



# Coscienza e Libertà

SEMESTRALE DI LIBERTÀ RELIGIOSA, LAICITÀ, DIRITTI DAL 1978

F. Alicino



## Religione e sicurezza integrata

ISSN 0394-2732

D. Romano - M. Ventura - G. Fattori - D. Curtotti - P. Annicchino - V. Ricciuto - T.F. Giupponi  
E. Gianfrancesco - G. Tropea - A. Vendaschi - I. Ruggiu - A. Pin - G. Corso - N. Marchei - F. Alicino  
D. Milani - A. Casiere - I.A. Caggiano - P.B. Helzel - S. Amato - A. Benzo - S. Baldassarre

# Sicurezza, ordine pubblico e libertà religiosa di fronte al terrorismo internazionale\*

**Francesco Alicino**

*Professore Ordinario di Diritto pubblico delle religioni e incaricato di Diritto costituzionale, Università LUM di Casamassima (Bari)*

## ABSTRACT

**La percezione conta, soprattutto quando va di pari passo con la nozione di sicurezza e lo stato di emergenza, dall'immigrazione al terrorismo di ispirazione religiosa. Come cercherò di dimostrare, questa situazione complica l'equa applicazione delle disposizioni costituzionali, a cominciare da quelle afferenti alla libertà di religione. Ciò è evidente nel caso dell'Italia dove, data la sua lunga e intensa storia di lotta al terrorismo interno e alle varie forme di criminalità organizzata, lo Stato ha sviluppato un sistema normativo preventivo molto efficiente: un sistema che ora può essere applicato per prevenire le attuali forme di terrorismo internazionale.**

## SOMMARIO

1. Introduzione – 2. Sicurezza e ordine pubblico – 3. Le nuove frontiere del diritto alla sicurezza – 4. Prevenire, reprimere, deradicalizzare – 5. Un'organizzazione disorganizzata in nome dell'Islam – 6. Conclusioni e prospettive.

## 1. Introduzione

È il 7 ottobre 2023. Membri del Movimento Islamico di Resistenza (Hammas) sorprendono forze armate e servizi di intelligence israeliani. Lo fanno con un'incursione di terra, accompagnata da migliaia di razzi lanciati dalla Striscia di Gaza. È un attacco terroristico, secondo per numero di vittime civili solo a

\* Elaborato nell'ambito delle ricerche del progetto PRA-HE 2021 "Re.co.se - Religion and Comprehensive Security" finanziato dall'Università degli Studi di Foggia (bando PRA\_HE 2021 UNIFG finanziato dall'Unione europea mediante il programma Next Generation EU e dal programma MUR-Fondo Promozione e Sviluppo-DM 737 del 2021).

quello dell'11 settembre 2001. Non così per un'importante porzione di popolazione mondiale sottoposta a differenti narrative, dove i ruoli di aggressori e aggrediti non di rado si ribaltano. Nel mare torbido del disordine mediatico navigano bene gruppi di estremisti a vocazione deistica. Lo sono quelli che, nello spazio di una manciata di ore, hanno elogiato le azioni di Hamas invitando ad attaccare crociati ed ebrei ovunque si trovino<sup>1</sup>. Attraverso un ibrido utilizzo di vecchi e nuovi mezzi di comunicazione di massa riaccendono i motori dell'infosfera islamista<sup>2</sup>. In essa risuona la "chiamata" di *Daesh* (ISIS o Stato islamico), il quale si affretta pure a rivendicare gli attentati di Arras e Bruxelles del 14 e del 17 ottobre 2023<sup>3</sup>.

Rievoca in tal modo l'eversione fai da te, come originariamente ideata e sponsorizzata dall'ala di *al-Qaeda* della penisola arabica<sup>4</sup>. È una delle caratteristiche dell'odierno terrorismo internazionale, che permette a tutti di radicalizzarsi, auto-addestrarsi e dare corpo a condotte omicide. E di farlo in modo più o meno autonomo contro l'amorfa categoria degli infedeli, che comprende anche un'ampia gamma di musulmani diversamente credenti. Dà così conto di un mosaico di fattori, attori e fiancheggiatori che, in vario modo, contribuiscono ad alimentare una minaccia tanto duttile e poliedrica quanto versatile ed eclettica. Lo è anche per la sua intermittente e imprevedibile pericolosità, tragicamente almanaccata dagli attentati che, dal 2001, si sono abbattuti in differenti aeree del pianeta. Da allora è spesso associato ad altre grandi questioni, come il poderoso processo d'immigrazione.

È il segno che, a più di vent'anni dalla sua comparsa sulla scena occidentale, questa forma di terrorismo ha dismesso i panni dell'emergenza dai ristretti orizzonti temporali per indossare gli abiti ossimorici dell'urgenza stabile e

<sup>1</sup> Si veda per tutti ANSA, *Allerta terrorismo, attenzione su obiettivi e infiltrati. Appello di Al Qaeda alla Jihad: "I musulmani si mobilitino"*, 15 ottobre 2023.

<sup>2</sup> Per cui si rinvia a F. ALICINO, *La dimensione politico-religiosa dell'infosfera islamista e l'opera di contrasto e prevenzione*, in ID. (a cura di), *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello Stato laico*, Apes, Roma, 2020, pp. 57-132.

<sup>3</sup> Nel primo un radicalizzato ventenne di origini cecene armato di coltello uccide un insegnante di scuola superiore; nel secondo un quarantacinquenne di origini tunisine armato di un fucile uccide due cittadini svedesi.

<sup>4</sup> S. HOVE, *Attacking the West: The Influence of al-Qaeda's Ideology and Propaganda*, in M. NORMARK, MAGNUS RANSTORP (a cura di), *Understanding Terrorism Innovation and Learning Al-Qaeda and Beyond*, Routledge, London-New York, 2015, pp. 53-75.



quasi permanente. La sua incidenza è tale da ridefinire il concetto di sicurezza, sempre più assoggettato alla nuova retorica della paura. Quella che tende a confondere la sicurezza collettiva con una soggettiva arrivando a promuovere la tutela della insicurezza percepita.

A queste tendenze non sfugge l'Italia che, d'altra parte, si presenta come un interessante laboratorio giuspolitico. Lo è anche per la sua disciplina anti-terroristica che, valicando vari settori di normazione giuridica, si connota con esperienze specifiche e peculiari. Afferiscono in particolare ai nuovi reati di pericolo e alle misure di prevenzione di cui al codice antimafia<sup>5</sup>. Come si vedrà, le premesse legali per attivarli si muovono sul filo di un difficile binomio: rendere efficienti ed efficaci i meccanismi di prevenzione contro crimini di matrice terroristica; promuovere e tutelare i diritti fondamentali della persona, a cominciare da quelli afferenti al principio di laicità e alla libertà religiosa.

## 2. Sicurezza e ordine pubblico

Un'accreditata definizione di ordine pubblico fa leva sul complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi primari sui quali si fonda la vita in comune. Al suo civile mantenimento soccorre la sicurezza individuale e quella collettiva che, nei rispettivi ambiti, vengono garantite con l'utilizzo di misure preventive e repressive<sup>6</sup>. Nella storia repubblicana italiana non mancano esempi di interscambiabilità<sup>7</sup>. In linea generale, tuttavia, la sicurezza è rimasta in posizione servente: è stata considerata funzionale alla prevenzione e alla repressione dei reati in vista di una pacifica convivenza<sup>8</sup>. Il che è valso anche per periodi particolarmente cruenti, come quelli risalenti al terrorismo interno, agli anni di piombo e alla strategia della tensione: periodi in cui legislazione e

<sup>5</sup> Su cui ampiamente N. COLAIANNI, *Sicurezza e prevenzione del terrorismo: il disagio della libertà*, in F. ALICINO (a cura di), *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello Stato laico*, cit., pp. 13, 54.

<sup>6</sup> Questa definizione è in particolare desunta da Corte cost., 7 aprile 1995, n. 115.

<sup>7</sup> Tanto più evidente alla luce di elementi pubblicamente rilevanti. Sul punto si veda, ad esempio, la risalente sentenza di Corte cost., 4 maggio 1970, n. 65, per cui la libertà di manifestazione del pensiero trova i suoi limiti «anche nella necessità di proteggere altri beni di rilievo costituzionale e nell'esigenza di prevenire e far cessare turbamenti della sicurezza pubblica, la cui tutela costituisce una finalità immanente del sistema».

<sup>8</sup> Corte cost., 27 marzo 1987, n. 77; 25 febbraio 1988, n. 218.

giurisprudenza hanno definito la sicurezza come una componente (essenziale, certo, ma pur sempre una componente) dell'ordine pubblico<sup>9</sup>.

Con l'inaugurazione del nuovo secolo la macchina normativa statale cambia rotta. Lo fa ridisegnando i confini concettuali della sicurezza, che si dilata fino a coincidere con l'ordine pubblico<sup>10</sup>. Di più, con riferimento alle odierne forme di terrorismo internazionale, lo sostituiscono sotto la pressione di esigenze securitarie di impianto preventivo. In un circuito semantico ad effetti legali, queste esigenze si soggettivizzano: portano a esaltare le percezioni personali della sicurezza, a loro volta condizionate da un diffuso sentimento di paura dai risvolti sorprendenti e paradossali. Uno, ad esempio, vede il livello di sicurezza pubblica raggiungere vette impensate sino a qualche anno fa; tanto che oggi l'Italia di fatto si attesta come uno dei paesi più sicuri al mondo<sup>11</sup>. Ma proprio in questo contesto e in questo periodo aumenta a dismisura l'angoscia individuale; quella in particolare fomentata dalla politica e dai media attraverso una narrazione ansiogena<sup>12</sup>. Spesso si traduce in nuovi dispositivi normativi

<sup>9</sup> Il che è evidente già dal contenuto della legge 22 maggio 1975, n. 152, «recante disposizioni a tutela dell'ordine pubblico». Sulla sicurezza pubblica come parte della più ampia categoria di ordine pubblico già G. DE VERO, voce *Sicurezza pubblica nel diritto penale*, in *Digesto delle discipline penalistiche*, UTET, Torino, 1997, p. 285.

<sup>10</sup> Il che è evidente già dalla titolazione di nuove disposizioni legislative. Si vedano, per esempio, quelle afferenti alla: legge 1 dicembre 2018, di «conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica»; legge 15 luglio 2009, n. 94, relativa alle «disposizioni in materia di sicurezza pubblica»; legge 18 aprile 2017, n. 48, di «conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, recante «disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città»; legge 26 marzo 2001, n. 128 relativa agli «interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini»; legge 24 luglio 2008, n. 125 di «conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica».

<sup>11</sup> Come emerge chiaramente dalla Relazione sull'amministrazione della giustizia del Primo Presidente della Cassazione del 21 gennaio 2022 ([www.csm.it/documents/21768/5592339/inaugurazione+anno+giudiziario+intervento+orale+primo+presidente+cassazione+2022.pdf/fe17a98c-fb9b-8bf4-0f80-90b65bf3fbdc](http://www.csm.it/documents/21768/5592339/inaugurazione+anno+giudiziario+intervento+orale+primo+presidente+cassazione+2022.pdf/fe17a98c-fb9b-8bf4-0f80-90b65bf3fbdc) ultimo accesso 18 novembre 2023) nonché dall'Analisi criminale 2022 del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale della Polizia Criminale ([www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-12/consuntivo\\_annuale\\_2022\\_sacoscad\\_28-12-22.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-12/consuntivo_annuale_2022_sacoscad_28-12-22.pdf) ultimo accesso 18 novembre 2023).

<sup>12</sup> Come emerge chiaramente dall'indagine (frutto del Protocollo d'intesa sottoscritto dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale della Polizia Criminale e) dall'Eurispes, *La criminalità: tra realtà e rappresentazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2023.



scritti sull'onda di fatti di cronaca di elevata risonanza mediatica ed emozionale. Lo sono, per fare un esempio recente, i decreti e i disegni di legge sponsorizzati dall'attuale compagine governativa. Comprendono anche il "pacchetto" di provvedimenti del 16 novembre 2023 recante, inutile dirlo, nuove «disposizioni in materia di sicurezza pubblica»<sup>13</sup>.

Il loro impatto è tale che la sicurezza percepita si maschera come contingente arrivando ad essere legalmente assimilata all'autorità dei diritti fondamentali. Resta che, sul piano delle tutele, talvolta si muove in direzione inversa: le prerogative individuali costituzionalmente riconosciute vengono compresse sotto il peso dell'ansia sociale che, in nome di questo modo di intendere la sicurezza, entra in modalità tirannica. Non si fa cioè scrupolo di cancellare alcuni diritti fondamentali che, in ossequio al principio di eguaglianza, dice di voler mettere al sicuro a favore di tutte le persone e indipendentemente dall'appartenenza.

Ad evitare questa distorsione regressiva soccorre l'analisi logico-giuridica, in cui la dimensione oggettiva della sicurezza si attesta sulla tutela dell'incolumità personale, aliena da irragionevoli e incoerenti attitudini securitarie. I limiti imposti in nome della sicurezza devono in altre parole essere legittimati in un orizzonte di concretezza. Quello informato alla tangibile e materiale tutela dei diritti individuali, definiti alla luce di ragionevoli interessi della collettività e nel quadro della legalità costituzionale. Si concepito, il bene della sicurezza può assumere un ruolo in sede giudiziale non solo come immunità da costrizioni nell'esercizio delle libertà, ossia come libertà negativa. Può anche indossare gli abiti della libertà positiva, come del resto impone uno dei motti fondativi del costituzionalismo occidentale per cui non c'è libertà senza sicurezza<sup>14</sup>.

Proprio le parabole storiche disegnate dal costituzionalismo insegnano anche che non si esclude l'inversione dei termini, per cui non c'è sicurezza senza libertà<sup>15</sup>. È bene, tuttavia, mantenere la prima sempre in posizione servente. In caso contrario i mezzi rischiano di sovrastare i fini: attraverso una ideologica impostazione della sicurezza si rischia di comprimere eccessivamente le

<sup>13</sup> Il testo del disegno di legge è allegato al comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 59 del 17 novembre 2023.

<sup>14</sup> Su cui, tra gli altri, A. PINTORE, *Non c'è libertà senza sicurezza*, in *Ragion pratica*, 2018, p. 102.

<sup>15</sup> Su cui, tra gli altri, M. BARBERIS, *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*, Il Mulino, Bologna, 2017.



libertà e i diritti fondamentali legittimando subdole e controproducenti tendenze. Quelle, ad esempio, improntate ad assicurare una pace terrificante: una convivenza surrettiziamente pacifica in quanto strumentalmente dominata dal timore, se non anche dal terrore, di essere vittima di un mondo percepito come insicuro. E, in questo ambiente informazionale<sup>16</sup>, difficilmente la sicurezza individuale giunge a dialogare laicamente con, per esempio, il diritto di propaganda della professione di fede e di manifestazione pubblica del culto. A impedirlo è una indistinta, indiscriminata securitizzazione della laicità e della libertà religiosa: quella che si abbatte su intere categorie di persone – solitamente le minoranze confessionali – con esiti del tutto incerti in termini di sicura e civile convivenza.

Intendiamoci, la sicurezza può anche assumere le fattezze del diritto, quello di essere e sentirmi sicuro. Ossia del diritto a veder assicurato l'esercizio delle mie libertà fondamentali, consapevoli che il loro godimento può essere ostacolato da altri individui, singoli o associati. Perciò, nel nome del diritto alla sicurezza non si esclude la possibilità di limitare, per esempio, la propaganda della professione di fede e la manifestazione pubblica del culto. Resta che queste limitazioni devono trovare posto in oggettive e costituzionali giustificazioni. Che, a loro volta, sussistono in presenza di validi obiettivi e nel rispetto del principio di proporzionalità, consentaneo a quello supremo di laicità<sup>17</sup>. Si tratta di parametri che, per restare all'esempio ora evocato, possono aiutare a comprendere se nel nome della sicurezza abbia o no senso rifiutare la concessione urbanistica alla costruzione di una moschea o sala di preghiera ovvero l'autorizzazione alla mutazione della destinazione d'uso di un immobile per istituire un luogo di culto<sup>18</sup>.

Insomma, la sicurezza può assumere le fattezze del diritto attraverso il

<sup>16</sup> Sulla nozione di "ambiente informazionale" L. FLORIDI, *The Fourth Revolution. How the Infosphere is Reshaping Human Reality*, Oxford University Press, Oxford, 2014, trad. it. a cura di M. DURANTE, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina, Milano, 2017, spec. p. 73.

<sup>17</sup> Su cui si vedano i contributi in A. CARDONE, M. CROCE (a cura di.), *30 anni di laicità dello Stato: fu vera gloria? Atti del Convegno di Firenze del 27 e 28 settembre 2019 nel trentennale della s.n. 203/1989 della Corte costituzionale*, Nessun Dogma. Iura, Roma, 2021.

<sup>18</sup> Per cui si rinvia a F. ALICINO, *Constitutional Democracy and Islam. The Legal Status of Muslims in Italy*, Routledge, London-New York, 2023, spec. pp. 129-134, e alla bibliografia ivi pure riportata.



bilanciamento tra beni costituzionalmente rilevanti. Un bilanciamento che, senza sorvolare sulla mischia delle esperienze empiriche e i dati di realtà, tenga conto di pericoli effettivi e contingenti. Inclusi quelli afferenti al terrorismo internazionale, rispetto al quale non bisogna però dimenticare che la pericolosità fa leva su una spiccata imprevedibilità, poliedricità ed ecletticità. Lo attesta, tra le altre, la caratteristica di rete sprovvista di organizzazione operante anche con l'ausilio di quella che si è definita come infosfera islamista: un ambiente informazionale a tendenza globale, attraverso cui l'eversione di ispirazione religiosa si palesa nella dimensione reale del mondo con azioni tanto imprevedibili quanto lesive e dannose. A ciò si aggiunge un'ampia zona grigia di fiancheggiatori che, sparsi per il globo terraqueo, a volte si scopre essere popolata da ambigui e generosi finanziatori<sup>19</sup>.

### 3. Le nuove frontiere del diritto alla sicurezza

Ciò aiuta a comprendere perché, alla luce di questo pericolo, il bene giuridico della sicurezza tenda ad imporsi come primario, con esigenze di tutela che valicano i confini domestici. La sicurezza da tutelare non è solo quella nazionale<sup>20</sup> o dello Stato<sup>21</sup>. Comprende anche atti «compiuti in altre regioni del mondo» e nondimeno perseguibili dall'autorità italiane quando «la condotta partecipativa sia commessa, in tutto o in parte, sul territorio italiano»<sup>22</sup>. Ad affermarlo è la Corte di Cassazione, stimolata nei casi specie dall'applicazione del codice penale, a cominciare dalla parte riempita dai nuovi reati di pericolo. Quelli, in particolare, codificati a partire dal decreto legge 18 ottobre 2001 (n. 374) che, a poche settimane dalla tragedia delle Torri gemelle, inaugura la tendenza del legislatore italiano verso «disposizioni urgenti per contrastare [e prevenire] il terrorismo internazionale»<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> *Ivi*, pp. 139-143.

<sup>20</sup> Art. 126, comma 1, Cost.

<sup>21</sup> Art. 117, comma 2, lett. d, Cost.

<sup>22</sup> Cass., Sez. I pen. 26 ottobre 2018 (data ud. 11 maggio 2018), n. 49128.

<sup>23</sup> Questi nuovi reati riguardano in particolare: gli associati a queste forme terroristiche (art. 270-ter c.p. introdotto dall'art. 11-bis del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374); l'atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi (art. 280-bis c.p. introdotto dall'art. 3 della legge 14 febbraio 2003, n. 34); l'arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quater c.p. introdotto

È il segno tangibile che in questi frangenti la stabilità mondiale si riflette su quella dello Stato e viceversa. In breve, il concetto di sicurezza si globalizza: globalizza il locale nel momento in cui localizza il globale<sup>24</sup>. Il che si riverbera sulle nuove tipologie di reati. Quelli inseriti nell'ordinamento attraverso una scansione temporale tragicamente ritmata dagli attacchi terroristici occorsi sul suolo europeo e occidentale a partire dal 2001 e che perdura anche nel tempo presente – come, tra l'altro, dimostra il citato disegno di legge del 16 novembre 2023, al cui art. 1 figurano ancora una volta proposte di «modifiche al codice penale in materia di delitti con finalità di terrorismo»<sup>25</sup>.

Questi reati, assestandosi su una soglia ultra-anticipatoria della tutela della sicurezza e della punibilità del soggetto, appaiono inediti anche rispetto a quelli introdotti per contrastare il terrorismo interno. D'altra parte, ciò risponde all'attitudine del legislatore dell'Unione europea (UE) che, in vista di contrastare e prevenire il nuovo terrorismo internazionale, allarga notevolmente la frontiera anticipatoria<sup>26</sup>. Lo fa mettendo in difficoltà la giurisdizione, chiamata a un'interpretazione che valga a riportare queste disposizioni nell'alveo della legalità costituzionale: una legalità impostata per impedire l'approdo alla “colpa d'autore” precedente la commissione del fatto.

Si spiegano così gli ultimi interventi del giudice apicale, impegnato a ridefinire tali ipotesi di reato, delimitandone l'ambito del penalmente afferrabile<sup>27</sup>. Di modo che la norma incriminatrice non colpisca fatti concretamente privi

dall'art. 15, c. 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144); l'addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale (art. 270-quinquies c.p. introdotto dall'art. 15, c. 1, del decreto-legge 2005/144); il possesso e la fabbricazione di documenti di identificazione falsi (art. 497-bis c.p. introdotto dall'art. 10, c. 4, del citato decreto-legge 2005/144); il finanziamento delle associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico (art. 270-bis così come riformulato dall'art. 11 del decreto-legge 2001/374).

<sup>24</sup> Il che spiega la dialettica relazione fra sicurezza, libertà e giustizia, come già operato dall'art. 3 del Trattato sull'Unione europea.

<sup>25</sup> Le modifiche interessano gli artt. 270-bis, 270-quinquies, 270-quinquies.2, 270-quinquies.3 c.p.

<sup>26</sup> Come dimostra, fra le altre, la Direttiva 2017/541, che pone l'obiettivo di criminalizzare pure l'addestramento passivo e i viaggi con finalità di terrorismo, quindi in ultima analisi l'intenzione.

<sup>27</sup> Si vedano, tra le altre, Cass., Sez. II pen., 7 febbraio 2023, n. 20193; Cass., Sez. II pen., 29 novembre 2022, n. 14885 (rv. 284348-01); Cass., Sez. VI pen., 23 febbraio 2018; Cass., Sez. I pen., 3 febbraio 2022, n. 25158 (rv. 283477-01); Cass., Sez. VI pen., 14 novembre 2016, n. 48001; Cass., Sez. II pen., 14 marzo 2019, n. 23168. Cfr. anche Cass. pen., Sez. V pen., 27 gennaio 2022, n. 17758 (rv. 283368-01).



di ogni connotato di pericolosità. Un'esigenza, questa, tanto più impellente se rapportata alle modalità e alle circostanze della custodia cautelare, che deve essere giustificata dall'esistenza dall'attuale e concreta possibilità di commettere delitti<sup>28</sup>. Il che si traduce nel bisogno di legare la responsabilità del soggetto incriminato alla dimostrazione della sua effettiva partecipazione al progetto-programma terroristico.

Si è consapevoli che questa partecipazione può concretarsi in condotte strumentali e di supporto logistico. Cionondimeno, in sede penale il contributo partecipativo non può essere interamente smaterializzato e soggettivizzato. Non può, ad esempio, essere desunto dal background cultural-religioso dell'individuo, dai suoi comportamenti confessionali né dalla sua mera adesione alle idee dell'ISIS o di *al-Qaeda*, privi di valenze causali rispetto all'attuazione di queste ideologie eversive<sup>29</sup>. Ma anche con siffatte avvertenze, non si mette del tutto al sicuro la tutela dei diritti fondamentali della persona, a cominciare da quelli legati alla religione.

Data la definizione di terrorismo come fornita dal diritto positivo<sup>30</sup> nonché l'ispirazione deistica delle sue odierne conformazioni, è conseguenziale che il diritto maggiormente esposto a rischio sia quello di libertà religiosa. Lo è soprattutto negli aspetti di partecipazione al culto che, ai sensi delle disposizioni costituzionali, può anche assumere le forme della «propaganda» (art. 19 Cost.). In questo modo, l'apparato penal-preventivo si posiziona sulla sottile linea fenomenologica che separa la propaganda della fede dalla partecipazione all'associazione terroristica<sup>31</sup>. Se infatti si parte dal presupposto che sia la re-

<sup>28</sup> Corte cost., 20 giugno 2008, n. 225.

<sup>29</sup> Su cui diffusamente Cass. pen., 19 dicembre 2017, n. 14503, ma anche Cass. pen., 23 febbraio 2018, n. 40348.

<sup>30</sup> Il riferimento è in particolare all'art. 270-sexies c.p. per cui sono «considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia».

<sup>31</sup> Libertà tutelate al massimo livello costituzionale, come attesta l'art. 19 Cost., i cui relativi comportamenti quando esulano da questo ambito di tutela sono eventualmente perseguibili ma solo ex art. 414 (comma 4) c.p.



ligione nella sua connotazione fanatica e integralista alla base di questa forma di eversione, per contrastare e possibilmente prevenire la formazione di cellule terroristiche può sembrare ragionevole intervenire nei luoghi in cui può essere coltivata: moschee e sale di preghiera, ma anche il web e le piattaforme socio-informatiche. Gli indizi che legittimano questa posizione afferiscono alla concezione e all'ideologia religiosa. Le stesse che, però, si candidano ad essere tutelate in massimo grado attraverso gli artt. 19 Cost., 9 CEDU e 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE; che disciplinano la libertà di pensiero, di coscienza e di religione<sup>32</sup>.

Motivo per cui la giurisprudenza, consapevole della delicatezza dei confini fra contrasto al terrorismo internazionale e tutela di queste libertà, non manca di segnare il limite dell'intervento repressivo. E senza per questo ridimensionare le esigenze di prevenzione. Tanto è vero che se la soglia del penalmente rilevante, pur arretrata al massimo, non è superabile, in alternativa si può ricorrere alle misure preventive. Quelle afferenti al codice antimafia che, con il decreto legge 18 febbraio 2015 (n. 7) approvato dopo le stragi di Parigi dello stesso anno, sono non a caso considerate come succedanee dei suddetti reati di pericolo<sup>33</sup>.

#### **4. Prevenire, reprimere, deradicalizzare**

Sperimentate nella lunga e dolorosa palestra della lotta all'eversione politica della seconda metà secolo scorso e alle varie forme di criminalità organizzata, l'applicabilità di tali misure prende le mosse da una premessa: i crimini, prima che repressi, vanno prevenuti. Ciò significa che la dimensione sanzionatoria e afflittiva, pure presente, è una conseguenza collaterale di provvedimenti il cui scopo principale è il controllo, per il futuro, della pericolosità sociale di una persona, non già la sua punizione per quello che ha compiuto in passato. Si evidenziano così i profili critici di tali misure, che tendono a cancellare i confini

<sup>32</sup> Cass., 19 dicembre 2017, n. 14503.

<sup>33</sup> Si tratta di misure di cui al d.lgs. 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.



identitari fra prevenzione e repressione<sup>34</sup>.

La loro fluidità emerge anche dalle prescrizioni che, ravvisate dal giudice della prevenzione come necessarie, possono informarsi a specifici profili di pericolosità del radicalismo islamista. Possono, ad esempio, spingersi sino al punto da superare la logica negativa del divieto (*non facere*) per entrare in quella positiva (*facere*). Di modo che, quando individuata una minaccia di siffatta natura, soggetti sottoposti alle misure preventive possono essere indotti a seguire percorsi di deradicalizzazione<sup>35</sup>.

Va detto che, poiché definita da un'autorità giudiziaria, la deradicalizzazione con le misure di prevenzione deve essere improntata esclusivamente alla dimensione costituzionale dell'ordinamento statale. Deve cioè tendere a una forma di rieducazione che, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 27 Cost., esclude la pena ma si raccorda con la sorveglianza e il controllo preventivi. Per questo non deve lambire ambiti spirituali e teologici: la deradicalizzazione deve stimolare ad accettare non le Verità (sovrasensibili) della religione, bensì le verità (relative e fallibili) della Costituzione. Verità che, non ponendosi sulla mischia delle esperienze concrete, si assoggettano a un quotidiano, ragionevole e analitico controllo per prova ed errore *sine praeiudicio melioris sententiae*.

Ciò, va detto, non esclude altri percorsi di rieducazione che, prevenendo un ruolo attivo delle comunità religiose e dei leader musulmani, si giustifichino in base a presupposti socio-politici e culturali improntati, ad esempio, all'Islam moderato: ad una interpretazione delle fonti religiose che, afferenti alla lunga tradizione musulmana, sia compatibile con il pluralismo democratico e la pacifica convivenza. Ma questi percorsi non si addicono alle misure

<sup>34</sup> Lo sottolinea, tra le altre, la sentenza *De Tommaso* della CEDU del 23 febbraio 2017, che ha condannato l'Italia per l'insufficiente delimitazione degli obblighi di «vivere onestamente» e «rispettare le leggi» in relazione all'art. 2 prot. 4 CEDU. Sottolineando la violazione del principio di prevedibilità e tassatività della condotta da cui consegue la limitazione della libertà personale, anche la Corte costituzionale (27 febbraio 2019, n. 25) ha registrato la vaghezza, indeterminatezza e non prevedibilità delle prescrizioni imposte con la misura della sorveglianza speciale ex art. 75, comma 2, d.lgs. n. 159/2011.

<sup>35</sup> Su cui già Tribunale di Bari, 3 aprile 2017, n. 71; Corte d'appello di Bari, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 85; Corte appello Bari sez. IV, 19 febbraio 2019, n. 4. Si veda anche Parlamento dell'UE, *Risoluzione sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte di organizzazioni terroristiche*, 25 novembre 2015, 2015/2063(INI).

di prevenzione, con le quali lo Stato, attraverso l'autorità giudiziaria, non può invadere un campo, quello confessionale, che gli è precluso dal principio di laicità. Un principio che si riverbera nel secolare pilastro della tutela della sicurezza statale, la quale non può essere sostenuta da obbligazioni di carattere religioso. In breve, queste obbligazioni non possono essere imposte «come mezzo al fine dello Stato»<sup>36</sup>.

Si aggiunga che per “rieducare” il radicalizzato ad una forma di Islam moderato si dovrebbe ricorrere all'ausilio di rappresentanti delle organizzazioni musulmane, rispetto alle quali la disciplina di raccordo fra Stato e queste confessioni presenta non poche difficoltà. Quelle in particolare allevate nel silenzio del Parlamento, incapace di consegnare al Paese una legge sulla libertà religiosa attuativa dei principi e delle regole costituzionali<sup>37</sup>. Un silenzio assordante in quanto amplificato dai vuoti creati dalla legislazione sui culti ammessi del 1929-30<sup>38</sup> e dalla prassi sviluppata attorno alla bilateralità pattizia di cui agli artt. 7 (cpv) e 8 (comma 3) Cost. Tanto che dalle loro spore germinano diseconomie esterne: nel momento in cui lo Stato riconosce facoltà e benefici alla Chiesa cattolica e a una ristretta cerchia di altre confessioni provviste di intese ex art. 8.3 Cost., produce esternalità negative a danno di tutte le altre. Diseconomie esterne tanto più evidenti se riferite a gruppi di insediamento non risalente, come le organizzazioni musulmane che, ad eccezione di una<sup>39</sup>, ad oggi non sono riconosciute neanche ai sensi della legislazione degli anni Trenta del secolo scorso<sup>40</sup>.

Si aggiunga che queste difficoltà sono acute dall'allarme terroristico e dall'emergenza immigratoria che, attraverso una mediatica politicizzazione, si riverberano in alcuni eventi giurisprudenziali. Uno, ad esempio, è stato defini-

<sup>36</sup> Corte cost. 8 ottobre 1996, n. 334.

<sup>37</sup> Su cui R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (Prefazione: G. AMATO), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>38</sup> Legge 24 giugno 1929, n. 1159, e relativo regio decreto n. 289/1930.

<sup>39</sup> L'associazione afferente al Centro islamico culturale d'Italia al quale, con D.P.R. 21 dicembre 1974, n. 712, è stata riconosciuta la personalità giuridica, contestualmente all'approvazione dello statuto.

<sup>40</sup> Come si è cercato di dimostrare in F. ALICINO, *Constitutional Democracy and Islam. The Legal Status of Muslims in Italy*, cit., spec. pp. 121-184.



to dalla sentenza costituzionale del 2016 (n. 52), con la quale la Consulta riconosce ampi margini discrezionalità politica al Governo nell'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica. Una discrezionalità giustificata anche con un *obiter dictum* che, come si è illustrato in altra sede<sup>41</sup>, sebbene inserito in una decisione riguardante gli atei e l'ateismo, sembra essere stato scritto avendo lo sguardo rivolto verso la popolazione immigrata musulmana e il pericolo del terrorismo internazionale.

### 5. Un'organizzazione disorganizzata in nome dell'Islam

Emerge qui la capacità del terrorismo islamista di incarnare l'immagine dei briganti de *La grande paura del 1789* di George Lefebvre<sup>42</sup> o quella dei mitici nemici della Fortezza Bastiani del racconto di Dino Buzzati<sup>43</sup>: la sua presenza si percepisce anche, e a volte soprattutto, nell'assenza. Il che si riflette sulla difficoltà di giungere a una sua definizione sufficientemente condivisa. Tanto più difficile da realizzare quando l'attenzione si focalizza sul ruolo della religione, segnatamente l'Islam.

Sul punto le analisi oscillano fra due polarità concettuali. Una è presidiata da chi tende a ridurre la funzione della religione a mero pretesto per nascondere ragioni socio-politiche ed economiche che, in concreto, animano il terrore islamista. L'altro è occupato da chi sostiene che i musulmani, ancorché non tutti sovversivi, fanno comunque parte di una religione geneticamente vocata alla violenza. In posizione intermedia si pone chi si sofferma sul processo d'immigrazione, sui suoi risvolti geopolitici e generazionali.

Si tratta di analisi che, quando connesse con il fattore religioso, portano a risultati antitetici, come quelli sintetizzati dalle celebri formule dell'islamizzazione del radicalismo e della radicalizzazione dell'Islam: qui è l'esclusione sociale dei musulmani nati e cresciuti in Occidente ad aver creato generazioni di potenziali radicalizzati<sup>44</sup>; lì versioni violente della credenza religiosa si presentano con il vestito del riscatto e della rivendicazione di giovani immigrati di

<sup>41</sup> F. ALICINO, *The Legal Treatment of Muslims in Italy in the Age of Fear and Insecurity*, in *Journal of Law and Religion*, 2022, 37(3), pp. 478-500. doi:10.1017/jlr.2022.42.

<sup>42</sup> Einaudi, Torino, 1973.

<sup>43</sup> *Il deserto dei Tartari*, Rizzoli, Milano, 1940.

<sup>44</sup> G. KEPEL, *Terreur dans l'Hexagon. Genèse du djihad français*, Gallimard, Paris, 2015.



terza o quarta generazione. In entrambi i casi si opta per la soluzione islamista solo perché sul mercato della rivolta radicale non v'è niente di più chiaro, certo e definitivo<sup>45</sup>. Le due argomentazioni sembrano perciò rievocare due facce della stessa medaglia. Quella coniata e diffusa in date esperienze statali ed europee, sovente coincidenti con ex potenze coloniali. Motivo per cui queste tesi perdono gran parte delle capacità descrittive quando rapportate alle dimensioni transazionali e intergenerazionali delle odierne forme di terrorismo islamista e ai suoi caratteri socio-politici ed economici: dimensioni e caratteri che si colorano diversamente a seconda dell'area di provenienza e dell'ideologia dei gruppi eversivi volta in volta considerati. Ne consegue la necessità di adottare un approccio differente, come quello che si focalizza su una duttile e malleabile forma di violento radicalismo, giustificato con il ricorso alla religione.

Ciò quantomeno contestualizza il ruolo dell'Islam, aiutando in primo luogo a comprendere formule e strutture ricorrenti nelle varie configurazioni di terrorismo internazionale, le loro molteplici sfaccettature. Tra queste spicca la tendenza ad attingere alla millenaria tradizione musulmana, estraendo da essa slogan e vessilli tematici elementari ed efficaci: tutti possono accedervi senza grandi risorse intellettuali, capacità linguistiche e, cosa più sorprendente, indipendentemente dall'ambiente socio-culturale di riferimento. La chiamata dell'estremismo è tale da favorire la trasformazione di anonimi individui (gli attentatori) ed elementi del quotidiano (i civili, i luoghi pubblici, i mezzi per commettere operazioni omicide) in moltiplicatori di paura, propaganda, proselitismo, reclutamento e addestramento – che, se del caso, si concreta con l'auto-reclutamento e l'auto-addestramento.

In questo contesto, pur intervenendo nell'ultima fase del processo di personale radicalizzazione, le motivazioni religiose finiscono per agire alla stregua di una coperta: piegata alle logiche comunicative di enti informativi a vocazione transnazionale<sup>46</sup>, s'insinua nella mente degli affiliati ammantando e dissimulando tutte le altre motivazioni. Il che serve anche a comprendere l'incontenibile determinazione nell'attuare i piani criminali, come sponsorizza-

<sup>45</sup> O. Roy, *Le djihad et la mort*, Seuil, Paris, 2016, trad. it. a cura di M. GUARESCHI, *Generazione ISIS. Chi sono i giovani che scelgono il Califfato e perché combattono*, Feltrinelli, Milano, 2017.

<sup>46</sup> Al-Qaeda, ISIS, Boko Haram, Jabhat al-Nusra, Hay'at Tahrir al-Sham, Hizb ut-Tahrir, Lashkar-e Taiba, Jaish-e-Mohammad e Hizb-ul-Mujahideen, per restare agli esempi più celebri.



ti da quella che si è definita come infosfera islamista: una macchina ideologica che, attraverso un ibrido utilizzo di nuovi e vecchi mezzi di comunicazione di massa, si pone in concorrenza con il vissuto concreto e reale degli aderenti; compresi quelli che aspirano a marcare la loro affiliazione con azioni tanto imprevedibili ed eclatanti quanto lesive e devastanti. E va pure ricordato che, sotto la falsa credenza di un'inflessibile lettura del Corano e delle altre fonti musulmane, la narrativa dell'infosfera islamista cambia continuamente le regole d'ingaggio e, di conseguenza, le modalità operative di intervento.

A spiegarlo è la Corte di Cassazione italiana, la cui giurisprudenza pone l'accento sulle strutture cellulari di queste forme di terrorismo. Sono in grado di rimodularsi secondo esigenze pratiche che, volta in volta, si presentano. Ne deriva una disorganizzata organizzazione che, non pianificata autoritativamente, si nutre di iniziative autonome dei singoli. Al punto che, se serve alla causa, non disdegna di ricorrere all'ingegno artigianale di raffazzonate cellule locali, improvvisati auto-addestrati, spaesati lupi solitari o *foreign fighters* di ritorno da presidii territoriali di improbabili califfati.

Potrebbe sembrare un elemento di fragilità o di debolezza. Al contrario, è un elemento di forza<sup>47</sup>.

## 6. Conclusioni e prospettive

Lo è perché questa forma di terrorismo non ha bisogno di articolazioni organizzative statiche né di stratagemmi sofisticati per l'assunzione di ruoli partecipativi. Fa leva sull'intensità della cifra ideologica per reclutare adepti anche soltanto incitando alla violenza: va attuata non già attraverso una pianificazione centralizzata, bensì per mezzo di scelte autonome dell'individuo. Il che vale anche per l'individuazione di avversari e vittime: ha la capacità di crearne dal nulla una platea sterminata, tale perché alla loro definizione concorre l'amorfa categoria di infedeli, la maggior parte dei quali sono civili inermi, facili da colpire ed eliminare. Da qui le principali differenze con il terrorismo politico.

Quello islamista non mira al cuore dello Stato, non è volto ad alzare il livello di scontro con gli organi di sicurezza, non indirizza la propria violen-

<sup>47</sup> Cass. 8 agosto 2018, n. 38208.



za verso nemici predefiniti. Si muove indistintamente contro tutti, compresi i musulmani che vivono e pregano la fede in modo differente. In questo modo, l'odierna forma di terrorismo internazionale incrementa la domanda di sicurezza elevandola a obiettivo prioritario. Come si è notato, la risposta degli ordinamenti statali e sovrastatali si articola in interventi eccezionali, quando non estemporanei, che tendono a (con)fondersi con quelli ordinari rendendo piuttosto ardua la distinzione fra gli uni e gli altri.

Ed ecco che, dallo sfondo delle relative vicende, emergono i paradossali e – per molti aspetti – salutari disagi delle libertà: quelle che non sempre sono volute da tutti, ma servono a tutti; che non necessariamente si reggono sul consenso popolare, ma sono elementi indispensabili per la vita di una qualsiasi democrazia costituzionale. Libertà che, da un lato ampliano la possibilità di scelte personali, dall'altro contengono e limitano le tendenze involute della democrazia, comprese quelle animate da ambigue nozioni di sicurezza e ordine pubblico.

La speranza è che tra questi disagi e ambiguità non prevalgano cinici interessi speculativi di imprenditori del consenso elettorale e mediatico, tanto più opachi quanto meno vocati alla migliore cultura giuridica occidentale. Quella laica, liberale e colta che, ponendo l'accento sulla ragionevole tutela dei diritti fondamentali, si rileva molto efficace anche in ottica di sicurezza, nel senso individuale e collettivo della formula.