



diritto & religioni

Semestrale
Anno XIV - n. 1-2019
gennaio-giugno

ISSN 1970-5301

27



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno XIV – n. 1-2019
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi – Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

M. d'Arienzo, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

G.B. Varnier

M. Jasonni, G.B. Varnier

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli

M. Ferrante, P. Stefanì

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

AREA DIGITALE

Fabio Balsamo, Caterina Gagliardi

Direzione:

Cosenza 87100 – Luigi Pellegrini Editore
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrineditore.it

Napoli 80133- Piazza Municipio, 4
Tel. 081 5510187 – 80133 Napoli
E-mail: dirittoereligioni@libero.it

Redazione:

Cosenza 87100 – Via Camposano, 41
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672
E-mail: info@pellegrineditore.it

Napoli 80134 – Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Napoli Federico II
I Cattedra di diritto ecclesiastico
Via Porta di Massa, 32
Tel. 081 2534216/18

Abbonamento annuo 2 numeri:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 8,00 al seguente link: www.pellegrineditore.com/node/360

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: info@pellegrineditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

– carta di credito sul sito www.pellegrineditore.com/node/361

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

L'Islam, la radicalizzazione islamista e il terrorismo di ispirazione religiosa. Il caso italiano

FRANCESCO ALICINO

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Terrorismo di matrice religiosa e atti di terrorismo – 2.1. Prevenzione del terrorismo di ispirazione religiosa – 3. Terrorismo di matrice religiosa e Islam – 3.1. Ideologia basata sull'intolleranza – 3.2. Interpretazioni radicali – 4. Comportamenti imprevedibili – 5. Conclusioni

1. Introduzione

Con la Risoluzione del 2015 riguardante le misure antiterrorismo il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di «presentare una definizione chiara e generale di *'foreign fighter'* al fine di precisarne il significato giuridico»¹.

La Risoluzione è simile a molti atti legislativi che sono stati adottati a livello nazionale e che mirano a contrastare la minaccia del terrorismo. Leggendoli risulta evidente che il loro contenuto è stato impresso tenendo a mente le attuali forme di terrorismo di ispirazione religiosa. Allo stesso tempo, però, è altrettanto chiaro che questi documenti non ne forniscono una definizione chiara e giuridicamente comprensibile. Non ci spiegano cioè cosa s'intenda

* Il titolo originale di questo contributo è il seguente: *The practical and the legal meaning of (religious) terrorism and foreign fighters within the European Union*. Tradotto dalla lingua inglese, questo contributo riproduce il paper che l'Autore ha presentato durante il corso CEPOL (Agenzia dell'Unione europea per la formazione delle Forze di polizia) dal titolo «*De-radicalization of foreign fighters*», che si è svolto presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, a Roma, dal 26 al 28 giugno 2018.

¹ Parlamento europeo, *Risoluzione dell'11 febbraio 2015 sulle misure anti-terrorismo* (2015/2530(RSP)), par. 3. Cfr. anche Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta al terrorismo, che ha sostituito la Decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI e ha emendato la Decisione del Consiglio 2005/671/GAI. Si veda anche EUGENIA DUMITRIU, *The E.U.'s definition of terrorism: the council frame-work decision on combating terrorism*, in *German law review*, 5, 2005, pp. 585-602.

realmente per «terrorismo religioso»².

Il che riflette anche le parole della maggior parte degli atti prodotti dalle forze dell'ordine e dagli organi giudiziari che, a livello statale ed europeo, al più si limitano a definire alcune azioni terroristiche come crimini ispirati dall'islamismo jihadista. Molti di questi delitti, si sostiene, si riferiscono a soggetti che, presumibilmente, hanno reclutato, indottrinato, finanziato o facilitato il viaggio di individui in Medio Oriente, affinché entrassero a far parte del c.d. Stato Islamico (ISIS o *Daesh*), di Al-Qaeda o di altri gruppi estremisti che insistono in quell'area del pianeta. Le forze di polizia e i giudicanti prendono peraltro in considerazione anche le singole cellule terroristiche che preparano attentati in Europa. Il fatto è che, nonostante l'ingente quantitativo di dati, anche in questi casi non è possibile ottenerne una definizione chiara e generalizzata³.

Lo stesso avviene con la nozione di radicalizzazione, che le istituzioni europee e gli Stati membri non riescono a definire con precisione. Salvo poi evidenziare la necessità di prevenire la radicalizzazione, specialmente quando legata ad alcuni specifici fenomeni, come quelli dei *foreign fighters*. Si tratta di combattenti che fanno ritorno in Occidente dopo aver trascorso un periodo di tempo nei territori controllati dall'ISIS e che, attualmente, costituiscono una delle minacce più insidiose per l'Europa. Si presume che questo pericolo persisterà nel tempo. Al punto che si rende necessario adottare nei suoi confronti un approccio efficace ed efficiente, escogitando azioni a carattere sostanzialmente preventivo e di lungo termine. Al fine di raggiungere questo obiettivo è tuttavia importante conoscere i fenomeni della radicalizzazione e dei *foreign fighters*, ciò che implica una corretta comprensione delle forme esistenti di terrorismo di ispirazione religiosa. Il che assume ancora più importanza con riferimento ai presunti legami tra il terrorismo e la religione, in particolar modo l'Islam⁴.

Nella prima parte di questo contributo ho evidenziato le questioni giuridiche riguardanti il terrorismo d'ispirazione religiosa, analizzandoli alla luce della normativa nonché dei procedimenti e delle decisioni degli organi giudiziari adottati a livello degli Stati membri. Ho analizzato, in particolare, gli strumenti afferenti al diritto penale e alle misure di prevenzione utilizzate in

² Ufficio di ricerca del Parlamento europeo, *Understanding definitions of terrorism*, novembre 2015, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571320/EPRS_ATA\(2015\)571320_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2015/571320/EPRS_ATA(2015)571320_EN.pdf) (ultimo accesso 30 novembre 2018).

³ Cfr. EUROJUST, *Terrorism convictions monitor*, in <http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/operational/Pages/Terrorism-Convictions-Monitor.aspx>.

⁴ CHRISTOPHER BAKER-BEALL, *The European Union's fight against terrorism: discourse, policies and identity*, Manchester University Press, Manchester, 2016.

Italia che, in questo ambito, assurge a caso studio estremamente interessante. La seconda parte del presente lavoro esamina la relazione esistente tra l'Islam e le attuali forme di terrorismo di ispirazione religiosa. Qui si evidenzia come tale connessione sia molto più complicata di quanto si possa immaginare, specialmente se si considera il modo con cui i principali mezzi di comunicazione di massa si rapportano al tema in oggetto. Importante è considerare i presupposti teorico-teologici che armano la mano dei terroristi, a loro volta alimentati da una propaganda religiosa malleabile, duttile e flessibile. Di modo che essa possa poi adattarsi alle mutevoli condizioni politiche e sociali, conformando il suo contenuto ai differenti contesti territoriali e alle varie comunità locali o globali sparse per il mondo, comprese quelle virtuali che nascono e si sviluppano su Internet. Ciò spiega anche perché il terrorismo d'ispirazione religiosa sia estremamente pericoloso e difficile da prevenire e contrastare. Si tratta di un fenomeno in rapida trasformazione, di grande complessità e dai contorni incerti. In questo senso, la lunga e dolorosa 'palestra' italiana nella lotta al terrorismo interno e alle varie forme di criminalità organizzata può fornire un valido ausilio per rapportarsi a una materia tanto difficile da gestire, quanto fondamentale per le sorti future del modello occidentale di Stato, chiaramente improntato all'ideale della democrazia costituzionale.

2. Terrorismo di matrice religiosa e atti di terrorismo

Da un punto di vista giuridico, l'individuazione di una definizione generalizzata di terrorismo è una questione particolarmente controversa. Al punto che non esiste, non ancora, a livello internazionale alcuna nozione comune. Per quanto riguarda l'Unione Europea (UE), il terrorismo è definito in base agli scopi che si prefigge chi compie o tenta di compiere atti terroristici. E qui si scoprono spaesanti tendenze definitorie a carattere sostanzialmente pleonastico: come quelle che definiscono atti terroristici le azioni commesse per perseguire scopi legati al terrorismo. Altri documenti cercano di essere più precisi e dettagliati, affermando che tali azioni mirano a diffondere un profondo senso di paura tra la popolazione: esse obbligano le autorità statali ad adottare o a evitare di adottare determinate iniziative, oppure mirano a destabilizzare o a distruggere le fondamentali strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali di un Paese o di un'organizzazione sovrastatale⁵.

⁵ *Direttiva (UE) 2017/541* del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta al terrorismo, che sostituisce la Decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI e che emenda la Decisione del Consiglio 2005/671/GAI, del 15 marzo 2017.

Alla luce dell'esigenza di prevenire azioni di questo genere, nell'ultimo decennio in Europa i legislatori hanno evidenziato come l'attività terroristica implichi l'indottrinamento di gruppi di persone con lo scopo di diffondere interpretazioni radicalizzanti riguardanti l'Islam e i precetti musulmani. In alcuni contesti tali interpretazioni tentano di giustificare e provocare atti criminali, incoraggiando altri individui a eseguire attacchi violenti e indiscriminati ai danni di civili indifesi. Sotto questo aspetto, l'atto terroristico rinvia, tra le altre cose, all'esaltazione e alla giustificazione dell'islamismo radicale ovvero alla divulgazione *online* e *offline* dei suoi contenuti mediante messaggi o immagini terrificanti, compresi quelli riguardanti le vittime del terrore islamista. Lo scopo finale è di ottenere sostegno per la causa estremistica, diffondendo paura, panico e sgomento tra la popolazione⁶.

Tale comportamento dovrebbe essere punibile nel caso in cui provochi un rischio concreto di attentati. Lo attesta la legislazione penale statale incentrata, nel caso di specie, sul concetto di reato di pericolo. In altre parole, quando un soggetto mette in pericolo le fondamenta di una democrazia costituzionale, compresa la sicurezza dello Stato, sanzioni particolarmente afflittive a carattere penalistico possono essere imposte nei suoi confronti. E questo anche nel caso in cui il soggetto in questione non sia l'autore materiale dell'attentato né direttamente connesso con l'atto terroristico che, come tale, provoca danni concreti, a cominciare dal ferimento o dalla morte di persone. In base alla strategia-necessità preventiva, volta cioè a prevenire azioni violente e indiscriminate, la mera divulgazione di messaggi o immagini inneggianti al radicalismo islamista può quindi essere giuridicamente definita come attività criminale di tipo terroristico.

Onde evitare arbitrarie limitazioni dei diritti costituzionali delle persone sospettate, devono essere attentamente esaminate le circostanze concrete del caso, come ad esempio quelle riguardanti l'autore e i destinatari dei messaggi, nonché il contesto all'interno del quale i messaggi vengono divulgati. Va comunque rilevato che, in questi casi, lo strumento del diritto penale è utilizzato in maniera insolita.

In condizioni normali, condizioni cioè non sottoposte all'emergenza terroristica, quel tipo di condotta (divulgazione di messaggi o immagini) è tutelata in ossequio al rispetto delle fondamentali libertà di espressione e di religione. In condizioni normali, al massimo queste condotte possono essere considerate come diffusione non autorizzata di immagini o come atto di negligenza. Alla

⁶ *Direttiva (UE) 2017/541* del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea sulla lotta al terrorismo, che sostituisce la Decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI e che emenda la Decisione del Consiglio 2005/671/GAI, del 15 marzo 2017, par. 10.

luce dell'emergenza provocata dalle attuali forme di terrorismo, tali condotte possono invece essere considerate come un grave reato, rispetto al quale vengono applicate sanzioni che incidono profondamente sulla vita delle persone. Si tratta di un approccio che si riflette in molte disposizioni dei Codici penali statali, compreso quello italiano che, nella prevenzione e nel contrasto del terrorismo, rinvia a uno dei più interessanti casi studio.

2.1. Prevenzione del terrorismo di ispirazione religiosa

L'attenzione si focalizza su alcuni articoli (270-bis, 270-bis.1, 270-ter, 270-quater, 270-quarter.1, 270-quinquies, 270-quinquies.1, 270-quinquies.2, 270-sexies, 270-septies) del Codice penale italiano⁷. È importante notare che l'entrata in vigore di queste disposizioni è stata tragicamente ritmata dai numerosi attentati o progetti di attentati che, a partire dall'11 settembre 2001, i terroristi islamisti hanno eseguito in Occidente, compreso il territorio europeo⁸.

Nel corso della storia repubblicana, l'Italia ha dovuto far fronte ad altre forme di estremismo interno, come ad esempio il terrorismo di destra e di sinistra, che fu particolarmente attivo dagli anni '60 agli anni '80 del secolo scorso, nel periodo dei c.d. anni di piombo o della strategia della tensione. Inoltre, non si può dimenticare la lunga e intensa storia di lotta contro le complesse e multiformi organizzazioni criminali quali la *mafia*, la *'ndrangheta* e la *camorra*⁹. Per queste ragioni, l'Italia ha acquisito competenze di alto livello, speciali capacità investigative e ha creato efficaci strumenti giuridici che, attualmente, vengono utilizzati anche per contrastare il terrorismo di ispirazione religiosa. Il sofisticato sistema delle misure di prevenzione lo dimostra apertamente.

Oggi questo sistema è regolato dal Codice anti-mafia, entrato in vigore con

⁷ Si veda il numero speciale pubblicato dall'ASSOCIAZIONE ITALIANA PROFESSORI DI DIRITTO PENALE, *La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista*, 21 dicembre 2016, in *Dir. pen. cont.* – <http://www.penalcontemporaneo.it/d/5087-la-societa-punitiva-populismo-diritto-penale-simbolico-e-ruolo-del-penalista> (ultimo accesso 1 dicembre 2018).

⁸ ADELMO MANNA, *Alcuni recenti esempi di legislazione penale compulsiva e di ricorrenti tentazioni circa l'utilizzazione di un diritto penale simbolico*, numero speciale di *Dir. pen. cont.*, 2016, pp. 7-13; VINCENZO MILITELLO, *Terrorismo e sistema penale: realtà, prospettive, limiti*, in *Dir. pen. cont.*, 1, 2017, pp. 168-169; ROBERTO BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, in *Dir. pen. cont.*, 2, 2017, pp. 223-259; EDOARDO MAZZANTI, *L'adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell'immigrazione*, in *Dir. pen. cont.*, 1, 2017, pp. 193-197.

⁹ ADRIANO PROSPERI, *L'esperienza della storia italiana, antica e recente*, in *Quest. giust.*, Numero speciale, 2016, pp. 16-25.

il Decreto legislativo del 6 settembre 2011¹⁰. Dopo l'approvazione del Decreto anti-terrorismo n. 7/2015¹¹, questo sistema può essere applicato per contrastare gli attuali fenomeni di terrorismo di ispirazione religiosa¹². Più specificamente, le misure di prevenzione possono essere applicate nei confronti di

«coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, ovvero esecutivi diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I del titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice, nonché alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-*sexies* del codice penale»¹³.

In particolare, il Codice anti-mafia prevede misure preventive personali e patrimoniali. Le autorità di polizia possono applicarne alcune, come il *foglio di via obbligatorio* o l'*avviso orale*, nei confronti di soggetti sospettati di essere implicati in attività criminali di impronta terroristica. Anche l'autorità giudiziaria (incardinata nelle sezioni per le misure di prevenzione dei distretti giudiziari) può applicarle quando si rende necessaria una *sorveglianza speciale di pubblica sicurezza*.

In questi casi, a carico dei soggetti ritenuti socialmente pericolosi si può disporre di:

tenere un comportamento conforme alle leggi vigenti;

non dare adito a sospetti;

non associarsi a persone condannate per reati penali o soggette a misure di prevenzione;

non possedere o trasportare armi da fuoco;

non entrare in bar o night-club;

non prendere parte a riunioni pubbliche.

La violazione delle prescrizioni è punibile con la carcerazione.

Lo scopo delle misure di prevenzione è di integrare il sistema italiano del diritto penale. L'idea di base è che la tutela degli interessi fondamentali dello

¹⁰ Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136».

¹¹ Decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7, «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale».

¹² LUKAS STAFFLER, *Politica criminale e contrasto al terrorismo internazionale alla luce del d.l. antiterrorismo del 2015*, in *Archivio penale*, 3, 2016, pp. 7-11.

¹³ Art. 4 del Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, modificato dal Decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7.

Stato (come il mantenimento di un buon livello di sicurezza per contrastare potenziali minacce, incluse quelle provenienti dal terrorismo d'ispirazione religiosa) non può essere delegata esclusivamente alla funzione repressiva. La prevenzione di atti criminali di questo genere rappresenta un compito essenziale per lo Stato. Ciò implica un attivismo degli organi statali che precede la fase propriamente penalistica che, peraltro, le misure in questione vogliono evitare con un approccio eminentemente preventivo. Il diritto penale interviene invece dopo che sia stata accertata la commissione del reato, con tutto quello che ciò comporta sul piano delle garanzie processuali¹⁴.

Va segnalato, però, che nonostante il Codice penale non ne regoli formalmente il sistema, le prescrizioni e le sanzioni collegate alle misure di prevenzione non differiscono molto da quelle di carattere penalistico¹⁵. Detto con altre parole, la principale differenza tra le disposizioni penali e le misure di prevenzione consiste nel fatto che mentre queste ultime vengono applicate indipendentemente dalla commissione di reati, le prime vengono applicate per punire delitti. L'applicazione delle disposizioni penali è insomma successiva a indagini o a riscontri che rilevano comportamenti definiti dalla legge come crimini. Le misure di prevenzioni si muovono diversamente.

La loro applicazione è basata su un 'indizio di pericolosità' che la legge identifica come comportamento socialmente nocivo¹⁶. Le misure di prevenzione non possono tuttavia essere applicate se la pericolosità non è evidente e concreta poiché, in questo caso, non sussiste alcuna condotta che debba essere proibita o controllata. In sintesi, la necessità di impedire che alcuni soggetti possano commettere o supportare gravi reati giustifica l'adozione di prescrizioni *ante delictum*. Si tratta di misure che, per la stessa ragione, sono giustificate sotto il profilo costituzionale¹⁷. Lo Stato non può farne a meno, anche

¹⁴ Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, *sent.* 14 luglio 2016, n. 48001.

¹⁵ MARCO PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite*, in *Quest. giust.*, 3, 2016, http://questionegiustizia.it/speciale/2016/1/contrasto-al-terrorismo-internazionale-e-il-diritto-penale-al-limite_10.php (ultimo accesso 30 novembre 2018).

¹⁶ Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, *Sez. I pen.*, *sent.* 6 ottobre 2015, n. 47489. Per questa decisione si veda CHIARA ROSSI, *Osservazioni a Cass. pen.*, 6 ottobre 2015, n. 47489, in *Cass. pen.*, 6, 2016, pp. 24-70; STEFANO ZIRULIA, *Apologia dell'IS via internet e arresti domiciliari. Prime prove di tenuta del sistema penale rispetto alla nuova minaccia terroristica*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2015, <https://www.penalecontemporaneo.it/d/4356-apologia-dell-is-via-internet-e-arresti-domiciliari-prime-prove-di-tenuta-del-sistema-penale-rispet> (ultimo accesso 30 novembre 2018). Si veda anche CORTE DI CASSAZIONE, *sent.* 20 luglio 2016, n. 31249.

¹⁷ VINCENZO MAIELLO, *La prevenzione ante delictum, lineamenti generali*, in FRANCESCO PALAZZO, CARLO ENRICO PALIERO, *Trattato teorico pratico di diritto penale*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 325; VINCENZO MAIELLO, *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in *Giurisprudenza italiana*, 6, 2015, p. 1528; ANTONIO BALSAMO, *La prevenzione ante delictum*, in ROBERTO E. KOSTORIS, RENZO ORLANDI, *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 2006.

se esse di fatto limitano le libertà fondamentali di persone che, sebbene non autrici di reati, hanno posto in essere comportamenti socialmente pericolosi¹⁸.

L'efficacia di questo approccio potrebbe essere pienamente apprezzata alla luce di fenomeni allarmanti, come quelli riguardanti le attuali forme di terrorismo. Allo stesso tempo, però, onde evitare che il sistema di prevenzione diventi uno strumento per legittimare indebite sopraffazioni da parte delle autorità statali, tali misure sollevano delicate questioni, soprattutto con riferimento al rispetto dei principi e dei diritti fondamentali, pilastri portanti delle democrazie costituzionali¹⁹.

3. *Terrorismo di matrice religiosa e Islam*

Se si prendono in considerazione gli attentati terroristici commessi in Europa negli ultimi decenni, ci si rende conto dell'utilità di questo approccio, basato essenzialmente sulla prevenzione. Si tratta di un approccio che, come ha affermato la Corte costituzionale italiana, deve caratterizzare tutte le misure di sicurezza, soprattutto quando informate alla protezione dei beni e delle strutture fondamentali della democrazia costituzionale²⁰. In particolare, la Corte ha definito la sicurezza come una situazione nella quale ai cittadini è garantito, per quanto possibile, l'esercizio pacifico dei diritti di libertà previsti dalla Costituzione:

«esclusa l'interpretazione, inammissibilmente angusta, che la 'sicurezza' riguardi solo l'incolumità fisica, sembra razionale e conforme allo spirito del-

¹⁸ Cfr. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, *Grand Chamber, De Tommaso v. Italy*, 23 febbraio 2017 (Istanza n. 43395/09); FRANCESCO VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana sulle misure di prevenzione personali*, in *Dir. pen. cont.*, 3, 2017, pp. 370-382. Si veda anche Corte di cassazione, Sezioni unite, sent. 27 aprile 2017, n. 40076; FRANCESCO MENDITTO, *La sentenza De Tommaso c. Italia: verso la piena modernizzazione e la compatibilità convenzionale del sistema della prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 4, 2017, pp. 127-174.

¹⁹ LUIGI FERRAJOLI, *Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo*, in *Quest. giust.*, numero speciale, 2016, pp. 8-15. Cfr. MICHAEL IGNATIEFF, *The lesser evil: political ethics in an age of terror*, Princeton University Press, Princeton, 2004: «Costituzione democratica ... permettere la sospensione dei diritti in situazioni di emergenza», p. 2; BRUCE ACKERMAN, *The emergency Constitution*, in *The Yale law journal*, 5, 2004, pp. 1029-1091; WIM SMIT, *Security versus liberty? Ethical lesson from post-9/11 american counter-terrorist security politics*, in TED VAN BAARDA, DÉSIÉE VERWEIJ (ed.), *The moral dimension of asymmetrical warfare: counter-terrorism, democratic values and military ethics*, Brill, Leida, 2009, pp. 401-418; MARK TUSHNET, *Some reflections on method in comparative constitutional law*, in SUJIT CHOUDHRY (ed.), *The migration of constitutional ideas*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 72-78.

²⁰ MICHAEL WALZER, *Just and unjust wars: a moral argument with historical illustrations*, Basic Books, New York, 2015, pp. 228-243; BEN SAUL, *Old and new terrorist threats: what form will they take and how will States respond?*, in *Legal studies research paper*, Settembre 2015, pp. 1-20.

la Costituzione dare alla parola 'sicurezza' il significato di situazione nella quale sia assicurato ai cittadini, per quanto è possibile, il pacifico esercizio di quei diritti di libertà che la Costituzione garantisce con tanta forza. Sicurezza si ha quando il cittadino può svolgere la propria lecita attività senza essere minacciato da offese alla propria personalità fisica e morale; è l'ordinato vivere civile', che è indubbiamente la meta di uno Stato di diritto, libero e democratico»²¹.

La base giuridica delle misure di prevenzione è determinata dalla necessità di garantire un ordinato e pacifico svolgimento delle relazioni sociali. Obiettivo, questo, perseguibile non solo attraverso una legislazione che punisca le azioni illecite, ma anche attraverso provvedimenti che siano finalizzati a prevenire l'esecuzione di atti criminali. In fondo, nel contesto dell'anti-terrorismo le misure di prevenzione costituiscono uno strumento attraverso il quale è possibile garantire il bene essenziale della sicurezza, presupposto per una più effettiva tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente stabiliti²².

Tutto ciò trova conferma in un episodio verificatosi recentemente nel sud dell'Italia, dove le misure di prevenzione anti-terrorismo hanno riguardato un cittadino italiano. Egli è stato il destinatario di un provvedimento che prescriveva l'obbligo di soggiorno. Tale soggetto, infatti, è stato considerato persona pericolosa per la sicurezza nazionale e per l'ordine pubblico dello Stato a causa delle sue dichiarazioni *online* e di altre attività *offline* a favore di interpretazioni radicali del Corano. Inoltre, in conformità all'art. 8 del Codice antimafia, nel secondo semestre del 2017 sia il Tribunale²³ che la Corte d'appello di Bari²⁴, facendo leva sulla possibilità di prescrivere "misure atipiche" ritagliate sul singolo caso, avevano disposto che il prevenuto seguisse uno specifico "programma di de-radicalizzazione". È importante osservare che questo programma è stato attuato con il supporto di alcuni istituti universitari²⁵.

²¹ CORTE COSTITUZIONALE, *sent. 14 giugno 1956*, n. 2. Si veda anche CORTE COSTITUZIONALE, *sent. 5 maggio 1959*, n. 27 e CORTE COSTITUZIONALE, *sent. 5 maggio 1983*, n. 126.

²² DONATELLA DI CESARE, *Terrore e modernità*, Einaudi, Torino, 2017, pp. 1-50; JAN ASSMANN, *Religione totale. Origini e forme dell'inasprimento puritano*, Lorenzo de' Medici Press, Firenze, 2017.

²³ TRIBUNALE DI BARI, *Decreto del 25 gennaio 2017*, n. 71. In relazione a questo Decreto si veda VERA VALENTE, *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità (a margine di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoeChiese.it), 37, 2017.

²⁴ CORTE D'APPELLO DI BARI, *Decreto del 4 dicembre 2017*, che fa riferimento al Decreto emanato dal Tribunale di Bari del 25 gennaio 2017.

²⁵ Per quanto riguarda questo punto si veda GIOVANNI SALVI, *Conoscere il terrorismo jihadista, strumenti e tecniche di indagine*, in *Quest. giust.* 2016, consultabile all'indirizzo: http://questionegiustizia.it/articolo/conoscere-il-terrorismo-jihadista_strumenti-e-tecniche-di-indagine_23-03-2016.php (ultimo accesso 30 novembre 2018).

Ritengo che esso sia stato utile non solo per il prevenuto, ma anche per gli operatori coinvolti nel programma. In particolare, questi ultimi sono stati in grado di meglio comprendere importanti aspetti riguardanti il collegamento tra il processo di radicalizzazione e la religione islamica; ch  rappresenta il primo fondamentale passo per migliorare la comprensione dell'estremismo islamista o del terrorismo di ispirazione religiosa²⁶. Il che porta a sua volta a evidenziare elementi di particolare complessit , non sempre analizzati con la dovuta attenzione e seriet , soprattutto quando riportati dai principali mezzi di comunicazione di massa²⁷.

3.1. Ideologia basata sull'intolleranza

Si ritiene che il terrorismo d'ispirazione religiosa sia strettamente collegato a una confessione. Il fatto   che, per quanto riguarda il c.d. terrorismo jihadista, le motivazioni religiose vengono costantemente utilizzate in combinazione con altri fattori. Anzi, nella maggior parte dei casi questi fattori esercitano un peso molto pi  preponderante di quello afferente alla religione²⁸. Le dinamiche attraverso le quali   nato e si   costituito l'ISIS pu  contribuire a chiarire questo aspetto.

Com'  noto, tali dinamiche sono strettamente collegate alla situazione geo-politica dei Paesi MENA (Medio Oriente e Nord Africa) dopo la Guerra del Golfo e dopo la pi  recente Primavera araba. Si tratta di fenomeni che, per un verso (la Guerra del Golfo), hanno gettato nel disordine l'Iraq e, per l'altro (la Primavera araba), hanno provocato grandi movimenti di ribellione. Ne sono derivate proteste e scontri di pi  ampie dimensioni, che hanno coinvolto contestualmente il governo di Nouri al-Maliki (in Iraq) e il regime di Bashar al-Assad (in Siria).

In entrambi i casi l'ISIS ha efficacemente sfruttato uno stato di profonda crisi, approfittando delle tensioni religiose ovvero fornendo risposte violen-

²⁶ ALESSANDRO ORSINI, *L'Isis in Europa. Un'analisi comparata delle stragi jihadiste*, in *Rivista di politica*, 3, 2017, pp. 157-175.

²⁷ COMMISSIONE EUROPEA, IMMIGRAZIONE E AFFARI INTERNI, GRUPPO DI ESPERTI DELLA COMMISSIONE SULLA RADICALIZZAZIONE, *Final report* (18 maggio 2018), in https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20180613_final-report-radicalisation.pdf (ultimo accesso 30 novembre 2018); GREGG S. HEATHER, *Defining and distinguishing secular and religious terrorism*, in *Perspectives on terrorism*, 8, 2014, pp. 1-16; Consiglio dell'Unione europea, *Revised EU strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*, 19 maggio 2014, in <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/en/pdf> (ultimo accesso 30 novembre 2018).

²⁸ ROBERT A. PAPE, *Dying to win: the strategic logic of suicide terrorism*, New York, 2005, 79-170.

temente insensate a problemi di natura politica e sociale di grande portata²⁹. Ciò spiega anche l'acuirsi di antiche divergenze e dissidi propri del mondo arabo-musulmano, a cominciare dalla storica divisione tra sciiti e sunniti, cui si è congiunto il mai assopito risentimento nei confronti dell'Occidente colonialista³⁰.

Allo stesso tempo, sulla scorta dell'attività di marketing condotta da Al-Qaida dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, con l'aiuto della rete informatica e del *cyber jhiadismo*, anche l'ISIS ha cercato di espandere la sua sfera di influenza in Europa e in Occidente, trovando nuovi seguaci in queste aree geografiche. E lo ha fatto mediante messaggi ornati da concetti religiosi tanto rozzi quanto deliranti, nondimeno capaci di attirare un'ampia gamma di persone. Essi si basano su letture di precetti religiosi a tendenza radicale, che si rivolgono essenzialmente a persone affette da un profondo malessere sociale e un acuto disagio psicologico. L'obiettivo principale è incrementare il numero dei membri dell'organizzazione, incoraggiandoli a eseguire azioni violente e attacchi indiscriminati.

In ciò l'ISIS semplifica le interpretazioni del Testo sacro, il Corano, e i relativi riferimenti storici³¹. Rinvia alla plurisecolare tradizione musulmana al fine di inventare dal nulla una ideologia terrificante, che si rinnova costantemente attraverso una flessibile, duttile e malleabile attività di propaganda. In questo modo, l'ideologia terroristica si conforma rapidamente alle situazioni politiche e sociali in continua trasformazione, adattando il suo contenuto ai vari contesti (*online* ed *offline*) di riferimento. Ma senza per questo rinunciare ai tradizionali riferimenti di carattere storico e teologico. Le riviste *Dābiq* e *Rumiyah* o i video che *Daesh* ha pubblicato sin dalla sua fondazione costituiscono alcuni dei migliori esempi di quanto si va qui affermando³².

²⁹ ASMA AFSARUDDIN, *The «Islamic State»: genealogy, facts and myths*, 2006, 1, in *Journal of Church and State*, 2006.

³⁰ TARIQ RAMADAN, *Islam, the west and the challenges of modernity*, Kube publishing, Leicestershire, 2009; ANDREW F. MARCH, *Islam and liberal citizenship. The search for an overlapping consensus*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 97-164; K. DALACOURA, *Islam, liberalism and human rights*, London, 2007, 39-75; KAI HAFEZ, *Islam in liberal Europe. freedom, equality, and intolerance*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2014, pp. 13-108; JOSEPH A. MASSAD, *Islam in liberalism*, University of Chicago Press, Chicago, 2015, pp. 14-109; ABDYOU FILALI-ANSARY, *L'Islam est-il hostile à la laïcité?*, Actes Sud, Casablanca, 1997.

³¹ Cfr. OLIVIER ROY, *Le djihad et la mort*, Seuil, Paris, 2016; ANDRÉ GLUCKSMANN, *Dostoïevski à Manhattan*, Liberal libri, Paris, 2002; JOHN KEEGAN, *Why the new terrorism threatens all of humanity*, in *The Telegraph*, 25 ottobre 2001.

³² Si vedano i numeri della rivista *Dābiq* (ad esempio <http://jihadology.net/category/dabiq-magazine/> – ultimo accesso 1 dicembre 2018) e *Rumiyah* (ad esempio <https://qb5cc3pam3y2ad0tm1zxuhho-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/05/Rumiyah-9.pdf> – ultimo accesso 1 dicembre 2018). Per il modo in cui *Daesh* usa le parole «radicale» e «radicalizzazione», si veda l'articolo

Solo in tal senso il terrorismo islamista può essere definito d'ispirazione religiosa³³. I gruppi estremisti radicalizzano il significato dei precetti religiosi in modo da intercettare i bisogni e il rancore di determinati individui. Va sottolineato che queste interpretazioni sono molto facili da comprendere. Come tali, esse non richiedono particolari sforzi intellettuali, soprattutto quando occorre aizzare i seguaci a passare dalle parole ai fatti, trasformando i precetti in azioni criminali d'inusitata violenza.

Si prenda, ad esempio, le differenze religiose e culturali che attualmente caratterizzano la società, un problema che al radicalismo islamista appare di facile risoluzione: chiunque la pensa diversamente deve essere considerato un nemico del vero Islam e, come tale, deve essere eliminato. I terroristi citano gli insegnamenti musulmani affermando che la violenza è assolutamente necessaria per la difesa della vera fede. Predicano una purezza assoluta e presentano una visione messianica della guerra santa (definita impropriamente come *jihād*) basata sull'intolleranza e il disprezzo dei diversamente credenti e dei non credenti (atei e agnostici). Dal loro punto di vista, questa è l'unica maniera per servire Dio e i suoi scopi divini, vale a dire l'unica maniera per essere ricompensati sulla terra, non solo in cielo dopo la morte.

Tali forme di terrorismo possono essere individuate in Europa non soltanto tra i giovani musulmani e gli immigrati di seconda generazione. Studi approfonditi hanno infatti dimostrato che non esiste una figura-tipo di *foreign fighter* o di terrorista jihadista³⁴.

3.2. Interpretazioni radicali

Va comunque chiarito che soltanto una piccola parte della popolazione musulmana può essere identificata con le frange radicali e violente. Al punto che proprio i musulmani sono le vittime più frequenti del terrore islamista³⁵. Ciò

pubblicato sul numero 1 della rivista *Rumiyah, The religion of Islam and the Jama'ah of the muslims*, pp. 4-8, in <https://clarionproject.org/factsheets-files/Rumiyah-ISIS-Magazine-1st-issue.pdf> (ultimo accesso 1 dicembre 2018).

³³ ABU BAKR NAJI, *The management of savagery: the most critical stage through which the Umma will pass*, tradotto dall'arabo all'inglese da WILLIAM MCCANTS, JOHN M. OLIN, Istituto di Studi Strategici, Università di Harvard, 23 maggio 2006, reperibile in <https://azelin.files.wordpress.com/2010/08/abu-bakr-naji-the-management-of-savagery-the-most-critical-stage-through-which-the-umma-will-pass.pdf> (ultimo accesso 1 dicembre 2018).

³⁴ FRANCESCO ALICINO, *Lo Stato laico costituzionale di diritto di fronte all'emergenza del terrorismo islamista*, 2, 2018, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it).

³⁵ ALI KHAN, *Commentary on the Constitution of Medina*, in HISHAM M. RAMADAN (ed.), *Understanding islamic law: from classical to contemporary*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham,

avviene perché la tendenza a semplificare il significato dei precetti religiosi porta i gruppi estremisti a non fare distinzioni tra musulmani e non musulmani³⁶. Il che, d'altro canto, rivela ulteriori caratteristiche di questa forma di terrorismo. La loro ideologia è sì rozza e grossolana da creare dal nulla un ingente numero di nemici i quali, secondo questa logica, sono considerati come agenti patogeni che, come tali, devono essere eliminati con qualsiasi mezzo a disposizione³⁷. Lo scopo del terrorismo d'ispirazione religiosa è quello di purificare il mondo dagli influssi negativi che corrompono la 'vera credenza'.

Ma non tutte le interpretazioni radicali sono pericolose. Al fine di comprendere in profondità questo tipo di terrorismo, l'attenzione deve focalizzarsi sul radicalismo violento, che persegue scopi tanto generici quanto brutali: uccidere tutti gli infedeli, intimidire la popolazione, destabilizzare o distruggere le fondamentali strutture politiche e sociali di un Paese, creare un clima di terrore³⁸.

In tal senso, il radicalismo è spesso associato al fondamentalismo violento che, a sua volta, è basato sui precetti del Testo sacro, così come interpretati dai vari gestori della brutalità (Ayman al-Zawahiri, Osama bin Laden, Abu Mus'ab al-Zarqawi, Abu Bakr al-Baghdadi, per citare i più famosi)³⁹. La loro interpretazione è divulgata via Internet e attraverso altri mezzi di comunicazione, mentre si organizzano, supportano o semplicemente si incitano i seguaci all'esecuzione di attentati. A essere presi di mira sono luoghi frequentati da civili indifesi, che possono essere uccisi facilmente senza particolari sforzi logistici e importanti risorse finanziarie⁴⁰.

2006, pp. 205-209; MICHAEL LECKER, *Constitution of Medina. Muhammad's first legal document*, The Darwin Press, Princeton, 2004; ANVER EMON, *Reflections on the «Constitution of Medina»: an essay on methodology and ideology in islamic legal history*, in *UCLA – Journal of Islamic and Near Eastern Law*, 1, 2001, pp. 103-133; ROBERT B. SERGEANT, *The Constitution of Medina*, in *Islamic Quarterly*, 8-9, 1964-1965, pp. 3-16.

³⁶ PRYANGI AGARWAL, *70, 000 clerics issue fatwa against terrorism, 15 lakh muslims support it*, 9 dicembre, in *The Times of India*, 2015. Si veda anche ANDREW WHEATCROFT, *Infidels. A history of the conflict between Christendom and Islam*, Penguin, London, 2004.

³⁷ ROBERT A. PAPE – JAMES K. FELDMAN, *Cutting the fuse: the explosion of global suicide terrorism and how to stop it*, Chicago University Press, Chicago, 2010, pp. 19-43.

³⁸ HAKIM KHATIB, *Radicalisation between prevention and instrumentalisation of religion*, 2017, in *Mashreq Politics and Culture Journal* – <http://mpc-journal.org/blog/2017/02/21/radicalisation-between-prevention-and-instrumentalisation-of-religion/> (ultimo accesso 30 novembre 2018).

³⁹ Ufficio ricerche del Parlamento europeo, *Religious fundamentalism and radicalisation*, in <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-briefing-551342-Religious-fundamentalism-and-radicalisation-FINAL.pdf>, marzo 2015 (ultimo accesso 30 novembre 2018).

⁴⁰ Cfr. anche *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici online. Contributo della Commissione europea alla riunione dei leader, riunitisi a Salisburgo il 19-20 settembre 2018* (COM(2018) 640 final –

Le interpretazioni dei precetti religiosi hanno carattere violento e radicale perché non tollerano alcuna divergenza di opinione o compromesso. Non lasciando spazio ad alcun dubbio o incertezza. Il che spiega anche l'importanza di un'azione di contrasto che le forze di polizia e le autorità statali devono condurre con un approccio necessariamente preventivo. Nel nome della sicurezza, occorre prevenire le azioni terroristiche concentrandosi sui suoi elementi più imprevedibili e pericolosi (come i *foreign fighter* e i lupi solitari). Il che implica l'individuazione dei luoghi e dei contesti umani in cui la radicalizzazione violenta più facilmente attecchisce e si sviluppa⁴¹.

4. Comportamenti imprevedibili

La forma di terrorismo d'ispirazione religiosa è estremamente pericolosa e difficile da sconfiggere. Ciò è anche dovuto al fatto che non esiste un idealtipo di terrorista. Il che è ancora più evidente per quanto riguarda i lupi solitari, che sono dei militanti attivi, terroristi in attesa di entrare in azione⁴². Per questi

2018/0331 (COD)). Si vedano anche: *Risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017 sulle piattaforme online e il mercato unico digitale* (2016/2276(INI)); *Raccomandazione della Commissione del marzo 2018 sulle misure per contrastare efficacemente il materiale divulgato illegalmente online* (C(2018) 1177 final).

⁴¹ La prima ovvia risposta è che la propaganda è essenziale per legittimare le idee degli estremisti. Oltre a sostenere le azioni terroristiche, questa propaganda serve anche per costruire una sorta di identità e solidarietà ispirate al terrorismo. Anche la radicalizzazione nelle scuole è stata per decenni motivo di preoccupazione. È noto che alcuni predicatori ed organizzazioni estremiste hanno fatto propaganda presso specifiche università, alla presenza di un ingente numero di studenti musulmani. Come molti sanno, gli estremisti considerano le moschee come un luogo ideale per il reclutamento. Per questa ragione, è importante creare alcuni strumenti giuridici per mezzo dei quali le moschee ufficiali e riconosciute siano separate da quelle non ufficiali e clandestine. In questa maniera, le moschee ufficiali, che non vengono etichettate come spazi clandestini, possono aiutare le autorità pubbliche a prevenire la radicalizzazione focalizzando l'attenzione su alcuni potenziali terroristi. Anche il carcere rappresenta un terreno fertile per la radicalizzazione. In questo senso, è importante garantire che gli Imam nelle carceri siano controllati attentamente e siano in grado di insegnare i precetti dell'Islam moderato, offrendo ideali alternativi alle idee estremistiche, spesso acquisite prima dell'ingresso in prigione. Si veda anche: GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION (CIPDR), *Radicalisation: les cinq grands axes du plan «Prévenir pour protéger»* (23 febbraio 2018), in <https://www.gouvernement.fr/radicalisation-les-cinq-grands-axes-du-plan-prevenir-pour-protéger> (ultimo accesso 30 novembre 2018); KAWSER AHMED, PATRICK BELANGER, SUSAN SZMANIA, *Community-focused counter-radicalization and counter-terrorism projects: experiences and lessons learned*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2018; MARK S. HAMM, *The spectacular few: prisoner radicalization and the evolving terrorist threat*, NYU Press, New York, 2013; DANIELA MILANI, ALESSANDRO NEGRI, *Tra libertà di religione e istanze di sicurezza: la prevenzione della radicalizzazione jihadista in fase di esecuzione della pena*, 23, 2018, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it).

⁴² ANTOINE GARAPON, MICHEL ROSENFELD, *Démocraties sous stress. Les défis du terrorisme global*, PUF, Paris, 2016.

motivi, la loro attività è connotata da una estrema imprevedibilità: utilizzano multiformi stratagemmi, facendo leva innanzitutto sull'effetto sorpresa e sulle molteplici possibilità che la cultura giuridica occidentale mette loro a disposizione attraverso le libertà democratiche; libertà che, ad esempio, portano quotidianamente milioni di persone a utilizzare i mezzi di trasporto (come aerei e treni) affollando luoghi pubblici più o meno celebri (piazze, ponti, luoghi di culto, monumenti). E anche in questo caso l'esperienza italiana può contribuire a meglio comprendere il livello di pericolo e di minaccia che devono affrontare tutti coloro che sono impegnati a contrastare e soprattutto a prevenire il terrore islamista⁴³.

Ciò è dovuto anche al fatto che, a partire dalla prima metà degli anni '90 del secolo scorso, l'Italia è stata la base logistica per diversi gruppi terroristici. Inoltre, il territorio italiano rappresenta un obiettivo simbolico per tali gruppi. Roma, in particolare, ha un grande valore iconico, essendo la culla della religione cristiana nonché uno dei simboli più famosi della civiltà occidentale. Nella propaganda islamista la Capitale è stata spesso menzionata fra gli obiettivi più importanti, come testimoniano vari articoli pubblicati sulla rivista dell'ISIS *Rumiyah* (che peraltro in arabo sta proprio a indicare Roma, anche se in questo caso si fa riferimento all'antica Costantinopoli)⁴⁴. Si aggiunga che il Governo italiano ha svolto un ruolo attivo in vari conflitti verificatisi nell'area MENA, dalla Libia all'Afghanistan⁴⁵.

Pertanto, anche se i livelli di radicalizzazione interna sono piuttosto bassi rispetto alla maggior parte dei Paesi europei, in Italia la minaccia terroristica rimane attuale e concreta. Ciò non è solo dovuto al fatto che l'Italia è sempre stata uno dei maggiori obiettivi degli islamisti, ma anche a causa della presenza sul territorio nazionale di soggetti che si sono radicalizzati o, comunque, si sono avvicinati agli ambienti radicali islamisti⁴⁶.

⁴³ ROBERTO MAZZOLA, «Stato d'urgenza», «ragion di stato» e fattore religioso, in ROBERTO MARTINO, FRANCESCO ALCINO, ANTONIO BARONE (eds.), *L'impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 15-44.

⁴⁴ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – SISTEMA DI INFORMAZIONE PER LA SICUREZZA DELLA REPUBBLICA, *Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2017*, 20 febbraio 2018, in <http://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2018/02/Relazione-2017.pdf>. (ultimo accesso 1 dicembre 2018).

⁴⁵ LORENZO VIDINO, FRANCESCO MARONE, EVA ENTENMANN, *Fear thy neighbor. Radicalization and jihadist attacks in the west*, Ledizioni, Milano, 2017, https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/radicalization_web.pdf (ultimo accesso 1 dicembre 2018).

⁴⁶ PETER R. NEUMANN, RAJAN BASRA, *The crime-terror nexus in Italy and Malta*, Febbraio 2018, in https://crimeterrorenexus.com/wp-content/uploads/2018/02/Crime-Terror-Nexus-Italy_eng_web.pdf. (ultimo accesso 1 dicembre 2018); FRANCESCO MARONE, *The Italian way of counterterrorism: from a consolidated experience to an integrated approach*, in SCOTT NICHOLAS ROMANIUK ET AL. (eds.), *The*

Come ho già affermato, l'Italia ha una sua storia di lotta al terrorismo interno e alla criminalità organizzata, dalla quale derivano alcuni validi strumenti legislativi e ottime capacità investigative. Tuttavia, in relazione alla specifica minaccia proveniente dal terrorismo di ispirazione religiosa, negli ultimi decenni le autorità italiane hanno ampliato la loro capacità elaborando nuovi e sofisticati dispositivi, come quelli che sottolineano l'importanza di un efficace scambio di informazioni e un alto livello di coordinamento tra le forze dell'ordine. Il miglior esempio è in tal senso rappresentato dal coordinamento interforze, che costituisce la principale caratteristica del Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (CASA)⁴⁷.

Il CASA è stato costituito nel 2004 nell'ambito del Ministero dell'interno con il compito di organizzare e valutare i dati riguardanti le minacce interne e internazionali e al fine di coordinare le attività di prevenzione. Si tratta di un organismo flessibile ed efficiente, formato da rappresentanti di alto livello delle forze di polizia e dei servizi di intelligence. I suoi membri si incontrano regolarmente almeno una volta alla settimana per condividere le informazioni, elaborare piani di azione e coordinare le varie operazioni.

Per quanto riguarda la radicalizzazione è interessante notare che, facendo leva sul sistema di prevenzione, nell'estate del 2017 un parlamentare italiano, Stefano Dambroso, presenta un progetto di legge riguardante, nello specifico, "le misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista"⁴⁸. Il Senato italiano lo approva, ma il documento si arena definitivamente nella Camera dei Deputati in limine della XVII legislatura. Il progetto di legge non entrerà mai in vigore. Questo fatto, a mio parere, può essere considerato come una marcia indietro nella lotta alla radicalizzazione. Come ho già spiegato, misure di questo genere sono estremamente necessarie per poter rafforzare la strategia finalizzata a contrastare le minacce provenienti dalle attuali forme di terrorismo di ispirazione religiosa.

Palgrave Handbook of Global Counterterrorism Policy, Palgrave Macmillan, London, 2017, pp. 479-494.

⁴⁷ FRANCESCO MARONE, *Jihadist radicalization and terrorism in Italy: a happy exception?*, 2018, in *European Eye on Radicalization* – <https://eeradicalization.com/jihadist-radicalization-and-terrorism-in-italy-a-happy-exception/> (ultimo accesso 30 novembre 2018); FRANCESCO MARONE, *The use of deportation in counter-terrorism: insights from the italian case*, 2017, in *ICCT – The Hague* – <https://icct.nl/publication/the-use-of-deportation-in-counter-terrorism-insights-from-the-italian-case/> (ultimo accesso 30 novembre 2018).

⁴⁸ Cfr. Atto Senato n. 2883, XVII Legislatura, *Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo violento di matrice jihadista*, 26 Ottobre 2017, in <http://www.senato.it/versionestampa/stampa.jsp?url=/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/48213.htm&thispage> (ultimo accesso 30 novembre 2018).

5. Conclusioni

Negli ultimi decenni, e specialmente dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, sul territorio europeo sono state registrate molte vittime a causa di attentati terroristici⁴⁹. L'Unione europea e i suoi Stati membri hanno intensificato gli sforzi per contrastare questa minaccia. Il loro scopo è di rafforzare le politiche comuni e creare efficaci strumenti transnazionali in grado di contrastare, e soprattutto prevenire, l'attività terroristica. Ma tutto questo implica una conoscenza più approfondita del fenomeno.

È difficile capire e definire il terrorismo di ispirazione religiosa, anche perché si tratta di un fenomeno in rapida trasformazione, di grande complessità e dai contorni incerti. Esso viene considerato come una minaccia sempre attuale e pericolosamente concreta, spesso associata a nuovi allarmanti scenari, come quelli in cui proliferano i lupi solitari, i terroristi di seconda generazione e i *foreign fighters*. Anche in questo caso, l'esperienza italiana può risultare particolarmente significativa. Può, ad esempio, sottolineare l'importanza delle informazioni e della loro gestione⁵⁰. A tal fine, le informazioni devono essere condivise tra le autorità competenti, non solo a livello nazionale, ma anche e soprattutto a livello internazionale. Il che rileva innanzitutto per l'area dell'UE.

Ad esempio, collaborando con le aziende di servizi Internet, l'Unione europea può contrastare la propaganda *online* divulgata dai terroristi e combattere la radicalizzazione, presupposto essenziale per arginare l'opera di reclutamento da parte degli islamisti nelle scuole, nelle prigioni e nelle moschee, soprattutto quelle clandestine e non riconosciute dagli Stati. Al fine di evitare che i terroristi si spostino liberamente in tutta Europa, le istituzioni dell'UE possono poi migliorare la gestione delle banche dati sulle persone ricercate, mediante anche il rafforzamento del Sistema di Informazione Schengen (SIS); il che potrebbe fornire adeguata assistenza alle forze di polizia nazionali, nonché ai giudici e ai pubblici ministeri di tutti gli Stati membri. In questo modo, l'UE può facilitare le indagini prevenendo la commissione di gravi reati, anche attraverso un migliore coordinamento delle azioni poste in

⁴⁹ EUROPOL, *European Union terrorism situation and trend report*, 2017, in <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/2017-eu-terrorism-report-142-failed-foiled-and-completed-attacks-1002-arrests-and-142-victims-died>.

⁵⁰ THERRY BALZACQ, SARAH LÉONARD, *Information-sharing and the EU counter-terrorism policy: a «securitisation tool» approach*, in CHRISTIAN KAUNERT, SARAH LÉONARD (eds.), *European security, terrorism and intelligence. Tackling new security challenges in Europe*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire- New York, 2013, pp. 127-142.

essere dalle autorità nazionali⁵¹.

I leader europei dovrebbero anche comprendere l'importanza di contrastare i gruppi politici promotori dell'ideologia nazionalista e xenofoba, i quali, in molti Stati, stanno tentando di consolidare il loro successo elettorale fornendo false o fuorvianti informazioni circa il legame fra il terrorismo e l'Islam. Alcuni di essi, ad esempio, affermano senza esitazioni che tutti i musulmani sono potenziali terroristi, oppure che esiste un innegabile collegamento tra la questione degli immigrati e la lotta all'estremismo violento di ispirazione religiosa. Paradossalmente, tutto ciò riflette il pensiero e l'obiettivo della stragrande maggioranza dei gruppi terroristici, che cercano disperatamente di arruolare alla loro causa tutti i fedeli musulmani: trasformarli in terroristi in servizio effettivo e permanente è il sogno più ambito degli islamisti. Il che trova modo di affermarsi anche mediante l'exasperazione del fenomeno migratorio, elevato nella percezione della popolazione a fonte di tutti i problemi sociali, economici e di ordine pubblico⁵².

Non tenere conto di questi fattori (interni ed esterni a uno Stato) porta inevitabilmente a diminuire in modo significativo la possibilità di offrire un'alternativa valida alla propaganda nazionalista e xenofoba. Un pericolo, questo, ancora più evidente alla luce di una situazione socio-economica caratterizzata da alti indici di incertezza e instabilità. Ciò che, d'altro canto, si riflette in uno scenario nel quale le varie forme di terrore, nonché le politiche ispirate alla paura, trovano modo di dare sfogo alle loro principali aspirazioni, alimentando uno sgomento collettivo destinato a durare nel tempo.

RIASSUNTO

Sotto l'aspetto legale, la definizione di terrorismo evidenzia la difficoltà degli operatori giuridici e delle forze di polizia di comprendere il legame reale e concreto che sussiste fra le attuali forme di terrorismo e la religione. Lo stesso avviene con la nozione di radicalizzazione, che le istituzioni europee e gli Stati membri non riescono a definire con precisione. Questa difficoltà si acuisce alla luce del terrorismo islamista e dei processi di radicalizzazione religiosa, le loro affinità (presunte o reali) con la religione musulmana. Con il presente lavoro, l'Autore affronta questa delicata quanto strategica tematica, foca-

⁵¹ Cfr. DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE INTERNE DEL PARLAMENTO EUROPEO, *The European union's policies on counter-terrorism. Relevance, coherence and effectiveness*, 2017, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf) (ultimo accesso 30 novembre 2018).

⁵² IMMIGRAZIONE E AFFARI INTERNI DELLA COMMISSIONE EUROPEA, *Crisis & Terrorism*, giugno 2018, in https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism_en (ultimo accesso 30 novembre 2018).

lizzando l'attenzione sull'esperienza italiana che – considerata anche la lunga storia italiana di lotta al terrorismo di destra e di sinistra e alle complesse e multiformi organizzazioni criminali – rappresenta uno dei più interessanti casi di studio in Europa e in Occidente.

PAROLE CHIAVE

Islam, radicalizzazione; terrorismo

ABSTRACT

From a legal point of view, the issue of defining terrorism is particularly controversial and, to date, no generally accepted definition exists. For example, many legal documents normally define terrorist acts in a quasi-pleonastic way, saying that they are committed with a specific terrorist aim. This is even more evident in relation to the religion-inspired terrorism, which underlines the fact that we barely know the real-concrete relationship between the existing forms of terrorism and religion, namely Islam. The same can be said about the notion of religion-inspired radicalization, which the European institutions and the Member States unsuccessfully attempt to define. The article tries to address this issue, focusing the attention on the Italian case, also taking into account the Country's experience in combatting domestic terrorism and organized crimes. That is the reason why Italy's experience represents one of the most interesting cases in Europe and in the West.

KEY WORDS

Islam; radicalization; terrorism