

INTERNATIONAL JOURNAL - Italian Team for Security, Terroristic Issues & Managing Emergencies





SICUREZZA, **TERRORISMO** E SOCIETÀ

INTERNATIONAL JOURNAL Italian Team for Security, Terroristic Issues & Managing Emergencies

ISSUE 2/2023

Milano 2023

EDUCATT - UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

SICUREZZA, TERRORISMO E SOCIETÀ

INTERNATIONAL JOURNAL - Italian Team for Security, Terroristic Issues & Managing Emergencies

ISSUE 2 – 18/2023

Direttore Responsabile:

Matteo Vergani (Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano e Global Terrorism Research

Centre - Melbourne)

Co-Direttore e Direttore Scientifico:

Marco Lombardi (Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano)

Comitato Scientifico:

Maria Alvanou (Lecturer at National Security School – Atene)

Cristian Barna ("Mihai Viteazul" National Intelligence Academy– Bucharest, Romania) Claudio Bertolotti (senior strategic Analyst at CeMiSS, Military Centre for Strategic Studies – Roma)

Valerio de Divitiis (Expert on Security, Dedicated to Human Security – DEDIHS)

Chiara Fonio (Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano) Saijan Gohel (London School of Economics – London)

Rovshan Ibrahimov (Azerbaijan Diplomatic Academy University – Baku, Azerbaijan)
Daniel Köhler (German Institute on Radicalization and De-radicalization Studies – Berlin)

Miroslav Mareš (Masaryk University – Brno, Czech Republic) Vittorio Emanuele Parsi (Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano)

Anita Perešin (University of Zagreb – Croatia) Giovanni Pisapia (Senior Security Manager, BEGOC – Baku – Azerbaijan)

Iztok Prezelj (University of Ljubljana)

Eman Ragab (Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies (ACPSS) – Cairo)

Riccardo Redaelli (Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano)

Mark Sedgwick (University of Aarhus – Denmark)

Arturo Varvelli (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale – ISPI – Milano)

Kamil Yilmaz (Independent Researcher – Turkish National Police)

Munir Zamir (Fida Management&C7 – London) Sabina Zgaga (University of Maribor – Slovenia)

Ivo Veenkamp (Hedayah – Abu Dhabi)

Comitato Editoriale:

Gabriele Barni (Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano)
Alessia Ceresa (Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano)
Barbara Lucini (Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano)
Marco Maiolino (Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano)
Davide Scotti (Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano)

© 2023 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)

web: www.educatt.it/libri

Associato all'AIE - Associazione Italiana Editori

ISSN: 2421-4442

ISSN DIGITALE: 2533-0659 ISBN: 979-12-5535-198-6

copertina: progetto grafico Studio Editoriale EDUCatt

Sommario

Terrorism & Digital Ecosystems

Federico Borgonovo, Giulia Porrino, Silvano Rizieri Lucini Propaganda Hybridation: PMC Wagner Exploitation of Islamic State Content	7
ALI FISHER Time to be realistic about Swarmcast2.0: How terrorists use WhatsApp	5
Francesco Balucani, Fabio Ottaviani L'Italia alla prova del fondamentalismo radicale islamico	5
Evolving security issues & perspectives	
GIACOMO BUONCOMPAGNI Within the informative-cultural chaos. Migration issue, national politics and anti-Jewish conspiracy	9
Kamil Yilmaz Hate speech predicts engagement on social media: A case study from Turkey7	9
Barbara Lucini Medical Intelligence: definizione, metodi, prospettive e gruppo nazionale Medint	3
Rene D. Kanayama Dispute over the Nagorno-Karabakh – A Local Conflict with Global Implications	1

L'Italia alla prova del fondamentalismo radicale islamico

Indagine sul polimorfismo della minaccia terroristica e analisi ragionata dell'ordinamento giuridico italiano in materia di antiterrorismo. Parte seconda

Francesco Balucani, Fabio Ottaviani

Francesco Balucani. Al termine di un percorso di studi triennale in Mediazione Linguistica, volge l'attenzione al ramo delle Relazioni Internazionali, focalizzando gli sforzi d'apprendimento attorno alle tematiche inerenti gli studi sul terrorismo, i processi di intelligence e business intelligence, l'analisi geopolitica e geostrategica, le pratiche di crisis management, la sicurezza economica e la cybersecurity. Oltre che in ambito universitario (Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali, strategie e conflitti internazionali), acquisisce esperienza attraverso corsi sul campo, corsi di perfezionamento post-universitari e progetti di simulazione. Nel 2017 frequenta un master in Sicurezza economica, geopolitica e intelligence presso la Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI). Dal 2016 redige analisi geopolitiche e geoeconomiche per the Zeppelin.org, rivista online di politica internazionale e viene poi coinvolto nella redazione di pubblicazioni scientifiche per riviste di settore come Sicurezza, Terrorismo e Società e Geopolitical Report di ASRIE. Nel 2019 fonda un'attività imprenditoriale attiva nel settore sportivo e dell'educazione, di cui tuttora è co-titolare. Nel 2022 avvia un secondo ciclo di studi magistrali – LM in Storia Europea – tuttora in corso.

Fabio Ottaviani. laureato in giurisprudenza all'università degli studi di Perugia, prosegue con la pratica forense e la Scuola forense dell'Ordine degli Avvocati di Perugia. Per 18 mesi coadiuva due magistrati presso la Corte d'Appello di Perugia, con tirocinio ad appannaggio esclusivo delle eccellenze universitarie. Completano la formazione un master in materie economicogiuridiche e statistiche, vari corsi di perfezionamento, tra i quali quelli inerenti al mondo dell'insegnamento e alla gestione della crisi d'impresa.

Attualmente è titolare dello Studio Legale Ottaviani Fabio e svolge, oltre all'esercizio dell'avvocatura, il ruolo di Giudice Arbitro presso la Camera Arbitrale Internazionale. Autore di due pubblicazioni nell'ambito del Codice di Procedura civile e nel Codice di Procedura Penale per La Tribuna, relative alle novità procedurali introdotte a seguito della riforma Cartabia.

Abstract

La presente pubblicazione mira a indagare le caratteristiche salienti dell'odierna minaccia terroristica di matrice islamista, elencare le più nocive criticità che questa pone in campo dapprima strategico e poi giuridico, esaminare con attenzione le peculiarità e gli attributi qualificanti dell'ordinamento giuridico italiano in materia di sicurezza nazionale e lotta al terrorismo, e analizzare infine la questione sul versante della cooperazione internazionale. Il polimorfismo

e l'irriducibilità a schemi precostituiti che da sempre contraddistinguono i fenomeni di natura terroristica ci impongono un'analisi puntuale e scevra da generalizzazioni, volta a statuirne le proprietà con uno sguardo al presente – foreign fighters, terrorismo nucleare, Jihad 2.0, terrorismo transnazionale – e uno sguardo al passato storico. Sebbene negli ultimi anni l'incidenza dei fenomeni riconducibili al terrorismo radicale islamico si sia ridotta sempre più, in maniera proporzionale al progressivo smantellamento dello Stato Islamico e all'intensificarsi delle campagne search and destroy americane, condotte per mezzo di droni militari d'alta quota, tecnologie satellitari e operazioni di intelligence, è opportuno mantenere elevati standard di sicurezza e monitoraggio, giacché nuove potenziali minacce possono giungere inattese e senza grandi possibilità di previsione. D'altronde, le radici del problema rimangono sostanzialmente irrisolte – istanze religiose del fondamentalismo islamico radicale, presenza di regimi politici vicini alle correnti più estremiste della religione islamica, tendenziale marginalità delle popolazioni musulmane nell'ambito della società globale, l'insistenza di conflitti interetnici, interstatali e di guerre civili nelle regioni del mondo già colpite da fenomeni di povertà e dalle esternalità dei cambiamenti climatici - e non è del tutto inimmaginabile che un domani le politiche di contenimento delle società occidentali possano non bastare più a contenere le pressioni scaturenti da un problema sì represso e soffocato, ma di certo non debellato del tutto. Questa fase di calma più o meno apparente potrebbe peraltro essere intelligentemente impiegata per affrontare le annose e irrisolte questioni legate alla definizione del terrorismo sul piano internazionale e ai dilemmi della cooperazione interstatale in materia di antiterrorismo e di condivisione dell'intelligence, che come vedremo dettagliatamente rischiano di compromettere l'efficacia e la solerzia delle politiche di contenimento della minaccia terroristica messe a punto sul piano sia nazionale che internazionale. La pubblicazione che segue è suddivisa in due parti, o sezioni: nella prima, racchiusa nello scorso fascicolo della rivista, abbiamo affrontato le questioni menzionate sopra, mentre nella seconda, che state per leggere, affronteremo in maniera approfondita la questione inerente la tutela della sicurezza nazionale nell'ordinamento giuridico nazionale.

This publication aims to analyze the most relevant features of today's islamic terrorism, to list the critical issues that this kind of threath poses both in a strategic and a legal dimension, to examine the peculiarities and the attributes of the Italian legal system in terms of national security and counter-terrorism, and finally to analyze this issue in terms of international cooperation. The polymorphism and the irreducibility to pre-established schemes that have always distinguished the threath of terrorism require us to carry out an analysis free from generalizations, focused both on present days - foreign fighters, nuclear terrorism, Jihad 2.0, terrorism transnational – and historical past. Although in recent years the incidence of islamic terrorism has decreased more and more, probably as a consequence of the progressive dismantling of the Islamic State and the intensification of American search and destroy campaigns, conducted throught high-altitude military drones, satellite technologies and intelligence operations, we believe that it is appropriate to maintain high standards of security, since new potential threats may arrive unexpectedly and without great possibilities for prediction. The roots of the problem remain substantially unresolved – Islamic religious demands, the presence of political regimes close to the most extremist currents of the Islamic religion, the marginalization of Muslim populations within the global society, the presence of inter-ethnic conflicts and civil wars in regions of the world already affected by phenomena of poverty and by the externalities of climate change – and so it is possible that in the future the containment policies of Western societies may no longer be enough to contain the pressures arising from a a problem that we have repressed and suffocated, but certainly not completely eradicated. In any case, this period of calm could also be used to address the unresolved issues related to the definition of terrorism on an international level and the dilemmas of interstate cooperation in the field of counter-terrorism and intelligence, which may compromise the effectiveness of the policies to contain the terrorist threat developed both nationally and internationally. The following publication is divided into two parts, or sections: in the first one, which has been included in the past issue of the journal, we have dealt with the issues mentioned above, while in the second, which you are about to read, we will analyse in depth the protection of national security in the Italian legal system.

Keywords

Terrorismo, fondamentalismo jihadista, antiterrorismo, sicurezza nazionale, intelligence, cooperazione internazionale, terrorism, jihadism, counter-terrorism, homeland security, intelligence, international cooperation

1. Prefazione

Nel breve saggio che segue Francesco Balucani e Fabio Ottaviani, in maniera professionalmente sintetica ed estremamente precisa, presentano le non poche problematiche che da sempre accompagnano la comprensione del terrorismo. Il terrorismo è un fenomeno che si basa sulla lotta armata di carattere asimmetrico. Esso, come correttamente evidenziano gli autori, si differenzia dalla guerriglia per la diversità potenziale degli scopi finali, ma soprattutto, ci permettiamo di aggiungere, nell'identificazione dell'avversario da colpire. Lo scopo del terrorista è quello di destabilizzare colpendo chiunque in modo da generare un'insicurezza generale, mentre il guerrigliero – pur utilizzando metodologie affini – punta a obiettivi di tipo militare al fine di vincere una guerra. La Storia dimostra che la guerriglia ha forti probabilità di riuscita qualora venga portata innanzi in un contesto sociale favorevole. Al contrario, il terrorismo sul medio, lungo periodo è destinato ad essere arginato e sconfitto. Balucani e Ottaviani indagano le caratteristiche principali del terrorismo per presentarle al lettore come una sorta di compendio, estremamente fruibile, della copiosa dottrina legale e delle strategie di gestione oggi esistenti. Si tratta di un testo che aiuta tanto i neofiti quanto gli esperti a districarsi nella complessità di una problematica stratificata, altamente mutevole e politicamente fluida. Il terrorismo, pur mantenendo le sue costanti modali, nel corso della storia non si è mai presentato filosoficamente uguale a sé stesso. Esso è in continuo divenire, poiché cambia a seconda delle circostanze socio-politiche e si adatta agli scenari esterni rivedendo le finalità.

¹ Di Laris Gaiser, Italian Team for Security, Terroristic Issues and Managing Emergencies, Università Cattolica Sacro Cuore di Milano.

Oggi per noi europei, la sfida principale è rappresentata dal fondamentalismo radicale di stampo islamico. Nonostante questi sia principalmente orientato verso la lotta di potere intestina agli Stati islamici, nei quali si conta il maggiore numero di vittime, il mondo occidentale ne risente in quanto obiettivo strategico di importanza tattica. La destabilizzazione del nostro mondo è perseguita per mantenere viva la retorica del nemico esterno e per influire negativamente su alcune nostre scelte geopolitiche le cui conseguenze dovrebbero comunque riversarsi nelle regioni del mondo realmente contese dai movimenti terroristi. Gli attentati accaduti – e quelli che probabilmente ancora accadranno – in territorio europeo certamente influiscono sul nostro modo di vivere, provocando inutili costi aggiuntivi in termini economici e di sicurezza, ma sul lungo periodo non attecchiranno in quanto avvengono in un contesto culturale estraneo alla causa. Tuttavia, è giusto dire che ci troviamo in guerra, dato che la nostra sicurezza e libertà dipendono da come riusciamo a gestire proattivamente la minaccia terrorista sia in territorio nostrano, che nei teatri esteri.

Gli Stati democratici, unità del cosiddetto mondo occidentale, sono il frutto di un processo storico che li ha plasmati per garantire sicurezza e libertà al popolo. Essi perseguono tutti la lotta al fondamentalismo che tenta di porre in dubbio le basi stesse della nostra civiltà, ma in maniera spesso scoordinata e, col pretesto dei differenti interessi nazionali o delle differenti percezioni di pericolo, assai poco collaborativa. Tanto l'Europol, ancora oggi profondamente divisa nel suo agire a causa delle gelosie nazionali, quanto i servizi segreti, da sempre restii nei confronti della circolazione delle informazioni, hanno di fronte a sé impressionanti margini di manovra per migliorare le proprie prestazioni. Prova ne siano le palesi mancanze venute a galla in Francia e Belgio negli anni passati, complici nel trasformare questi Paesi in obiettivi piuttosto semplici per le organizzazioni terroristiche. Lacerazioni interne e mancanza di collaborazione tra le varie agenzie preposte alla sicurezza, soprattutto all'interno di un quadro sufficientemente istituzionalizzato quale quello dell'Unione Europea, sono le carenze su cui contano i fondamentalisti per affondare in profondità la propria scure.

Quanto esposto sopra diviene ancor più importante nel momento in cui ci si rende conto che la minaccia è generalizzata. Ad essere colpiti non sono solo i Paesi direttamente impegnati, politicamente o militarmente, nei territori di provenienza del terrorismo, ma anche i Paesi terzi, come ci hanno dimostrato i casi che hanno coinvolto la Spagna.

Il fatto che nonostante la sua posizione, i suoi impegni internazionali e l'incredibile simbolismo religioso emanato dal proprio territorio, l'Italia non sia ancora stata oggetto di pesanti attentati terroristici da parte del fondamentalismo islamico depone a favore delle nostre agenzie di sicurezza e del Le-

gislatore che, arricchito dalla propria esperienza storica, ha saputo ampliare con cognizione di causa le norme su cui si basa l'azione di contrasto dello Stato nei confronti del terrorismo. Grazie alla riforma dei servizi segreti del 2007 – che lascia comunque, proprio grazie alla qualità del dettato legislativo, in molti campi ancora formidabili margini di miglioramento qualora dovessero trovarsi i fondi per garantirne l'operabilità – l'AISE e l'AISI sono oggi ritenuti da numerose capitali estere tra i partner istituzionali maggiormente affidabili e competenti.

Il terrorismo ha lo scopo di creare il massimo dell'insicurezza con il minimo dei mezzi e ciò che differenzia il criminale dal terrorista è il fatto che quest'ultimo desideri apparire. Ha bisogno e cerca pubblicità. Al Qaeda prima e Daesh poi hanno creato una forte discontinuità con le forme di lotta precedenti in quanto sono riuscite a massimizzare l'operatività in ambito informativo inserendosi nello sviluppo effettivo della guerra ibrida. I gruppi fondamentalisti, mai come prima, sono diventati estremamente capaci di sviluppare strategie innovative di combattimento, come la magistrale padronanza delle nuove frontiere comunicative, le campagne di proselitismo che fanno leva sui disagi provocati dalla mancata integrazione e l'insistenza programmatica nell'indottrinamento dei giovani.

A tali minacce si può rispondere solamente con l'aumento esponenziale delle nostre capacità di governo della guerra ibrida in corso e con la difesa efficacie delle nostre vulnerabilità. Una guerra informativa per essere vinta presuppone la conoscenza della realtà, presuppone cittadini informati capaci d'apprendere nuove competenze.

È per tale motivo che non possiamo che salutare questo saggio. Esso è scritto per comprendere e far comprendere una realtà complessa, che necessità di chiarezza ed onestà intellettuale al fine di gestire i rischi che da essa derivano.

2. Introduzione

Dopo l'11 settembre 2001, il fondamentalismo radicale islamico ha raggiunto una posizione preminente nell'agenda politica delle principali nazioni occidentali. Prima di allora il terrorismo sensu lato non era certo un fenomeno sconosciuto, ma la gravità e la portata degli attacchi terroristici scatenati contro il World Trade Center di New York e il Pentagono dimostravano che le potenzialità distruttive del fondamentalismo radicale islamico, nonché la capacità di individuare e colpire bersagli dalla natura fortemente simbolica per conseguire obiettivi di natura politica, erano state ampiamente sottovalutate negli anni precedenti dagli istituti preposti alla tutela della sicurezza nazionale e internazionale.

I fatti dell'11 settembre rappresentano una cesura netta nel campo degli studi strategici e, più in generale, della politica internazionale. Nel nome della lotta al terrorismo jihadista sono stati invasi Stati sovrani, riformate le politiche di sicurezza nazionale, costituiti appositi reparti civili e militari, riorganizzate le procedure di transito aeroportuale, istituite reti clandestine per la gestione su scala internazionale dei prigionieri politici, erosi i confini delle libertà civili e ristrutturati gli apparati di intelligence e gli organi costitutivi delle organizzazioni militari internazionali come l'Alleanza Atlantica e l'ASEAN. Il successo di queste misure rimane tuttora oggetto di un acceso dibattito, ma un dato su tutti può far luce sulla discrepanza esistente tra sforzo profuso e risultati conseguiti: il numero di vittime provocate da atti di natura terroristica ha subito un incremento di oltre nove volte dall'inizio del ventunesimo secolo al 2014, passando, stando ai dati del Global Terrorism Index dell'Institute for Economics and Peace, da 3.329 nel 2000 a 32.685. Negli anni successivi il trend è andato invertendosi, e nel 2022 il numero delle vittime è ridisceso a 6.701, il 59% in meno rispetto al picco del 2014. Tale riduzione è verosimilmente dovuta alla sconfitta militare dello Stato Islamico. al rafforzamento delle agenzie di monitoraggio occidentali, e alle implacabili campagne search-and-destroy americane, condotte in ogni angolo del mondo per mezzo di droni militari e tecnologie satellitari. Ciò nonostante, la recente riconquista dell'Afghanistan da parte dei talebani, i tentativi di riorganizzazione dell'IS, il fenomeno transnazionale dei foreign fighters, la paventata resurrezione di al-Qaeda e un sempre maggiore impiego di tecnologie avanzate da parte dei principali gruppi terroristici (droni commerciali, sistemi di localizzazione satellitare, programmi di intelligenza artificiale per operazioni launch-and-forget) potrebbero in un prossimo futuro far risalire il terrorismo in cima all'agenda delle principali potenze. Va infine addotta l'eventualità, spaventosa e mai sopita, che il terrorismo possa a breve farsi nucleare.

È dunque cruciale che tutti gli organi ai quali è demandata la funzione di tutela della sicurezza nazionale e internazionale, dal comparto intelligence ai nuclei antiterrorismo e finanche agli attori preposti alla costituzione del formante giurisprudenziale, seguano da vicino gli sviluppi del caso, riqualificando e adeguando gli strumenti e le politiche impiegate in funzione delle best practices in campo internazionale e dell'evoluzione della minaccia, così instabile e polimorfa da mutare su base pressoché quotidiana.

La presente pubblicazione mira a enucleare le caratteristiche salienti dell'odierna minaccia terroristica di matrice islamista, elencare le più perniciose criticità che questa pone in campo dapprima strategico e poi giuridico, esaminare con attenzione le peculiarità e gli attributi qualificanti dell'ordinamento giuridico italiano in materia di sicurezza nazionale e lotta al terro-

rismo, e analizzare infine la questione sul versante della cooperazione internazionale.

La tutela della sicurezza nazionale nell'ordinamento giuridico italiano

Nel sentire sociale italiano, fino all'11 settembre 2001 il terrorismo islamico veniva considerato un *quid* lontano nel tempo e nello spazio, ciò si evince facilmente dalla scarsità di attenzione accademica e giornalistica rispetto ai tempi recenti. La lontananza geografica ha contribuito a una sorta di *noli me tangere* rispetto ai grandi atti terroristici precedenti a quello delle *Twin Towers*. Esemplificando si pensi agli attentati del 1998 nei quali furono colpite le ambasciate americane in Kenya e in Tanzania, o ancora ai Buddha di Bamiyan del 2001. Tutti fatti successivi alla dichiarazione di al-Qaeda del 23 febbraio 1998 (a 10 anni dalla fondazione della stessa) dove s'incitava la *ummah* (comunità transnazionale dei fedeli musulmani) al sollevamento contro "ebrei e crociati". La lontananza peraltro veniva dilatata dai *mass media* occidentali attraverso l'occultamento dei corpi delle vittime e ogni altra forma di violenza nuda e cruda dal linguaggio mediatico.

Già dagli anni Novanta in Italia erano presenti delle cellule terroristiche deputate a fornire attività di supporto a gruppi jihadisti esterni prevalentemente operanti in Medio Oriente. Gli inquirenti non furono certo inerti, ma ebbero il gran limite di rivolgere le loro attenzioni ai singoli sodalizi criminosi e ai reati-mezzo compiuti nel territorio dello Stato, non andando a perseguire la componente consociativa e il disegno comune realizzato dai gruppi terroristici, ciò in virtù del fatto che l'art 270 bis c.p., prima del D.L. n.374 del 2001, prevedeva la punibilità dell'associazione finalizzata al terrorismo se e solo se gli atti di violenza posti in essere dalla stessa erano diretti all'eversione (sovversione dell'ordine democratico). Ciò non sta a significare che non vi era repressione tout court, ma che il perseguimento di determinate fattispecie delittuose non poteva passare dall'art 270 bis c.p, in quanto il fondamentalismo radicale islamico non minava direttamente l'ordinamento costituzionale italiano, oggetto di tutela della norma.

Lo spartiacque che segnò una serie di profondi cambiamenti nell'approccio italiano, tanto da un punto di vista normativo quanto politico e mediatico, furono gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001. L'evento *de quo* insegnò che oramai il pericolo lontano era diventato vicino, un *vulnus* concreto e subitaneo, tanto da diradare le nubi dell'indifferenza dei consociati. In risposta al tragico evento, il legislatore si fece carico di attuare disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale con l'introduzione della l. n.438 del 2001. Oltre all'architettura di una nuova ipotesi di reato associativo con finalità

di terrorismo (Art. 270-bis c.p.), vennero estese le perquisizioni per blocchi di edifici (ex art. 25 bis L. 356/92) per i delitti con finalità di terrorismo e ammesse le attività di indagine sotto copertura per acquisire elementi probatori in ordine ai delitti con finalità di terrorismo, anche per interposta persona.

Nel 2005, in risposta agli attentati di Madrid e Londra, il legislatore introdusse ulteriori importanti modifiche al codice penale (c.d. "pacchetto Pisanu"): arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quarter); addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quinquies); condotte con finalità di terrorismo (art. 270-sexies). Agli organismi d'intelligence, allora SISMI (Servizi di informazione per la sicurezza democratica) e SISDE (Servizi di informazione per la sicurezza militare), veniva inoltre concessa la possibilità di effettuare intercettazioni in forma preventiva allorquando fossero ritenute "indispensabili per la prevenzione di attività terroristiche o di eversione dell'ordinamento costituzionale".

L'anno seguente il legislatore dava seguito alle disposizioni delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato a carattere transnazionale con l'adozione della legge n. 146 del 2006. La natura transnazionale del reato si manifestava nel carattere fortemente decentralizzato del terrorismo moderno di matrice islamista. Il reato veniva di regola commesso in un singolo Stato ma pianificato, diretto o gestito in un altro. La decentralizzazione della minaccia imponeva dunque l'introduzione di fattispecie criminose che contemplassero la sua natura transnazionale e di misure che prevedessero una più solida cooperazione tra agenzie d'intelligence e forze di polizia, istanza, quest'ultima, più volte frustrata sia a livello europeo che extra-europeo. Oltre all'introduzione del reato transnazionale, con la legge sopracitata, il legislatore ritenne opportuno ampliare lo spettro di intervento nelle attività sotto copertura, altresì disciplinando, all'art. 9, la non punibilità degli "ufficiali di polizia giudiziaria della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, appartenenti alle strutture specializzate o alla Direzione investigativa antimafia, nei limiti delle proprie competenze, i quali, nel corso di specifiche operazioni di polizia e, comunque, al solo fine di acquisire elementi di prova [...], anche per interposta persona, danno rifugio o comunque prestano assistenza agli associati, acquistano, ricevono, sostituiscono od occultano denaro, armi, documenti, stupefacenti, beni ovvero cose che sono oggetto, prodotto, profitto o mezzo per commettere il reato o altrimenti ostacolano l'individuazione della loro provenienza o ne consentono l'impiego". Venivano in sintesi ampliati i poteri e le autonomie dei reparti specializzati in operazioni antiterrorismo (il GIS, Gruppo Intervento Speciale, dei Carabinieri, il NOCS, Nucleo Operativo Centrale di Sicurezza, della Polizia di Stato e gli ATPI, AntiTerrorismo – Pronto Impiego, della Guardia di Finanza).

Di fondamentale importanza per la trattazione è poi la novità introdotta con la legge 124 del 2007, rubricata "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto", volta a riformare il comparto dell'intelligence italiana. La disposizione legislativa in questione prende le mosse da passati dibattiti parlamentari, risalenti già all'XI legislatura quando si chiedeva il superamento della duplicità SISMI-SISDE attraverso la trasformazione in un unico organo denominato "Agenzia per l'informazione e la sicurezza dello Stato".

La disciplina previgente contenuta nella l. 801 del 1977 stabiliva che la politica informativa e di sicurezza doveva svolgersi «nell'interesse e per la difesa dello Stato democratico e delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento», prevedendo inoltre ad appannaggio del Sismi e del Sisde una serie di funzioni, come quelle di difesa dell'indipendenza e dell'integrità dello Stato avverso ogni pericolo, minaccia e aggressione; quelle informative, di sicurezza e di controspionaggio. L'oggetto della tutela poteva considerarsi in primis lo Stato apparato, mentre peccavano di precisione e chiarezza i campi di operatività delle strutture richiamate, le quali, per l'effetto, potevano operare su un vasto numero di fronti.

Da questa impostazione, molto probabilmente derivante da una concezione di sicurezza nazionale imperniata su una base squisitamente politicomilitare, si passa agli interessanti lavori della "Commissione Jucci" (XIII legislatura), iniziati e conclusi nel 1997, i quali furono importanti in quanto tenuti in forte considerazione dal ddl presentato nel 1999, nella parte in cui sottolineavano l'arretratezza della nostra legislazione sulla materia, datata 1977. L'esigenza di repressione e contrasto al terrorismo, a seguito dell'11 settembre, non poteva che avere un effetto propulsivo sulla riforma. Il passo successivo avvenne nella XV legislatura con la legislazione del 2007. La riforma ha introdotto profonde novità per gli apparati d'intelligence, ha riformato la disciplina del Segreto di Stato e ha provveduto al potenziamento degli strumenti di controllo del Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (Copasir). Da tenere presente la celerità e lo spirito della riforma, che ha visto collaborare Camera e Senato, maggioranza e opposizione, permettendo una rapida approvazione della legge in questione, promulgata in data 3 agosto 2007 (si specifica che la disposizione nasce da 15 disegni di legge di iniziativa parlamentare oggetto di dibattito alla Camera il 15 febbraio dello stesso anno, poi dalla stessa licenziati in testo unificato). Venne istituito il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), organismo di coordinamento e raccordo alle dipendenze del Presidente del Consiglio che sovrintende alle attività di AISI (Agenzia informazioni e sicurezza interna) e AISE (Agenzia informazioni e sicurezza esterna) - "cui sono affidate le attività informative che si svolgono, rispettivamente, al di fuori e all'interno del territorio nazionale, a protezione degli interessi politici, militari, economici, scientifici e industriali dell'Italia" (Ali, 2017).

Il cuore della riforma trasforma il COPACO (Comitato parlamentare di controllo), organo politico e rappresentativo dei partiti operante sino alla legge del 2007, nel COPASIR, con nuove e ulteriori funzioni di controllo e supervisione. Quest'ultimo è composto da un presidente, eletto tra i parlamentari dell'opposizione, e da cinque deputati e altrettanti senatori, nominati dai presidenti di Camera e Senato al fine di rappresentare proporzionalmente le principali forze politiche che siedono in parlamento. Le principali funzioni del Comitato parlamentare della sicurezza della Repubblica sono rinvenibili agli artt. 30 e s.s. della prefata legge, in particolar modo:

- verifica in modo sistematico e continuativo che l'attività del SIS (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica) si svolga nel rispetto della Costituzione e delle leggi;
- può acquisire documenti e informazioni sia da organi della P.A., sia dal SIS, sia in direzione dell'Autorità giudiziaria o di altri organi inquirenti, in deroga al segreto istruttorio;
- 3) esprime infine un parere preventivo ma non vincolante sugli schemi dei regolamenti di attuazione della legge di riforma dei servizi di sicurezza;
- 4) riceve una relazione semestrale dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sull'attività di AISE e AISI contenete un'analisi sulla situazione e sui pericoli per la sicurezza;

Di fondamentale importanza l'art. 1 della legge n. 124 del 2007, che delinea le competenze del Presidente del Consiglio dei ministri, attribuendogli in via esclusiva:

- a) l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento;
- b) l'apposizione e la tutela del segreto di Stato;
- c) la conferma dell'opposizione del segreto di Stato;
- d) la nomina e la revoca del direttore generale e di uno o più vice direttori generali del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza;
- e) la nomina e la revoca dei direttori e dei vice direttori dei servizi di informazione per la sicurezza;
- f) la determinazione dell'ammontare annuo delle risorse finanziarie per i servizi di informazione per la sicurezza e per il Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, di cui dà comunicazione al COPASIR.

Lo stesso articolo prosegue specificando che:

"Ai fini dell'esercizio delle competenze di cui alle lettere b) e c) del comma 1, il Presidente del Consiglio dei ministri determina i criteri per l'apposizione e l'opposizione del segreto ed emana le disposizioni necessarie per la sua tutela

amministrativa, nonché quelle relative al rilascio e alla revoca dei nulla osta di sicurezza".

Il Presidente del Consiglio dei ministri provvede al coordinamento delle politiche dell'informazione per la sicurezza, impartisce le direttive e, sentito il Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica, (CISR, nato anch'esso dalla legge 124 del 2007), emana ogni disposizione necessaria per l'organizzazione e il funzionamento del Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica."

La riforma aveva teleologia di garantire "certezza di funzioni, rapporti e poteri", definendo in modo preciso e inequivocabile le funzioni e la missione istituzionale del comparto intelligence, i poteri e le responsabilità, a partire dal livello politico. L'accorciamento della catena di comando e la "chiara imputazione al Presidente del Consiglio del ruolo di vertice dell'intero Sistema" sono cambiamenti volti ad assicurare trasparenza, liceità nelle funzioni preposte e controllo democratico. Inoltre, il continuo scambio informativo e la collaborazione con gli organi della Magistratura, prima resa impossibile da una ferrea separazione nei rapporti istituzionali, insieme all'istituto delle garanzie funzionali, oltre a potenziare le attività del DIS, assicura che queste vengano condotte in una "cornice di legalità, dove limiti e prerogative risultano chiaramente definiti, assicurando non solo gli agenti direttamente impegnati, ma anche l'intera Comunità, circa la liceità delle operazioni e degli strumenti utilizzati".

Le garanzie funzionali, in particolare, hanno la funzione di esonerare da ogni responsabilità penale quegli agenti che, nello svolgimento di operazioni istituzionali, debbano compiere azioni configurabili come reato dall'ordinamento italiano, come ad esempio la produzione di documenti falsi o la costituzione di società fittizie. Tali condotte, necessarie in un contesto di controspionaggio, non proliferazione, antiterrorismo e lotta alla criminalità internazionale, sono autorizzare dal Presidente del Consiglio o dall'Autorità delegata e devono comunque rispondere a determinati parametri atti a eludere intemperanze e abusi. Per elencarne sommariamente alcuni, affinché la condotta illecita non costituisca reato, questa deve essere "indispensabile e proporzionata al conseguimento degli obiettivi dell'operazione, non perseguibili in altra maniera" e "frutto di una comparazione degli interessi pubblici e privati coinvolti" (per approfondire).

Nel 2012 la riforma del comparto intelligence è stata aggiornata introducendo novità importanti, "tese a rafforzare l'attività di informazione a tutela delle infrastrutture critiche, con particolare riferimento alla protezione cibernetica e alla sicurezza informatica". Attraverso un rafforzamento dell'architettura cibernetica del sistema paese, il DIS ha poi avviato una campagna di reclutamento finalizzata a formare adeguati profili professionali in grado di

guidare il comparto intelligence nel dominio cibernetico. Con l. n. 133 del 2012, il legislatore ha inoltre introdotto l'istituto delle intercettazioni preventive "quando siano ritenute indispensabili per l'espletamento delle attività demandate dagli articoli 6 (AISE) e 7 (AISI) della legge n. 124 del 2007".

Nel 2015, stante la nascita in Iraq del cd. Stato Islamico, in considerazione dell'ampio ricorso al dominio cibernetico da parte dei fondamentalisti radicali islamici per avvicinare, radicalizzare e reclutare finanche europei non musulmani, e in risposta all'attacco terroristico al museo nazionale del Bardo, in Tunisia, avvenuto nel mese di marzo, il Parlamento ha approvato con modificazioni il decreto-legge n.7 del 2015 "recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché di 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". Con questa normazione il legislatore ha introdotto una serie di disposizioni atte ad aggiornare e rafforzare la strategia nazionale di contrasto al terrorismo. Oltre a irrigidire le pene per i foreign fighters, ai quali è ora possibile applicare misure di sorveglianza speciale, vengono individuate nuove figure di reato atte a perseguire coloro che fanno proselitismo sul web o che favoriscono, attraverso il supporto logistico e finanziario, viaggi che comportino o abbiano come fine condotte di matrice terroristica. Inoltre, al procuratore antimafia vengono attribuite anche delle funzioni in materia di antiterrorismo, e con l'art. 10 viene istituita la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo in luogo della vecchia Direzione nazionale antimafia, misura corroborata e avvalorata dall'ormai inscindibile legame che lega i fenomeni di natura terroristica con le attività della criminalità organizzata.

Ulteriore recente passo del legislatore è quello avvenuto con l. n. 15 della quale ha adeguato l'Italia agli impegni sovranazionali e internazionali, riformando parte del Codice Penale. Di seguito analizzeremo quelle che sono le novità più rilevanti introdotte dalla novella *de qua*.

Con gli articoli 1 (Autorizzazione alla ratifica) e 2 (Ordine di esecuzione) della presente legge si è autorizzata la ratifica e si è data esecuzione interna a una serie di convenzioni internazionali e sovranazionali volte a implementare e performare strategie difensive improntate alla repressione e alla prevenzione di attività terroristiche. Come si evince dal corpo della legge, tali attività di ratifica e esecuzione riguardano: la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, siglata a Varsavia il 16 maggio 2005; la Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, siglata a New York il 14 settembre 2005; il Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, siglato a

Strasburgo il 15 maggio 2003; la Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, siglata a Varsavia il 16 maggio 2005; il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, siglata a Riga il 22 ottobre 2015.

All'art.3 (*Definizioni*) si trovano una serie di definizioni terminologiche, mentre all'articolo 4 (*Modifiche al Codice Penale*) si possono rinvenire una serie di importanti aggiunte del Codice Penale. In particolare troviamo nella già nutrita disciplina del contratto al terrorismo l'introduzione delle seguenti ipotesi delittuose: i delitti di finanziamento di condotte con finalità di terrorismo (art. 270-quinquies.1 c.p.), sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro (art. 270-quinquies.2 c.p.) e atti di terrorismo nucleare (art. 280-ter c.p.). Oltre a ciò è stata introdotta una nuova ipotesi di confisca obbligatoria, diretta e per equivalente, per tutti i reati commessi con finalità di terrorismo (art. 270-septies c.p.).

Riguardo la confisca possiamo dire che già il nostro codice prevede l'applicabilità di tale istituto (confisca obbligatoria diretta) verso il condannato per il delitto di cui all'art 270 bis c.p co.4 c.p., ossia verso colui che è stato riconosciuto reo per associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o per eversione dell'ordine democratico. L'art. 270-septies c.p. ora ampia le maglie e l'operatività dell'istituto de quo a tutti i delitti commessi con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-sexies c.p. aggiungendo inoltre la possibilità di procedere con confisca per equivalente in caso di condanna al delitto ex art. 270 bis c.p. commesso con le medesime finalità.

All'art. 6 sono dettate misure adeguatrici dell'ordinamento interno agli obblighi imposti dalla Convenzione di New York per la soppressione di atti di terrorismo nucleare. In particolare viene stabilito che il Ministero della Giustizia rappresenta il punto di contatto nazionale per gli impegni previsti dal trattato e, a fronte di ciò, viene gravato da obblighi di comunicazione in caso di procedimenti penali *ex* art. 280-ter c.p.

L'articolo 7 disciplina il trattamento dei *materiali radioattivi sequestrati* nell'ambito di un procedimento penale per il reato di cui all'art. 280 ter c.p. (atti di terrorismo nucleare). L'articolo in questione prevede che l'autorità giudiziaria che dispone il sequestro di materia radioattiva o di un ordigno nucleare ovvero di un impianto nucleare ne dà immediata comunicazione al prefetto. Quest'ultimo a sua volta informa i Ministri dell'interno, dell'ambiente e della salute, oltre al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio e, su parere dell'ISIN (Ispettorato nazionale per la sicurezza nucleare) adotta i provvedimenti adeguati per la loro messa in sicurezza. In caso di urgenza il prefetto può comunque adottare i provvedimenti necessari. Ai sensi del c.2 di detto articolo 2 "i beni sequestrati o confiscati

sono conferiti all'Operatore nazionale o al Servizio integrato di cui al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 52, che provvede a gestirli sulla base delle indicazioni operative fornite dall'ISIN". Ai sensi del c.3 invece qualora si tratti di beni mobili da restituire ad altro Stato che sia parte della convenzione, "il Ministro dello sviluppo economico, sentito l'ISIN, vi provvede di concerto con i Ministri dell'interno, della giustizia e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, stipulando, se del caso, specifici accordi".

L'art. 8 introduce inoltre, anche ai fini della prevenzione di atti di terrorismo nucleare, il nuovo art. 156-bis nel d.lgs. 230 del 1995 che demanda a un decreto del Ministro dello sviluppo economico (di concerto con i Ministri dell'interno, dell'ambiente, della salute, delle infrastrutture e previo parere dell'ISIN), l'individuazione di un elenco di sostanze radioattive e delle modalità della loro gestione e impiego.

Infine l'art. 9, in attuazione della Convenzione di Varsavia sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, indica come Autorità di intelligence finanziaria l'UIF (Unità di informazione finanziaria) in base all'art. 12 della convenzione. Oltre a ciò viene indicato il Ministero dell'economia e delle finanze come autorità centrale ai sensi dell'art. 33 della stessa. Nel c.3 di detto articolo infine si individua come punto di contatto nazionale il Ministero dell'interno, il quale è responsabile della trasmissione e della ricezione delle informazioni ai sensi dell'articolo 7 del Protocollo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera e).

Un capitolo a parte lo merita il tema degli approcci alle politiche di contrasto al fenomeno terroristico, dove si registra una dicotomia di fondo tra l'atteggiamento a tratti bellicista degli Stati Uniti d'America e quello più moderato e diplomatico dei paesi europei.

Questi ultimi tendono a trattare i fenomeni di natura terroristica, *in primis*, come atti criminali da perseguire attraverso i principi del diritto penale. Viceversa, gli Stati Uniti trattano il terrorismo come "atto di guerra", disponendo sovente misure di natura extralegale lesive dei diritti individuali. In particolare, basti pensare alle *Military Commission Instructions* succesive all'11 settembre nelle quali vengono abbattuti i principi garantistici del due process of law, contenuti nel VI Emendamento all'interno del cd. *Bill of Rights*.

Tanto premesso, sarà opportuno valutare nel panorama giuridico italiano la fattispecie prevista dall'attuale art. 270 *bis* c.p., vieppiù richiamato dal formante giurisprudenziale italiano nella lotta all'estremismo violento.

Per completezza, si ricorda che il delitto de quo, rubricato "Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico" è procedibile d'ufficio e allo stesso saranno applicabili l'arresto in flagranza (obbligatorio I c., facoltativo II c.), il fermo e le misure cautelari personali.

La ratio legis è di tutta evidenza, soprattutto in considerazione delle modifiche accorse nel 2011, ossia rafforzare gli strumenti di prevenzione e contrasto nei confronti del terrorismo internazionale, attraverso idonee misure sanzionatorie ed efficaci strumenti procedimentali.

Prima di proseguire è doverosa una precisazione. I delitti di attentato rappresentano quelle particolari ipotesi delittuose previste dal Codice Penale che implementano, a discapito del principio di offensività (non v'è reato senza offesa, *nullum crimen sine iniuria*), una tutela giuridica anticipata rispetto all'effettiva lesione, o alla messa in pericolo, del bene tutelato. Ciò avviene nonostante il nostro diritto penale venga definito come un "diritto penale del fatto", cioè un diritto che, per poter dar luogo alla sanzione penale, richiede l'esistenza di un comportamento materiale idoneo a ledere o a cagionare pericolo al bene protetto. Palese è la valorizzazione attribuita alla volontà dell'agente, ritenuta precipua rispetto all'offesa al bene giuridico. Tali delitti allora risulteranno essere a consumazione anticipata, consistenti in atti diretti a ledere il bene protetto. Per integrare i delitti de quibus oggi si ritiene che debba farsi rimando alla struttura del delitto tentato disciplinato dall'art 56 c.p., essendo necessario per la configurabilità dell'autonomo delitto in questione una concreta messa in pericolo del bene, parametrata di volta in volta all'idoneità degli atti posti in essere dal soggetto agente. Viene oggi superata l'interpretazione soggettivistica, la quale riteneva precipua e sufficiente la direzione dell'intenzione (qualunque atto intenzionalmente diretto al risultato lesivo) indipendentemente dalla sua idoneità a creare il pericolo del verificarsi dell'evento. Secondo tale interpretazione veniva punita una sorta di disubbidienza, anticipando in modo ingente la soglia della punibilità.

Tanto premesso, procediamo a colorire la nostra opera con la tonalità fornita dall'art. 270 bis c.p. Il reato de quo rientra fra i c.d. delitti associativi diretti contro la personalità dello Stato, i quali sono caratterizzati dalla marcata anticipazione della tutela penale. Trattasi di reati di pericolo presunto che si svincolano dalla necessità di un evento di danno in senso naturalistico ai fini della configurabilità, bensì necessiteranno di una mera messa in pericolo del bene giuridico tutelato.

Siamo di fronte a un reato plurioffensivo che lede sia la personalità dello Stato, sia l'ordine pubblico. Nel terzo comma, non presente nella versione originaria e introdotto successivamente, si fa riferimento allo Stato estero, all'istituzione od organismo internazionale, dunque può ritenersi altresì che vi sia un altro e ulteriore bene giuridico tutelato: la sicurezza pubblica mondiale.

Il delitto in questione si configura quando viene ad esistere una struttura organizzata (anche elementare) che abbia un grado di effettività tale da ren-

dere in concreto possibile l'attuazione del progetto criminoso e che sia tale da giustificare la valutazione di pericolosità.

Il delitto può ritenersi consumato se vi è la promozione, la costituzione, l'organizzazione, la direzione o il finanziamento dell'associazione, o ancora attraverso la mera partecipazione alla stessa (consistente in qualsiasi attività in favore dell'associazione).

Il finanziamento, introdotto dal legislatore nel 2001, deve essere finalizzato al consolidamento e al mantenimento dell'associazione e non dei singoli consociati, e l'apporto economico deve comunque avere un minimo di consistenza, tale da sostenere l'attività terroristica o la progettazione di attacchi terroristici.

Da ultimo nella materia è intervenuto il c.d. "Decreto Salvini", decreto legge n. 113 del 2018 recante "disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", convertito con legge n.132 del 2018 e oggi modificato a seguito del d.l. n. 130 del 2020. Da un punto di vista strutturale, il decreto de quo presenta un corpo composto da 40 articoli, rientranti in 4 Titoli. Segnatamente, il Titolo I – Disposizioni in materia di rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione (artt. 1-15); il Titolo II – Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo e alla criminalità mafiosa(artt. 16-31); il Titolo III – Disposizioni per la funzionalità del Ministero dell'Interno nonché sull'organizzazione e il funzionamento dell'agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (artt. 32-38); infine il Titolo IV (artt. 39-40) – Disposizioni finanziarie e finali. La normativa introdotta, come precisato dalla prima sezione civile della Corte di Cassazione, segue il principio dell'irretroattività, con discrimen posto in data 5 ottobre 2018, giorno in cui entra in vigore la legge. Ne consegue che tutti i permessi di soggiorno per motivi umanitari presentati prima di tale data saranno esaminati con la vecchia normativa.

Ai fini della nostra indagine è opportuno evidenziare come tale legge disponeva, sui permessi di soggiorno, misure atte a restringerne il campo applicativo: veniva abrogato il permesso per motivi umanitari, e in sua vece venivano introdotti permessi speciali temporanei, il cui rilascio è subordinato al rispetto di talune specifiche condizioni. Sei nel complesso le fattispecie previste: motivi di salute di particolare gravità; calamità nel paese d'origine; atti di valore civile; vittime di tratta; violenza domestica e grave sfruttamento.

Come reso manifesto dalle dichiarazioni dei vertici di governo, l'animus che muoveva la legge rispondeva all'esigenza di arginare l'attuale fenomeno

migratorio che, secondo il legislatore, costituisce una criticità sia per la sicurezza nazionale che per quella internazionale. Il plesso di pericoli in questione avevano portato a ridisegnare alcune disposizioni di legge, con l'obiettivo di rendere più difficile ai richiedenti asilo la permanenza in Italia e, al contempo, semplificando la via che porta alla rimozione dello status di protezione internazionale, specie in presenza di fatti illeciti commessi sul territorio italiano. La legge, in ottemperanza al principio di economicità, persegue inoltre l'obiettivo di garantire una miglior gestione del fenomeno migratorio e, così facendo, alleviarne l'onere per le casse dello Stato.

Ulteriori innovazioni erano il raddoppio del tempo di trattenimento degli stranieri nei cosiddetti Centri di permanenza per il rimpatrio, ex Cie (precedentemente il termine massimo era di 90 giorni contro i 180 attuali), l'incremento del numero di reati per i quali è prevista la revoca dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria in caso di condanna in via definitiva (e.g. violenza sessuale, lesioni gravi, rapina, mutilazioni sessuali, furto aggravato, et cetera), la sospensione della domanda di protezione internazionale in caso di procedimenti in corso per i medesimi reati, e l'incremento dei fondi per i rimpatri. L'articolo 3 prevedeva la possibilità di trattenere i richiedenti asilo negli hotspot e nelle strutture di prima accoglienza (Cas o Cara) per un periodo massimo di 30 giorni, al fine di accertare la cittadinanza e l'identità. Qualora non dovesse essere espletato proficuamente l'accertamento in questione, i richiedenti potranno essere trattenuti nei Centri di permanenza per il rimpatrio per il termine ulteriore di 180 giorni. Infine, la legge prevedeva la revoca della cittadinanza italiana per i reati connessi al terrorismo e all'articolo 7 bis della legge è prevista l'istituzione di un elenco dei paesi di origine sicuri che comporterà un aggravio per il richiedente protezione internazionale, il quale sarà tenuto a dimostrare i gravi motivi che giustifichino la richiesta di asilo. Oggi col d.l. 130 del 2020 si è assistito alla sostituzione del Siproimi con il Sai (Sistema di Accoglienza e integrazione) ed è stata introdotta una forma di "protezione speciale" similare alla precedente protezione umanitaria, anche se ancora sussiste un approccio emergenziale al fenomeno migratorio.

4. Approfondimento sull'antiterrorismo

L'antiterrorismo può essere definito come l'insieme delle pratiche, delle tattiche militari, delle tecniche e delle strategie impiegate per combattere e prevenire atti di natura terroristica. I nuclei operativi specializzati in operazioni di antiterrorismo adoperano prevalentemente tattiche non convenzionali, di natura finanche controinsurrezionale, ispirate dagli studi sulla guerriglia e pensate per contrastare una minaccia dall'aspetto fortemente asimmetrico. I primi a formare unità militari specializzate nel contrasto al terrorismo furono

i britannici, vessati dalle insurrezioni violente degli indipendentisti irlandesi sin dagli anni Ottanta del XIX secolo.

L'inadeguatezza manifestata dalle forze di polizia tedesche in occasione del massacro alle Olimpiadi di Monaco del 1972, quando un gruppo di otto palestinesi appartenenti all'organizzazione terroristica *Settembre nero* rapì e uccise undici membri della squadra olimpica israeliana, fornirono alle nazioni europee, e indirettamente agli Stati Uniti, lo stimolo a costituire in seno alle rispettive forze armate degli appositi reparti specializzati in operazioni di antiterrorismo.

Il 22° Special Air Service (SAS) britannico divenne il punto di riferimento per la creazione di unità analoghe nel resto delle nazioni occidentali. Negli Stati Uniti, dopo un periodo di formazione e addestramento in Inghilterra, il colonnello "Charlie" Beckwith promosse la costituzione della Delta Force. In Francia venne creato il GIGN (Groupe d'Intervention de la Gendarmerie Nationale) e in Germania il GSG9 (Grenzschutzgruppe 9). Qualche anno più tardi, nel 1978, venne istituito in Italia il Gruppo Intervento Speciale (GIS), reparto d'élite dell'Arma dei Carabinieri nato per contrastare le attività del terrorismo interno di matrice anarchica e qualificato dal 2004 come Forza Speciale TIER1, predisposta per azioni ad alto rischio su suolo estero in coordinamento con il Col Moschin dell'Esercito, il Comsubin della Marina e il 17° Stormo dell'Aeronautica e alle dipendenze operative del Comando interforze per le operazioni delle forze speciali. Dal 2016 il GIS opera anche su richiesta dell'AISE (Agenzia informazioni e sicurezza esterna) per singole missioni all'estero. Oltre al GIS, in Italia esistono altri due reparti specializzati in operazioni di antiterrorismo: il NOCS (Nucleo operativo centrale di sicurezza), Corpo speciale della Polizia di Stato istituito nel 1978 per volere dell'allora Ministro dell'Interno Francesco Cossiga, e gli ATPI (AntiTerrorismo – Pronto Impiego), unità operative appartenenti alla Guardia di Finanza italiana. Le unità del GIS e del NOCS vengono soprannominate Teste di cuoio, mentre i membri degli ATPI vengono definiti Baschi verdi.

5. Conclusioni

Il terrorismo rappresenta una minaccia polimorfa e mutevole, la cui caratterizzazione dipende dal contesto spazio temporale in cui esso si dipana, dai simboli che evoca e dalle risorse, umane e materiali, disponibili. Malgrado la riduzione complessiva dell'incidenza del fenomeno negli ultimi anni, le minacce potenziali legate al fenomeno dei *foreign fighters*, alla crescita dirompente degli eventi di natura terroristica nella regione del Sahel, alla paventata rinascita di al-Qaeda e al rischio che i gruppi terroristici s'impadroniscano o realizzino ordigni di tipo nucleare, impone un controllo efficiente e regolare

degli sviluppi, intervenendo con prontezza laddove si reputi possibile agire su un piano di prevenzione e di riduzione del rischio. Sul versante strategico, le unità deputate ad attività di antiterrorismo agiscono generalmente con prontezza e vengono rassettate con tempestività all'emergere di sviluppi significativi nel campo avverso. Al contrario, sul versante legislativo e ancor più giurisprudenziale, le politiche di contrasto al terrorismo vanno incontro a difficoltà plurime, dettate perlopiù da contrapposizioni ideologiche, stasi politica e questioni di ordine morale. L'Italia vanta un formante legislativo e giurisprudenziale in linea con i tempi, attento alle metamorfosi delle parti avverse e forgiato da una lunga tradizione di lotta al terrorismo. L'assenza di episodi riconducibili al fondamentalismo radicale islamico sul territorio nazionale depone a favore dello Stato, sebbene gli organi delegati, a partire dai servizi di sicurezza per arrivare alle unità operative delle forze armate, operino tendenzialmente in carenza di adeguate risorse finanziarie. È pur vero che la minaccia del terrorismo jihadista colpisce altre nazioni con forza incomparabilmente maggiore e che il successo e l'efficacia delle attività italiane di antiterrorismo discendono anche dall'assenza di un pericolo imminente.

Sul fronte della cooperazione internazionale contro il terrorismo, l'Italia gioca un ruolo attivo e partecipe sia a livello europeo che extraeuropeo, ma le difficoltà che tuttora qualificano e contraddistinguono le politiche di contrasto al terrorismo a livello internazionale impediscono sviluppi significativi. L'assenza di una definizione comune del fenomeno, indispensabile per il formante giurisprudenziale, e di un collante costituzionale che garantisca i diritti civili, il rischio sempre presente di fughe d'informazioni, le contrapposizioni politiche e i contrasti ideologici frenano e talora bloccano la formazione di ampi fronti d'intesa, dando perlopiù spazio ad accordi bilaterali informali senza alcun peso giuridico (cd. gentlemen's agreements), stretti su base volontaria e perlopiù privi di una reale efficacia.

Bibliografia

- (IEP), Global Terrorism Index. Measuring and Understanding the Impact of Terrorism, Institute for Economics & Peace, 2015.
- (IEP), Global Terrorism Index. Measuring and Understanding the Impact of Terrorism, Institute for Economics & Peace, 2016.
- (IEP), Global Terrorism Index. Measuring and Understanding the Impact of Terrorism, Institute for Economics & Peace, 2017.
- (IEP), Global Terrorism Index. Measuring and Understanding the Impact of Terrorism, Institute for Economics & Peace, 2023.

- Antonino Ali, Evoluzione della normative sulla sicurezza nazionale a dieci anni dalla legge 124/2007, in Sicurezza e Libertà, Gnosis, Rivista Italiana di Intelligence, 2017, Roma, p. 117.
- Balucani F., An Eurasian Perspective on International Cooperation Against Terrorism, Geopolitical Report Volume 3/2018, Association of Studies, Research and Internationalization in Eurasia and Africa (ASRIE).
- Barrett R., Beyond the Caliphate: Foreign Fighters and the Threat of Returnees, The Soufan Group, ottobre 2017.
- Belfer Center for Science and International Affairs & Institute for U.S. and Canadian Studies, *The U.S. Russia Joint Threat Assessment on Nuclear Terrorism*, 2011.
- Boncio A., *Disfatta Isis e Foreign Fighters di Ritorno: Il Caso Italiano*, ISPI Working Paper N. 66, 2017.
- Borgognone G, Dopo l'11 settembre: lo "stato d'eccezione" della democrazia americana, in Democrazie tra terrorismo e guerra, a cura di Valter Coralluzzo, Edizioni Angelo Guerini e Associati Spa, Milano, 2008.
- Bos W., van Ginkel B., e Mhera T., Capacity-Building Challenges: Identifyng Progress and Remaining Gaps in Dealing with Foreign (Terrorist) Fighters, Research Paper, International Centre for Counter-Terrorism The Hague, May 2008.
- Bruce G., *Definition of Terrorism. Social and Political Effects*, Journal of Military and Veterans' Health, Volume 21 Number 2, 2013.
- Colombo A., La guerra ineguale. Pace e violenza nel tramonto della società internazionale, Il mulino, Bologna, 2006.
- Conforti B., Diritto Internazionale, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, X ed.
- Council on Foreign Relations (June 19, 2013). *The Global Regime for Terrorism*, Issue Brief released on June 19, 2013.
- Dolcini E., Marinucci G., Manuale di diritto penale. Parte generale, Giuffré editore, 10° edizione, 2017.
- Edwin Bakker, Terrorism and Counterterrorism Studies: Comparing Theory and Practice, Leiden University Press, Leiden, 2015.
- Fasani F., Terrorismo Islamico e Diritto Penale, Wolters Kluwer Italia Srl, Milano, 2016.
- Fiorella A., Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale, Giappichelli editore, 2° edizione, 2016.
- Hoffman B., Al-Qaeda's Resurrection, Council on Foreign Relations, Expert Brief, March 6, 2018.
- Larssen-Mowatt R., Islam and the Bomb. Religious Justification for and Against Nuclear Weapons, Belfer Center, Harvard Kennedy School, January 2011.
- Lefebvre S, The difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, 16:4, 527-542, 2003.
- Lerman D., African Terroristi Groups Starting to Cooperate, U.S. Says, Bloomberg News, June 25, 2012.
- Lindberg M., *Impediments to International Cooperation Against Terrorism*, Grupo de Estudios Estratégicos (GEES), 6 July 2010.

- Mantovani F., Diritto penale. Parte generale, CEDAM, 10° edizione, 2017.
- Marone F. e Vidino L., *Destinazione Jihad. I* Foreign Fighters *d'Italia*, ISPI, Ledizioni LediPublishing, Milano, 2018.
- Maturi W., Terrore (voce), Treccani Enciclopedia Italiana, 1937.
- Ministero dell'Interno, Dossier Viminale, 1 agosto 2021 31 luglio 2022, 15 agosto 2022.
- Napoleoni L., Mercanti di uomini. Il traffico di ostaggi e migranti che finanzia il jihadismo, Rizzoli, Milano, 2017.
- Nigro R., La definizione di terrorismo nel diritto internazionale, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013.
- Plebani A. (a cura di), *Jihad e Terrorismo*. *Da al-Qaeda all'Isis: storia di un nemico che cambia*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano, Oscar Mondadori, 2016.
- radicalizzazione, Milano, 2014.
- Ranstorp M., Understanding Violent Radicalisation Terrorist and Jihadist Movements in Europe, London, New York, Routledge, 2010.
- Rapoport C. D., Inside Terrorist Organizations, London, Routledge, 2001.
- Rapoport C. D., *The Four Waves of Modern Terrorism*, in *Terrorism Studies*. A *Reader*, Edited by John G. Horgan e Kurt Braddock, Routledge, 2011.
- Reed A. e Pohl J., *Tackling the surge of returning foreign fighters*, International Centre for Counter Terrorism ICCT, 2017.
- Richelson J.T., *The Calculus of Intelligence Cooperation*, International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, Vol. 4, No. 3, 1990.
- Schelling T. C., La Diplomazia della Violenza, Il mulino, Bologna, 1968.
- Schmid A. P. e Tinnes J., Foreign (Terrorist) Fighters with IS: A European Perspective, Research Paper, International Centre for Counter-Terrorism The Hague, December 2015.
- Schmid A. P., *Links between Terrorism and Migration:* An Exploration, International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) Research Paper, May 2016.
- Sinai J., How to Define Terrorism, Perspective on Terrorism, Volume II, Issue 4, 2008.
- Strazzari F. (intervista a), "Dalle parole ai fatti: quando una collaborazione di intelligence europea?", a cura dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI), 23 marzo 2016.
- The Brookings Institution, (May 2008), Combating International Terrorism, A managing Global Insecurity Brief (MGI).
- Vidino L., Il jihadismo autoctono in Italia: nascita, sviluppo e dinamiche di radicalizzazione, ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano, 2014.

La Rivista semestrale *Sicurezza*, *Terrorismo e Società* intende la *Sicurezza* come una condizione che risulta dallo stabilizzarsi e dal mantenersi di misure proattive capaci di promuovere il benessere e la qualità della vita dei cittadini e la vitalità democratica delle istituzioni; affronta il fenomeno del *Terrorismo* come un processo complesso, di lungo periodo, che affonda le sue radici nelle dimensioni culturale, religiosa, politica ed economica che caratterizzano i sistemi sociali; propone alla *Società* – quella degli studiosi e degli operatori e quella ampia di cittadini e istituzioni – strumenti di comprensione, analisi e scenari di tali fenomeni e indirizzi di gestione delle crisi.

Sicurezza, Terrorismo e Società si avvale dei contributi di studiosi, policy maker, analisti, operatori della sicurezza e dei media interessati all'ambito della sicurezza, del terrorismo e del crisis management. Essa si rivolge a tutti coloro che operano in tali settori, volendo rappresentare un momento di confronto partecipativo e aperto al dibattito.

La rivista ospita contributi in più lingue, preferendo l'italiano e l'inglese, per ciascuno dei quali è pubblicato un Executive Summary in entrambe le lingue. La redazione sollecita particolarmente contributi interdisciplinari, commenti, analisi e ricerche attenti alle principali tendenze provenienti dal mondo delle pratiche.

Sicurezza, Terrorismo e Società è un semestrale che pubblica 2 numeri all'anno. Oltre ai due numeri programmati possono essere previsti e pubblicati numeri speciali.

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.72342235 - fax 02.80.53.215 e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione) - librario.dsu@educatt.it (distribuzione) redazione: redazione@itstime.it web: www.sicurezzaterrorismosocieta.it ISBN: 979-12-5535-198-6

