'udienza ove la decisione debba essere assunta anche sulla base di "informazioni confidenziali" coperte da segreto, in nome della tutela della sicurezza nazionale o di un'altra delle esigenze indicate dalla norma, quali i rischi di compromettere procedimenti penali in corso<sup>254</sup>.

---

<sup>254</sup> Queste in particolare le ragioni per le quali l'autorità giudiziaria può disporre, ai sensi della s. 10, § 2 della Schedule 1, che alcune delle informazioni non vengano rivelate all'interessato o al soggetto che lo rappresenta: «*a) evidence of an offence under any of the provisions mentioned in section 40(1)(a) of the Terrorism Act 2000 would be interfered with or harmed; b) the recovery of property obtained as a result of an offence under any of those provisions would be hindered; c) the recovery of property in respect of which a forfeiture order could be made under section 23 or 23A of that Act would be hindered; d) the apprehension, prosecution or conviction of a person who is suspected of being a terrorist would be made more difficult as a result of the person being alerted; e) the prevention of an act of terrorism would be made more difficult as a result of a person being alerted; f) the gathering of information about the commission, preparation or instigation of an act of terrorism would be interfered with; g) a person would be interfered with or physically injured, or h) national security would be put at risk*».

L'eventuale estensione concessa dall'autorità giudiziaria, in ogni caso, non potrà avere durata maggiore di trenta giorni, decorsi i quali – e fatta salva sempre l'ipotesi in cui siano avviati distinti procedimenti – i documenti dovranno essere restituiti al soggetto interessato (s. 13).

Due i profili critici di tale nuovo istituto evidenziati dalla dottrina: l'assenza della dell'intervento giudiziario per i primi quattordici giorni di validità della misura, nonché il “format” del procedimento dinanzi all'autorità giudiziaria nell'ipotesi in cui venga fatta richiesta di un'estensione<sup>255</sup>. Non solo, infatti, la restrizione della libertà di movimento viene disposta, per un arco temporale non così ridotto, senza la necessità di attivare il sindacato giurisdizionale a tutela dei diritti del sospettato, ma anche quando l'autorità giudiziaria interviene, il suo ruolo è fortemente limitato: ella, infatti, non può pronunciarsi sul merito della questione poiché «*has no power to review the merits of the original decision to retain travel documents even after 14 days*»<sup>256</sup>.

Inoltre, la procedura dinanzi all'autorità giudiziaria pecca per deficit di garanzie: ove, infatti, entrino in gioco le esigenze di segretezza delle informazioni a supporto della decisione, l'interessato e il suo eventuale difensore vengono, per così dire, “esclusi” da quella parte del procedimento, senza che ciò sia controbilanciato, quantomeno, dalla presenza di uno *Special Advocate* a tutela degli interessi del soggetto i cui documenti sono stati ritirati. Insomma, nessuna forma di *disclosure*, seppur indiretta, è prevista in tali ipotesi, a differenza di quanto previsto dal procedimento per l'applicazione delle TPIMs.

## 8.2. I temporary exclusion orders.

Il secondo istituto preventivo introdotto dal legislatore britannico del 2015 è quello dei *temporary exclusion orders*. Essi si sostanziano in provvedimenti mediante i quali l'*Home Secretary* può vietare ai soggetti titolari del diritto di residenza nel Regno Unito di fare rientro all'interno di tale territorio per un periodo pari a due anni<sup>257</sup>. Si tratta,

---

<sup>255</sup> Sul punto v. BLACKBOURN J., WALKER C., *Interdiction and Indoctrination: The Counter-Terrorism and Security Act 2015*, cit., p. 847 ss.

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 848.

<sup>257</sup> Fatta salva la facoltà riconosciuta al Segretario di disporre la deroga o di determinarne la cessazione in una data antecedente ai sensi della S.4, § 3(b).

insomma, di una sorta di “divieto di ritorno”. Come in parte accennato, la *ratio* che soggiace a tale nuovo istituto è quella di impedire agli individui c.d. radicalizzati, che si siano recati all'estero per combattere o fornire in ogni caso il loro supporto all'ISIS, di tornare sul suolo britannico “mettendo a frutto” le conoscenze maturate sul campo o reclutando nuovi terroristi<sup>258</sup>.

Presupposti sostanziali per l'imposizione del divieto sono: a) il ragionevole sospetto circa il coinvolgimento dell'individuo – attuale o passato – in attività terroristiche all'estero; b) il ragionevole convincimento circa la necessità dell'interdizione al fine di proteggere la popolazione britannica dal rischio del terrorismo; c) il ragionevole convincimento circa la presenza dell'individuo all'estero al momento dell'adozione del provvedimento; d) la titolarità del diritto di risiedere nel Regno Unito in capo al destinatario della misura<sup>259</sup>.

Da un punto di vista procedurale, poi, la regola generale è che il divieto può essere imposto dall'autorità amministrativa solo dopo aver ricevuto dalla Corte l'autorizzazione alla sua adozione. Autorizzazione che sarà negata – in maniera analoga a quanto previsto per il procedimento di applicazione delle TPIMs – solo nell'ipotesi in cui la decisione del *Secretary of State* appaia “*obviously flawed*”.

Le garanzie riconosciute in questa fase al “potenziale *foreign fighter*” sono pressoché nulle: la decisione della Corte può avvenire senza la presenza dell'interessato e, soprattutto, senza che a quest'ultimo sia stata notificata la richiesta né gli sia stata data la possibilità di rilasciare alcuna dichiarazione in giudizio<sup>260</sup>. Ove la decisione della Corte si basi anche su informazioni confidenziali che non possono essere rivelate a tutela dell'interesse pubblico alla loro segretezza, valgono poi le medesime regole sulle *closed hearings* e sull'intervento degli *Special Advocates* previsti per le TPIMs<sup>261</sup>, con la precisazione che, in ogni caso, il procedimento deve essere compatibile con il diritto ad un equo processo sancito dall'art. 6 Cedu.

---

<sup>258</sup>Così, FENWICK H., *Responding to the ISIS threat: extending coercive non-trial-based measures in the Counter-Terrorism and Security Act 2015*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, vol. 3, 2016, pp. 175 ss. Nello stesso senso BLACKBOURN J., WALKER C., *Interdiction and Indoctrination: The Counter-Terrorism and Security Act 2015*, cit., p. 844.

<sup>259</sup> S. 1 §§ 1-6.

<sup>260</sup> S. 3 § 3.

<sup>261</sup> *Schedule 3*.



La regola generale della necessaria previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria conosce, anche in questo caso, una deroga, nelle ipotesi in cui si versi in un caso d'urgenza e il Segretario abbia ragionevole motivo di ritenere che sia necessario imporre il divieto anche in assenza della previa autorizzazione della Corte<sup>262</sup>. In tali ipotesi, il Segretario impone direttamente il divieto di rientro, dandone immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, che dovrà convalidare l'ordine entro sette giorni dalla sua imposizione<sup>263</sup>. Anche in questo caso, il diniego della Corte è circoscritto alle sole ipotesi in cui i presupposti di assunzione della decisione – ivi compresi quelli relativi alla sussistenza di un motivo per procedere d'urgenza – risultino manifestamente infondati.

Una volta emesso il TEO, il *Secretary of State* deve comunicarlo al destinatario, fornendogli al contempo le informazioni necessarie perché costui possa richiedere un “permesso di rientro”, per fare ritorno sul suolo britannico. Permesso che dovrà obbligatoriamente rilasciato – entro un ragionevole lasso di tempo – qualora il soggetto ne faccia richiesta<sup>264</sup>. Fa eccezione la sola ipotesi in cui il Segretario richieda al soggetto di sottoporsi a un colloquio con la polizia (o con un agente dell'immigrazione) e costui si rifiuti<sup>265</sup>. In assenza di un motivo legittimo per tornare, però, l'eventuale violazione del divieto integra gli estremi di una fattispecie di reato<sup>266</sup>.

Il TEO ha efficacia per due anni (come una TPIM), salvo che sia precedentemente revocato, per qualsiasi motivo, dal *Secretary of State*. Durante tale arco temporale viene inoltre invalidata l'efficacia del passaporto del soggetto destinatario del divieto<sup>267</sup>. Tuttavia, anche una volta decorsi i due anni, è prevista la possibilità per il Segretario di rinnovare il divieto di rientro ove permangano le condizioni di applicabilità della misura, senza che sia necessario fornire nuove prove circa il coinvolgimento del soggetto in attività terroristiche<sup>268</sup>.

---

<sup>262</sup> S. 3 § 2.

<sup>263</sup> *Schedule 2*, s. 3.

<sup>264</sup> S. 6, § 1.

<sup>265</sup> S. 6, § 2.

<sup>266</sup> S. 10, § 1.

<sup>267</sup> S. 4, § 9.

<sup>268</sup> S. 4, § 8.

Come è stato sottolineato, l'obiettivo ultimo di tale misura preventiva non è quello di escludere *ad infinitum* il soggetto dal territorio britannico, ma garantire un «*managed return*»<sup>269</sup>.

Lo scopo della procedura finalizzata al rilascio del permesso di rientro è, infatti, quello di consentire al *Secretary of State* di disciplinare le condizioni per il reingresso del soggetto nel territorio, sia per quanto attiene ai profili più strettamente logistici (come le modalità del viaggio), sia con riferimento alle prescrizioni che possono essere imposte una volta che il sospetto terrorista sia rientrato<sup>270</sup>. In particolare, il soggetto potrà essere sottoposto ad alcune delle prescrizioni previste con riferimento alle TPIMs, quali l'obbligo di riferire periodicamente all'autorità di pubblica sicurezza<sup>271</sup>.

L'intervento preventivo pare dunque finalizzato, in tali casi, «*to allow preventive action to be taken when the person in question is allowed to enter the UK, if they appear to pose a risk to UK citizens*»<sup>272</sup>.

### 8.3. L'inasprimento alla disciplina delle TPIMs.

Il terzo settore della prevenzione influenzato dalle modifiche del 2015 è la disciplina delle TPIMs. Si tratta, in questo caso, non già di modifiche sostanziali allo schema di applicazione di tali misure, ma piuttosto di piccoli "ritocchi" che mirano ad inasprirne la disciplina, così riavvicinandola ulteriormente al precedente regime dei *control orders*<sup>273</sup> – con un'unica, significativa eccezione: la modifica in punto di standard probatorio richiesto ai fini dell'applicabilità di tali misure.

Il legislatore, infatti, sull'onda delle critiche da sempre sollevate circa il fatto che l'imposizione della TPIM avvenisse sulla base di un metro di giudizio persino più

---

<sup>269</sup> BLACKBOURN J., WALKER C., *Interdiction and Indoctrination: The Counter-Terrorism and Security Act 2015*, cit., p. 850.

<sup>270</sup> Per approfondimenti sul punto v. BLACKBOURN J., WALKER C., *Interdiction and Indoctrination: The Counter-Terrorism and Security Act 2015*, cit., p. 851 ss.; nonché FENWICK H., *Responding to the ISIS threat: extending coercive non-trial-based measures in the Counter-Terrorism and Security Act 2015*, cit., p. 177 ss.

<sup>271</sup> S. 9.

<sup>272</sup> FENWICK H., *Responding to the ISIS threat: extending coercive non-trial-based measures in the Counter-Terrorism and Security Act 2015*, cit., pp. 175-176.

<sup>273</sup> FENWICK H., *Terrorism and the control orders/TPIMs saga: a vindication of the Human Rights Act or a manifestation of "defensive democracy"?*, cit., p. 618.

inferiore di quello civilistico – e, forse, anche per temperare il contestuale inasprimento della disciplina – prevede ora che il *Secretary of State* possa applicare la misura di prevenzione solo ove «*is satisfied, on the balance of probabilities*»<sup>274</sup> che l'individuo sia coinvolto in attività terroristiche. La scelta è, dunque, quella di abbandonare la regola del “ragionevole convincimento”, allineando lo standard probatorio – in maniera coerente rispetto alla natura stessa di tali misure – con quello usualmente richiesto nei procedimenti civili.

Con riferimento alle altre modifiche, come anticipato, si tratta di interventi che, al contrario, mirano ad inasprire il regime di controllo cui è sottoposto il sospetto terrorista per effetto dell'applicazione della TPIM.

In primo luogo, viene “rimpolpato” il ventaglio di obblighi che il *Secretary of State* può imporre con l'adozione del provvedimento, attraverso l'introduzione di due nuove prescrizioni: la «*weapons and explosives measure*» (s. 18) e la «*appointments measure*» (s. 19). Con la prima, in particolare, può essere vietato al soggetto di: a) possedere armi, strumenti atti a offendere, imitazioni di armi da fuoco o esplosivi; b) richiedere il rilascio del porto d'armi. Con la seconda, invece, può essere imposto al soggetto di partecipare ad appuntamenti con una specifica persona o con soggetti che rivestano determinate caratteristiche, sulla scorta delle indicazioni fornite dall'*Home Secretary*.

In secondo luogo, poi, vengono modificate due prescrizioni già previste dal *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act* del 2011: la «*overnight residence measure*» (s. 16) e la «*travel measure*» (s. 17), cui sopra abbiamo accennato<sup>275</sup>.

Con riferimento alla prima, in particolare, si reintroduce la possibilità di disporre il soggiorno obbligato del sospetto terrorista in una località distante 200 miglia dall'abitazione, ma solo a condizione che vi sia il consenso del soggetto<sup>276</sup>. In relazione alla seconda, invece, si specifica che il divieto di viaggiare può coprire ogni zona del Regno Unito distinta da quella in cui il soggetto risiede<sup>277</sup>.

---

<sup>274</sup> Così la s. 20, § 1.

<sup>275</sup> Sul punto v. *supra*, par. 7.2.1.

<sup>276</sup> Per approfondimenti sul punto FENWICK H., *Responding to the ISIS threat: extending coercive non-trial-based measures in the Counter-Terrorism and Security Act 2015*, cit., p. 183 ss.

<sup>277</sup> Sul punto v. FENWICK H., *Terrorism and the control orders/TPIMs saga: a vindication of the Human Rights Act or a manifestation of “defensive democracy”?*, cit., p. 618.

In terzo luogo, infine, viene aumentata la cornice edittale prevista per la violazione del *travel ban*, pena che passa ora da 5 a 10 anni di reclusione.

Successivamente al 2015, non ci risulta che vi siano stati mutamenti ulteriori nella disciplina delle misure di prevenzione all'inglese. Il legislatore, infatti, a dispetto di ogni critica, sembra continui a riporre grande fiducia nelle *Terrorism Prevention and Investigation Measures* nonché nei due “nuovi” strumenti introdotti, diretti ad impedire al simpatizzante della causa c.d. islamica di unirsi alle attività terroristiche in territorio estero e al soggetto già radicalizzato di fare rientro nel Regno Unito senza che egli sia tenuto adeguatamente sotto controllo.

## CAPITOLO VI

### SPUNTI DI RIFLESSIONE PER UNA PREVENZIONE SOSTENIBILE

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari. – 2. Primo correttivo: assicurare uno spazio di operatività autonomo per le misure di prevenzione personali del terrorismo – 3. Secondo correttivo: individuare, in termini razionali e orientati all'efficacia, le prescrizioni imponibili al potenziale terrorista. – 4. Terzo correttivo: l'introduzione di un test di proporzionalità nell'applicazione delle misure di prevenzione personali del terrorismo. – 4.1. Brevi cenni sul principio di proporzionalità. – 4.2. Il sindacato trifasico di proporzionalità per le misure di prevenzione personali del terrorismo. – 4.2.1. Il primo test: l'idoneità della misura di prevenzione. – 4.2.2. Il secondo test: la necessità della misura di prevenzione. – 4.2.3. Il terzo test: la proporzionalità in senso stretto della misura di prevenzione.

#### 1. Considerazioni preliminari.

La dottrina ha acutamente rilevato che, mentre le pene tradizionali attraversano una fase di vera e propria crisi<sup>1</sup>, al contrario le misure di prevenzione personali godono di ottima salute. Tale “boom” delle misure di prevenzione potrebbe giustificarsi in ragione del ruolo di «surrogato rispetto alle pene» che esse svolgono<sup>2</sup> o, per lo meno che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbero svolgere. Come è stato sottolineato, «la crisi di certezza ed efficacia di cui oggi soffre notoriamente la pena potrebbe, infatti, in qualche modo aver favorito la forte espansione – legislativa e applicativa – conosciuta dalle misure di prevenzione negli ultimi anni: legislatore e giudice, insomma, non potendo più “contare” sulla pena, avrebbero rivolto le loro preferenze alle misure di prevenzione, ritenute più certe, più celeri e più efficaci»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul punto, anche per i doverosi riferimenti dottrinali, MARIANI E., *Crisi del sistema sanzionatorio e prospettive evolutive. Un'analisi criminologica dalla giustizia penale minorile a quella ordinaria*, Maggioli, 2014, p. 3 ss.

<sup>2</sup> BASILE F., *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in BASILE F. (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giur. it.*, 2015, p. 1521.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

La tendenza del legislatore a riporre grande fiducia nel sistema preventivo è attestata dall'elevato numero di interventi che si sono susseguiti nel corso degli ultimi anni; interventi tesi a dilatare il raggio d'azione delle misure di prevenzione personali.

Ciò è quanto si è verificato anche nel settore specifico della prevenzione del terrorismo. Basti pensare che, nel giro di un paio d'anni, il legislatore ha "ritoccato" più volte la fattispecie di pericolosità terroristica: *ratione personae*, attraverso l'inclusione dei cc.dd. *foreign fighters* (nel 2015) e degli "indiziati" per uno dei delitti di cui all'art. 51, co. 3-*quater* c.p. (nel 2017); *ratione obiecti*, attraverso l'inclusione degli "atti esecutivi" diretti a commettere un reato con finalità di terrorismo.

Tale tendenza pare, peraltro, di recente confermata dal decreto legge del 4 ottobre 2018, n. 113, che ha fatto del D.A.SPO un nuovo strumento della prevenzione antiterrorismo.

Se, dunque, l'intento del legislatore pare decisamente essere quello di assegnare un ruolo di primo piano nel contrasto al terrorismo alle misure di prevenzione personali – così attestando, anche in tale settore, l'esistenza di una "espansione legislativa" –, d'altro canto tale intenzione non pare essersi finora tradotta in una corrispondente "espansione applicativa". Tale "deficit" di applicazione – che evidenzia un atteggiamento del sottoinsieme della prevenzione antiterrorismo in controtendenza rispetto all'atteggiamento assunto dalle misure di prevenzione personali negli altri ambiti – ci pare sia imputabile alla difficoltà di individuare uno spazio di operatività autonomo per la fattispecie preventiva rispetto all'ambito di applicazione già ricoperto dalle fattispecie incriminatrici che colpiscono il fenomeno terroristico.

L'analisi del rapporto tra fattispecie repressive e fattispecie preventive ha, infatti, evidenziato l'esistenza di un'ampia area di sovrapposizione tra i reciproci ambiti di applicazione; sovrapposizione favorita dalla spiccata "componente preventiva" che contraddistingue le fattispecie delittuose in tale settore, da un lato, e dalla rilevanza preventiva di condotte che, di per sé, potrebbero integrare gli estremi di una fattispecie di reato, dall'altro<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Nello stesso senso v. PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2, p. 462.

La tendenza dei due ambiti di applicazione ad “accavallarsi” l’uno all’altro è aumentata dopo il 2017, quando il legislatore ha scelto di dare rilevanza, all’interno della fattispecie preventiva, anche agli atti esecutivi diretti a commettere un delitto con finalità di terrorismo e agli indiziati per un delitto con finalità di terrorismo *ex art. 51, co. 3-<sup>quater</sup>, c.p.p.*

E proprio nella difficoltà di individuare uno spazio di operatività autonomo per la fattispecie di pericolosità terroristica abbiamo individuato uno dei fattori che potrebbero spiegare perché le fattispecie preventive sembrano atteggiarsi a strumento recessivo nel contrasto al terrorismo, essendo per lo più destinate a ricoprire gli spazi in cui una condanna in sede penale non pare possibile<sup>5</sup>.

Tale riflessione ci pare sia stata, quantomeno parzialmente, confermata dalla “indagine sul campo” che abbiamo condotto. L’analisi di alcuni provvedimenti di applicazione delle misure di prevenzione ci ha, infatti, restituito due dati: da un lato, il numero presumibilmente molto contenuto di provvedimenti preventivi adottati in tale settore; dall’altro, la tendenziale sovrapposizione tra risposta preventiva e risposta penale. Le condotte e i comportamenti valorizzati in sede preventiva sono stati spesso, di fatto, gli stessi posti a fondamento dell’instaurazione di un procedimento penale.

Con ciò non intendiamo affatto auspicare un’espansione del “settore prevenzione” in favore di una riduzione della “risposta penale”. Anzi. Ci sentiamo piuttosto di concordare con quella dottrina che rivendica il ruolo centrale e primario del diritto penale nel contrasto al terrorismo<sup>6</sup>.

Se, quindi, ci pare che assegnare al diritto penale un ruolo da protagonista nel contrasto al terrorismo sia la scelta senz’altro preferibile – oltretutto la scelta, di fatto, spesso compiuta dalle autorità inquirenti che dispongono dei poteri di impulso sia in sede penale sia in sede preventiva –, d’altro canto lo strumento preventivo pare sempre più irrinunciabile, soprattutto in un settore, quale il terrorismo, in cui forte è l’allarme sociale e il bisogno della collettività di essere rassicurata da interventi dell’autorità pubblica mirati alla prevenzione degli attentati.

---

<sup>5</sup> Sul punto v. quanto detto *supra*, cap. III.

<sup>6</sup> VIGANÒ F., *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, in partic. p. 679 ss.

Con questa presa di coscienza ci pare quindi che una linea di ricerca fruttuosa debba inevitabilmente tenere conto della “irrinunciabilità” delle misure di prevenzione del terrorismo, soprattutto in un momento storico, quale quello attuale, in cui, a torto o ragione, il terrorismo c.d. islamico viene percepito come il nemico pubblico numero uno<sup>7</sup>.

Da qui i due interrogativi.

Uno: quale spazio riservare alle misure di prevenzione del terrorismo?

Due: come rendere tali strumenti più sostenibili al metro della tutela dei diritti fondamentali?

Nelle pagine che seguono proveremo, allora, ad abbozzare in una prospettiva *de jure condendo* – anche alla luce delle riflessioni sorte all’esito dello studio comparato del sistema di prevenzione britannico – alcuni “correttivi” diretti a re-istituire uno spazio di operatività autonomo ad un sistema di prevenzione personale del terrorismo che sia al contempo più sostenibile al metro della tutela dei diritti fondamentali. Siamo consapevoli che non si tratta di un approdo definitivo, ma solo di uno spunto iniziale dal quale partire, che non esaurisce in alcun modo il novero dei profili problematici che meriterebbero adeguata riflessione e che necessiterà in futuro di essere ulteriormente approfondito. Ma d’altronde, da qualche parte bisogna pur sempre cominciare.

## **2. Primo correttivo: assicurare uno spazio di operatività autonomo per le misure di prevenzione personali del terrorismo.**

L’analisi del rapporto tra fattispecie repressive e fattispecie preventive<sup>8</sup> che intervengono nel contrasto alla criminalità terroristica ha evidenziato la tendenza del legislatore ad assottigliare la linea di «demarcazione tra gli spazi della prevenzione e della

---

<sup>7</sup> Sul punto v. le riflessioni di BERNARDI A., *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena*, in PALIERO C.E., VIGANÒ F., BASILE F., GATTA G.L. (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 298 ss.

<sup>8</sup> Cfr. approfonditamente *supra*, cap. III.



repressione»<sup>9</sup>. Come poc'anzi rilevato, l'esistenza di un'ampia area di sovrapposizione tra le due tipologie di intervento – sovrapposizione viepiù accentuata dagli ultimi interventi legislativi – rende attualmente difficile l'individuazione di uno spazio di operatività autonomo per le misure di prevenzione personali del terrorismo: vale a dire, uno spazio in cui esse intervengano non già quale “surrogato” di una condanna penale non possibile, bensì assolvendo la funzione che è loro propria, *i.e.* prevenire la futura commissione di un reato, nel nostro caso di un reato di terrorismo.

Senza dilungarci ancora sulle ragioni che, nel corso degli anni, hanno reso le misure di prevenzione personali uno strumento recessivo nel contrasto al terrorismo, ci basti qui ribadire che, a nostro modesto avviso, “una quota di colpa” spetta senz'altro alla tecnica legislativa impiegata nella formulazione della fattispecie di pericolosità terroristica.

Le condotte intorno alle quali il legislatore ha costruito la relativa fattispecie preventiva – atti preparatori, atti esecutivi e indizi della commissione di un reato terroristico – ci pare si prestino, infatti, a sconfinare, in un numero ragguardevole di casi, nell'area della rilevanza penale, anche in conseguenza della presenza di un'ampia pletera di fattispecie incriminatrici congegnate secondo il modello dell'anticipazione della tutela, all'interno delle quali assumono rilevanza, questa volta penale, anche atti *lato sensu* preparatori e collaterali rispetto alla commissione di un attentato terroristico.

Alla luce di tali considerazioni, ci pare dunque che qualsivoglia riflessione in punto di sostenibilità delle misure di prevenzione personali del terrorismo non possa prescindere da una preliminare messa in discussione dell'attuale raggio d'azione della fattispecie di pericolosità terroristica. Con un unico obiettivo: ridisegnarne i confini in modo tale che essa si presti a coprire condotte che, di per sé, non integrino già fattispecie di reato e che, tuttavia, possano essere considerate sintomatiche di pericolosità sociale, *sub specie* di pericolosità terroristica. In tal modo, la fattispecie di pericolosità terroristica potrebbe guadagnare un proprio spazio di autonomia, soprattutto operativa, senza sconfinare nell'area del penalmente rilevante.

Peraltro, una tale operazione “cartografica”, quasi un'*actio finum regundorum*, contribuirebbe a riassegnare agli istituti preventivi la funzione che è loro propria:

---

<sup>9</sup> PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, cit., p. 462.

garantire «l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra cittadini» attraverso «un parallelo [rispetto alle norme repressive dei reati] sistema di adeguate misure preventive contro i pericoli del loro verificarsi in avvenire»<sup>10</sup>. Non ci dimentichiamo, del resto, che solo in questi termini le misure di prevenzione sembrano avere diritto di cittadinanza nel nostro ordinamento e possono essere considerate costituzionalmente legittime<sup>11</sup>.

A tal fine, sarebbe opportuno introdurre una fattispecie preventiva completamente nuova. Una tale operazione di “ripensamento” della fattispecie di pericolosità terroristici richiede ampi sforzi di riflessione che non possono essere compiutamente affrontati nel presente lavoro.

Anche perché, purtroppo, sotto questo profilo, la comparazione con il sistema inglese ci aiuta poco, dato che lì l'applicazione della TPIM poggia sul “ragionevole convincimento che l'individuo sia coinvolto, o sia stato coinvolto, in una attività terroristica”<sup>12</sup>

Nell'attesa di “tirare una riga sopra” l'attuale lett. d) e avviare una seria riflessione, *de lege ferenda*, sulla configurazione che sarebbe opportuno assumesse la nuova fattispecie di pericolosità terroristica – purtroppo – ci pare che qualche piccolo intervento provvisorio e di “rattoppo” possa essere effettuato senza stravolgere di molto l'attuale dato normativo.

In primo luogo, riteniamo opportuno “rimettere in panchina” gli atti esecutivi, che pure hanno da poco conquistato la maglia da titolari. Se, infatti, come è stato sottolineato, rendere chiara l'applicabilità delle misure di prevenzione anche agli atti esecutivi potrebbe rivitalizzare l'utilizzo di tali istituti nel contrasto al terrorismo<sup>13</sup>, d'altro canto riteniamo che tale eventuale “rivitalizzazione” avverrebbe attraverso l'applicazione delle misure di prevenzione a condotte già suscettibili di essere attratte nell'orbita penale.

Ciò è dovuto alle conseguenze particolari che si verificano dall'accostamento tra la fattispecie di pericolosità e le fattispecie incriminatrici in materia di terrorismo. In relazione al fenomeno terroristico, infatti, a differenza di quanto avviene per la

---

<sup>10</sup> Così Corte cost., sent. 5 maggio 1959, n. 27.

<sup>11</sup> Sul punto si rimanda a quanto detto *supra*, cap. II, sez. I, par. 2.

<sup>12</sup> Sul punto v. quanto detto *supra*, cap. V, par. 7.2. e ss.

<sup>13</sup> Cfr. BALSAMO A., *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, in KOSTORIS R., VIGANÒ F. (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 31 ss.

criminalità di stampo mafioso – che, sotto questo profilo, non ci pare possa essere assimilata al primo – il legislatore ha predisposto una così vasta gamma di fattispecie incriminatrici a struttura anticipata che pare davvero difficile ipotizzare un atto esecutivo che non integri gli estremi, quantomeno oggettivi, di una fattispecie di reato. Soprattutto ove si tenga a mente che, in ogni caso, anche per avere rilevanza preventiva, deve pur sempre trattarsi di un atto che presenti i requisiti di idoneità necessari per poter individuare in esso la finalità di terrorismo ai sensi dell’art. 270-*sexies* c.p. Perché, dunque, in tali ipotesi – come del resto ci pare già attualmente avvenga – le autorità inquirenti non dovrebbero continuare a preferire la strada dell’intervento penale, con il suo complesso di garanzie e, soprattutto, di strumenti cautelari certamente più incisivi rispetto alle misure di prevenzione personali?

L’unico spazio “autonomo” che le misure di prevenzione continuerebbero ad avere nelle ipotesi testé richiamate sarebbe dunque quello residuale tracciato dalle condanne penali “fallite”: in tal caso, esse continuerebbero però ad agire quale surrogato della pena.

A tal riguardo, dunque, non ci pare affatto peregrina la preoccupazione espressa da una parte della dottrina l’indomani delle modifiche legislative apportate con la l. 161/2017: «la sensazione che le misure di prevenzione non servano tanto a prevenire quanto a garantire una risposta punitiva in tempi rapidi e certi, senza passare attraverso le “pastroie” del processo penale, si fa sempre più concreta»<sup>14</sup>.

In secondo luogo, con riferimento agli “atti preparatori obiettivamente rilevanti” potrebbe non essere infruttuoso recuperare le preziose indicazioni offerte dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 177/1980: gli atti preparatori «in tanto possono venire in considerazione per l’applicazione di misure di prevenzione in quanto non costituiscano figure autonome di reato»<sup>15</sup>. Alla luce di tale *guideline* – e sempre nell’ottica di (re)-istituire uno spazio di operatività autonomo per le misure di prevenzione del terrorismo al di fuori dei confini del diritto penale – si potrebbe prevedere l’introduzione, all’interno della

---

<sup>14</sup> FINESCHI M., *Le modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione [L. 161 del 2017] – I soggetti destinatari*, in GIARDA A., GIUNTA F., VARRASO G. (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge “Orlando” alle novelle di fine legislatura*, Cedam, 2018, p. 314.

<sup>15</sup> Sul punto v. anche le riflessioni svolte *supra*, cap. II, sez. I, par. 4.1.

fattispecie di pericolosità terroristica, di un inciso del tipo “**salvo che tali atti integrino di per sé gli estremi di una fattispecie di reato**”.

Dopo l’espunzione degli atti esecutivi e l’introduzione del predetto inciso, la fattispecie di pericolosità terroristica potrebbe, pertanto, risultare così formulata:

lett. d) «a coloro che operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori [...], obiettivamente rilevanti, diretti alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a 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., **salvo che tali atti integrino di per sé gli estremi di una fattispecie di reato**».

Non vogliamo illuderci. Siamo perfettamente consapevoli che una tale modifica svolgerebbe una mera funzione orientativa, essendo del tutto sfornita di efficacia cogente nei confronti degli organi inquirenti, che rimarrebbero di fatto liberi di scegliere se percorrere il binario penale o il binario preventivo (o anche entrambi i binari contemporaneamente). Né, tantomeno, pare ipotizzabile un meccanismo che consenta di “sanzionare” gli eventuali abusi di siffatta libertà di scelta. Tuttavia, la funzione di indirizzo che la nuova fattispecie preventiva potrebbe svolgere, potrebbe indurre a più ponderate riflessioni, da parte degli organi inquirenti, prima di decidere quale procedimento (penale o preventivo) avviare.

Ci rendiamo conto che gli spunti di riflessione sin qui abbozzati sono del tutto inidonei a mettere la parola fine al problema dell’individuazione del raggio d’azione della fattispecie di pericolosità terroristica e, certamente, meriteranno in futuro di essere ulteriormente approfonditi. Tuttavia, ci pare che sia questa la direzione corretta da percorrere: riflettere sullo spazio da assegnare alle misure di prevenzione di terrorismo in un’area che non sia quella dell’intervento penale “fallito”.

### 3. Secondo correttivo: individuare, in termini razionali e orientati all'efficacia, le prescrizioni imponibili al potenziale terrorista.

Un secondo correttivo che, ci pare, potrebbe contribuire a rendere il volto delle misure di prevenzione personali del terrorismo più sostenibile al metro della tutela dei diritti fondamentali, attiene alla tipologia di prescrizioni che possono essere imposte al potenziale terrorista in sede di applicazione della sorveglianza speciale.

Come è noto, il ventaglio di contenuti prescrittivi a disposizione dell'autorità giudiziaria non è interamente predeterminato dal legislatore. Al contrario, quest'ultimo riconosce un certo margine di manovra ai giudici della prevenzione: il riferimento è, in particolare, a quelle prescrizioni facoltative a c.d. contenuto libero che possono essere imposte ai sensi dell'art. 8, co. 5, codice antimafia. L'individuazione del contenuto di tali prescrizioni è rimessa interamente alla discrezionalità del giudice del caso concreto, con l'unico limite della necessità alle esigenze di difesa sociale.

Il legislatore, in buona sostanza, conferisce una "delega in bianco" all'autorità giudiziaria che può liberamente determinare l'*an* e il *quantum* di una parte delle limitazioni ai diritti che conseguono all'applicazione della misura di prevenzione.

In una tale cornice, le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale – certamente rilevanti sul piano dei principi – ci pare aggiungano poco in termini di indicazioni operative pratiche. Nella sentenza n. 126/1983, infatti, la Consulta aveva fornito alcune direttive di massima con l'obiettivo di orientare il giudice nella determinazione del contenuto delle prescrizioni facoltative: in primo luogo, non possono essere imposte al sorvegliato speciale «limitazioni di diritti costituzionalmente garantiti in casi e per fini non previsti dalla Costituzione stessa»<sup>16</sup>; in secondo luogo, l'imposizione e la conseguente osservanza di tali prescrizioni deve essere «strumentalmente necessaria» per la tutela delle esigenze di difesa sociale tenuto conto della «pericolosità specifica del sorvegliato»<sup>17</sup>.

Tuttavia, come anticipato, pur trattandosi di importanti affermazioni di principio, la loro "praticità" pare piuttosto contenuta. Le libertà fondamentali su cui insistono le singole prescrizioni prevedono "condizioni di tollerabilità" delle singole restrizioni non

---

<sup>16</sup> Corte cost., sent. 21 aprile 1983, n. 126.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

così stringenti. Basti pensare alla libertà di circolazione di cui all'art. 16 Cost.: è sufficiente che si tratti di restrizioni previste dalla legge per motivi di sicurezza e il criterio dettato dalla Corte è da intendersi rispettato. O, più in generale, l'invocazione del principio di prevenzione e sicurezza sociale – il cui ancoraggio costituzionale, come sopra visto, è pacifico nella giurisprudenza della Consulta – potrebbe bastare a fornire copertura costituzionale a tali contenuti prescrittivi<sup>18</sup>.

Tant'è che la disposizione in commento non è sfuggita alle censure della Corte EDU nel già richiamato caso *De Tommaso c. Italia*<sup>19</sup>: al centro del mirino dei giudici di Strasburgo il fatto che essa non definisca con sufficiente chiarezza il contenuto delle prescrizioni che possono essere imposte e, per tale motivo, le restrizioni che ne conseguono. A fronte di un tale contesto normativo, «il problema della imprevedibilità» non è risolto, a parere della Corte EDU, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. E così, l'assenza di stringenti indicazioni ad opera della legge o della giurisprudenza, lascia di fatto ai giudici «un'ampia discrezionalità, senza indicare con sufficiente chiarezza la portata di tale discrezionalità e le modalità per esercitarla»<sup>20</sup>.

Anche una parte della dottrina evidenzia la tensione tra la previsione di cui all'art. 8, co. 5, codice antimafia – che autorizzerebbe delle «prescrizioni in bianco»<sup>21</sup> – e il principio della riserva di legge di cui all'art. 25 Cost.<sup>22</sup>. Una parte di essa, in particolare, valorizzando la capacità di formule quale quella che consente al Tribunale di imporre tutte le prescrizioni «ritenute necessarie avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale» di dare attuazione alla «“personalizzazione” delle prescrizioni, delle quali giustamente si lamenta l'attuale valore anonimo e troppo generalizzato», già ne proponeva, quasi trent'anni fa, una correzione ad opera del legislatore, sì da finalizzare «l'ampio potere

---

<sup>18</sup> Cfr. sul punto v. *supra*, cap. II, sez. I, par. 2.

<sup>19</sup> Corte EDU, grande camera, sent. 23 febbraio 2017, *De Tommaso c. Italia*, §§ 122-124.

<sup>20</sup> Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit.

<sup>21</sup> BRICOLA F., *Forme di tutela «ante-delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione*, Atti del Convegno di Studi “Enrico De Nicola”, Milano, 1975, p. 44.

<sup>22</sup> In tal senso, BRICOLA F., *Forme di tutela «ante-delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, cit., p. 44; STORTONI L., *Profili costituzionali delle fattispecie penali previste dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione*, Atti del Convegno di Studi “Enrico De Nicola”, Milano, 1975, p. 350 ss.

discrezionale della funzionalizzazione delle prescrizioni all'esito della valutazione della personalità»<sup>23</sup>.

Altri, più di recente, propongono una lettura costituzionalmente orientata dell'inciso in commento, che direzioni il potere discrezionale riconosciuto ai giudici della prevenzione sì che esso sia «per un verso, conforme al canone della *extrema ratio*, per l'altro, modulato sulle rime del principio di “proporzione”, allo scopo di impedire la compressione di facoltà e di beni giuridici di primario rango costituzionale»<sup>24</sup>. Da ciò, per altro, conseguirebbe che l'imposizione di tali prescrizioni sia assoggettata ad un «onere motivazionale particolarmente rigoroso, centrato sulla indicazione delle ragioni di inadeguatezza e insufficienza funzionale delle prescrizioni “ordinarie”, esplicitamente menzionate nel catalogo legale»<sup>25</sup>.

Dal canto nostro, l'analisi dei provvedimenti che abbiamo effettuato ha dimostrato come i giudici della prevenzione abbiano talora sfruttato la possibilità riconosciuta dall'art. 8, co. 5, codice antimafia per imporre prescrizioni fortemente incisive della libertà personale – quali il divieto di frequentare luoghi di raduno di soggetti portatori di posizioni terroristiche di matrice islamica e l'imposizione di un percorso di de-radicalizzazione – rispetto alle quali abbiamo già avanzato le nostre perplessità di compatibilità con i diritti fondamentali<sup>26</sup>.

Se, a nostro avviso, pare senz'altro preferibile una soluzione normativa che lasci un certo margine di manovra al giudice del caso concreto, si da meglio adattare il contenuto prescrittivo della sorveglianza speciale alla pericolosità sociale del proposto e alle esigenze di prevenzione sussistenti nel caso concreto, d'altro canto non ci pare affatto peregrino ipotizzare che l'esercizio di una tale discrezionalità debba essere orientato in maniera più stringente dal legislatore – sì da non sfociare in arbitrio –, legislatore cui spetta, in definitiva, il compito di predeterminare le limitazioni consentite alle libertà fondamentali nel rispetto dei vincoli costituzionali e convenzionali *ex art. 117 Cost.*

---

<sup>23</sup> GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, 1990, p. 12.

<sup>24</sup> MAIELLO V., *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in Basile F. (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia*, in *Giur. it.*, 2015, p. 1528. Per una disamina del dibattito intorno alle prescrizioni facoltative a contenuto libero v. altresì MARIANI E., *Le misure di prevenzione personali nella prassi milanese*, cit., p. 311 ss.

<sup>25</sup> MAIELLO V., *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, cit., p. 1528.

<sup>26</sup> Sul punto v. *supra*, cap. IV, par. 6.3 e 6.4.

Come è stato correttamente rilevato, infatti, «la discrezionalità, quando è troppa, si spoglia della sua funzione *sana* (affidare ai giudici il compito di proseguire nel caso concreto le valutazioni astratte del legislatore) e si riveste di una funzione *malsana* (aprire varchi alle componenti irrazionali, intuitive, creative dell'attività giudiziale, capaci di alterare le scelte legislative), con conseguente accresciuto rischio di esiti processuali imprevedibili»<sup>27</sup>.

Da qui l'idea – in parte mutuata anche dall'analisi della disciplina delle TPIMs – di riformulare l'art. 8 del codice antimafia ed introdurre un elenco tassativo di prescrizioni all'interno delle quali l'autorità giudiziaria sceglierà quelle che meglio si adattano alla pericolosità specifica del potenziale terrorista. La predisposizione di un tale elenco – che, peraltro, potrebbe costituire l'occasione per riflettere sul serio su quali siano i contenuti obbligatori che meglio si prestino alle esigenze di prevenzione del terrorismo – non annullerebbe la possibilità di individualizzare le prescrizioni, anzi. Da un lato, infatti, compito primario del giudice sarà quello di scegliere, all'interno del “catalogo”, quali prescrizioni applicare; in secondo luogo, la previsione legislativa dei singoli contenuti prescrittivi potrà prevedere margini di “aggiustamento” della singola prescrizione al caso concreto.

Proprio in questo senso, validi spunti di partenza potrebbero provenire proprio dall'elenco delle prescrizioni contenute nella Schedule 1 del *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act* del 2011<sup>28</sup>. Il catalogo predisposto dal legislatore britannico offre, infatti, taluni esempi di prescrizioni che, pur predeterminate nel contenuto, lasciano margini di manovra nella “personalizzazione”. Valga come esempio, la possibilità di imporre restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà attraverso limitazioni alla facoltà di trasferire denaro o beni al di fuori del Regno Unito in assenza di autorizzazione o di preventivo avviso. È evidente come, a seconda delle esigenze sussistenti nel caso concreto, l'estensione di tale divieto potrà essere differente e coinvolgere, ad esempio, solo talune transazioni.

Quali i vantaggi di un *numerus clausus* di prescrizioni?

---

<sup>27</sup> BASILE F., *L'enorme potere delle circostanze sul reato; l'enorme potere dei giudici sulle circostanze*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, 4, p. 1767.

<sup>28</sup> Sul quale si rimanda a quanto detto *supra*, cap. V, par. 7.2.1.



In primo luogo, un aumento secco in termini di osservanza del principio di legalità da parte della disciplina preventiva, la cui capacità ed estensione nella limitazione dei diritti fondamentali viene rimessa al legislatore e non più al prudente apprezzamento del singolo giudice.

In secondo luogo, una maggiore prevedibilità delle limitazioni che discendono dall'applicazione della sorveglianza speciale, con conseguente adeguamento convenzionale della disciplina preventiva, sotto questo profilo al riparo da future censure della Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio per difetto di prevedibilità.

In terzo luogo, infine, impedire che la discrezionalità del giudice possa spingersi – peraltro, in direzioni che differiscono da foro a foro – sino ad imporre l'applicazione di prescrizioni che rischiano di essere eccessivamente o indebitamente restrittive dei diritti costituzionalmente tutelati.

#### **4. Terzo correttivo: l'introduzione di un test di proporzionalità nell'applicazione delle misure di prevenzione personali del terrorismo.**

Il terzo correttivo che, riteniamo, potrebbe contribuire a rendere il volto delle misure di prevenzione personali del terrorismo più sostenibile al metro della tutela dei diritti fondamentali si sostanzia nell'introduzione di un test di proporzionalità declinato nelle diverse fasi dell'applicazione delle misure di prevenzione<sup>29</sup>.

Questa idea, che in parte si ispira al sindacato operato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per valutare la legittimità delle restrizioni della libertà di circolazione di cui all'art. 2 Prot. n. 4 – e già da qualche anno al centro di profonde riflessioni<sup>30</sup>, anche

---

<sup>29</sup> Già considerava il test di proporzionalità sviluppato dalla Corte EDU «gravido di potenzialità» rispetto alla materia della prevenzione, VIGANÒ F., *La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, 4, p. 1363. Per una profonda riflessione sulla proporzionalità quale limite al potere preventivo dello Stato, v. anche STEIKER C. S., *Proportionality as a Limit on Preventive Justice*, in ASHWORTH A., ZEDNER L., TOMLIN P. (a cura di), *Prevention and the Limits of Criminal Law*, Oxford University Press, 2013, p. 195 ss.

<sup>30</sup> Per una riflessione di ampio respiro sul ruolo svolto dalla proporzionalità nelle limitazioni dei diritti fondamentali, v., anche per i doverosi riferimenti bibliografici, BARAK A., *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012

in materia penale<sup>31</sup> e processuale penale<sup>32</sup> – ci pare, infatti, una soluzione praticabile al fine di: a) assicurare, da un lato, che l'applicazione della misura nel singolo caso sia idonea a prevenire la commissione di reati con finalità di terrorismo; b) garantire, dall'altro, che il sacrificio all'esercizio dei diritti costituzionalmente tutelati non avvenga in misura superiore rispetto a quanto reso necessario dal *quantum* di pericolosità alla sicurezza pubblica accertato e dalle esigenze di prevenzione sussistenti nel caso concreto<sup>33</sup>.

Del resto, la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 309/2003<sup>34</sup> aveva evidenziato la necessità di “minimizzare” i costi dell'attività di prevenzione, al fine di rendere le singole misure, «ferma la loro efficacia allo scopo per cui sono legittimamente previste, le meno incidenti possibili sugli altri diritti costituzionali coinvolti»<sup>35</sup>.

Per certi versi, inoltre, una valutazione di “necessarietà preventiva” è prevista anche nell'ordinamento inglese dall'attuale disciplina delle TPIMs, ove si richiede una duplice valutazione sia in termini di necessarietà della misura al fine di proteggere la collettività dal rischio terrorismo, sia in termini di necessarietà della misura al fine di prevenire o limitare il coinvolgimento del soggetto in un'attività terroristica.

Nei paragrafi che seguono, dunque, dopo una breve ricostruzione del principio di proporzionalità, proveremo ad ipotizzare come i tre tradizionali livelli in cui si articola il test di proporzionalità – idoneità, necessarietà e proporzionalità in senso stretto – potrebbero calarsi, in termini concreti, nel settore della prevenzione personale del terrorismo.

---

<sup>31</sup> A mero titolo esemplificativo, in tema di principio di proporzionalità e scelte sanzionatorie in materia penale v. MANES V., *Principio di proporzionalità. Scelte sanzionatorie e sindacato di legittimità*, in *Il Libro dell'anno del diritto Treccani*, 2013, in [treccani.it](http://treccani.it); LEO G., *Politiche sanzionatorie e sindacato di proporzionalità – Voce per “Il libro dell'anno Treccani” 2018*, in *Dir. pen. cont.*, 22 dicembre 2017.

<sup>32</sup> Ad esempio, approfondisce le interazioni tra il principio di proporzionalità e il procedimento di applicazione delle misure cautelari ZACCHÈ F., *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, Giuffrè, Milano, 2018, in partic. p. 43 ss. In tema di principio di proporzionalità e procedimento penale v. altresì CAIANIELLO M., *Il principio di proporzionalità nel procedimento penale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2014, 3-4, p. 143 ss.

<sup>33</sup> Evidenzia come «*the proportionality inquiry for preventive purposes must focus on the degree of harm sought to be averted and the likelihood that the harm would occur in the absence of prevention*», STEIKER C. S., *Proportionality as a Limit on Preventive Justice*, cit., p. 197.

<sup>34</sup> Sul punto v. *supra*, cap. II, sez. I, par. 2.

<sup>35</sup> Corte cost., sent. 1 ottobre 2003, n. 309.

#### 4.1. Brevi cenni sul principio di proporzionalità.

Il principio di proporzionalità è un «principio di teoria generale»<sup>36</sup> che esercita i suoi influssi sull'intero «diritto dei pubblici poteri», rappresentando «un limite cui è soggetta ogni forma di esercizio del pubblico potere ed un canone di controllo sulle limitazioni dei diritti fondamentali»<sup>37</sup>. Esso agisce quale «principio di giustizia sostanziale»<sup>38</sup> e, dunque, si presta ad operare non solo nei “tradizionali” settori del diritto penale – sostanziale e processuale – del diritto amministrativo<sup>39</sup> e del diritto di polizia, ma anche nel campo del diritto della prevenzione<sup>40</sup>, sostanziandosi quest'ultimo in un esercizio del potere statale che determina una restrizione di diritti costituzionalmente tutelati. Anzi, come è stato correttamente rilevato, «le misure di prevenzione costituiscono gli strumenti più estremi della politica criminale ed in quanto tali devono essere ricondotte al rigoroso rispetto dei principi di proporzione e sussidiarietà»<sup>41</sup>.

La portata del principio di proporzionalità può essere spiegata, in estrema sintesi, facendo ricorso all'adagio coniato dalla dottrina tedesca nei primi del Novecento: «la polizia non deve sparare ai passeri con i cannoni»<sup>42</sup>. Vale a dire, «le limitazioni alla libertà individuale non debbono mai superare la misura di quanto appaia assolutamente necessario al raggiungimento dell'obiettivo di pubblico interesse perseguito dall'autorità»<sup>43</sup>. Ogni misura con cui si comprime un diritto fondamentale deve cioè essere «in grado di perseguire il fine prefissato, recando il minor sacrificio possibile a coloro che ne subiscono gli effetti»<sup>44</sup>.

---

<sup>36</sup> SANDULLI A., voce *Proporzionalità*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da Cassese S.), Giuffrè, Milano, 2006, p. 4643. Nello stesso senso, VASSALLI G., *Introduzione*, in ID (a cura di), *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2006, p. XII.

<sup>37</sup> MANES V., *Principio di proporzionalità. Scelte sanzionatorie e sindacato di legittimità*, cit.;

<sup>38</sup> SANDULLI A., voce *Proporzionalità*, cit., p. 4646.

<sup>39</sup> In relazione agli influssi del principio di proporzionalità sul diritto amministrativo, v. GALETTA D. U., *Principio di proporzionalità [dir. amm.]*, in *Enc. giur. Treccani*, 2012, in treccani.it.

<sup>40</sup> Sul punto v. STEIKER C. S., *Proportionality as a Limit on Preventive Justice*, cit., p.

<sup>41</sup> PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, cit., p. 458.

<sup>42</sup> La formula è di FLEINER, F., *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1912, citato da GALETTA D. U., *Principio di proporzionalità [dir. amm.]*, cit., § 2.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> SANDULLI A., voce *Proporzionalità*, cit., p. 4643.

Il principio in commento – la cui iniziale elaborazione si deve alla giurisprudenza prussiana<sup>45</sup> – costituisce un «tratto fondamentale del neo-costituzionalismo contemporaneo»<sup>46</sup> ed è accolto, sia pur con talune differenze, sia nel diritto dell’Unione europea, sia nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, sia nella Costituzione italiana.

Non è questa la sede per un’organica ricostruzione del principio di proporzionalità quale criterio di giudizio. Ai nostri fini, basti sottolineare – in termini generali – che, nel diritto eurounitario, la proporzionalità non solo rientra tra i principi generali di diritto secondo l’opinione consolidata della Corte di Giustizia<sup>47</sup>, ma trova una serie di puntuali riconoscimenti testuali<sup>48</sup>. Per quanto qui specificatamente interessa, il principio in parola trova espressa menzione all’art. 52 § 1 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, ove si afferma che:

«eventuali limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del *principio di proporzionalità*, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano *necessarie* e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui»<sup>49</sup>.

La proporzionalità poi, come sopra visto<sup>50</sup>, è un principio accolto anche dal sistema della Convenzione europea dei diritti dell’uomo – «grazie all’elaborazione operata in tal senso dalla Corte di Strasburgo»<sup>51</sup> – sia quale limite al margine d’apprezzamento riconosciuto agli Stati, sia soprattutto quale condizione per la legittimità convenzionale

---

<sup>45</sup> Sulle origini del principio di proporzionalità, v. GALETTA D. U., *Principio di proporzionalità [dir. amm.]*, cit., §§ 1-2; ZACCHÈ F., *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, cit., p. 46 ss.

<sup>46</sup> CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, intervento alla “Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola – Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013”, disponibile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), p. 5.

<sup>47</sup> GALETTA D. U., *Principio di proporzionalità [dir. amm.]*, cit., § 3.1.

<sup>48</sup> Sul punto v. CAIANIELLO M., *Il principio di proporzionalità nel procedimento penale*, cit., p. 148 ss.

<sup>49</sup> Sul punto v. KOSTORIS R. E., *La tutela dei diritti fondamentali*, in ID (a cura di), *Manuale di procedura penale europea*, III ed., Giuffrè, Milano, 2017, p. 85. Ulteriore esempio di codificazione del principio di proporzionalità è l’art. 49 § 3 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che recita: «le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».

<sup>50</sup> Sul punto v. in particolare quanto detto *supra*, cap. II, sez. II, par. 4.3.

<sup>51</sup> CAIANIELLO M., *Il principio di proporzionalità nel procedimento penale*, cit., p. 148.

delle restrizioni dei diritti fondamentali riconosciuti: in particolare quelli sanciti dagli articoli 8-11 Cedu oltreché la libertà di circolazione di cui all'art. 2 Prot. n. 4 Cedu.

Infine, la proporzionalità trova un «riconoscimento implicito»<sup>52</sup> anche tra «i principi costituzionali a valenza generale, irradiando la sua efficacia nei diversi ambiti dell'ordinamento in cui l'autorità pubblica interferisc[e] con le prerogative inviolabili dell'individuo»<sup>53</sup>.

Esso viene, per lo più, invocato dalla Consulta unitamente al principio di ragionevolezza e, talvolta, addirittura quale sinonimo di esso: «anzi, in qualche occasione la Corte ha esplicitamente affermato che il principio di proporzionalità rappresenta una “diretta espressione del generale canone di ragionevolezza”»<sup>54</sup>. Al di là delle differenze tra i due concetti, sulle quali in questa sede non possiamo soffermarci, ci basti evidenziare come, anche nell'operato della Corte costituzionale, il principio di proporzionalità «viene in rilievo quando occorre bilanciare diritti fra loro confliggenti»<sup>55</sup>.

#### 4.2. Il sindacato trifasico della proporzionalità delle misure di prevenzione personali del terrorismo.

Così individuati i fondamenti nazionali e sovranazionali del principio di proporzionalità, proveremo ora ad ipotizzare come tale principio potrebbe proiettarsi nelle diverse fasi dell'applicazione ed esecuzione delle misure di prevenzione personali del terrorismo.

Prima di procedere in tal senso, tuttavia, si rende necessaria una premessa di carattere metodologico. Come già sopra accennato, la proporzionalità viene spesso richiamata con concetti diversi: «a volte, si parla di “proporzionalità”, altre di “necessità”,

---

<sup>52</sup> ZACCHÈ F., *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, cit., p. 58.

<sup>53</sup> ANDOLINA E., *L'ammissibilità degli strumenti di captazione dei dati personali tra standard di tutela della privacy e onde eversive*, in *Arch. pen.*, 2015, 3, p. 931.

<sup>54</sup> CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., p. 6.

<sup>55</sup> ZACCHÈ F., *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, cit., p. 60, al quale si rimanda anche per i doverosi riferimenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Sul principio di proporzionalità nella giurisprudenza della Corte costituzionale v. anche, con riferimento alla materia penale, le considerazioni di DODARO G., *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2012, in partic. p. 123 ss.

altre ancora di “minimo sacrificio necessario” e di “pluralità” graduata degli strumenti limitativi del bene giuridico tutelato»<sup>56</sup>. La stessa giurisprudenza costituzionale italiana fa «un uso promiscuo di termini come razionalità, ragionevolezza, proporzionalità, ma anche adeguatezza, coerenza, congruenza, non arbitrarietà, pertinenza e molti altri, quasi si trattasse di sinonimi»<sup>57</sup>.

In questa sede, pare opportuno accogliere quella formalizzazione dello standard di proporzionalità che scompone il giudizio nei tre elementi elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza tedesche: idoneità, necessarietà e proporzionalità in senso stretto<sup>58</sup>. Tale sistemica tripartita della proporzionalità<sup>59</sup> – nota anche come «teoria dei tre gradini»<sup>60</sup> – costituirà, dunque, anche per noi, lo schema all'interno del quale articolare i tre test cui dovranno essere sottoposte le misure di prevenzione.

#### 4.2.1. Il primo test: l'idoneità della misura di prevenzione.

La prima componente del sindacato di proporzionalità è il giudizio di idoneità della misura restrittiva delle libertà fondamentali. L'idoneità indica la «capacità del mezzo con cui si limita il diritto fondamentale a realizzare il fine prefissato»<sup>61</sup>. Essa consiste, di fatto, in una valutazione «del rapporto mezzi-fini, in modo da assicurare che sussista una “connessione razionale” tra i mezzi predisposti dal legislatore e i fini che questi intende perseguire»<sup>62</sup>.

Così abbozzato in termini astratti il giudizio di idoneità – che, dunque, coinvolge le scelte effettuate *ex ante* dal legislatore nella predisposizione degli strumenti limitativi

---

<sup>56</sup> ZACCHÈ F., *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, cit., p. 63.

<sup>57</sup> CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., p. 2.

<sup>58</sup> SANDULLI A., voce *Proporzionalità*, cit., p. 4645; COGNETTI S., *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino 2010, p. 224 ss.; ZACCHÈ F., *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, cit., p. 63.

<sup>59</sup> Considera la legittimità dello scopo perseguito dalla misura restrittiva un quarto elemento del test di proporzionalità CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., p. 5.; nonché BARAK A., *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, cit., p. 131.

<sup>60</sup> SANDULLI A., voce *Proporzionalità*, cit., p. 4645.

<sup>61</sup> ZACCHÈ F., *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, cit., p. 64.

<sup>62</sup> CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit., p. 5. Nello stesso senso SANDULLI A., voce *Proporzionalità*, cit., p. 4645.

delle libertà fondamentali —, si tratta ora di capire come questo potrebbe atteggiarsi una volta calato nel giudizio di applicazione della singola misura di prevenzione.

A noi pare che il modo migliore per garantire la capacità della singola misura ad agire quale strumento di prevenzione del terrorismo sia quello di prevedere un ventaglio di istituti graduati in relazione alle diverse condotte sintomatiche di pericolosità terroristica che possono presentarsi nel singolo caso<sup>63</sup>; ventaglio all'interno del quale il giudice sceglierà, di volta in volta, la misura più idonea. Né più, né meno, in fondo, di quanto previsto con riferimento alle misure cautelari: a fronte della predisposizione, ad opera del legislatore, di una pluralità di strumenti cautelari, l'art. 275 c.p.p. pone, infatti, a carico del giudice l'onere di verificare «la specifica idoneità di ciascuna [misura cautelare] in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto»<sup>64</sup>.

Peraltro, tracce della presenza di tale requisito sono già individuabili nell'art. 6, co. 3, codice antimafia, ove si prevede che l'imposizione dell'obbligo di soggiorno (unitamente alla sorveglianza speciale) possa avvenire solo «nei casi in cui le altre misure di prevenzione non sono ritenute idonee alla tutela della sicurezza pubblica».

Attualmente, però, il margine di manovra del singolo giudice nella determinazione della misura di prevenzione da applicare al potenziale terrorista è molto limitato, sostanziandosi, di fatto, nella possibilità di: a) scegliere se aggiungere alla sorveglianza speciale l'obbligo o il divieto di soggiorno; b) decidere di aggiungere le «prescrizioni ritenute necessarie avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale» ai sensi dell'art. 8, co. 5, codice antimafia.

Di fatto, l'autorità giudiziaria ha a disposizione un unico strumento ove il soggetto venga ritenuto pericoloso socialmente: la sorveglianza speciale, cui è da aggiungersi, nelle ipotesi di straniero non UE, l'espulsione.

Una tale scelta non pare soddisfacente. Ove, infatti, si tratti di un individuo ben saldo nei suoi propositi di commettere un reato con finalità di terrorismo, la sorveglianza

---

<sup>63</sup> Sottolinea come la proporzionalità in materia di prevenzione «*should [...] be able to generate a spectrum of both dangerousness and permissibly proportionate responses along that spectrum*» STEIKER C. S., *Proportionality as a Limit on Preventive Justice*, cit., p. 197.

<sup>64</sup> Sul punto v. la riflessione svolta da ZACCHÈ F., *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, cit., p. 68 ss.; nonché CAIANIELLO M., *Il principio di proporzionalità nel procedimento penale*, cit., p. 151 ss.

speciale non ci pare uno strumento idoneo ad impedirne la realizzazione, traducendosi piuttosto in un “fastidio” che, tuttavia, il soggetto può facilmente eludere. Viceversa, ove si tratti di individuo che sta “muovendo i primi passi” nella direzione dell’adesione all’ideologia e ai propositi di una cellula terroristica, l’applicazione della sorveglianza speciale potrebbe essere percepita come ingiustamente restrittiva (per non dire afflittiva) e innescare un meccanismo opposto rispetto a quello che la misura si prefigge: anziché disincentivare il soggetto a commettere un reato terroristico, essa potrebbe al contrario indurlo a sviluppare una forma più esacerbata di opposizione ai valori della società democratica occidentale, così inducendolo a sposare definitivamente l’ideologia terroristica o ad avvicinarsi maggiormente ad ambienti terroristici.

Tale riflessione, come vedremo nel paragrafo successivo, è altresì legata a doppio filo anche con il requisito di necessità della misura.

Purtroppo, non abbiamo facili soluzioni in tasca da offrire. Tuttavia, a nostro modesto avviso, sarebbe auspicabile dare il via ad una seria riflessione sull’opportunità di introdurre nuovi strumenti da mettere a disposizione dell’autorità giudiziaria, così che quest’ultima possa scegliere, nel singolo caso, la misura più idonea in relazione alla natura e al grado delle esigenze di prevenzione dei reati terroristici sussistenti nel caso concreto.

Limite invalicabile all’eventuale introduzione di nuovi strumenti è, ovviamente, la sostenibilità di questi ultimi al metro della tutela dei diritti fondamentali.

#### 4.2.2. *Il secondo test: la necessità della misura di prevenzione.*

La seconda componente del sindacato di proporzionalità è il giudizio di necessità della singola misura. Tale requisito impone che lo strumento impiegato nel caso concreto sia «fra più opzioni astrattamente idonee al raggiungimento dell’obiettivo, [...] il mezzo meno gravoso per i diritti sacrificati»<sup>65</sup>. Si tratta di un passaggio, questo, finalizzato a verificare che la misura adottata sia conforme alla regola del mezzo più mite, sia cioè il c.d. «*least-restrictive means*»<sup>66</sup>. La necessità rappresenta, dunque, «un limite quantitativo al potere, volto a garantire, attraverso la ricerca di un’adeguata misura

---

<sup>65</sup> ZACCHÈ F., *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, cit., p. 65.

<sup>66</sup> BARAK A., *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, cit., p. 317.



nell'esercizio dello stesso, la soddisfazione dell'interesse pubblico con il minor pregiudizio degli altri interessi in conflitto»<sup>67</sup>. Tale secondo test presuppone, quindi, l'esistenza di alternative per il perseguimento del medesimo obiettivo, almeno una delle quali deve apportare un minor sacrificio alle libertà fondamentali rispetto alle altre opzioni possibili<sup>68</sup>.

Come calare tale test nel giudizio di applicazione delle misure di prevenzione personali del terrorismo?

In primo luogo, come già rilevato nel paragrafo precedente con riferimento al vaglio di idoneità della singola misura, la ricerca della necessarietà postula la sussistenza di una pluralità di strumenti per il perseguimento della finalità di prevenzione del terrorismo<sup>69</sup>, all'interno dei quali scegliere, nel caso concreto, quello che apporta il minor sacrificio necessario per contrastare la pericolosità del proposto.

Nell'attesa di sviluppare quella riflessione già sopra accennata, un primo passo, peraltro di facile attuazione, potrebbe essere quello di consentire anche l'applicazione in maniera indipendente di taluni contenuti che, per ora, possono solamente accedere alla sorveglianza speciale. Il riferimento è, innanzitutto, al divieto e all'obbligo di soggiorno. In secondo luogo, poi, tenuto conto delle specificità del fenomeno terroristico, potrebbe essere elevata a misura autonoma il divieto di espatrio, che si sostanzia nella possibilità di ritirare, per un determinato lasso temporale, il passaporto (o sospendere la validità dei documenti equipollenti ai fini dell'espatrio).

In questo modo, il giudice avrebbe a disposizione strumenti diversi da applicare in relazione alle esigenze peculiari del singolo caso, così da evitare un eccessivo contenuto restrittivo ove ciò non si riveli necessario per prevenire il terrorismo.

Ad esempio: ipotizziamo che le condotte sintomatiche valorizzate ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione si sostanzino unicamente nel compimento di atti preparatori ad un'eventuale partenza del soggetto a sostegno dell'ISIS, senza che vi siano altri elementi dai quali emerga un contatto tra il proposto e altri potenziali terroristi

---

<sup>67</sup> SANDULLI A., voce *Proporzionalità*, cit., p. 4646.

<sup>68</sup> Sul punto v. BARAK A., *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, cit., p. 323 ss.

<sup>69</sup> Sottolinea come il vaglio in termini di proporzione e necessità della prevenzione interessi principalmente la riflessione sulla tipologia di misure di prevenzione, PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, cit., p. 459.

nel territorio nazionale. In tal caso, potrebbe essere sufficiente l'imposizione del solo divieto di espatrio.

O ancora, ipotizziamo che il percorso di radicalizzazione del proposto – culminato nell'adesione all'ideologia terroristica e posto a fondamento dell'applicazione della misura di prevenzione – sia il frutto dei contatti tra quest'ultimo e i membri di una moschea situata nel comune x, moschea nota quale luogo di proselitismo. Ora, in tal caso, forse, potrebbe essere sufficiente al soggetto l'imposizione del divieto di frequentare il comune x, senza necessità, ad esempio, di imporgli ulteriori prescrizioni.

Si badi bene: resta evidente che, ove le esigenze del singolo caso rendano necessaria l'imposizione della sorveglianza speciale congiunta all'obbligo o al divieto di soggiorno, questa potrà continuare a trovare applicazione. Tuttavia, nell'ottica di *extrema ratio* postulata dal test di necessità, la sorveglianza speciale dovrà incarnare non già l'opzione obbligata per i giudici della prevenzione, quanto piuttosto quella cui ricorrere quando le esigenze di prevenzione del terrorismo non possano essere assicurate da altre misure.

L'importanza dei beni giuridici che potrebbero essere lesi dall'eventuale commissione di un attentato terroristico, infatti, non può giustificare l'imposizione di misure di prevenzione i cui contorni appaiano ingiustificatamente restrittivi nel singolo caso. Tanto più quando, come è risultato nei casi presi in considerazione dai provvedimenti analizzati, si tratta di misure che devono trovare applicazione nei confronti di soggetti incensurati.

In secondo luogo, poi, sempre nell'ottica della necessità della prevenzione, anche l'imposizione di ogni singola prescrizione che colora di contenuto la sorveglianza speciale deve rispondere ad un criterio di stretta necessità. Tracce di tale criterio, del resto, sono presenti all'interno dell'art. 8, co. 5, codice antimafia, ove la possibilità per il giudice della prevenzione di applicare prescrizioni ulteriori rispetto a quelle espressamente previste dal legislatore viene subordinata alla condizione che queste si rivelino *necessarie* avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale.

Anche la stessa Corte costituzionale, con riferimento a tali prescrizioni facoltative a c.d. contenuto libero, aveva ribadito l'esigenza che l'imposizione di ciascuna di esse si rivelasse «strumentalmente necessaria» per la tutela delle esigenze di difesa sociale presenti

nel caso di specie, tenuto conto della «pericolosità specifica del sorvegliato»<sup>70</sup>. Non vediamo ragioni perché tale principio non debba valere con riferimento a tutte le prescrizioni, ivi comprese quelle attualmente a carattere obbligatorio.

Tuttavia, perché l'imposizione di ciascuna prescrizione sia il frutto di una valutazione ponderata dell'autorità giudiziaria è necessario eliminare proprio il riferimento all'obbligatorietà dei contenuti prescrittivi previsti dall'art. 8, co. 4, codice antimafia. A prescindere dal fatto che tali prescrizioni ci paiono poco efficaci in termini di prevenzione del terrorismo, è evidente come l'attuale disciplina esoneri l'autorità giudiziaria dal compito di valutare la necessità delle stesse in relazione alle esigenze sussistenti nel singolo caso.

Viceversa, l'eliminazione del contenuto minimo obbligatorio della sorveglianza speciale restituirà il compito di stabilire quale siano le restrizioni opportune nel singolo caso all'organo che si trova nella posizione migliore per compiere una tale valutazione, *i.e.* l'autorità giudiziaria.

Anche in questo caso, il giudice resterà libero di applicare tutte le prescrizioni di cui al comma 4, a patto che ciascuna di esse risulti necessaria nel perseguimento delle finalità preventive nel caso di specie, con gli unici limiti cui faremo cenno nel paragrafo successivo.

A tale scopo, peraltro, potrebbe introdursi un obbligo di motivazione "rafforzato": compito del giudice sarà quello di indicare, nel decreto di applicazione, le ragioni specifiche poste a fondamento dell'imposizione del singolo contenuto prescrittivo e la necessità di ciascuna di esse tenuto conto delle esigenze di prevenzione nel singolo caso.

#### *4.2.3. Il terzo test: la proporzionalità in senso stretto della misura di prevenzione.*

La terza componente del sindacato di proporzionalità è poi il giudizio sulla proporzionalità in senso stretto della misura<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Corte cost., n. 126/1983, cit.

<sup>71</sup> O adeguatezza nella ricostruzione operata da SANDULLI A., voce *Proporzionalità*, cit., p. 4645.

È questo il momento centrale del sindacato di proporzionalità<sup>72</sup>, finalizzato, in buona sostanza, a verificare che l'*an* e il *quantum* delle restrizioni apportate siano, per l'appunto, proporzionate alle finalità perseguite con l'imposizione della singola misura. Come è stato sottolineato, «*this test requires a balancing of the benefits gained by public and the harm caused to the constitutional right through the use of the means selected by law to obtain the proper purpose*»<sup>73</sup>.

Tale passaggio, quindi, in modo simile a quanto avviene nel sindacato operato dalla Corte EDU per valutare la legittimità delle limitazioni apportate a taluni diritti, si traduce nella verifica della sostenibilità del bilanciamento<sup>74</sup> tra i diritti compromessi dall'applicazione della misura e lo scopo legittimo in nome del quale le restrizioni vengono operate. Come già sopra rilevato<sup>75</sup>, la verifica della proporzionalità inerisce al rapporto tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito, nella ricerca di un giusto equilibrio tra la tutela dei diritti individuali e le esigenze connesse all'interesse generale della collettività.

Due, in particolare, i momenti in cui la proporzionalità potrebbe interagire con il procedimento di applicazione delle misure di prevenzione.

In prima battuta, in sede di applicazione della misura, sarà la proporzionalità che dovrà guidare la scelta della singola misura (idonea e necessaria), dei singoli contenuti prescrittivi che ad essa accedono e della durata della misura stessa, affinché il risultato complessivo della restrizione sia equilibrato tenuto conto delle condotte sintomatiche ascritte al proposto, della pericolosità terroristica accertata e delle conseguenti esigenze di prevenzione del terrorismo sussistenti nel singolo caso. In particolare, grande attenzione dovrà essere dedicata al cumulo delle prescrizioni, affinché non venga snaturata la funzione che soggiace all'applicazione della singola misura: non già quella di reagire, in maniera afflittiva, ad un reato commesso, quanto piuttosto prevenire la futura commissione di fatti tipici di reato.

---

<sup>72</sup> Lo definisce il momento più importante del sindacato di proporzionalità BARAK A., *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, cit., p. 340.

<sup>73</sup> BARAK A., *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, cit., p. 340.

<sup>74</sup> Qui metti Sandulli.

<sup>75</sup> Sul punto v. *supra*, cap. II, sez. II, par. 4.3.2.

In seconda battuta, poi, la proporzionalità dovrà guidare anche la fase dell'esecuzione della singola misura di prevenzione. Come ben evidenziato dalla giurisprudenza convenzionale, sebbene con riferimento ad altre misure restrittive della libertà di circolazione, la verifica della proporzionalità del singolo provvedimento restrittivo deve investire non solo il momento iniziale dell'applicazione dello stesso, ma anche quello successivo in cui esso dispiega i suoi effetti. Misure che, *ab initio*, si rivelano correttamente proporzionate, potrebbero non esserlo più successivamente, soprattutto nelle ipotesi in cui, come nel caso delle misure di prevenzione personali del terrorismo, si tratta di provvedimenti disposti nei confronti di soggetti incensurati – che non hanno, dunque, ancora mostrato di voler violare le regole del consorzio civile – e la cui efficacia si dipana per un lungo arco temporale<sup>76</sup>.

Dalla giurisprudenza convenzionale abbiamo parimenti mutuato l'idea per garantire il controllo *in executivis* della proporzionalità della misura: quella, cioè, dell'introduzione di un sindacato di revisione periodica nelle ipotesi in cui la durata della singola misura venga fissata in misura superiore ad un anno.

Allo scadere di un anno, il giudice della prevenzione, *ex officio*, dovrà rivalutare la permanenza di tutti i presupposti necessari ai fini dell'applicazione della misura e, in particolare, la permanenza della pericolosità sociale. Ove decorso un certo lasso di tempo, il giudice si avvedrà che il proposto non rappresenta più una minaccia alla sicurezza pubblica, nonostante le iniziali avvisaglie di adesione all'ideologia terroristica, la misura dovrà essere revocata.

A ben vedere, questa logica non è del tutto avulsa nemmeno dalla giurisprudenza costituzionale. Come già sopra rilevato, infatti, la Corte costituzionale aveva censurato, con la sentenza n. 291/2013, le disposizioni del codice antimafia che non prevedevano la valutazione della persistenza della pericolosità sociale del proposto nelle ipotesi in cui l'esecuzione della misura di prevenzione fosse rimasta sospesa, in ragione dell'espiazione

---

<sup>76</sup> Sviluppando riflessioni simili con riferimento alle ipotesi di *preventive confinement* previste dall'ordinamento giuridico britannico STEIKER C. S., *Proportionality as a Limit on Preventive Justice*, cit., p. 199. L'Autrice, in particolare, evidenzia che «because dangerousness is the product of both the gravity of the harm sought to be prevented [...] and the probability that such harm would occur in the absence of preventive intervention, the proportionality of a preventive intervention fluctuates with any fluctuation in harm or probability. Thus, a robust proportionality constraint would require some sort of monitoring of changes in the kind of future harm that is predicted [...] as well as changes in the probability of future harm».

della pena o della custodia cautelare, per un periodo superiore a due anni. Si tratterebbe solo di sviluppare ulteriormente tale ragionamento.

Inoltre, per rendere effettivo un tale sindacato di revisione potrebbe ipotizzarsi, anche in considerazione della peculiarità del fenomeno cui, in tale caso, sono paramtrate le misure di prevenzione, l'introduzione di un organismo, sulla falsariga dell'UEPE, cui demandare il compito di osservazione della condotta del proposto durante il periodo di applicazione della misura di prevenzione e di relazionare, poi, sui risultati dell'osservazione condotte al giudice in occasione del giudizio di revisione.

Compito di tale organo – che, peraltro, potrebbe rispondere alle istanze sovranazionali di sviluppare strumenti e momenti di prevenzione della radicalizzazione – sarà quello di verificare se il comportamento del proposto durante l'arco temporale in cui è sottoposto alla sorveglianza speciale sia davvero sintomatico dell'intento di commettere un reato con finalità di terrorismo.

Ci rendiamo conto che si tratta di una proposta questa – al pari delle altre sopra accennate – ancora a livello embrionale, ma ci pare che questa sia la strada da percorrere nell'ottica della costruzione di un sistema di prevenzione del terrorismo sostenibile: sì efficace, ma che non determini un ingiustificato sacrificio dei diritti individuali sull'altare della sicurezza.

## BIBLIOGRAFIA

### LETTERATURA ITALIANA.

AA. VV., *Speciale “Delle pene senza delitto”. Le misure di prevenzione nel sistema contemporaneo: dal bisogno di controllo all'imputazione del sospetto – Atti del V Convegno nazionale dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Penale (Milano, 18/19 novembre 2016)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2;

ALBANESE D., *Le motivazioni della Corte d'Assise di Milano sul “caso Fatima”: spunti di riflessione su terrorismo internazionale e organizzazione di trasferimenti ex art. 270-quater.1 c.p.*, in *Dir. pen. cont.*, 26 marzo 2017;

ALBANESE D., *Partecipazione all'associazione con finalità di terrorismo ‘Stato Islamico’: una pronuncia di condanna della Corte d'Assise di Milano*, in *Dir. pen. cont.*, 21 ottobre 2016;

ALLEGRETTI U., *Legge sull'ordine pubblico e libertà costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1976, II;

AMARELLI G., *Ulteriormente ridotta la tipicità del delitto di violazione degli obblighi inerenti alla misura di prevenzione: per la Cassazione anche il divieto di partecipare a pubbliche riunioni contrasta con il principio di determinatezza*, in *Dir. pen. cont.*, 19 luglio 2018;

AMATO G., *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1967;

AMATO G., *Commento all'art. 13*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1977

ASTUTO G., *La politica dell'ordine pubblico da Cavour a Crispi*, in De Cristofaro E. (a cura di), *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche della sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma, Bonanno, 2015;

BALSAMO A., *Nuove norme sul procedimento di prevenzione*, in Kostoris R.E., Orlandi R. (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 2006;

BALSAMO A., *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, in Kostoris R., Viganò F. (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, 2015;

BALSAMO A., *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2 marzo 2015;

BARAZZETTA A., *Commento sub art. 414 c.p.*, in Dolcini E., Marinucci G. (a cura di), *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, Ipsoa, 2015;

BARBERINI R., *Il diritto penale e la legislazione di emergenza contro il terrorismo*, in *QG*, 7 maggio 2015, disponibile in [http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-penale-e-la-legislazione-di-emergenza-contro-il-terrorismo\\_07-05-2015.php](http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-penale-e-la-legislazione-di-emergenza-contro-il-terrorismo_07-05-2015.php);

BARILE P., *Costituzione e misure di pubblica sicurezza restrittive della libertà personale*, in *Il Foro padano*, 1951, IV;

BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984;

BARTOLI R., *Lotta al terrorismo internazionale. Tra diritto penale del nemico, jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto*, Giappichelli, Torino, 2008;



BARTOLI R., *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 3;

BASILE F., *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in Basile F. (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, in *Giur. it.*, 2015;

BASILE F., *L'enorme potere delle circostanze sul reato; l'enorme potere dei giudici sulle circostanze*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, 4;

BASILE F., *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale? Spunti di riflessione, con particolare riguardo alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione*, in Paliero C.E., Viganò F., Basile F., Gatta G.L., *La pena, ancora: studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018;

BASILE F., *Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò?*, in *Giur. it.*, 2018, I;

BASILE F., *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, in *Dir. pen. cont.*, 20 luglio 2018;

BATTAGLINI E., *Rimpatrio coattivo e Costituzione*, in *Il Foro padano*, 1951, IV;

BERNARDI A., *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena*, in Paliero C.E., Viganò F., Basile F., Gatta G.L. (a cura di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018;

BERNARDI A., sub Art. 7, in Bartole S., De Sena P., Zagrebelsky V., *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012;

BERTI G., *La sovversione anarchica in Italia e la risposta giudiziaria dello Stato (1874-1900)*, in *Quaderni Fiorentini*, XXXVIII, 2009;

BERTOLESI R., *Il 'caso Fathima' e le condotte di supporto ad un'organizzazione terroristica*, in *Dir. pen. cont.*, 5 luglio 2016;

BERTOLESI R., *Ancora nuove norme in materia di terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 19 ottobre 2016;

BERTOLINO M., *Diritti fondamentali e diritto penale della prevenzione nel paradigma dell'efficienza*, in Paliero C.E., Viganò F., Basile F., Gatta G.L., *La pena, ancora: studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018;

BERTONI R., *Prime considerazioni sulla legge antimafia*, in *Cass. pen.*, 1983, IV;

BONETTI M., GALLUCCIO A., *sub Art. 8. Parte II – Profili specifici sull'art. 8*, in Ubertis G., Viganò F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2016;

BOUCHARD M., CASELLI G. C., voce *Terrorismo – Disciplina penale del terrorismo*, in *Enc. giur.*, XXXV, 1994;

BRICOLA F., *Forme di tutela «ante-delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, in Aa. Vv., *Le misure di prevenzione*, Atti del Convegno di Studi “Enrico De Nicola”, Milano, 1975, ora in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, il Mulino, Bologna, 1997;

BRICOLA F., *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975, n. 152)*, in *Politica criminale e scienza del diritto penale*, il Mulino, Bologna, 1997;

BRIZI L., *L'illecito penale costruito ex latere subiecti: la "finalità di terrorismo" alla prova del diritto penale del fatto*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2017;

CAIANIELLO M., *Il principio di proporzionalità nel procedimento penale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2014, 3-4;

CALLAIOLI A., *Commento sub art. 3 d.l. 27.7.2005 n. 155 – Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in *Leg. Pen.*, 2005;

CAMPESE A., *Appendice. Dell'ammonizione come misura di pubblica sicurezza*, voce *Ammonizione*, in *Enciclopedia giuridica*, 1892;

CARFORA F., voce *Domicilio coatto*, in *Digesto Italiano*, IX, Torino, 1902;

CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, intervento alla "Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola – Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013", disponibile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it);

CAVALIERE A., *Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo n. 7 del 18 febbraio 2015*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2/2015;

CAVALIERE A., *Le nuove emergenze terroristiche: il difficile rapporto tra esigenze di tutela e garanzie individuali*, in Wenin R., Fornasari G. (a cura di), *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno – Trento, 2 e 3 ottobre 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;

CERESA-GASTALDO M., *Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l'incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*, in *Dir. pen. cont.*, 3 dicembre 2015;

COGNETTI S., *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Giappichelli, Torino 2010;

COLAIOCCO S., *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto legge n. 7 del 2015*, in *Arch. pen.*, 2015, n. 1;

COLAO F., *La legalità «diversa» per la prevenzione. Una vicenda italiana dall'Unità a oggi*, in De Cristofaro E. (a cura di), *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche della sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma, Bonanno, 2015;

COLELLA A., CASSIBBA F., sub Art. 3, in Ubertis G., Viganò F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2016;

COMUCCI P., *Il sequestro e la confisca nella legge «antimafia»*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, I;

CORSO G., *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979;

CORSO G., *Profili costituzionali delle misure di prevenzione: aspetti teorici e prospettive di riforma*, in Fiandaca G., Costantino S. (a cura di), *La legge antimafia tre anni dopo. Bilancio di un'esperienza applicativa*, Franco Angeli, Milano, 1986;

CORTESI M.F., *Il decreto antiterrorismo – I riflessi sul sistema processuale, penitenziario e di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2015;

D'ARGENTO N., *Misure di prevenzione*, Jovene, Napoli, 1979;

DELLA TORRE L., *Tra guerra e terrorismo: le giurisprudenze nazionali alla prova dei foreign fighters*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2017, 2;

DODARO G., *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2012;

DOLCINI E., *Appunti su "criminalità organizzata" e reati associativi*, in *Arch. pen.*, 1982;

DOLSO G. P., *Misure di prevenzione e costituzione*, in Fiorentin F. (a cura di), *Le misure di prevenzione*, Giappichelli, Torino, 2006;

DOLSO G. P., *Le misure di prevenzione tra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Arch. pen.*, 2017, 3;

DONINI M., *Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello postdibattimentale*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali – Gli speciali QG*, settembre 2016;

ELIA L., *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, Giuffrè, 1962;

ELIA L., *Le misure di prevenzione tra l'art. 13 e l'art. 25 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1964;

FALCONE G., TURONE G., *Tecniche di indagine in materia di mafia – Relazione al Convegno di Castel Gandolfo, 4-6 giugno 1982*, disponibile in <https://www.csm.it/documents/21768/1908850/Falcone+Turone.pdf/d9aa6745-1ecb-b755-7388-fcaa87da7268>;

FASANI F., *Premesse ad uno studio sulle strutture del terrorismo islamico e sulle categorie del reato associativo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011;

FASANI F., *Terrorismo islamico e diritto penale*, Cedam, Padova, 2016;

FASANI F., *L'impatto della direttiva antiterrorismo sulla legislazione penale sostanziale italiana*, in *Dir. pen. proc.*, 2018;

FASANI F., *Il decreto antiterrorismo – Le nuove fattispecie antiterrorismo: una prima lettura*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 8;

FAVILLI C., sub art. 2 Prot. n. 4, in Bartole S., De Sena P., Zagrebelsky V., *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012;

FERRARI G., voce *Confino di polizia*, in *Enciclopedia del diritto*, VIII, Giuffrè, Milano, 1961;

FIANDACA G., voce *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Dig. Disc. pen.*, VII, Torino, 1994;

FIANDACA G., *Osservazioni a decreto Sez. I, 11 novembre 1985, Nicoletti*, in *Foro. it.*, 1986, II;

FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte generale*, VII ed., Zanichelli, Bologna, 2014;

FILIPPI L., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, 2;

FILIPPI L., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale. Le disposizioni processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, 10;

FINESCHI M., *Le modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione [L. 161 del 2017]. Parte I – I soggetti destinatari*, in Giarda A., Giunta F., Varraso G. (a cura di), *Dai decreti attuativi della legge “Orlando” alle novelle di fine legislatura*, Cedam, Padova, 2018;

FINOCCHIARO S., *La riforma del codice antimafia (e non solo): uno sguardo d'insieme alle modifiche appena introdotte*, in *Dir. pen. cont.*, 4/2017;

FINOCCHIARO S., *Come non detto. Per il Tribunale di Milano la sentenza della grande camera De Tommaso in materia di misure di prevenzione non integra un precedente consolidato*, in *Dir. pen. cont.*, 4/2017;

FINOCCHIARO S., *Ancora in tema di ricadute della sentenza De Tommaso. Una pronuncia del Tribunale di Monza su misure di prevenzione e fattispecie di pericolosità "qualificata"*, in *Dir. pen. cont.*, 2/2018;

FIorentin F., *Le misure di prevenzione personali nel Codice antimafia, in materia di stupefacenti e nell'ambito di manifestazioni sportive*, Giuffrè, Milano, 2012;

FORTE C., *Il "nuovo" codice antimafia e la tutela dei terzi*, in *Dir. pen. cont.*, 11/2017;

FOSSATI M., *Terrorismo e terroristi*, Bruno Mondadori, Milano, 2003;

FOZZI D., *Tra prevenzione e repressione. Il domicilio coatto nell'Italia liberale*, Carocci, Roma, 2010;

FRIGO G., *Straniero "cacciato" senza garanzie*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 33;

GALETTA D. U., *Principio di proporzionalità [dir. amm.]*, in *Enc. giur. Treccani*, 2012, in [treccani.it](http://treccani.it);

GALLO E., voce *Misure di prevenzione*, in *Enciclopedia giuridica*, XX, Roma, 1990;

GALLO E., *Il delitto di attentato nella teoria generale del reato*, Milano, Giuffrè, 1966;

GALLUCCIO A., sub *art. 8 – Profili generali sugli artt. 8-11*, in Ubertis G., Viganò F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2016;

GIALUZ M., sub Art. 5, in Bartole S., De Sena P., Zagrebelsky V., *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012;

GIORDANI F., voce *Vigilanza speciale dell'autorità di p.s.*, in *Digesto Italiano*, Torino, 1919;

GUERRINI R., MAZZA L., RIONDATO S., *Le misure di prevenzione. Profili sostanziali e processuali*, II ed., Cedam, Padova, 2004;

GUOLO R., *Jihad e violenza sacra*, in De Maglie, Seminara S. (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Cedam, Padova, 2007;

GUOLO R., *Jihadisti d'Italia. La radicalizzazione islamista nel nostro Paese*, Guerini e Associati, 2018;

IACOVIELLO F. M., *L'organizzazione criminogena prevista dall'art. 416 c.p.*, in *Cass. pen.*, 1994, 3;

IMPALLOMENI G.B., *Il domicilio coatto politico*, in *La Giustizia Penale*, 1897, Vol. III;

LACCHÉ L., *Uno "sguardo fugace". Le misure di prevenzione in Italia tra Ottocento e Novecento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2;

LASALVIA F. P., *La riforma del Codice Antimafia: prime osservazioni critiche*, in *Arch. pen.*, 2017, 3;

LASALVIA F. P., *La prevenzione insostenibile. Scenari post De Tommaso*, in *Arch. pen.*, 2018, 2;

LEO G., *Nuove norme in materia di terrorismo – Voce per il "Libro dell'anno del diritto Treccani 2016"*, in *Dir. pen. cont.*, 18 dicembre 2015;



LEO G., *Politiche sanzionatorie e sindacato di proporzionalità – Voce per “Il libro dell’anno Treccani” 2018*, in *Dir. pen. cont.*, 22 dicembre 2017;

LO MONTE E., *Gli interventi in tema di misure di prevenzione: il problema del congelamento di beni*, in Dalia A. A. (a cura di), *Le nuove norme di contrasto al terrorismo. Commento al Decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 convertito, con modificazioni, nella Legge 31/7/2005, n.155 ed integrato dal Decreto-legge 30/12/2005, n.272, convertito, con modificazioni, nella Legge 21/2/2006, n.49 e sintesi dei lavori parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2006;

LONGO S., ZACCHÉ F., sub Art. 5, in Ubertis G., Viganò F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2016;

LUCCHINI L., *Sull’ammonizione e sul domicilio coatto secondo la vigente legislazione italiana – Studi statistici e critici presentati al congresso giuridico tenutosi a Torino nell’agosto 1880*, Roma, Eredi Botta, 1881;

LUCCHINI L., voce *Ammonizione*, in *Digesto Italiano*, III, Torino, 1895;

MACRÌ C., MACRÌ V., *La legge antimafia: commento per articolo della l. 646/1982 integrata dalle ll. 726 e 936/1982*, Jovene, Napoli, 1983;

MAGI R., *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2;

MAIELLO V., *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in Basile F. (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia*, in *Giur. it.*, 2015;

MAIELLO V. (a cura di), *La legislazione penale in materia di criminalità organizzata, misure di prevenzione e armi*, Giappichelli, Torino, 2015;

MAIELLO V., *De Tommaso c. Italia e la cattiva coscienza delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, 8;

MANCIULLI A., *Perché una legislazione di prevenzione della radicalizzazione può aiutarci a sconfiggere il terrorismo jihadista*, in *Deradicalizzazione*, in *Gnosis. Rivista italiana di intelligence*, 2018;

MANES V., *Metodo e limiti dell'interpretazione conforme alle fonti sovranazionali in materia penale*, in *Arch. pen.*, 2012, n. 1;

MANES V., *Principio di proporzionalità. Scelte sanzionatorie e sindacato di legittimità*, in *Il Libro dell'anno del diritto Treccani*, 2013, in [treccani.it](http://treccani.it);

MANTOVANI M., *Le condotte con finalità di terrorismo*, in Kostoris R. E., Orlandi R. (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 2006;

MARAFIOTI L., *Sinergie fra procedimento penale e procedimento di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 22 aprile 2016;

MARCHI I., *"Emergenza terrorismo": strategie di prevenzione e contrasto anche in prospettiva europea*, in Wenin R., Fornasari G. (a cura di), *Diritto penale e modernità. Le nuove sfide fra terrorismo, sviluppo tecnologico e garanzie fondamentali. Atti del convegno – Trento, 2 e 3 ottobre 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;

MARIANI E., *Crisi del sistema sanzionatorio e prospettive evolutive. Un'analisi criminologica dalla giustizia penale minorile a quella ordinaria*, Maggioli, 2014;

MARIANI E., *Le misure di prevenzione personali nella prassi milanese*, in *Dir. pen. cont.*, 10/2018, 24 ottobre 2018;

MARINI M., *Gli effetti 'punitivi' delle misure di prevenzione personali*, in *Cass. pen.*, 2018, 2;

MARINO G., *Il sistema antiterrorismo alla luce della l. 43/2015: un esempio di “diritto penale del nemico”?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, 3;

MARINO G., *Lo statuto del “terrorista”: tra simbolo e anticipazione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2017, 1;

MARINUCCI G., *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale: uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, 1;

MARINUCCI G., DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, II ed., Giuffé, Milano, 2001;

MARINUCCI G., DOLCINI E., GATTA G. L., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, VII ed., Giuffrè, Milano, 2018;

MARTINI A., *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Giappichelli, Torino, 2017;

MARTUCCI L. S., DE STAVOLA G., *Deradicalizzazione e prevenzione de terrorismo religiosamente motivato. Un programma di contronarrativa costituzionalmente orientato (Trib. Bari, decr. n. 71/17)*, in *Deradicalizzazione*, in *Gnosis. Rivista italiana di intelligence*, 2018;

MARZADURI E., *La disciplina di contrasto del terrorismo internazionale: tra esigenze di tutela delle libertà e bisogno di sicurezza della persona*, in *Leg. Pen.*, 2005, IV;

MASARONE V., *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013;

MASERA L., *Il terrorismo e le politiche migratorie: sulle espulsioni dello straniero sospettato di terrorismo*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali – Gli speciali QG*, settembre 2016;

MAUGERI A. M., *I reati di sospetto dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 370 del 1996: alcuni spunti di riflessione sul principio di ragionevolezza, di proporzione e di tassatività*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1999, 3;

MAUGERI A. M., *La prevenzione patrimoniale la legittimità della confisca di prevenzione come modello di "processo" al patrimonio tra tendenze espansive e sollecitazioni sovranazionali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2;

MAUGERI A. M., *Misure di prevenzione e fattispecie a pericolosità generica: la Corte europea condanna l'Italia per la mancanza di qualità della "legge", ma una rondine non fa primavera*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2017;

MAZZA L., *Le misure di prevenzione: un passato nebuloso, un futuro senza prospettive*, in *Riv. pol.*, 1992;

MAZZA O., *La libertà personale nella costituzione europea*, in Coppetta M.G. (a cura di), *Profili del processo penale nella Costituzione europea*, Giappichelli, Torino, 2015;

MAZZACUVA F., *Le persone pericolose e le classi pericolose*, in Furfaro S. (a cura di), *Misure di prevenzione*, Utet, 2013;

MAZZACUVA F., *La Prevenzione Sostenibile*, in *Cass. pen.*, 2018, 3;

MAZZACUVA F., sub art. 7, in Ubertis G., Viganò F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2016;

MAZZANTI E., *L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell'immigrazione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, n. 1, 2017;

MELILLO G., SPATARO A., *Senza la creazione di una Procura nazionale a rischio il coordinamento tra gli uffici*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 33;

MENDITTO F., *Presente e futuro delle misure di prevenzione (personali e patrimoniali): da misure di polizia a prevenzione della criminalità da profitto*, in *Dir. pen. cont.*, 23 maggio 2016;

MENDITTO F., *Lo schema di decreto legislativo del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (Libri I, II, IV e V): esame, osservazioni, proposte*, in *Dir. pen. cont.*, 1 luglio 2011;

MENDITTO F., *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 4/2017;

MENDITTO F., *Misure di prevenzione e Corte europea, in attesa della Corte costituzionale*, in *Dir. pen. cont.*, 22 ottobre 2018;

MEREU I., *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia «liberale» (1852-1894)*, in *Le misure di prevenzione (Atti del convegno di Alghero)*, Giuffrè, Milano 1975;

MEREU I., *Cenni storici delle misure di prevenzione nell'Italia «liberale» (1852-1894)*, in Ciacci M., Gualandi V. (a cura di), *La costruzione sociale della devianza*, il Mulino, Bologna, 1977;

MOLINARI P.V., PAPADIA U., *Le misure di prevenzione nella legge fondamentale e nelle leggi antimafia*, Milano, Giuffrè, 1994;

MORTATI C., *Rimpatrio obbligatorio e Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1960;

NEPPI MODONA G., PELISSERO M., *La politica criminale durante il fascismo*, in Violante L. (a cura di), *Storia d'Italia*, Annali 12, La criminalità, Giulio Einaudi, Torino, 1997;

NEPPI MODONA G., VIOLANTE L., *Il sistema di prevenzione*, in ID, *Poteri dello Stato e sistema penale. Corso di lezioni universitarie*, Editrice Tirrenia, Torino, 1978;

NUVOLONE P., voce *Misure di prevenzione e Misure di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, Giuffrè, Milano, 1976;

NUVOLONE P., *Legalità e prevenzione*, in *Giur. cost.*, 1964;

PALAZZO F. C., *La recente legislazione penale*, 3<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 1985;

PADOVANI G., *Commento sub art. 15 d.l. 27.7.2005 n. 155 – Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in *Leg. Pen.*, 2005;

PADOVANI T., *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa University Press, Pisa 2015;

PANZERA A. P., voce *Terrorismo (dir. int.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, 1992;

PASCULLI L., *Le misure di prevenzione del terrorismo e dei traffici criminosi internazionali*, Padova University Press., 2013;

PAVARINI M., *Il «socialmente pericoloso» nell'attività di prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1975, II;

PAVICH G., BONOMI A., *DASPO e problemi di costituzionalità*, in *Dir. pen. cont.*, 25 maggio 2015;

PEDIO T., voce *Domicilio coatto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIII, 1964;

PELISSERO M., *Reato politico e flessibilità delle categorie dogmatiche*, Jovene, Napoli, 2000;

PELISSERO M., *I delitti di terrorismo*, in PELISSERO M., (a cura di), *Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico*, Giappichelli, Torino, 2010;

PELISSERO M., *Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali – Gli speciali QG*, settembre 2016;

PELISSERO M., *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, 2;

PELOSO C., *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 *lalegislazionepenale.eu*, 25 febbraio 2016;

PERTICI A., *Terrorismo e diritti della persona*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali – Gli speciali QG*, settembre 2016;

PERUGIA D., *Misure di prevenzione e contrasto al terrorismo: foreign fighters, ritiro del passaporto e divieto di espatrio*, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2017, 2;

PETRINI D., *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli, 1996;

PETRINI D., *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, in Violante L. (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 12, La criminalità*, Giulio Einaudi, Torino, 1997;

PETTA P., *Le nuove norme per la repressione e la prevenzione di attività eversive (Legge 23 marzo 1975, n. 152)*, in *Giur. cost.*, 1975, I;

PIEMONTESE C., *Commento sub art. 7 D.L. 18.10.2001 n. 374, conv. con modificazioni*, in l. 15.12.2001 n. 438 – *Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*, in *Leg. pen.*, 2002;

PIEMONTESE C., QUATTROCOLO S., “*Disposizioni urgenti*” di contrasto al terrorismo internazionale (d.l. 18.10.2001, n. 374), in *Leg. pen.*, 2002;

POESIO C., *La questione criminale e il domicilio coatto nel giudizio dei socialisti*, in De Cristofaro E. (a cura di), *Il domicilio coatto. Ordine pubblico e politiche della sicurezza in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma, Bonanno, 2015;

PRESOTTO A., *Le modifiche agli artt. 270-quater e quinquies del codice penale per il contrasto al terrorismo*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2017, 1;

PULITANÒ D., *Le misure del governo per l'ordine pubblico*, in *Democrazia e diritto*, 1980, 1;

RAIMONDI M., *Due sentenze della Cassazione in tema di condotta partecipativa a un'associazione terroristica di matrice jihadista e mera adesione ideologica*, in *Dir. pen. cont.*, 11 ottobre 2018;

RAVIZZA A., voce *Vie di fatto*, in *Digesto Italiano*, XXIV, Torino, 1919;

REITANO S., *Riflessioni in margine alle nuove fattispecie antiterrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007;

ROSI E., *Terrorismo internazionale: le nuove norme interne di prevenzione e repressione. Profili di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, II;

RUGGIERI F., *Commento sub art. 5 d.l. 18.10.2001 n. 374, conv., con modificazioni*, in l. 15.12.2001 n. 438 – *Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*, in *Leg. pen.*, 2002;



SACCUCCI A., *Lotta al terrorismo e rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani*, in Kostoris R.E., Orlandi R. (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, 2015;

SANDULLI A., voce *Proporzionalità*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da Cassese S.), Giuffrè, Milano, 2006;

SANTINI S., *L'Unione Europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 7-8;

SARACINI E., *Nuova pratica di polizia amministrativa. Esposizione sistematica e commentata del Testo Unico della Legge sulla Pubblica Sicurezza 6 novembre 1926 n. 1848 e del relativo regolamento 21 gennaio 1929 n. 62 con riferimento alle corrispondenti leggi finanziarie e ad altre affini disposizioni Legislative e Regolamentari alle Istruzioni Ministeriali e alla Giurisprudenza*, V ed., Elpis, Napoli, 1929;

SCOTTO L., *Commento sub art. 14 d.l. 27.7.2005 n. 155 – Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*, in *Leg. Pen.*, 2005;

SICLARI B., *Le misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 1974;

SIRACUSANO F., *I destinatari della prevenzione personale per "fatti di mafia"*, in *Arch. pen.*, 2018, 2;

SPATARO A., *Politiche della sicurezza e diritti fondamentali*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali – Gli speciali QG*, settembre 2016;

SPATARO A., *Le forme attuali di manifestazione del terrorismo nella esperienza giudiziaria: implicazioni etniche, religiose e tutela dei diritti umani*, in De Maglie, Seminara S. (a cura di), *Terrorismo internazionale e diritto penale*, Cedam, Padova, 2007;

STAFFLER L., *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015*, in *Arch. pen.*, 2016, 3;

STORTONI L., *Profili costituzionali delle fattispecie penali previste dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423*, in in *Aa. Vv.*, *Le misure di prevenzione*, Atti del Convegno di Studi “Enrico De Nicola”, Milano, 1975;

TONA G., VISCONTI C., *Nuove pericolosità e nuove misure di prevenzione: percorsi contorti e prospettive aperte nella riforma del codice antimafia*, in *lalegislazionepenale.eu*, 14 febbraio 2018;

TRINCHERA T., *Misure personali di prevenzione: nel caso di sospensione dell'esecuzione per lo stato di detenzione dell'interessato, la pericolosità va riverificata a sospensione esaurita*, in *Dir. pen. cont.*, 9 dicembre 2013;

UBERTIS G., *Principi di procedura penale europea. Le regole del giusto processo*, Raffaello Cortina editore, Milano, 2000;

VALENTE V., *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margini di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2017, n. 37;

VALESCCHI A., *Il problema della definizione di terrorismo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2004, 4;

VALESCCHI A., *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale: brevi osservazioni di diritto penale sostanziale*, in *Dir. pen. proc.*, 2005, 10;

VALESCCHI A., *La definizione di terrorismo dopo l'introduzione del nuovo art. 270-sexies c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006;

VALSECCHI A., *Commento sub artt. 270-bis, 270-quater, 270-quater.1, 270-quinquies, 270-sexies*, in Dolcini E., Marinucci G. (a cura di), *Codice penale commentato*, IV ed., Milano, Ipsoa, 2015;

VALSECCHI A. *Le modifiche alle norme incriminatrici in materia di terrorismo*, in Kostoris R., Viganò F. (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, 2015;

VASSALLI G., *La libertà personale nel sistema delle libertà costituzionali*, in Aa. Vv., *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, vol. V, Cedam, Padova, 1958;

VASSALLI G., *Introduzione*, in Id (a cura di), *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2006;

VIGANÒ F., *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006;

VIGANÒ F., *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, in [iur17@unibo.it](mailto:iur17@unibo.it), 2009, 1;

VIGANÒ F., *Terrorismo di matrice islamico-fondamentalistica e art. 270-bis c.p. nella recente esperienza giurisprudenziale*, in *Cass. pen.*, 2007, 10;

VIGANÒ F., *L'adeguamento del sistema penale italiano al "diritto europeo" tra giurisdizione ordinaria e costituzionale. Piccolo vademecum per giudici e avvocati penalisti*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2/2014;

VIGANÒ F., *Fonti europee e ordinamento italiano*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, 8;

VIGANÒ F., *Minaccia dei 'lupi solitari' e risposta dell'ordinamento: alla ricerca di un delicato equilibrio tra diritto penale, misure di prevenzione e tutela dei diritti fondamentali della persona*, in

Kostoris R., Viganò F. (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, 2015;

VIGANÒ F., *Publicato sulla Gazzetta Ufficiale il nuovo decreto legge in materia di contrasto al terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 23 febbraio 2015;

VIGANÒ F., sub Art. 2 Prot. n. 4, in Ubertis G., Viganò F. (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2016;

VIGANÒ F., *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2017;

VIGANÒ F., *Le Sezioni Unite ridisegnano i confini del delitto di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura di prevenzione alla luce della sentenza De Tommaso: un rimarchevole esempio di interpretazione conforme alla Cedu di una fattispecie di reato*, in *Dir. pen. cont.*, 9/2017;

VIGANÒ F., *Illegittime le misure di prevenzione personali e patrimoniali fondate su fattispecie di pericolosità generica? Una prima ricaduta interna della sentenza De Tommaso*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2017;

VIGANÒ F., *La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, 4;

VIGANÒ F., *Ancora sull'indeterminatezza delle prescrizioni inerenti alle misure di prevenzione: la seconda sezione della Cassazione chiama in causa la Corte Costituzionale*, in *Dir. pen. cont.*, 10/2017;

VIGANÒ F., *Riflessioni sullo statuto costituzionale e convenzionale della confisca "di prevenzione" nell'ordinamento italiano*, in Paliero C.E., Viganò F., Basile F., Gatta G.L., *La pena, ancora: studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, 2018;

VIGANÒ F., *Sul constitutional review delle misure antiterrorismo*, in *Criminal Justice Network*, 18 dicembre 2018;

VISCONTI C., *Codice antimafia: luci e ombre della riforma*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 2;

VIZZARDI M., *Espulsione del sospetto terrorista e garanzie costituzionali*, in *Corr. mer.*, 2005, 12;

WENIN R., *L'addestramento per finalità di terrorismo alla luce delle novità introdotte dal d.l. 7/2015*, in *Dir. pen. cont.*, 3 aprile 2015;

WENIN R., *Una riflessione comparata sulle norme in materia di addestramento per finalità di terrorismo*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 4/2016;

ZACCHÈ F., *Criterio di necessità e misure cautelari personali*, Giuffrè, Milano, 2018.

#### LETTERATURA STRANIERA.

ANDERSON D., *Control Orders in 2011. Final Report of the Independent Reviewer on the Prevention of Terrorism Act 2005*, marzo 2012, disponibile in <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wpcontent/uploads/2013/04/control-orders-2011.pdf>;

ANDERSON D., *Terrorism Prevention and Investigation Measures in 2012. First Report of the Independent Reviewer on the Operation of the Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*, marzo 2013, disponibile in <https://terrorismlegislationreviewer.independent.gov.uk/wpcontent/uploads/2013/04/first-report-tpims.pdf>;

ASHWORTH A., *Social Control and Anti-Social Behaviour Order: the Subversion of Human Rights?*, in *Law Quarterly Review*, 120, 2004;

ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2014;

ASHWORTH A., ZEDNER L., *Preventive Orders: A Problem of Undercriminalization?*, in Duff R. A., Farmer L., Marshall S. E., Renzo M., Tadros V. (a cura di), *The Boundaries of the Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010;

BARAK A., *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012;

BATES E., *Anti-Terrorism Control Orders: Liberty and Security still in the Balance*, in *Legal Studies*, 2009, 29;

BLACKBOURN J., WALKER C., *Interdiction and Indoctrination: The Counter-Terrorism and Security Act 2015*, in *The Modern Law Review*, 2016, 79 (5);

BRIGHT S., BAKALIS C., *Anti-Social Behaviour: Local Authority Responsibility and the Voice of the Victim*, in *Cambridge Law Journal*, 62 (2), 2003;

CAMPBELL C., *Two steps backwards: The Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy Act) 1998*, in *Criminal Law Review*, 1999;

CAMPBELL C., *Northern Ireland. Violent Conflict and the Resilience of International Law*, in Brysk A., Shafir G. (a cura di), *National Insecurity and Human Rights. Democracies Debates Counterterrorism*, University of California Press, Berkley—Londra, 2007;

CHAMBERLAIN M., *Special advocates and procedural fairness in closed proceedings*, in *Civil Justice Quarterly*, 2009;

CRAWFORD A., *Governing through Anti-Social Behaviour: Regulatory Challenges to Criminal Justice*, in *The British Journal of Criminology*, 49 (6), 2009;

CORNFORD A., *Criminalising Anti-Social Behaviour*, in *Criminal Law and Philosophy*, 6 (1), 2012;

DELMAS-MARTY M., *The Richness of Underlying Legal Reasoning*, in Id. (a cura di), *The European Convention for the Protection of Human Rights. International Protection versus National Restrictions*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1992;

DISPOT L., *La machine à terreur*, Éditions Grasset & Fasquelle, 1977, trad. it. *La macchina del terrore. Genealogia del terrorismo*, Marsilio Editore, Venezia, 1978;

DONOHUE L. K., *Counter-terrorist Law and Emergency Powers in the United Kingdom 1922–2000*, Irish Academic Press, Dublino, 2011;

DONOHUE L.K., *Regulating Northern Ireland: The Special Powers Acts, 1922–1972*, in *The Historical Journal*, 1998, 41 (4);

DOSWALD-BECK L., *Human Rights in Times of Conflict and Terrorism*, Oxford University Press, Oxford, 2011;

EDWARDS P., *New ASBOs for old?*, in *The Journal of Criminal Law*, 79 (4), 2015;

EWING K. D., *Bonfire on Liberties. New Labour, Human Rights, and the Rule of Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010;

FELDMAN D., *Deprivation of Liberty in Anti-Terrorism Law*, in *Cambridge Law Journal*, 67 (1), 2008;

FENWICK H., *The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: A Proportionate Response to 11 September ?*, in *Modern Law Review*, 2002;

FENWICK H., *Terrorism and the control orders/TPIMs saga: a vindication of the Human Rights Act or a manifestation of “defensive democracy”?*, in *Public Law*, 2017;

FENWICK H., *Responding to the ISIS threat: extending coercive non-trial-based measures in the Counter-Terrorism and Security Act 2015*, in *International Review of Law, Computers & Technology*, vol. 3, 2016;

FENWICK H., PHILLIPSON G., *Legislative over-breadth, democratic failure and the judicial response: fundamental rights and the UK’s anti-terrorist legal policy*, in Ramray V.V., Hor M., Roach K. (a cura di), *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005;

GRABENWARTER C., *European Convention on Human Rights – Commentary*, Verlag C.H. Beck, Monaco, 2014;

HARRIS D.J., WARBRICK C., O’BOYLE M., *Law of the European Convention on Human Rights*, 3<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2014;

HEAP V., *Transforming anti-social behaviour: ASBOs, injunctions and cross-cutting criminal justice concerns*, in *British journal of community justice*, 12 (3), 2014;

HEWITT S., *The British War on Terror. Terrorism and Counter-terrorism on the home front since 9/11*, Continuum, New-York-Londra, 2008;

HORNE A., WALKER C., *Lessons learned from political constitutionalism? Comparing the enactment of control orders and terrorism prevention and investigation measures by the UK Parliament*, in *Public Law*, 2014;



HUNT A., *From control orders to TPIMs: variations on a number of themes in British legal responses to terrorism*, in *Crime, Law & Social Change*, 2013;

JACOBS, WHITE, OVEY, *The European Convention of Human Rights*, VII ed., Oxford University Press, Oxford, 2017;

JAMES M., PEARSON G., *30 Years of Hurt: The Evolution of Civil Preventive Orders, Hybrid Law, and the Emergence of the Super-Football Banning Order*, in *Public Law*, 2018;

JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Counter-Terrorism Policy and Human Rights (Sixteenth Report): Annual Renewal of Control Orders Legislation 2010*, HL Paper 64, HC 395, 26 febbraio 2010, disponibile in <https://publications.parliament.uk/pa/jt200910/jtselect/jtrights/64/64.pdf>;

KAVANAGH A., *Special Advocates, Control Orders and the Right to a Fair Trial*, in *Modern Law Review*, 2010;

LOWRY D.R., *Internment: Detention without Trial in Northern Ireland*, in *Human Rights*, 1976, 5(3);

MACOVEI M., *The right to liberty and security of a person. A guide to the implementation of Article 5 of the European Convention of Human rights*, Human rights handbooks, n. 5, Council of Europe, 2004;

MASSIAS F., *Control of aliens*, in Delmas-Marty M., *The European Convention for the Protection of Human Rights. International Protection versus National Restrictions*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1992;

MCBRIDE I., *The Shadow of the Gunman: Irish Historians and the IRA*, in *Journal of Contemporary History*, 2011, 46 (3);

MCCLEERY M., *Operation Demetrius and its aftermath: A new history of the use of internment without trial in Northern Ireland 1971–75*, Manchester University Press, 2015;

MCCOLGAN A., *Lessons from the Past? Northern Ireland, Terrorism Now and Then, and the Human Rights Act*, in Campbell T., Ewing K.D., Tomkins A., *The Legal Protection of Human Rights: Sceptical Essays*, Oxford University Press, Oxford, 2011;

MIDDLETON B., *Terrorism Prevention and Investigation Measures: Constitutional Evolution, Not Revolution*, in *The Journal of Criminal Law*, 2013;

MURDOCH J., *Article 5 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme – Protection de la liberté et de la sûreté de la personne*, Dossier sur les droits de l'Homme, n. 12, Editions du Conseil de l'Europe, 2003;

MURPHY C. C., *Counter-Terrorism and the Culture of Legality: The Case of Special Advocates*, in *King's Law Journal*, 2015;

RICHARDSON L., *Britain and the IRA*, in Art R.J., Richardson L. (a cura di), *Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2007;

ROACH K., *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011;

SAUL M., *The European Court of Human Rights' Margin of Appreciation and the Processes of National Parliaments*, in *Human Rights Law Review*, 2015, 15;

SHUTE S., *The Sexual Offences Act 2003: New civil preventative orders – sexual offences prevention orders; foreign travel orders; risk of sexual harm orders*, in *Criminal Law Review*, 2004;

SOUTHERN N., *Policing and Combating Terrorism in Northern Ireland. The Royal Ulster Constabulary* GC, Palgrave Macmillan, 2018;

SPJUT R.J., *Internment and Detention without Trial in Northern Ireland 1971–1975: Ministerial Policy and Practice*, in *Modern Law Review*, 1986, 49 (6);

STEIKER C. S., *Proportionality as a Limit on Preventive Justice*, in Ashworth A., Zedner L., Tomlin P. (a cura di), *Prevention and the Limits of the Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2013;

TADROS V., *Controlling Risk*, in Ashworth A., Zedner L., Tomlin P. (a cura di), *Prevention and the Limits of the Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2013;

TOMKINS A., *Legislating against terror: the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, in *Public Law*, 2002;

TOMKINS A., *Reading of A v Secretary of State for the Home Department*, in *Public Law*, 2005;

WALKER C., *The prevention of terrorism in British law*, II ed., Manchester University Press, Manchester, New York, 1992;

WALKER C., *The Bombs in Omagh and their Aftermath: The Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998*, in *Modern Law Review*, 62(6), 1999;

WALKER C., *Terrorism and criminal justice: past, present and future*, in *Criminal Law Review*, 2004;

WALKER C., *Clamping down on Terrorism in the United Kingdom*, in *Journal of International Criminal Justice*, 2006, 5;

WALKER C., *Keeping Control of Terrorists Without Losing Control of Constitutionalism*, in *Stanford Law Review*, 2007, 59;

WALKER C., *The legal definition of “terrorism” in United Kingdom law and beyond*, in *Public Law*, 2007;

WALKER C., *Blackstone’s Guide to The Anti-Terrorism Legislation*, 2<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2009;

WALKER C., *The threat of terrorism and the fate of control orders*, in *Public Law*, 2010;

WARBRICK C., *The European Convention on Human Rights and the Prevention of Terrorism*, in *32 Int’l & Comp. L.Q.* 82, 1983;

ZEDNER L., *Preventive Justice or Pre-Punishment? The Case of Control Orders*, in *Current Legal Problems*, 60 (1), 2007;

ZEDNER L., *Securing Liberty in the Face of Terror: Reflections from Criminal Justice*, in *Journal of Law and Society*, 2005, 32 (4);

ZEDNER L., *Terrorizing Criminal Law*, in *Criminal Law and Philosophy*, 2014.

ALTRE FONTI.

Council of Europe – Research Division, *National Security and European case-law*, 2013, p. 5, disponibile in <https://rm.coe.int/168067d214>;

CSM, *Parere, limitatamente alle parti riguardanti l’Amministrazione della giustizia, sul testo del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 10*

febbraio 2015, concernente: “Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazioni allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, 18 marzo 2015, disponibile in <https://www.csm.it/documents/21768/218057/parere+sul+decreto+legge+n.+7+del+2015+%28delibera+del+18+marzo+2015%29/3a4b421d-8771-241a-90d4-321d42bfdb17>.”

Government H.M., *Review of counter-terrorism and security powers – Review findings and recommendations*, Cm 8004, gennaio 2011, disponibile in [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/97972/review-findings-and-rec.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97972/review-findings-and-rec.pdf);

*Human rights and the fight against terrorism – The Council of Europe Guidelines*, 2005, disponibile in [https://www.echr.coe.int/Documents/Pub\\_coe\\_Guidelines\\_terrorism\\_2005\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_Guidelines_terrorism_2005_ENG.pdf);

*Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione di convenzioni internazionali in materia A.C. 3303-A Dossier n° 368/1 – Elementi per l'esame in Assemblea*, 22 gennaio 2016, disponibile in <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/ES0418a.pdf>;

*La politica italiana dal 1848 al 1897. Programmi di governo*, vol. III, disponibile in [http://documenti.camera.it/bpr/19302\\_3\\_testo\\_completo.pdf](http://documenti.camera.it/bpr/19302_3_testo_completo.pdf);

*Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata* (D.M. 10 giugno 2013), disponibile in *Dir. pen. cont.*, 12 febbraio 2014;

*Rendiconti del Parlamento Italiano – Discussioni della Camera dei Deputati*, IX Legislatura – Sessione 1865-1866, tornata dell'8 maggio 1866, resoconto stenografico, disponibile in <http://storia.camera.it/regno/lavori/leg09/sed087.pdf>;

*Terrorism and the European Convention on Human Rights – Factsheet*, European Court of Human Rights – Press Unit, maggio 2018, disponibile in [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Terrorism\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Terrorism_ENG.pdf).