

PREVENZIONE PERSONALE E TERRORISMO:  
PROFILI DI INSOSTENIBILITÀ DEL SISTEMA  
ATTUALE\*

**Criminalia**  
Annuario di scienze penalistiche

in disCrimen dal 24.5.2021

Serena Santini

SOMMARIO 1. Premessa: l'obiettivo dell'indagine. — 2. Il punto di partenza: l'analisi quanti-qualitativa della prevenzione del terrorismo "in action". — 3. L'ambito di applicazione soggettivo della fattispecie di pericolosità terroristica. — 3.1. La difficile esegesi della fattispecie preventiva. — 3.2. La fisionomia del potenziale terrorista. — 3.3. Gli "indici rivelatori" di pericolosità terroristica. — 3.3.1. L'adesione ideologica "pericolosa": i percorsi di radicalizzazione. — 3.3.2. I contatti con altri "potenziali terroristi". — 3.3.3. Le altre condotte sintomatiche di pericolosità terroristica. — 3.3.4. Il caso di Milano: quando le condotte non integrano gli estremi della fattispecie preventiva. — 4. Un primo problema sul tappeto: l'insostenibile...delimitazione dell'essere. Le intersezioni tra gli spazi della prevenzione e quelli della repressione. — 4.1. Le intersezioni *ex lege*. — 4.2. Le intersezioni *de facto*. — 4.3. Prima conclusione: la difficoltà di individuare uno spazio di operatività autonomo per la fattispecie di pericolosità terroristica. — 4.4. Seconda conclusione: il ruolo marginale delle misure personali di prevenzione del terrorismo. — 4.4.1. La prima "prova del nove". — 4.4.2. La seconda "prova del nove". — 4.4.3. La terza "prova del nove". — 5. Un secondo problema sul tappeto: l'insostenibile...incertezza dell'essere. Note dolenti sul giudizio di pericolosità sociale. — 6. Un terzo problema sul tappeto: l'insostenibile...indeterminatezza dell'essere. L'eccessiva imprevedibilità delle prescrizioni facoltative a c.d. contenuto libero. — 7. Spunti finali per un "secondo tempo" della ricerca.

## 1. Premessa: l'obiettivo dell'indagine

Le misure di prevenzione personali, un tempo impiegate per colpire le diverse forme di marginalità sociale<sup>1</sup> e antagonismo politico<sup>2</sup>, lungi dal divenire strumento

---

\* La presente ricerca è stata condotta grazie alla borsa di studio post-doc della Fondazione F.lli Confalonieri. Il testo è la versione più estesa del contributo in corso di pubblicazione su *Criminalia*, 2020.

<sup>1</sup> Per un'analisi diacronica delle misure di prevenzione personali nel nostro ordinamento a far data dalla loro "comparsa" con la c.d. legge Galvagno (n. 1339/1852), v. F. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione. Profili sostanziali*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 9 ss.; G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 259 ss.; L. LACCHÉ, *Uno "sguardo fugace". Le misure di prevenzione in Italia fra Ottocento e Novecento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2017, p. 413 ss.; I. MEREU, *Cenni storici sulle misure di prevenzione nell'Italia «liberale» (1852-1894)*, in *Le misure di prevenzione (Atti del convegno di Alghero)*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 197 ss.; D. PETRINI, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli, 1996, p. 1 ss.; ID, *Il sistema di prevenzione personale tra controllo sociale ed emarginazione*, in L. VIOLANTE (a cura di), *La criminalità*, Storia d'Italia, Annali, vol. 12, 1997, p. 892 ss.; B. SICLARI, *Le misure di prevenzione*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 4 ss.

<sup>2</sup> L'impiego delle misure di prevenzione (nella loro antica veste di misure di polizia) quale strumento di contrasto degli oppositori politici può essere fatto risalire al 1866, allorché il R.D. n. 2907 introdusse "i nemici dell'Unità d'Italia" tra i potenziali destinatari delle misure. Toccherà poi agli anarchici durante il governo Crispi e agli antifascisti durante la dittatura mussoliniana.

*retrò*, si sono via via fatte largo nei meandri del sistema, sino a divenire uno strumento ampiamente utilizzato nel contrasto a talune forme di devianza e criminalità<sup>3</sup>. Basti pensare al numero di proposte di applicazione di misure personali – e non solo patrimoniali – ogni anno formulate nei confronti dei soggetti indiziati di appartenere ad un’associazione di tipo mafioso: 506 nel solo arco temporale compreso tra il 2015 e il 2016<sup>4</sup>. Oppure, al fatto che, solo nel corso del 2019, il questore abbia ammonito<sup>5</sup> 1.298 indiziati del delitto di *stalking* e 1.243 “indiziati di violenza domestica”<sup>6</sup>. E l’elenco potrebbe continuare.

Del resto, nella stessa opinione parzialmente dissenziente alla nota sentenza della Corte EDU *De Tommaso c. Italia*, il giudice Pinto de Albuquerque rilevava come – stando ai dati forniti dal governo italiano – nel periodo compreso tra il 2005 e il 2013 fossero state applicate 30.511 misure di prevenzione personali.

<sup>3</sup> In tal senso F. BASILE, *Brevi considerazioni introduttive sulle misure di prevenzione*, in F. BASILE (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia. Aspetti sostanziali e aspetti procedurali*, *Giur. It.*, 6/2015, p. 1521. Parla di «mezzo ordinario di contrasto dei fenomeni criminali» anche M. BERTOLINO, *Diritti fondamentali e diritto penale della prevenzione nel paradigma dell’efficienza*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G.L. GATTA (a cura di), *La pena ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Giuffrè, Milano, p. 856. Emblematici in tal senso anche i dati forniti dalla recente ricerca condotta da E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire. Le misure di prevenzione personali tra accertamento della pericolosità e bilanciamento di interessi*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 400 ss. Stando a tale ricerca, in particolare, nel settennio compreso tra il 2012 e il 2018, nel solo “territorio milanese” sono state applicate 999 misure da parte del Tribunale.

<sup>4</sup> *Relazione Annuale sulle attività svolte dal Procuratore Nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo del 2017* (purtroppo non risultano disponibili, in versione integrale, dati più recenti), consultabile al link <https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2017/06/RELAZIONE-DNA-1.7.2015-30.6.2016.pdf>.

<sup>5</sup> Secondo la nozione fornita da F. BASILE, *Manuale delle misure di prevenzione*, cit., pp. 66-67, si tratta di una misura di prevenzione personale “atipica”, molto simile – quanto a contenuto ed effetti – all’avviso orale. Essa è disciplinata dall’art. 8 del d.l. 23.2.2009, n. 11 (conv., con modif., in l. 23.4.2009, n. 38) e dall’art. 3 del d.l. 14.8.2013, n. 93 (conv., con modif., in l. 15.10.2013, n. 119), che trovano applicazione, rispettivamente, nei confronti degli indiziati del delitto di *stalking* e nei casi in cui sia segnalato alle forze dell’ordine «un fatto che debba ritenersi riconducibile al reato di cui all’articolo 582, secondo comma, del codice penale, consumato o tentato, nell’ambito di violenza domestica»; ove per violenza domestica devono intendersi «tutti gli atti, non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all’interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o persone legate da relazione affettiva in corso o pregressa, indipendentemente dal fatto che l’autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima». Per approfondimenti su tale particolare misura, v. A. PITINO, *L’ammonimento amministrativo in caso di stalking e di violenza domestica. Profili teorici e giurisprudenziali*, in *Dir. pub.*, 2/2017, p. 399 ss.

<sup>6</sup> Dati forniti dal Ministero dell’Interno nella *Relazione al Parlamento sull’attività delle forze di Polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, 2019, p. 91, consultabile al sito [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

Ciò sembra potersi spiegare in ragione della capacità delle misure di prevenzione personali di sopperire, in maniera vicaria, a talune “disfunzioni” del sistema penale tradizionale: si tratta infatti di strumenti più immediati e agili<sup>7</sup>, svincolati dall’osservanza delle garanzie<sup>8</sup> e rigidità probatorie che governano il processo penale<sup>9</sup>.

Se questa tendenza ad una massiccia applicazione delle misure di prevenzione personali si registra in termini generali, vi è al contrario un sottosistema nel quale essa non sembra riscontrabile: quello delle misure personali di prevenzione del terrorismo. A dispetto dell’enorme fiducia accordata a tali strumenti dal legislatore nella nostrana “guerra al terrore”<sup>10</sup> – testimoniata dai numerosi interventi che, nel giro di pochi anni, hanno via via ampliato il *target* dei potenziali destinatari (*infra*, § 3) – assai esiguo risulta nella prassi l’utilizzo delle misure di prevenzione nei confronti di soggetti inquadrabili nella fattispecie di pericolosità terroristica di cui all’art. 4, lett. d), d.lgs. 159/2011 (in prosieguo: il “cod. antimafia”).

Per altro verso, l’utilizzo delle misure di prevenzione in materia di terrorismo, oltre a riproporre i consueti problemi che attanagliano tutto il *genus* della prevenzione personale – già da tempo denunciati da attenta dottrina<sup>11</sup> –, presenta profili di insostenibilità del tutto specifici ove parametrato al fenomeno terroristico.

---

<sup>7</sup> M. PELISSERO, *Contrasto al terrorismo internazionale e il diritto penale al limite*, in *Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali – Gli speciali QG*, 2016, p. 103.

<sup>8</sup> Formula una riflessione analoga anche A. MARTINI, *Essere pericolosi. Giudizi soggettivi e misure personali*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 83: «la fiducia nelle misure di prevenzione è ispirata piuttosto da un sentimento pratico. Esse sopravvivono e, anzi, prosperano, perché paiono utili, rispetto ad una politica criminale altrimenti resa imbelles dalle inefficienze del processo, chiamate a supplire a sue manchevolezze e limiti». Perviene alla medesima valutazione T. PADOVANI, *Fatto e pericolosità*, in M. PAVARINI, L. STORTONI (a cura di), *Pericolosità e giustizia penale*, Bononia University Press, 2013, p. 126, il quale – con un’efficace metafora – sostiene che «le misure di prevenzione prevengono, prima di tutto, e surrogano le deficienze, le insufficienze, i ritardi del sistema processuale; come un idraulico di emergenza che interviene a qualsiasi ora, ma presenta un conto salato».

<sup>9</sup> In tal senso già A. BARGI, *L’accertamento della pericolosità nelle misure di prevenzione. Profili sistematici e rapporti con il processo penale*, Jovene, Napoli, 1988, p. 16.

<sup>10</sup> Per una sottolineatura di tale “fiducia” (...e per alcuni dubbi sul fatto che essa sia ben riposta), v. M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2017, p. 442 ss.; D. PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, in *Dir. pen. proc.*, 11/2019, p. 1531 ss.

<sup>11</sup> Alla quale non possiamo far altro che rimandare per ragioni di spazio nonché per le limitate forze di chi scrive. Sul punto, *ex multis*, anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici, F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante-delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, in AA. VV., *Le misure di prevenzione*, Atti del Convegno di Studi “Enrico de Nicola”, Milano, 1975, p. 29 ss.; E. GALLO, voce *Misure di prevenzione*, in *Enciclopedia Giuridica*, XX, 1990; F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale del sistema di prevenzione ante delictum*, in *Criminalia*, 2017, p. 133 ss.; D. PETRINI, *La prevenzione inutile*,

In particolare, le tesi che cercheremo di dimostrare con il presente lavoro possono essere sinteticamente formulate nei seguenti termini:

a) l'attuale formulazione della fattispecie di pericolosità terroristica sconta numerosi difetti che la rendono, da un lato, una fattispecie “*in cerca d'autore*” e, dall'altro, “*recessiva*” nell'adempimento della funzione preventiva rispetto alle corrispondenti fattispecie incriminatrici nonché agli altri strumenti atipici di prevenzione;

b) il giudizio di pericolosità dei potenziali terroristi sconta un margine di incertezza ancora superiore a quello che intrinsecamente accompagna tutti i giudizi prognostici;

c) le conseguenze che discendono dall'applicazione della sorveglianza speciale difettano, in parte, di una connessione razionale con lo scopo perseguito e, in parte, del quoziente minimo di prevedibilità necessario a renderle legittime;

d) la mancata previsione di un ventaglio di istituti graduati in relazione alle diverse condotte sintomatiche di pericolosità terroristica rischia, in concreto, di condurre a risultati sproporzionati.

L'obiettivo che si pone la presente indagine non è certo quello di auspicare il *boom*<sup>12</sup> applicativo di tali misure anche nel settore del contrasto al terrorismo – che, al contrario, riteniamo debba essere fronteggiato con gli strumenti e le garanzie proprie del diritto e del processo penale<sup>13</sup> –, ma di sondarne a fondo gli attuali difetti, sì da proporre in futuro, ove ne avremo l'occasione, alcuni correttivi seriamente sperimentabili nell'ottica della costruzione di un sistema preventivo *sostenibile*, vale a dire sì efficace, ma al contempo proporzionato e legittimo al metro della tutela dei diritti fondamentali.

Prima di iniziare, tre piccole postille.

La *prima*. La scelta di prendere in prestito il concetto di *sostenibilità/insostenibilità* dalle scienze ambientali, economiche e sociali nasce dall'idea che esso ben si presti, anche sul terreno della giustizia preventiva, a costituire un valido parametro alla stregua del quale valutare la capacità di tenuta del sistema: in *negativo*, infatti, è in grado di indicare le note dolenti della prevenzione personale del terrorismo tanto sul piano

---

cit.; D. PULITANÒ, *Misure di prevenzione e problema della prevenzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2017, p. 515 ss.

<sup>12</sup> La felice espressione è di F. BASILE, *Brevi considerazioni introduttive*, cit., p. 1521.

<sup>13</sup> Sul punto v. le riflessioni di F. VIGANÒ, *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 679 ss.

della ragionevolezza, quanto su quello della tutela dei diritti fondamentali; in *positivo*, il suo auspicabile paradigma di sviluppo.

La *seconda*. Le critiche che saranno rivolte al sistema di prevenzione personale del terrorismo non investono, ovviamente, la gravità e la serietà del fenomeno che esso mira a fronteggiare: non si intende cioè sminuire la pericolosità terroristica, ma fare un “*j'accuse*” di alcune strategie scelte per prevenirla.

La *terza*. La prospettiva d'analisi che, in questa sede, si è scelto di adottare è – ci si passi il termine – di “*Realgiuridik*”, vale a dire basata su una concreta pragmaticità: non affronteremo, quindi, il tema della compatibilità costituzionale (e convenzionale) delle misure di prevenzione personali – tema che, per il vero, ha perso parte del suo mordente dopo le recenti sentenze della Corte EDU e della Corte costituzionale<sup>14</sup> –, assumendo per vero il dato – forse non ideale, ma certamente reale<sup>15</sup> – della impossibilità di rinunciare, *rebus sic stantibus*, alle misure di prevenzione personali del terrorismo<sup>16</sup>.

## 2. Il punto di partenza: l'analisi quanti-qualitativa della prevenzione del terrorismo “*in action*”

Un tempo “di nicchia”, il dibattito in materia di misure di prevenzione ha oggi raggiunto dimensioni sconfinata, al punto da fare il suo ingresso persino nei manuali universitari<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup>Tali sentenze, infatti, hanno riconosciuto la piena legittimità di tali istituti. Il riferimento è, rispettivamente, a Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit. (sulla quale, per tutti, F. BASILE, *Quale futuro per le misure di prevenzione dopo le sentenze De Tommaso e Paternò*, in *Giur. it.*, 2/2018, p. 455 ss.; F. VIGANÒ, *La Corte di Strasburgo assesta un duro colpo alla disciplina italiana delle misure di prevenzione*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2017) e a Corte cost., sent. 24.1.2019, n. 24 (con nota, *ex multis*, di S. FINOCCHIARO, *Due pronunce della Corte costituzionale in tema di principio di legalità e misure di prevenzione a seguito della sentenza de Tommaso della Corte Edu*, in *Dir. pen. cont.*, 4.3.2019; V. MAIELLO, *La prevenzione ante delictum da pericolosità generica al bivio tra legalità costituzionale e interpretazione tassativizzante*, in *Giur. cost.*, 1/2019, p. 332 ss.; F. MAZZACUVA, *L'uno due dalla Consulta alla disciplina delle misure di prevenzione: punto di arrivo o principio di un ricollocamento sui binari costituzionali?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, p. 987 ss.).

<sup>15</sup>Evidenza criticamente come negli ultimi anni si sia «saldamente affermata l'idea della imprescindibilità di questo “moderno” strumento di contrasto» M. GERESA-GASTALDO, *Misure di prevenzione e pericolosità sociale: l'incolmabile deficit di legalità della giurisdizione senza fatto*, in *Dir. pen. cont.*, 3.12.2015, p. 2.

<sup>16</sup>Definiscono parimenti irrealistica la prospettiva di abbandonare le misure di prevenzione in generale, M. PELISSERO, *La legislazione antiterrorismo. Il prototipo del diritto penale del nemico tra garanzie e rischi di espansione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2020, p. 765; F. VIGANÒ, *La neutralizzazione del delinquente pericoloso nell'ordinamento italiano*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, p. 1356 ss.

<sup>17</sup>Come aveva auspicato F. VIGANÒ, *La neutralizzazione del delinquente pericoloso*, cit., p. 1357.

Quale contributo, dunque, ancora aggiungere ad un tema così *trendy*? Proprio partendo da tale interrogativo è nata la scelta di affrontare il tema in una prospettiva un po' insolita, *i.e.* l'analisi – quantitativa e qualitativa – del diritto vivente in relazione allo specifico ambito della prevenzione personale del terrorismo.

Il punto di partenza delle riflessioni che seguiranno è segnato, infatti, da un'indagine sulla prassi applicativa, svolta nei mesi addietro, con l'obiettivo di operare una "mappatura", a livello nazionale, dello stato dell'arte in materia. Va subito detto che l'obiettivo è stato centrato solo in parte, in quanto abbiamo dovuto scontrarci con due ostacoli: *i)* l'oggettiva esiguità quantitativa dei provvedimenti applicativi, come meglio evidenzieremo in seguito (*infra*, § 4.1.1); *ii)* la scarsa circolazione, a livello scientifico, di tali provvedimenti, anche in considerazione di comprensibili esigenze di riservatezza.

Al netto di tali ostacoli, il campione reperito ed analizzato, ancorché verosimilmente parziale, appare comunque idoneo a fornire una fotografia realistica – anche per la eterogenea provenienza geografica dei provvedimenti reperiti<sup>18</sup> – delle coordinate entro cui operano concretamente i meccanismi preventivi. Alla luce degli esiti di tale indagine, abbiamo poi provato ad evidenziare i principali difetti della prevenzione personale del terrorismo, affiancando alla ricostruzione teorica i riscontri empirici ottenuti. Nelle pagine che seguono, in definitiva, il lettore troverà un dialogo tra teoria e prassi, che ambisce ad essere la solida base sulla quale sviluppare più dettagliatamente, in futuro, alcuni correttivi sperimentabili in una prospettiva *de jure condendo*.

Da un punto di vista metodologico, la ricerca è stata condotta richiedendo la segnalazione di eventuali provvedimenti applicativi di misure di prevenzione in materia di terrorismo ai 26 Presidenti delle sezioni misure di prevenzione istituite presso i Tribunali dei capoluoghi dei distretti di Corte d'Appello, oltre ai Presidenti delle sezioni istituite presso i Tribunali circondariali di Trapani e Santa Maria Capua Vetere<sup>19</sup>, e al Procuratore aggiunto presso la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo (in prosieguo: la "DNA"), dott.ssa Maria Vittoria De Simone<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> I provvedimenti analizzati sono, infatti, riferibili a distinti distretti giudiziari e, nello specifico: Bari, Brescia, Milano, Palermo, Trapani, Vicenza.

<sup>19</sup> In capo a questi 28 Tribunali è, infatti, radicata la competenza in materia di misure di prevenzione a seguito della riforma operata dalla l. 17.10.2017, n. 161. Uno dei provvedimenti analizzati è stato, tuttavia, pronunciato dal Tribunale di Vicenza prima di tale modifica.

<sup>20</sup> A tutti i magistrati e le magistrato e ai loro collaboratori va, pertanto, il mio più sentito ringraziamento per il prezioso contributo alla ricerca. Peraltro, le riflessioni che seguiranno sono state ulteriormente impreziosite dal confronto con il dott. Maurizio Romanelli, al quale, parimenti, va un profondo ringraziamento per il proficuo scambio di opinioni.

L'esito di tale ricerca è consistito nel reperimento e nella susseguente analisi di 13 atti tra proposte, decreti e impugnazioni<sup>21</sup>, relativi ad 8 distinte vicende preventive ascrivibili all'arco temporale compreso tra il 2015 e il 2020<sup>22</sup>. In 7 di tali vicende, i giudici della prevenzione hanno inquadrato i proposti nell'ambito di applicazione della fattispecie di pericolosità terroristica<sup>23</sup>; in un caso, invece, la pericolosità del soggetto è stata sussunta nella diversa fattispecie di cui all'art. 1, lett. c), cod. antimafia, che attrae nell'orbita preventiva "coloro che, per il loro comportamento, debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto [...] che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo [...] la sicurezza o la tranquillità pubblica".

Prima di entrare nel vivo dell'analisi, si rende però necessaria una precisazione preliminare: il substrato fenomenologico al quale si riferiranno le considerazioni delle prossime pagine è circoscritto al terrorismo internazionale di matrice c.d. islamica<sup>24</sup>. Tale scelta di campo è imposta da due ordini di ragioni. In primo luogo, dall'esito dell'indagine condotta: tutti i provvedimenti reperiti vagliano, infatti, la pericolosità di soggetti che si rifanno a tale ispirazione ideologica<sup>25</sup>. In secondo luogo, nonostante

---

<sup>21</sup> In particolare, dei 28 Presidenti contattati, 3 ci hanno fornito i provvedimenti con i quali sono state applicate misure di prevenzione personali nei confronti di soggetti inquadrabili nella fattispecie di pericolosità terroristica; 7, invece, ci hanno restituito il dato negativo dell'assenza di provvedimenti applicativi del tipo da noi indagato: tale dato, tuttavia, deve considerarsi parimenti rilevante ai fini della nostra ricerca per le ragioni che esporremo in seguito (*infra*, § 4.1.1). La restante parte dei provvedimenti analizzati è stata fornita dalla dott.ssa De Simone. L'eventuale segnalazione di ulteriori provvedimenti rilevanti risulterà, peraltro, particolarmente proficua per il proseguimento della nostra ricerca.

<sup>22</sup> Per tutelare la riservatezza di tutti i soggetti coinvolti, non menzioneremo alcun elemento che potrebbe consentirne l'identificazione, ivi inclusi i numeri identificativi dei procedimenti. Tuttavia, per permettere al lettore di orientarsi nell'esposizione dei dati, ci riferiremo ai provvedimenti facendo riferimento al Tribunale o all'organo che li ha pronunciati.

<sup>23</sup> Va precisato che una delle vicende preventive analizzate non è ancora giunta a conclusione nel momento in cui scriviamo. Con riferimento a tale caso, infatti, abbiamo potuto analizzare solo la proposta formulata dalla DNA e il decreto con il quale il Tribunale di Palermo ha disposto l'applicazione dei provvedimenti d'urgenza di cui all'art. 9 cod. antimafia (temporaneo ritiro del passaporto e sospensione della validità di ogni altro documento equipollente ai fini dell'espatrio, nonché applicazione in vis provvisoria dell'obbligo di soggiorno).

<sup>24</sup> Come giustamente rileva A. SPATARO, *Politiche della sicurezza e diritti fondamentali*, in *Terrorismo internazionale*, cit., p. 168 ss., pare opportuno anteporre all'aggettivo "islamico" l'ulteriore aggettivo "cosiddetto", onde evitare l'utilizzo di espressioni che potrebbero contribuire ad una impropria generalizzazione oltreché ad una rappresentazione fuorviante del fenomeno

<sup>25</sup> Ad esempio, il fenomeno del «terrorismo di sinistra – area anarco-insurrezionalista e marxista-leninista» – come emerge dai dati forniti dalla Polizia di Stato e riferibili al 2019 – sembra essere fronteggiato facendo ricorso, sul versante del sistema preventivo, alle misure questorili (avviso orale e foglio di via), la cui applicazione si fonda su fattispecie di pericolosità comune dai presupposti meno stringenti rispetto alla fattispecie di pericolosità terroristica. Stando alla relazione, infatti, nel corso del 2019, sono

non siano certo scomparse forme di terrorismo connotate da un differente “credo politico”<sup>26</sup>, è il terrorismo c.d. islamico a catalizzare l’attenzione della collettività, dei media e dello stesso legislatore<sup>27</sup>, forse per la difficoltà di intercettare – nella sua fisionomia contemporanea – tale specifica forma di manifestazione delittuosa<sup>28</sup>.

### 3. L’ambito di applicazione soggettivo della fattispecie di pericolosità terroristica

Il primo profilo problematico che occorre affrontare attiene all’esatta determinazione dell’ambito di applicazione soggettivo della fattispecie di pericolosità terroristica tipizzata dall’art. 4, lett. d), cod. antimafia.

Tale ambito di applicazione è il risultato di una stratificazione legislativa che affonda le sue radici nella c.d. legge Reale<sup>29</sup> e che, a partire dal 2001, è stato progressivamente dilatato con l’obiettivo di adeguarsi alle sembianze del terrorista 4.0., sempre più lontano dall’idealtipo tradizionale del terrorista quale membro di un’organizzazione strutturata e sempre più riconducibile agli archetipi dei *foreign fighters* e dei lupi solitari. Apice di questa dilatazione è il biennio compreso tra il 2015

---

stati adottati nei confronti di tali “terroristi” 44 fogli di via e 5 avvisi orali (oltreché 17 provvedimenti di Divieto di accesso ad aree urbane, c.d. D.a.spo urbano); cfr. Polizia moderna, Dati 2019, pubblicati nel 2020, p. 35, consultabile al [link https://poliziamoderna.poliziadistato.it/](https://poliziamoderna.poliziadistato.it/).

<sup>26</sup> Al contrario, come sottolineato da una parte della dottrina, statistiche alla mano, «persino in questi anni gli attentati di ispirazione fondamentalista [islamica] sono stati in Europa assai meno numerosi degli attentati di diversa matrice e [...] questi ultimi, sommati tra loro, potrebbero aver causato più morti di quelli prodotti sul territorio del vecchio continente dalla “guerra santa del terrore”»: A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena*, in C. E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G. L. GATTA (a cura di), *La pena ancora: fra attualità e tradizione*, cit., p. 303. Tale dato risulta, peraltro, confermato dai dati forniti da Europol, *European Union terrorism situation and trend report (Te-sat) 2020*, disponibile sul sito [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu).

<sup>27</sup> Sulla relazione tra paura, terrorismo e politica v. le riflessioni di R. CORNELLI, *La politica della paura tra insicurezza urbana e terrorismo globale*, in *Criminalia*, 2017, p. 233 ss.

<sup>28</sup> La stessa *Relazione sulla politica dell’informazione per la sicurezza 2019* rilasciata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nel 2020, disponibile sul sito [www.sicurezzanazionale.gov.it](http://www.sicurezzanazionale.gov.it), definisce “prioritario” il contrasto alla minaccia terroristica di matrice jihadista (p. 75).

<sup>29</sup> L’art. 18 della l. 22.5.1975, n. 152 (nota come Legge Reale dal nome del suo promotore) – che estese l’ambito di applicazione delle misure di prevenzione previste dalle disposizioni antimafia del 1965 anche ai “sovversivi”, vale a dire coloro che “operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l’ordinamento dello Stato” attraverso la commissione di una serie di reati tassativamente elencati dalla norma – può, a tutti gli effetti, essere considerata la matrice dell’attuale fattispecie di pericolosità terroristica sia sotto il profilo della formulazione della fattispecie, sia sotto il profilo della tecnica legislativa impiegata: quando si trattò di inserire il “potenziale terrorista internazionale” tra i soggetti della prevenzione, infatti, il legislatore lo fece intervenendo direttamente sulla legge Reale.

e il 2017, allorquando il legislatore ha ritoccato la fattispecie di pericolosità terroristica sia *ratione personae*, attraverso l'inclusione dei *foreign fighters* e degli indiziati per un delitto di terrorismo, sia *ratione obiecti*, attraverso l'inclusione degli "atti esecutivi".

Oggi, dunque, la fattispecie di cui alla lett. d) dell'art. 4 cod. antimafia intercetta, alternativamente: a) atti preparatori obiettivamente rilevanti diretti alla commissione di un reato con finalità di terrorismo anche internazionale ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegua le finalità terroristiche di cui all'art. 270-*sexies* c.p.; b) atti esecutivi connotati dalla medesima tensione teleologica degli atti preparatori; c) indizi della commissione di un reato – consumato o tentato – con finalità di terrorismo *ex art. 51, co. 3-*quater*, c.p.p.*

Appare immediatamente intuitivo come le locuzioni impiegate dal legislatore – "atti preparatori obiettivamente rilevanti", "atti esecutivi" e "indizi" – siano concetti sfuggibili e sfuggenti, refrattari ad una precisa perimetrazione.

### 3.1 - *La difficile esegesi della fattispecie preventiva*

In effetti, l'analisi dello stato dell'arte in materia mostra come le conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza nel tentativo di riempire di contenuto tali concetti paiano tutt'altro che definitive: l'esegesi delle locuzioni impiegate dal legislatore – prive di un chiaro referente normativo – si rivela piuttosto complicata e finisce con l'assegnare ai giudici della prevenzione l'arduo compito di stabilire, caso per caso, se la condotta del proposto possa essere inquadrata nei confini mobili della categoria criminologica tipizzata dall'art. 4, lett. d), cod. antimafia.

Senza poter ripercorrere in questa sede l'ampio dibattito in materia, in via di estrema approssimazione esso ci pare riassumibile nei seguenti termini.

Quanto agli *atti preparatori*, essi vengono generalmente intesi quali atti che si collocano nella «anticamera del tentativo»<sup>30</sup>, vale a dire – stando alla celebre definizione fornita dalla Corte costituzionale<sup>31</sup> – quali atti che, pur non arrivando a segnare l'inizio dell'esecuzione di una fattispecie criminosa, «a partire dalla prima manifestazione esterna del proposito delittuoso, predispongono i *mezzi* e creano le *condizioni* per il

---

<sup>30</sup> Così R. ORLANDI, *Procedimento di prevenzione e presunzione di innocenza*, in *Cass. pen.*, 3/2019, p. 965. Sulla nozione di atti preparatori, v. anche le riflessioni di F. VIGANÒ, *Incriminatione di atti preparatori e principi costituzionali di garanzia nella vigente legislazione antiterrorismo*, in *ius17@unibo.it*, 2009, p. 172 ss.

<sup>31</sup> Il riferimento è alla nota sentenza Corte cost., 16.12.1980, n. 177.

delitto». In altre parole, l'atto preparatorio preventivamente rilevante si sostanzia nella «manifestazione esterna del proposito delittuoso che abbia un carattere strumentale rispetto alla realizzazione, non ancora iniziata, di una figura di reato»<sup>32</sup>.

L'attributo di obiettiva rilevanza, invece, evidenzia la necessità che l'atto sia *significativo* rispetto al fine delittuoso perseguito dall'agente<sup>33</sup>, con la conseguenza di dover espungere dall'ambito di applicazione della fattispecie preventiva tutti quegli atti che, pur lasciando trapelare l'intento, si rivelino insignificanti rispetto allo scopo<sup>34</sup>.

Al contrario, nella ricostruzione dell'atto preparatorio preventivamente rilevante non pare aver giocato alcun ruolo l'ulteriore indicazione fornita negli anni Ottanta dalla Corte costituzionale, relativa alla necessaria alterità tra gli atti preparatori e i delitti cui questi ultimi sono teleologicamente rivolti: secondo la Consulta, infatti, gli atti preparatori «in tanto possono venire in considerazione per l'applicazione di misure di prevenzione in quanto non costituiscano figure autonome di reato»<sup>35</sup>.

Nonostante gli sforzi ermeneutici, il concetto di atti preparatori – come pure il loro connotato della obiettiva rilevanza<sup>36</sup> – rimane tutto sommato “fumoso”, essendo solo chiara la sua limitazione in positivo: «tutto ciò che non è idoneo ed univoco appartiene all'area dell'atto preparatorio»<sup>37</sup>.

Quanto al riferimento agli *atti esecutivi*, introdotto nel 2017, esso per il vero non ha ancora assunto una vera e propria “identità preventiva”, né è stato oggetto di riflessioni approfondite *ad hoc*, sì che pare inevitabile volgere lo sguardo al diritto penale *stricto sensu* (e, in particolare, alle elaborazioni teoriche proposte in relazione al tentativo) per accennare ad una sua definizione. Assumendo per vero tale dato di partenza, l'atto esecutivo sarebbe l'atto tipico che corrisponde «almeno ad una parte

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Così Corte cost., n. 177/1980, cit. Nello stesso senso anche F. PALAZZO, *La recente legislazione penale*, III ed., Cedam, Padova, 1985, p. 274, che valorizza, in particolare, il profilo dell'adeguatezza che tali atti devono presentare.

<sup>34</sup> In tal senso E. GALLO, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 16.

<sup>35</sup> Così, ancora, Corte cost., n. 177/1980, cit.

<sup>36</sup> Critico in tal senso T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa University Press, Pisa, 2014, p. 23 che afferma come l'espressione “obiettivamente rilevanti” sia un «*flatus voci*, che evoca la serietà di un accertamento che è privo peraltro di canoni solidi di riferimento».

<sup>37</sup> T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., p. 273, il quale, peraltro, sottolinea che «l'area degli atti preparatori è concettualmente indelimitabile, è davvero infinita, poiché l'atto preparatorio può essere rappresentato da un atto remotissimo rispetto alla esecuzione del reato». Evidenziano la difficoltà di delimitare la nozione di atti preparatori anche M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., p. 454; A. MARTINI, *Il mito della pericolosità. Alla ricerca di un senso compiuto del sistema della prevenzione personale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2017, p. 545.

dello specifico modello di comportamento descritto nella norma incriminatrice di parte speciale»<sup>38</sup>, vale a dire il segmento di condotta dal quale possa dedursi la «direzione univoca dell'atto stesso a provocare proprio il risultato criminoso voluto dall'agente»<sup>39</sup>.

Infine, rispetto alla ricostruzione della nozione di *indizi* – concetto “importato” parimenti nel 2017 dalle molteplici fattispecie di pericolosità (prima fra tutte quella mafiosa) costruite attorno a tale nozione – si ripropongono qui le criticità già sollevate altrove dalla dottrina e imperniate sulla difficoltà di ricostruire la fattezze del concetto di indizi... “à la prevention”. In linea generale, può rilevarsi come la nozione di indizi in ambito preventivo sia tendenzialmente individuata dalla giurisprudenza levandoci qualcosa dagli indizi che rilevano in sede processual-penalistica<sup>40</sup>.

Secondo la ricostruzione prevalente, infatti, l'indizio rilevante ai fini dell'applicazione di una misura di prevenzione e l'indizio rilevante in sede penale differirebbero essenzialmente da un punto di vista quantitativo: *i.e.* la consistenza probatoria necessaria per ritenere integrato tale requisito<sup>41</sup>. Ciò sarebbe l'immediata conseguenza della diversa base legale delle due tipologie di ragionamento inferenziale<sup>42</sup>: nell'un caso l'art. 192 c.p.p., che, come noto, esige che gli indizi presentino il triplice carattere della gravità, precisione e concordanza; nel caso del procedimento di prevenzione, qualcosa di diverso, un *minus* non meglio precisato che si limita ad esigere che l'indizio sia certo e superi la soglia del mero sospetto<sup>43</sup>.

Peraltro, come è stato acutamente osservato<sup>44</sup>, in un tale quadro non pare nemmeno possa venire in aiuto la “lettura tassativizzante” offerta dalla giurisprudenza

---

<sup>38</sup> G. MARINUCCI, E. DOLCINI, G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, IX ed., Giuffrè, Milano, 2020, p. 521.

<sup>39</sup> Corte cost., n. 177/1980, cit.

<sup>40</sup> Parla di operazione “a levare” T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., p. 267.

<sup>41</sup> Sottolinea tale aspetto, tra i molti, S. FURFARO, *Rapporti tra processo penale e procedimento di prevenzione*, in *Arch. Pen.*, 2/2014, p. 11 per il quale «il termine *indizio* (e, di seguito, *indiziato*) [...] pare assumere, nella logica della prevenzione, connotazione grettamente quantitativa: come situazione non compiutamente provata, ma, nonostante ciò, meritevole appunto di attenzione».

<sup>42</sup> Cass., sez. II, 22.4.2020, n. 14704. Nello stesso senso, *ex multis*, Cass., sez. V, 15.3.2018, n. 17946; Cass., sez. II, 29.1.2014, n. 11956, le quali espressamente affermano che «gli indizi sulla cui base formulare il giudizio di pericolosità non devono necessariamente avere i caratteri di gravità, precisione e concordanza richiesti, per il processo penale, dall'art. 192 c.p.p.».

<sup>43</sup> Sul punto, v. le riflessioni di T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, cit., p. 269, che perviene alla conclusione per cui «deve trattarsi di indizi basati su un fatto che sia certo, ma sulla cui consistenza probatoria non possiamo dire in effetti nulla».

<sup>44</sup> In tal senso M. PELISSERO, *La legislazione antiterrorismo*, cit., p. 757.

con riferimento alle fattispecie di pericolosità comune<sup>45</sup>. Essa, infatti, non è «agevolmente prospettabile in relazione agli indiziati di terrorismo, sia perché il dettato normativo non offre spunti per sviluppare un’analoga interpretazione sia perché, anche a voler richiamare i precedenti penali del proposto», pare difficile «che questi possano essere ancorati a fatti espressivi della finalità di terrorismo»<sup>46</sup>.

D’altro canto, nessun ulteriore contributo definitorio viene fornito dai decreti qui analizzati: i giudici della prevenzione sembrano quasi “dare per scontata” la portata semantica e fattuale dei concetti impiegati dal legislatore, senza troppo soffermarsi sulla ricostruzione di tale presupposto e limitandosi, al più, a richiamare le nozioni elaborate dalla Corte costituzionale.

Da questa rapida ricostruzione appare evidente come, già “sulla carta”, le cose appaiano piuttosto complicate. Se, poi, scendiamo ad analizzare chi siano, in concreto, i soggetti inquadrati dai giudici della prevenzione in tale fattispecie di pericolosità e, soprattutto, quali siano le condotte valorizzate in tal senso, le cose si complicano ancora di più.

### 3.2 - *La fisionomia del potenziale terrorista*

Cominciando da un’analisi, per così dire, anagrafica dei soggetti attratti nell’orbita della fattispecie di pericolosità terroristica, sono quattro, in particolare, i dati che ci pare opportuno evidenziare.

In *primo* luogo, i contesti di vita dei proposti non paiono potersi qualificare né in termini di marginalità sociale né in termini di illegalità. In 6 casi su 7, infatti, ci troviamo di fronte a cittadini italiani e a stranieri legalmente residenti o soggiornanti sul territorio, ben inseriti all’interno del tessuto socioeconomico ed il cui contesto familiare viene valutato in termini positivi<sup>47</sup>. Di questi, 6 soggetti svolgevano regolare

---

<sup>45</sup> Sugli sforzi di tassativizzazione della giurisprudenza v. F. BASILE, *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione: Strasburgo chiama, Roma risponde*, in *Dir. pen. cont.*, 20.7.2018; nonché, in senso parzialmente critico, F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 146 ss.

<sup>46</sup> M. PELISSERO, *La legislazione antiterrorismo*, cit., p. 757.

<sup>47</sup> Emblematiche, in tal senso, le valutazioni effettuate dalla Corte d’Appello di Bari in una delle vicende: il proposto «è persona che, ancora durante il corso degli accertamenti [...], aveva un’occupazione regolare e remunerativa, ed aveva creato un nuovo nucleo familiare, e non è quindi un soggetto marginale sul piano economico-sociale e familiare. Non lo è neppure sul piano culturale: ha conseguito

attività lavorativa al momento dell'applicazione della sorveglianza speciale, mentre un proposto stava frequentando un corso post-universitario munito di borsa di studio.

Il *secondo* dato: in 6 casi su 7, i “sospetti terroristi” sono soggetti incensurati che, all'atto dell'applicazione della misura di prevenzione, non avevano precedenti penali. Un solo caso, infatti, ha riguardato un individuo che, al momento della proposta, stava scontando una condanna passata in giudicato per il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina *ex art. 12, co. 3-bis, d.lgs. 286/1998*.

Tra l'altro, vale la pena sottolineare come l'unico caso che ha visto coinvolto un soggetto che presentava tratti più affini al “comune” destinatario di misure di prevenzione – *background* criminale, assenza di regolare attività lavorativa, difficoltà di inclusione – sia proprio quella “ottava vicenda preventiva” in cui il proposto non è stato inquadrato nella fattispecie di pericolosità qualificata, ma in quella comune di cui all'art. 1, lett. c), cod. antimafia.

Questi primi due dati – estraneità ad un contesto di marginalità e sostanziale assenza di precedenti penali – si pongono in netta controtendenza rispetto a quanto è possibile osservare in altri ambiti della prevenzione personale. Come evidenziato anche da recenti studi<sup>48</sup>, infatti, fuori dalla materia del terrorismo, l'intervento preventivo tende a colpire, in un numero significativo di casi, individui già provvisti di un nutrito “*curriculum* criminale”; *curriculum* che peraltro svolge, come meglio si evidenzierà in seguito (*infra*, § 5), un ruolo fondamentale nella fase di valutazione della pericolosità del proposto. Proprio tale differenza, d'altro canto, come meglio sottolineeremo, segna la cifra propria di difficoltà del giudizio prognostico di pericolosità terroristica.

La diversità ora evidenziata potrebbe giustificarsi in ragione della peculiare marcatura ideologica che contraddistingue la fattispecie di pericolosità in commento. Senza poterci soffermare, in questa sede, su un'analisi socio-criminologica sul punto, ci basti sottolineare come l'ideologia terroristica ben si presti ad attrarre individui mai entrati in precedenza in circuiti delinquenziali. Tale dato, del resto, viene valorizzato anche da uno dei provvedimenti analizzati, nel quale si evidenzia che: «dati di esperienza del passato recente e non, oltre che del periodo presente, indicano che persone talvolta munite anche di elevato livello di cultura, e/o pienamente inserite nel

---

il diploma di maturità del liceo scientifico ed aveva iniziato gli studi universitari, ed anche dal complesso delle sue comunicazioni, ivi comprese quelle monitorate in questo processo, si desume chiaramente un livello d'istruzione e culturale probabilmente superiore alla media».

<sup>48</sup> In tal senso anche gli esiti della ricerca condotta da E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 419 ss.

contesto sociale di riferimento, compresi stranieri di c.d. seconda (o terza) generazione, si sono rese protagoniste di atti di terrorismo interno e internazionale, talvolta apparentemente in modo inaspettato e da sole (è il caso dei c.d. cani sciolti) o insieme a pochi altri, oppure hanno aderito a gruppi estremistici, in particolare, dell'Islam più radicale, recandosi a combattere lì dove opera(va) il DAESH (è il caso dei c.d. *foreign fighters*)»<sup>49</sup>.

Il *terzo*, e forse più rilevante dato, attiene alla tendenziale sovrapposizione tra la qualifica di proposto e quella di indagato/imputato: in 5 vicende su 7, infatti, i destinatari delle misure di prevenzione sono stati sottoposti a procedimento penale per le medesime condotte valorizzate in sede di applicazione della sorveglianza speciale. Più nello specifico, in 3 casi si tratta di procedimenti pendenti al momento dell'applicazione della misura; negli altri 2, invece, i proposti erano già stati prosciolti per i medesimi fatti divenuti poi oggetto di attenzione da parte della giustizia preventiva<sup>50</sup>.

Il *quarto* ed ultimo dato: fatta eccezione per la vicenda affrontata dal Tribunale di Palermo – ove si valorizzano alcune relazioni significative intrattenute dal proposto con i membri di alcuni siti di propaganda *jihadista* “affiliati” ad organizzazioni terroristiche –, negli altri casi i destinatari delle misure paiono più che altro potenziali terroristi individuali. Al netto di sporadici contatti – sostanzialmente tramite i *social network* – in tali vicende non viene infatti fornito alcun elemento che deponga nel senso della sussistenza di un vero e proprio legame tra i proposti e organizzazioni la cui natura terroristica sia già stata riconosciuta<sup>51</sup>.

### 3.3 - Gli “indici rivelatori” di pericolosità terroristica

Chiarita la fisionomia del sospetto terrorista, possiamo ora ad esaminare quali siano le condotte ritenute, in concreto, “indici rivelatori” della *species* di pericolosità qui in rilievo.

A tal riguardo, è possibile innanzitutto svolgere una considerazione preliminare: tutti i provvedimenti analizzati prendono in considerazione solo condotte qualificabili in termini di “atti preparatori”. Ciò è dovuto a due ordini principali di motivi. In primo luogo, si tratta di misure la cui applicazione risale ad epoca antecedente rispetto alla

<sup>49</sup> In tal senso il decreto della Corte d'Appello di Bari.

<sup>50</sup> Sul punto v. quanto si dirà, *infra*, § 4.2.

<sup>51</sup> Sul punto, v. *amplius* anche quanto si dirà *infra*, § 3.3.2.

modifica dell'ottobre 2017, che ha esteso l'ambito di applicazione della fattispecie preventiva anche agli atti esecutivi nonché agli indiziati per un delitto con finalità di terrorismo. Dell'unica vicenda riferibile al 2020, infatti, il materiale conoscitivo a nostra disposizione si ferma al decreto di applicazione delle misure *ad interim* di cui all'art. 9 cod. antimafia. Tuttavia, anche in tale caso, la proposta di applicazione della sorveglianza speciale – pur non pronunciandosi espressamente sul punto – sembra qualificare le condotte preventivamente rilevanti in termini di atti preparatori.

Tale rilievo consente di introdurre il secondo motivo che ci pare possa concorrere a spiegare perché, all'interno della fattispecie di pericolosità terroristica, gli atti preparatori continueranno a farla un po' da padrone anche dopo la dilatazione del suo ambito di applicazione: si tratta del requisito di fattispecie più agilmente dimostrabile.

Se è vero, infatti, che nel procedimento di prevenzione regna in generale una diversa «grammatica probatoria» rispetto a quella che governa il processo penale<sup>52</sup>, essa si sotto-articola a sua volta – e, inevitabilmente – in maniera differente a seconda del requisito che occorre dimostrare. È del tutto intuitivo, infatti, che fornire la prova della sussistenza di un atto preparatorio sia più agevole rispetto a fornire la prova dell'atto esecutivo e dell'indizio di commissione di un reato con finalità di terrorismo.

Per tale motivo non pare affatto peregrino ipotizzare che la recente espansione legislativa, da più voci invocata<sup>53</sup>, non segnerà in alcun modo un “cambio di passo” della fattispecie di pericolosità terroristica, il cui perno continuerà dunque ad essere costituito proprio dagli atti preparatori. Soprattutto perché, verosimilmente, laddove si fosse in presenza di un vero e proprio atto esecutivo o di un serio indizio della commissione di un reato con finalità di terrorismo mal si comprenderebbe perché non ricorrere agli strumenti “di contenimento della pericolosità” propri del processo penale, misure cautelari in testa.

---

<sup>52</sup> Questa la celebre espressione impiegata da Cass., sez. Un., 25.3.2010, n. 13426.

<sup>53</sup> Proponeva di riformulare la fattispecie di pericolosità terroristica sostituendo l'elemento degli “atti preparatori obiettivamente rilevanti” con quello degli “indiziati della commissione di reati con finalità di terrorismo, anche internazionale” la Commissione ministeriale presieduta dal Prof. Fiandaca nel 2013, cfr. *Relazione della commissione ministeriale incaricata di elaborare una proposta di interventi in materia di criminalità organizzata (D.M. 10 giugno 2013)*, disponibile in *Dir. pen. cont.*, 12.2.2014, p. 18. Auspicava invece l'inserimento degli “atti esecutivi” A. BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure di prevenzione e di espulsione degli stranieri*, in R. Kostoris, F. Viganò (a cura di), *Il nuovo 'pacchetto' antiterrorismo*, Giappichelli, Torino, p. 31.

Fatte queste considerazioni di carattere generale, cercheremo ora di sintetizzare il complesso degli indici rivelatori di pericolosità terroristica valorizzati dai decreti analizzati.

### 3.3.1 - *L'adesione ideologica "pericolosa": i percorsi di radicalizzazione*

Il nucleo di condotte che, più di ogni altro, ha rappresentato la "chiave di accesso" al sistema preventivo è ascrivibile ad un'unica matrice: la radicalizzazione e l'adesione all'ideologia terroristica. L'analisi dei decreti ha, infatti, mostrato come, in 6 vicende su 7, tale fattore abbia giocato un peso specifico determinante ai fini dell'inquadramento dei propositi.

La radicalizzazione viene desunta, dai decreti applicativi analizzati, da quello che potrebbe definirsi come un percorso ideologico online: un percorso che vede nel web e, in particolare, nei *social network*, il veicolo privilegiato di apprendimento e, al contempo, il luogo in cui dare conto dei progressi ottenuti in termini di adesione ideologica. Sintomatiche in tal senso: *i)* le reiterate dichiarazioni o affermazioni di esaltazione del martirio, del ruolo dei *mujahideen* o degli attentati andati "a buon fine"; *ii)* la condivisione di contenuti propagandistici – quali video, foto o immagini – a valenza apologetica; *iii)* l'espressione di sentimenti antioccidentali e di avversione nei confronti dei cosiddetti miscredenti.

Del resto, la sussumibilità delle condotte di adesione ideologica manifestate sul web nella nozione di "atti preparatori obiettivamente rilevanti" è stata avallata dalla Corte di cassazione, in una delle rarissime occasioni in cui ha avuto modo di pronunciarsi sull'art. 4, lett. d), cod. antimafia<sup>54</sup>.

Eppure, nonostante tale rilievo, come meglio avremo modo di evidenziare in seguito (*infra*, § 6), non in tutti i decreti viene aggiunta, tra le prescrizioni facoltative a c.d. contenuto libero, quella di non navigare sul web, il che mal si comprende in termini di efficacia dell'intervento preventivo: quale modo migliore per provare a

---

<sup>54</sup> Il riferimento è a Cass., sez. V, 11.12.2017, n. 13422. In particolare, in quella circostanza, la Corte ha affermato che «la condotta posta in essere dal proposto, mediante la condivisione e la postazione sul suo profilo "facebook" di una serie di dati, [...] lungi dal rappresentare l'esercizio del fondamentale diritto della libertà di manifestazione del pensiero, sia riconducibile alla previsione di cui all'art. 4, lett. d), d.lgs. n. 159 del 2011, *sub specie* di atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla commissione di reati, con finalità di terrorismo internazionale, risolvendosi essi, complessivamente valutati, in una vera e propria apologia del terrorismo internazionale».

disinnescare percorsi di auto- ed etero-radicalizzazione se non limitare l'accesso ai luoghi virtuali in cui tali fenomeni si verificano?

Inoltre, vale la pena sottolineare che, in 3 di tali 6 vicende, i giudici della prevenzione hanno qualificato l'adesione all'ideologia terroristica in termini di vera e propria apologia<sup>55</sup>. In un quarto caso, infine, si è ritenuto che il percorso di radicalizzazione del proposto si fosse spinto sino ad assumere i connotati dell'addestramento: dirimenti in tal senso sia i filmati e i documenti rinvenuti nel pc del soggetto (che spiegavano l'utilizzo delle cinture esplosive e il ruolo dei *mujahideen* in combattimento), sia una conversazione intercettata nella quale si parlava di un vero e proprio "istruttore".

### 3.3.2 - I contatti con altri "potenziali terroristi"

Un secondo nucleo di condotte – valorizzate in 5 delle 7 vicende – si sostanzia nei contatti, per lo più di carattere virtuale<sup>56</sup>, che i proposti hanno intessuto con altri soggetti gravitanti nell'orbita del terrorismo<sup>57</sup>. Tali contatti, in particolare, si sono tradotti in: *i)* "amicizie" su *facebook*; *ii)* apposizione di *like* a *post* espressivi di adesione all'ideologia terroristica pubblicati da altri soggetti (meccanismo attraverso il quale, come è noto, si manifesta la condivisione e si fanno propri i contenuti dei commenti pubblicati da altri); *iii)* scambi di messaggi effettuati sempre per il tramite della piattaforma dei *social network*; *iv)* rapporti con Imam considerati portatori di un'ideologia radicale; *iv)* veri e propri contatti telefonici.

### 3.3.3 - Le altre condotte sintomatiche di pericolosità terroristica

Oltre ai primi due nuclei di condotte ora evidenziati, che costituiscono elemento ricorrente in tutti i decreti analizzati, ciascuno di essi valorizza poi alcune condotte specifiche, riferibili alla singolarità della situazione attenzionata. Pensiamo possa

---

<sup>55</sup> Tant'è che, come evidenzieremo in seguito, proprio in queste vicende, la qualifica di proposto si sovrappone a quella di indagato.

<sup>56</sup> Anche tale rilievo, dunque, aumenta le perplessità sopra evidenziate (*supra*, § 3.3.1) in merito all'utilizzo "parsimonioso" della prescrizione facoltativa del divieto di accesso ad Internet.

<sup>57</sup> O perché sottoposti ad indagini per reati con finalità di terrorismo, o perché destinatari di misure di prevenzione o perché altrimenti attenzionati dall'autorità di pubblica sicurezza sempre per motivi di terrorismo.

essere utile dare brevemente conto anche di queste ultime, al fine di offrire al lettore una panoramica il più possibile esaustiva dei comportamenti che vengono attratti nell'ambito di applicazione della fattispecie preventiva.

In particolare, in una vicenda, vengono in rilievo condotte di vero e proprio proselitismo e indottrinamento: il proposto – un Imam – orientava la propria attività di predicazione all'«avviamento di correligionari islamici verso una radicalizzazione tendente a renderli dei combattenti disponibili al martirio»<sup>58</sup>. Pare, quindi, aver qui trovato riscontro un rilievo, formulato in relazione ad una diversa vicenda dalla Corte di cassazione, circa la possibile rilevanza, ai fini dell'applicazione della fattispecie preventiva in parola, di condotte di proselitismo e indottrinamento<sup>59</sup>.

In un altro caso, invece, assume un ruolo dirimente ai fini dell'inquadramento del proposto la disponibilità di un autoarticolato da parte del medesimo, “pubblicizzata” dallo stesso sui *social network* in associazione a messaggi dal contenuto minatorio e di esaltazione del martirio. Ebbene, in tale prospettiva, il collegamento creato dal proposto tra l'esaltazione del martirio e il TIR in suo possesso viene considerato quale atto preparatorio di un attentato con finalità di terrorismo.

Infine, nella vicenda che ha visto coinvolto il c.d. “scafista” – che, lo ricordiamo, rappresenta l'unico caso di sorvegliato con precedenti penali – gli elementi valorizzati sia dalla proposta, sia dal decreto del Tribunale di applicazione delle misure *ad interim* di cui all'art. 9 cod. antimafia, divergono totalmente dagli altri casi sin ora analizzati. In tale ipotesi, infatti, l'inquadramento del soggetto nella fattispecie di pericolosità terroristica poggia, oltreché sulla condanna per il delitto di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, sulle condotte violente ed aggressive tenute dallo stesso durante il periodo detentivo nonché sulle dichiarazioni rese da un compagno di cella, che riferiva alla polizia penitenziaria di “sapere” che il proposto fosse un terrorista in ragione di alcuni fatti dallo stesso raccontati nonché di alcune esclamazioni, inneggianti al martirio o al *jihad*, che lo stesso avrebbe pronunciato in occasione di alcuni contrasti.

<sup>58</sup> Così il decreto del Tribunale di Trapani.

<sup>59</sup> Il riferimento è alla sentenza della Cass., sez. V, 14.7.2016, n. 48001, con cui la Corte, nell'escludere la configurabilità del delitto di associazione con finalità di terrorismo di cui all'art. 270-*bis* c.p., aveva affermato che: «un'attività di proselitismo e indottrinamento, finalizzata ad inculcare una visione positiva del combattimento per l'affermazione dell'islamismo e della morte per tale causa [...] può costituire senza dubbio una precondizione, quale base ideologica, per la costituzione di un'associazione effettivamente funzionale al compimento di atti terroristici, ma che non integra gli estremi perché tale risultato possa dirsi conseguito; *al più realizzando presupposti di pericolosità dei soggetti interessati valutabili ai fini dell'applicazione di misure di prevenzione*» (corsivo aggiunto).

### 3.3.4 - *Il caso di Milano: quando le condotte non integrano gli estremi della fattispecie preventiva*

Grande interesse dal punto di vista dell'esatta perimetrazione della fattispecie di pericolosità terroristica è poi "l'ottava vicenda preventiva", affrontata nel 2019 dal Tribunale di Milano.

Il proposto era un soggetto resosi responsabile, sin dalla minore età, di numerose rapine. Durante il periodo detentivo, egli aveva manifestato un'indole violenta e refrattaria all'integrazione sociale nonché una certa insofferenza verso le regole di convivenza civile. Inoltre, in occasione di alcuni scontri e rivolte carcerarie aveva pronunciato delle frasi – quale ad esempio, «figli di puttana, dovete morire tutti, io sono un martire, *Allah hua Akbar*» – che, nella prospettazione della questura, dovevano essere considerate sintomatiche di un percorso di auto-radicalizzazione, preparatorio rispetto alla commissione di reati terroristico-eversivi.

I giudici meneghini, invece, mostrano di non condividere tale inquadramento e sussumono la pericolosità del proposto nell'alveo della diversa fattispecie di cui all'art. 1, lett. c), cod. antimafia, vale a dire nella categoria di coloro che, per il loro comportamento, debba ritenersi che siano dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo la sicurezza o la tranquillità pubblica.

Pur ritenendo che «la radicata pericolosità sociale evidenziata dal soggetto proposto [...] debba essere attentamente monitorata proprio per evitare quella prospettata possibilità di una radicalizzazione ideologico-violenta che potrebbe indurre il proposto a realizzare atti di aggressione indifferenziata verso la comunità», il Tribunale milanese esclude, infatti, che delle mere frasi – «segno più di un pericoloso squilibrio comportamentale piuttosto che di una adesione ad un programma terroristico di matrice islamica» – possano integrare gli estremi dell'atto preparatorio obiettivamente rilevante di cui all'art. 4, lett. d), cod. antimafia.

## **4. Un primo problema sul tappeto: l'insostenibile ... delimitazione dell'essere. Le intersezioni tra gli spazi della prevenzione e quelli della repressione**

Gli esiti dell'indagine appena condotta ci pare sollevino un primo, grave problema: quello della difficoltà di delineare con precisione la linea di demarcazione tra condotte preventivamente rilevanti e condotte penalmente rilevanti in materia di terrorismo.

Più in particolare, proveremo a dimostrare come, a causa delle recenti scelte di politica criminale operate dal legislatore, nonché di talune opzioni ermeneutiche sposate dalla giurisprudenza, si è prodotto un progressivo sgretolamento della linea di confine tra gli spazi della prevenzione e quelli della repressione<sup>60</sup> con conseguente insorgere – *ex lege* e *de facto* – di plurimi punti di intersezione<sup>61</sup>.

#### 4.1 - *Le intersezioni ex lege*

Le intersezioni tra gli spazi della prevenzione e quelli della repressione paiono derivare proprio dalle modalità con le quali il legislatore ha costruito sia la struttura delle fattispecie incriminatrici in materia di terrorismo, sia quella della fattispecie di pericolosità terroristica.

Da un lato, infatti, *sul versante penale*, ci troviamo di fronte a numerose norme a spiccata vocazione preventiva<sup>62</sup>, congegnate secondo il modello dell'anticipazione della tutela: il paradigma prescelto dal legislatore nella maggior parte dei casi è, infatti, quello dell'incriminazione di atti preparatori rispetto alla futura commissione di reati-fine<sup>63</sup>. Basti pensare all'ampia pletora di norme che attraggono, nell'area del penalmente rilevante, condotte preparatorie e collaterali non solo rispetto alla realizzazione di attentati terroristici, ma anche rispetto alla stessa fattispecie associativa di cui all'art. 270-*bis* c.p.<sup>64</sup>: addestramento, auto-addestramento, arruolamento, organizzazione di trasferimenti e così via.

<sup>60</sup> Denuncia l'esistenza di una «sempre più sottile [...] demarcazione tra gli spazi della prevenzione e della repressione» M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum*, cit., p. 462.

<sup>61</sup> Evidenzia come gli ambiti applicativi su cui operano le misure di prevenzione e il diritto penale in materia di contrasto al terrorismo possano coincidere, «venendosi a creare una sorta di sovrapposizione» anche R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale: un nuovo paradigma emergenziale?*, in *Dir. pen. cont.*, 3/2017, p. 237.

<sup>62</sup> M. PELISSERO, *Il diritto penale preventivo nell'epoca dell'insicurezza*, in *Ragion Pratica*, 1/2018, p. 90 ss.; nello stesso senso anche A. BERNARDI, *Lotta senza quartiere al terrorismo fondamentalista in Europa: riflessi sulle funzioni della pena*, cit., p. 308, che parla di «reati di prevenzione»; M. DONINI, *Lotta al terrorismo e ruolo della giurisdizione. Dal codice delle indagini preliminari a quello post-dibattimentale*, in *Terrorismo internazionale*, cit., p. 128, che parla di «fattispecie ultra-preparatorie che oggettivano in forme normative lo scopo di neutralizzare soggetti molto prima dei fatti da quelli commessi».

<sup>63</sup>In tal senso, F. VIGANÒ, *Incriminatione di atti preparatori*, cit., p. 171 ss.

<sup>64</sup> Per un'approfondita analisi di tali fattispecie incriminatrici, sulla quale non possiamo indugiare in questa sede, per tutti, F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Cedam, Padova, 2016, in partic. p. 172 ss.

Tralasciando le criticità che una tale formulazione pone sul piano del rispetto delle coordinate costituzionali in materia (offensività e proporzionalità *in primis*)<sup>65</sup>, ciò che ci preme sottolineare è come l'opzione legislativa avvicini, nei fatti, l'ambito di applicazione delle norme penali a quello, per così dire, contiguo delle misure di prevenzione, che, come visto, pure attraggono gli atti preparatori obiettivamente rilevanti diretti a commettere un delitto con finalità di terrorismo.

Il rischio di intersezioni tra gli spazi della repressione e quelli della prevenzione aumenta, poi, in ragione di talune opzioni ermeneutiche accolte dalla giurisprudenza. Quest'ultima, infatti, tende ad adottare un'interpretazione fortemente destrutturata della fattispecie associativa<sup>66</sup> – pur non pacificamente accolta<sup>67</sup> –, così finendo con l'assegnare all'art. 270-*bis* c.p. la capacità “onnivora” di attrarre, *sub specie* di partecipazione, una serie di condotte che, seppur non riducibili nei termini di semplice adesione psicologica del singolo, risultano comunque connotate da limitati «profili di materialità» e si sostanziano in comportamenti di mero supporto ad una generica finalità di terrorismo<sup>68</sup>. E una tale tendenza sembra riscontrabile anche con riferimento alle altre norme ancillari<sup>69</sup>, peraltro anch'esse “oscurate” dalla fattispecie associativa<sup>70</sup>.

Dall'altro lato, sul *versante preventivo*, la tecnica legislativa impiegata nella formulazione della fattispecie di pericolosità terroristica contribuisce a creare questi spazi di sovrapposizione tra repressione e prevenzione. Si può, ad esempio, distinguere

---

<sup>65</sup> Tema sul quale non possiamo in questa sede soffermarci e per l'approfondimento del quale v. le riflessioni di R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p. 239 ss.; G. MARINUCCI, *Soggettivismo e oggettivismo nel diritto penale: uno schizzo dogmatico e politico-criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1/2011, p. 1 ss.; F. VIGANÒ, *Incriminatione di atti preparatori*, cit., p. 181 ss.

<sup>66</sup> Sul punto v., anche per la ricca disamina del panorama giurisprudenziale, F. FASANI, *Terrorismo islamico*, cit., p. 248 ss.; nonché R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p. 243 ss.

<sup>67</sup> Emblematica di tale atteggiamento di maggior rigore è, ad esempio, la sentenza Cass., sez. V, 14.7.2016, n. 48001, che ha escluso la configurabilità del delitto associativo nell'ipotesi di struttura che si limiti a svolgere attività di proselitismo e indottrinamento in assenza di prove circa l'individuazione degli atti terroristici posti come obiettivo dell'associazione e, soprattutto, di elementi dai quali desumere la capacità della struttura associativa di dare effettiva realizzazione a tali atti.

<sup>68</sup> M. RAIMONDI, *Due sentenze della Cassazione in tema di condotta partecipativa a un'associazione terroristica di matrice jihadista e mera adesione ideologica*, in *Dir. pen. cont.*, 11.10.2018.

<sup>69</sup> Sintomatica di tale orientamento è, ad esempio, la recente sentenza Cass., sez. II, 14.3.2019, n. 23168, nella quale si è affermato che per il delitto di arruolamento passivo di cui all'art. 270-*quater* c.p. è sufficiente l'incondizionata messa a disposizione dell'arruolato per il raggiungimento dei fini della *jihad*, non essendo al contrario necessaria la prova del serio accordo con l'associazione.

<sup>70</sup>Sul punto cfr. F. FASANI, *Terrorismo islamico*, cit., p. 320 ss.

agilmente l'atto preparatorio preventivamente rilevante dalla condotta che integra la fattispecie di apologia con finalità di terrorismo di cui all'art. 414, co. 4, c.p.?

La situazione si è poi ulteriormente complicata a seguito delle ultime modifiche che, all'interno della fattispecie di pericolosità terroristica, hanno dato rilievo – come sopra ricordato – agli atti esecutivi e agli indizi di commissione di un delitto con finalità di terrorismo<sup>71</sup>, così certamente assottigliando ulteriormente la linea di confine tra prevenzione e repressione.

Al di là del fatto che probabilmente “il meno comprendeva il più”<sup>72</sup> – e che, quindi, gli atti esecutivi potevano già agilmente essere fatti rientrare nella nozione di atti preparatori obiettivamente rilevanti – pare difficile immaginare un atto di tal sorta che non integri gli estremi oggettivi di una delle tante fattispecie incriminatrici. A meno di non voler ipotizzare uno spazio di rilevanza autonoma della fattispecie preventiva per quegli atti che, pur essendo esecutivi, si rivelino tuttavia privi dell'ulteriore requisito richiesto per il tentativo, l'idoneità. Tuttavia, in considerazione del fatto che anche ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione è necessario che si tratti comunque di atti diretti alla commissione di un reato con finalità di terrorismo, e che tale finalità sussiste solo in presenza di condotte *idonee* ad arrecare grave danno ad un paese o ad un'organizzazione internazionale, pare quantomeno difficile ipotizzare un atto esecutivo che non sia già astrattamente sussumibile nell'area del penalmente rilevante.

Del resto, l'esistenza di tale sovrapposizione tra gli spazi della prevenzione e gli spazi della repressione sembra essere riconosciuta (e tollerata) anche dalla stessa Corte di cassazione. Di recente, infatti, i giudici di legittimità hanno affermato che la possibilità che vengano sussunte nell'ambito di applicazione del delitto associativo di cui all'art. 270-*bis* c.p. condotte in concreto sovrapponibili con quelle attratte nell'orbita della fattispecie di pericolosità terroristica di cui all'art. 4, lett. d), cod. antimafia non pone problemi di illegittimità costituzionale, attesa l'eterogeneità delle

---

<sup>71</sup> In tal senso anche M. PELISSERO, *La legislazione antiterrorismo*, cit., p. 756, che sottolinea come «il confine, labile da tracciare in concreto, tra ambito di applicazione delle misure di prevenzione e fattispecie penali è stato abbattuto dalla l. 17 ottobre 2017, n. 161 che ha modificato l'art. 4, lett. d), prevedendo che le misure di prevenzione [...] siano applicabili anche a chi commette atti esecutivi». L'autore, peraltro, evidenzia come, in presenza di atti esecutivi, la sorveglianza speciale si comporti come «misura cautelare atipica, svincolata dai presupposti sostanziali, formali e temporali previsti per le misure cautelari».

<sup>72</sup> In tal senso anche F.P. LASALVIA, *La riforma del Codice Antimafia: prime osservazioni critiche*, in *Arch. pen.*, 3/2017, p. 19 ss.

disposizioni, che divergono quanto a finalità, presupposti, garanzie e metodiche di accertamento<sup>73</sup>.

#### 4.2 - *Le intersezioni de facto*

L'esistenza di intersezioni tra fattispecie preventiva e fattispecie incriminatrici in materia di terrorismo è del resto confermata dal fatto che in 5 delle 7 vicende preventive analizzate, come abbiamo sopra accennato (*supra*, § 3.2.), si registra la sovrapposizione tra la qualifica di proposto e quella di indagato/imputato in relazione alle medesime condotte.

Più nello specifico, in 3 casi su 5, l'attivazione dei due procedimenti è stata incardinata, pressoché contemporaneamente, su due binari paralleli e l'applicazione della misura di prevenzione ha preceduto l'esito del processo penale instaurato per il delitto di istigazione e apologia del terrorismo *ex art.* 414, co. 4, c.p.

In un quarto caso, invece, l'instaurazione del procedimento preventivo si è fondata essenzialmente sul medesimo quadro probatorio emerso, in precedenza, nel corso del processo penale a carico del proposto per il delitto di associazione con finalità di terrorismo *ex art.* 270-*bis* c.p. Condannato in primo e secondo grado, infatti, l'imputato era poi stato assolto dalla Corte di cassazione: le prove raccolte non consentivano di ritenere integrati i requisiti costitutivi della fattispecie associativa. *Et voilà*, quasi per un gioco di prestigio, gli elementi ritenuti allora insufficienti a fondare una sentenza di condanna, una volta trasposti nel procedimento di prevenzione, sono bastati per applicare la sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno<sup>74</sup>.

Infine, nella quinta vicenda, la proposta di applicazione della misura personale segue di poco il decreto con il quale è stata disposta l'archiviazione delle indagini sempre per il delitto associativo di cui all'art. 270-*bis* c.p.; archiviazione fondata sull'insufficienza delle prove a sostenere l'accusa in giudizio, seppur in presenza di indizi di una possibile appartenenza del soggetto «ad ambiti comunque riconducibili ad organizzazioni terroristiche»<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Così Cass., sez. II, 22.4.2020, n. 14704.

<sup>74</sup> Nel senso che «processi penali sfociati in un proscioglimento, magari per un dubbio sulle responsabilità dell'imputato, offrono materiale spesso sufficiente per adottare misure di prevenzione», R. ORLANDI, *Una giustizia penale a misura di nemici?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2020, p. 744.

<sup>75</sup> Queste le informazioni contenute nel decreto con il quale il Tribunale di Palermo ha disposto l'applicazione delle misure *ad interim* di cui all'art. 9 cod. antimafia.

Una tale prassi si pone pienamente in linea con l'orientamento della giurisprudenza – richiamato dagli stessi decreti – che ritiene che i rapporti tra processo penale e procedimento preventivo siano regolati dal c.d. principio dell'autonomia. Tale principio implica, in particolare, «la reciproca insensibilità delle acquisizioni dell'una sede rispetto a quelle dell'altra e, dunque, l'assenza di connotati di pregiudizialità dei relativi moduli di giudizio»<sup>76</sup>. Da ciò discende, in maniera consequenziale, la possibilità – come visto ampiamente “sfruttata” dai giudici della prevenzione – di utilizzare, ai fini dell'applicazione della singola misura, anche «elementi di prova o di tipo indiziario tratti da procedimenti penali, anche se non ancora definiti con sentenza irrevocabile e, in tale ultimo caso, anche a prescindere dalla natura delle statuizioni terminali in ordine all'accertamento della responsabilità»<sup>77</sup>. In questo quadro, quindi, persino la sentenza di assoluzione non determina un'automatica esclusione della pericolosità sociale, ben potendosi al contrario «il relativo scrutinio fondare [...] sugli stessi fatti storici in ordine ai quali è stata esclusa la configurabilità di illiceità penale»<sup>78</sup>.

#### 4.3 - *Prima conclusione: la difficoltà di individuare uno spazio di operatività autonomo per la fattispecie di pericolosità terroristica*

L'analisi ora svolta ci fa pervenire ad una prima conclusione che corrobora la tesi di partenza: difficile ricostruire uno spazio di operatività autonomo per la fattispecie di pericolosità terroristica rispetto alle finitime fattispecie incriminatrici. In altre parole, ci pare arduo identificare soggetti della prevenzione che non siano – o non siano stati – al contempo soggetti della repressione; ciò che, in un certo senso, rende la fattispecie di pericolosità terroristica una fattispecie... *in cerca d'autore*.

Come abbiamo provato a dimostrare, infatti, procedimento penale e procedimento preventivo finiscono con l'intercettare, in buona parte dei casi, le medesime condotte, divergendo solo in punto di *quantum* di prova: ciò che muta, in

---

<sup>76</sup>Così Cass., sez. U, n. 13426/2010, cit.

<sup>77</sup>*Ibidem*.

<sup>78</sup> Così sempre le Sezioni Unite. Tale orientamento, del resto, sembra porsi in linea anche con la giurisprudenza della Corte EDU che, a partire dal noto caso *Labita c. Italia*, ha affermato che l'eventuale assoluzione non priva di ragion d'essere una misura di prevenzione applicata nei confronti del medesimo soggetto: «concreti elementi di fatto raccolti nel corso del procedimento, sebbene insufficienti a fondare una sentenza di condanna, possono tuttavia giustificare ragionevoli dubbi che il soggetto possa commettere in futuro reati» (cfr. C. Edu, Grande Camera, sent. 6.4.2000, § 195).

definitiva, non pare essere la *species* degli elementi valorizzati, quanto piuttosto la loro «solidità»<sup>79</sup>. Tale fenomeno, del resto, non è una novità in materia di prevenzione personale, essendosi già registrato anche con riferimento alla diversa categoria degli indiziati di appartenere ad un'associazione mafiosa di cui all'art. 4, lett. a), cod. antimafia<sup>80</sup>.

In un numero non trascurabile di casi, insomma, l'intervento preventivo sembrerebbe destinato a concorrere con quello penale – senza, peraltro, grandi *chances* di arginare tale parallelismo invocando il principio del *ne bis in idem*<sup>81</sup> – oppure a sopperire a quest'ultimo nell'ipotesi in cui il compendio probatorio si sia mostrato insufficiente per fondare una condanna.

Laddove, quindi, la risposta preventiva supplisca all'assoluzione, le misure di prevenzione finiscono davvero con lo svolgere la funzione di «surrogato» di una condanna penale non possibile<sup>82</sup>, così in qualche modo tradendo la loro reale funzione. Peraltro, nella materia del terrorismo, ciò rischia di produrre un'ulteriore eternalità negativa: considerata l'anticipazione della tutela che le fattispecie incriminatrici già realizzano, «la misura di prevenzione, potendo intervenire rispetto a condotte ulteriormente preparatorie» rischia, infatti, di selezionare «non fatti, ma *tipologie di autore che si collocano nei contesti sociali e culturali di radicalizzazione del dissenso*»<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> M. PELISSERO, *La legislazione antiterrorismo*, cit., p. 756.

<sup>80</sup> Sul punto v. le riflessioni di R. ORLANDI, *Procedimento di prevenzione e presunzione di innocenza*, cit., p. 970 ss.

<sup>81</sup> Alla luce della giurisprudenza convenzionale, infatti, l'operatività del divieto di *bis in idem* sarebbe preclusa dal fatto che le misure di prevenzione non appartengono alla “materia penale”. Sul punto v. F. CONSULICH, *La sanzione senza precetto. Verso un congedo delle misure di prevenzione dalla materia penale?*, in *Discrimen*, 1.10.2019, p. 10 ss. Evidenzia tuttavia come tale principio sia modulato – nell'accezione convenzionale – sul «fatto concreto e non sulle relazioni logico-strutturali tra fattispecie astratte», con conseguente possibilità di invocare il *ne bis in idem* «quando [...] in relazione ad un medesimo fatto dovessero cumularsi le pretese punitive e quelle legate all'esercizio del potere di applicare una misura di prevenzione». V. MAIELLO, *Profili sostanziali: le misure di prevenzione personali*, in F. BASILE (a cura di), *Le misure di prevenzione dopo il c.d. codice antimafia*, cit., p. 1528. Sul punto v. altresì F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 287 ss.

<sup>82</sup> Evidenzia tale profilo, tra gli altri, F. BASILE, *Brevi considerazioni introduttive*, cit., p. 1521.

<sup>83</sup> M. PELISSERO, *La legislazione antiterrorismo*, cit., p. 758 (corsivo aggiunto).

#### 4.4 - *Seconda conclusione: il ruolo marginale delle misure personali di prevenzione del terrorismo*

La sommatoria dei fattori sin qui evidenziati sollecita, inoltre, una seconda conclusione: il ruolo marginale – nell’attività di prevenzione e contrasto del terrorismo – giocato dalla misura di prevenzione personale rispetto alle fattispecie incriminatrici nonché, come vedremo a breve, rispetto all’espulsione c.d. preventiva.

L’esattezza di tale seconda conclusione ci pare sia verificata da tre “prove del nove”.

##### 4.4.1 - *La prima “prova del nove”*

Il ruolo marginale delle misure di prevenzione personali del terrorismo risulta innanzitutto dimostrato dall’esiguo numero di provvedimenti adottati: nel quinquennio compreso tra il 2015 e il 2020, infatti, ci risulta siano state applicate solo 6 sorveglianze speciali (cui deve aggiungersi il verosimile accoglimento della proposta di recente formulata dalla DNA).

È pur vero che i provvedimenti da noi analizzati non esauriscono certamente l’intero campione, ma è verosimile ritenere che la quota da essi rappresentata si avvicini all’ammontare complessivo per due ordini di ragioni. In primo luogo, il numero di Tribunali che hanno partecipato al campionamento – seppur restituendo il dato negativo dell’assenza di misure del tipo da noi indagato – unitamente al materiale fornito dalla DNA ci induce a ritenere di essere entrati in possesso di buona parte dei provvedimenti rilevanti in materia. In secondo luogo, poi, l’ultima relazione annuale della DNA disponibile per esteso rileva come, tra l’1.7.2015 e il 30.6.2016, siano state formulate solo due proposte di misure di prevenzione antiterrorismo da parte della Procura nazionale (entrambe accolte) e una sola ad opera di una Procura distrettuale<sup>84</sup>.

Tale dato potrebbe farci tirare un “sospiro di sollievo” ove significasse che il fenomeno del terrorismo di c.d. matrice islamica abbia coinvolto, in Italia, una percentuale davvero risibile di individui. Non vogliamo certo sostenere che le nostre strade brulichino di terroristi (anzi), ma l’equazione “poche misure di prevenzione = pochi potenziali terroristi” risulta smentita dalle successive prove del nove.

---

<sup>84</sup> *Relazione Annuale sulle attività svolte*, cit., p. 224 ss.

#### 4.4.2 - La seconda “prova del nove”

Che la funzione preventiva sia svolta, principalmente, da strumenti diversi rispetto alla sorveglianza speciale è un dato che risulta confermato dall’elevato numero di espulsioni c.d. preventive disposte nei confronti di stranieri sospettati di terrorismo.

Come è noto, infatti, di recente, il legislatore è più volte ricorso all’espulsione amministrativa dello straniero in chiave di prevenzione del terrorismo: *i)* nel 2005, con l’art. 3 del d.l. 144/2005, ha introdotto una nuova figura di espulsione “per motivi di prevenzione del terrorismo” che consente al Ministro dell’Interno (o, su sua delega, al prefetto), di ricorrere a tale strumento laddove ritenga che lo straniero appartenga ad una delle categorie di cui all’art. 18 della Legge Reale (oggi, art. 4, lett. d), cod. antimafia) oppure quando vi siano fondati motivi di ritenere che la permanenza dello stesso nel territorio dello Stato «possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali»; *ii)* nel 2015, ha ampliato il potere espulsivo del prefetto di cui all’art. 13, co. 2, T.U.I., che può ora rivolgersi anche agli stranieri appartenenti alle fattispecie di pericolosità delineate dal codice antimafia agli artt. 1 e 4<sup>85</sup>. Tali forme di espulsione vanno ad affiancarsi a quelle, per così dire, generali – ma egualmente impiegabili per esigenze di prevenzione del terrorismo – previste, rispettivamente, dall’art. 13, co. 1, T.U.I. per gli stranieri non UE e dall’art. 20 d.lgs. n. 30/2007 per i cittadini europei. In entrambi i casi, l’allontanamento del soggetto può essere disposto dal Ministro dell’Interno per «motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato».

Fatto questo breve inquadramento, passiamo all’analisi dei dati disponibili: solo nel 2019, sono stati adottati 73 provvedimenti di espulsione a carico di stranieri pericolosi per la sicurezza dello Stato in quanto gravitanti, a vario titolo, nell’orbita del terrorismo c.d. islamico. Più in particolare, 17 sono stati espulsi con decreto del Ministro dell’Interno per motivi di sicurezza dello Stato; 54 in esecuzione di decreti emessi dal Prefetto; 2 in ottemperanza della procedura di Dublino di “riammissione”. A tale dato devono poi essere aggiunti 2 casi di soggetti respinti alla frontiera in quanto valutati

---

<sup>85</sup> Per approfondimenti sul punto, nonché per ulteriori riferimenti bibliografici, v. *ex multis* V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto del terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2013, p. 298 ss.; L. MASERA, *Il terrorismo e le politiche migratorie: sulle espulsioni dello straniero sospettato di terrorismo*, in *Terrorismo internazionale*, cit., p. 76 ss.; E. MAZZANTI, *L’adesione ideologica al terrorismo islamista tra giustizia penale e diritto dell’immigrazione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 1/2017, p. 25 ss.

come inammissibili ai sensi dell'art. 24, § 2, lett. b), Reg. (CE) n. 1987/2006<sup>86</sup>. E un numero altrettanto significativo di espulsioni è registrabile negli anni precedenti<sup>87</sup>.

L'analisi dei dati sembrerebbe dunque dimostrare che, ove si tratti di sospetto terrorista straniero, la misura di prevenzione per eccellenza non sia la sorveglianza speciale – “meritata” dal solo cittadino – bensì l'espulsione. Questo *favor expulsionis* sembra potersi spiegare in ragione del fatto che la sua applicazione è governata, se possibile, da un'agilità processuale e probatoria maggiore rispetto allo stesso procedimento preventivo<sup>88</sup>.

Tuttavia, la scelta di ricorrere all'espulsione in ottica di prevenzione del terrorismo ci pare assai discutibile. In primo luogo, sul piano dei principi: le caratteristiche del procedimento, infatti, recano in sé un rischio maggiore di errori – *id est* di espellere soggetti in alcun modo pericolosi per la sicurezza dello Stato, magari verso paesi ove possono essere esposti al rischio di tortura o trattamenti inumani e degradanti – e una capacità di garantire la difesa dell'espellendo nettamente inferiore<sup>89</sup>.

Ma anche a considerare – ipoteticamente – tali fattori non dirimenti, certamente non può negarsi come l'espulsione equivalga al gesto pilatesco del “lavarsi le mani”. Se, infatti, il soggetto espulso è, a tutti gli effetti, un potenziale terrorista pronto a passare all'azione, la sua espulsione è in grado di porre il nostro paese al riparo da tale rischio, ma non garantisce affatto che la pericolosità terroristica non possa manifestarsi altrove. Il che pare stridere con la partecipazione dell'Italia ad una strategia globale di contrasto del terrorismo. Del resto, la stessa DNA, nella recente proposta di applicazione della sorveglianza speciale, ha sottolineato che «privilegiare soluzioni che puntano all'allontanamento piuttosto che alla sorveglianza e al controllo non sembra rispondere a quel concetto di prevenzione e di solidarietà tra gli Stati che imporrebbe di controllare i sospetti e non ricorrere alla espulsione senza porsi alcun problema sulle azioni che questi ultimi potrebbero compiere altrove».

---

<sup>86</sup> Questi i dati forniti per il 2019 dal Ministero dell'Interno nella *Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata*, consultabile al sito [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it). Non ci risulta siano disponibili dati più recenti.

<sup>87</sup> Stando, infatti, ai dati forniti dal Ministero dell'Interno nelle varie *Relazioni al Parlamento sull'attività delle forze di Polizia*, le espulsioni ammontano a 128 nel 2018, a 105 nel 2017 e 66 nel 2016.

<sup>88</sup> Così M. PELISSERO, *La legislazione antiterrorismo*, cit., p. 764, che evidenzia come l'espulsione amministrativa si fondi «su un presupposto amplissimo, difficilmente contestabile sul piano giurisdizionale ma connotato da maggiore effettività rispetto alla sorveglianza speciale di pubblica sicurezza». Nello stesso senso, anche V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale*, cit., p. 303 ss.; E. MAZZANTI, *L'adesione ideologica*, cit., p. 35 ss.

<sup>89</sup> Sul punto, L. MASERA, *Il terrorismo e le politiche migratorie*, cit., p. 78 ss.

#### 4.4.3 - La terza “prova del nove”

Infine, una quota della prevenzione del terrorismo è verosimilmente assolta dal diritto penale *stricto sensu*. Stando agli ultimi dati disponibili, infatti, solo nel 2019 sono stati arrestati 18 soggetti e ne sono stati condannati 12 per reati terroristici connotati dalla c.d. matrice islamica; nel 2018, invece, vi sono stati 40 arresti e 15 condanne, e un analogo dato è registrabile negli anni precedenti<sup>90</sup>.

In parte, ciò può essere dovuto all’ampio raggio di azione assegnato alle fattispecie incriminatrici cui sopra si è accennato. In parte, ciò potrebbe essere dovuto al fatto che, laddove si crei una sovrapposizione tra gli ambiti in cui operano le misure di prevenzione, da un lato, e i delitti di terrorismo, dall’altro, «le esigenze di prevenzione-neutralizzazione risultano così pressanti che non si ritengono più sufficienti i vincoli posti dalle misure di prevenzione, ma si pone la necessità di una neutralizzazione molto più efficace, resa possibile soprattutto dalla carcerazione»<sup>91</sup>.

### 5. Un secondo problema sul tappeto: l’insostenibile...incertezza dell’essere. Note dolenti sul giudizio di pericolosità sociale

Il funzionamento del meccanismo di giustizia preventiva nella materia che ci interessa pone poi un secondo problema, relativo alle modalità di accertamento della pericolosità per la sicurezza pubblica dei sospetti terroristi, che, come noto, costituisce il secondo presupposto da verificare ai fini dell’applicazione delle misure di prevenzione personali *ex art. 6 cod. antimafia*<sup>92</sup>.

Se è vero che l’accertamento della pericolosità sconta, in generale, un margine di incertezza e imprecisione<sup>93</sup> intrinsecamente connesso alla natura prognostica di tale

---

<sup>90</sup> *Te-sat 2020*, cit., p. 85 ss.

<sup>91</sup> R. BARTOLI, *Legislazione e prassi in tema di contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p. 237.

<sup>92</sup> Per un’approfondita disamina del dibattito attorno alla nozione di pericolosità e per gli ulteriori riferimenti bibliografici, v. F. BASILE, *Esiste una nozione ontologicamente unitaria di pericolosità sociale? Spunti di riflessione, con particolare riguardo alle misure di sicurezza e alle misure di prevenzione*, in C. E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G. L. GATTA (a cura di), *La pena, ancora*, cit., p. 955 ss.

<sup>93</sup> Evidenzia l’«atavico vizio di indeterminatezza e imprecisione che connota tutti i giudizi prognostici» F. BASILE, *Tassatività delle norme ricognitive della pericolosità nelle misure di prevenzione*, cit., p. 15. Nello stesso senso F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, in *Cass. pen.*, 3/2018, p. 1022: «per la sua struttura prognostica ed inevitabilmente probabilistica nonché, soprattutto, per la genericità del contenuto e per lo scarso rigore garantistico delle forme processuali in cui si svolge, il giudizio di pericolosità finisce infatti per generare un naturale “disagio” nel giudice penale e per mortificare allo stesso tempo il diritto di difesa, cosicché non stupisce la spontanea tendenza della

giudizio, d'altro canto tale margine pare aumentare ove si tratti di vagliare la pericolosità dei potenziali terroristi.

In linea teorica, infatti, come ormai ribadito a mo' di "mantra" dalla giurisprudenza a far data dalla nota sentenza Mondini<sup>94</sup>, il giudizio di pericolosità si struttura in due distinte fasi: una prima, c.d. constatativa, analizzata sopra, che si fonda sull'inquadramento del proposto in una delle «categorie criminologiche tipizzanti di rango legislativo»<sup>95</sup>; una seconda, c.d. prognostica in senso stretto, «tesa a qualificare come "probabile" il ripetersi di condotte antisociali»<sup>96</sup>. La fase prognostica in senso stretto si fonda, in altre parole, sulla valutazione di «elementi concreti e attuali, nella prospettiva delle probabili future condotte della persona in chiave di offesa ai beni tutelati»<sup>97</sup>.

In pratica, però, soprattutto nel sottosistema delle misure di prevenzione del terrorismo, la fase constatativa e la fase prognostica paiono fondersi e confondersi. Il motivo principale di questa confusione può, a nostro modesto avviso, essere ravvisato nel dato sopra evidenziato dell'assenza di precedenti – o comunque di precedenti specifici – in capo ai sospetti terroristi della cui pericolosità si discute.

Normalmente, infatti, «mancando l'accertamento di un reato, e dovendosi "accertare" un fatto sospettato, gli elementi indizianti della pericolosità, vale a dire i precedenti, giocano un ruolo fondamentale come elementi indizianti del fatto sospettato»<sup>98</sup>. Del resto, la stessa Cassazione ha da tempo sottolineato come il giudizio

---

giurisprudenza a trasformarlo in un *giudizio sui fatti*, in modo da consentirne una certa verifica o falsificazione»; D. PETRINI, *La prevenzione inutile*, cit., p. 181 ss.

<sup>94</sup> Cass., sez. I, 11.2.2014, n. 23641.

<sup>95</sup> Così Cass., sez. I, 20.9.2017, n. 13375. Nello stesso senso, Cass., sez. I, 14.6.2017, n. 54119.

<sup>96</sup> Cass., n. 23641/2014, cit. Per approfondimenti sulle modalità di accertamento della pericolosità nel giudizio di prevenzione v., anche per i ricchi riferimenti bibliografici, E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 256 ss.

<sup>97</sup> Cass., sez. I, 14.6.2017, n. 54119. Nello stesso senso Cass., sez. V, 11.12.2017, n. 13422; Cass., sez. II, 29.1.2014, n. 11956, che evidenzia la necessità che il «giudizio di pericolosità sia fondato su elementi certi, dai quali possa legittimamente farsi discendere l'affermazione dell'esistenza della pericolosità sociale sulla base di un ragionamento immune da vizi».

<sup>98</sup> R. BARTOLI, *Contro la "normalizzazione delle deroghe": alcune proposte garantiste*, in *Dir. pen. proc.*, 2/2020, pp. 157-158 Sottolineano tale profilo anche F. MAZZACUVA, *La prevenzione sostenibile*, cit., p. 1022; F. PALAZZO, *Per un ripensamento radicale*, cit., p. 143. Parla di riduzione ad una «arbitraria deduzione della pericolosità dagli elementi costituenti la base probatoria del giudizio di prevenzione» I. SFORZA, *Misure di prevenzione personali: perduranti incertezze nell'accertamento della pericolosità*, in *Cass. pen.*, 12/2019, p. 4450. Tale dato emerge con chiarezza anche dalla recente ricerca empirica condotta da E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 422 ss. L'Autrice, in particolare, evidenzia come uno dei criteri principali utilizzati al fine di decidere in ordine all'applicazione di una misura di prevenzione sia stato proprio quello della valutazione della situazione penale del proposto e, in particolare, dei suoi precedenti penali.

prognostico in senso stretto sia *per sua natura* alimentato dai risultati della fase di tipo constatativo<sup>99</sup>.

Tuttavia, dal momento che, come è emerso dall'analisi, i potenziali terroristi sono, nella quasi totalità dei casi, soggetti incensurati, il giudizio di pericolosità non può fare affidamento sui precedenti, così rischiando di «girare a vuoto»<sup>100</sup>. In altre parole, l'accertamento della pericolosità in materia di terrorismo tende ad «appiattirsi sull'accertamento degli atti indiziari»<sup>101</sup>, in maniera non molto dissimile da quanto accadeva, sino a poco tempo fa, in sede di accertamento della pericolosità mafiosa<sup>102</sup>.

Ciò risulta confermato dall'indagine condotta: la tendenza che abbiamo riscontrato nella prassi sembra, infatti, essere quella di inferire la pericolosità in maniera, per così dire, automatica, dall'accertamento delle condotte preventivamente rilevanti<sup>103</sup>.

Parzialmente distonica rispetto a tale considerazione critica è solo la vicenda affrontata dal Tribunale di Trapani, ove i giudici della prevenzione spendono qualche parola in più, in considerazione del fatto che gli indici rivelatori valorizzati ai fini dell'accertamento della pericolosità del proposto erano parecchio risalenti nel tempo.

E se è vero che «l'individuo [...] è un rompicapo insolubile»<sup>104</sup> – e che non sarebbe nemmeno auspicabile un mondo alla *Minority report* – cionondimeno pare

---

<sup>99</sup> Cass., n. 23641/2014, cit.

<sup>100</sup> R. BARTOLI, *Contro la "normalizzazione delle deroghe": alcune proposte garantiste*, cit., p. 158. A riprova di tale affermazione, l'Autore valorizza l'analisi della giurisprudenza, dalla quale emerge che «al netto delle ipotesi in cui viene in gioco la criminalità organizzata, il passaggio dell'attualizzazione del pericolo risulta sempre negletto o vittima di un circolo vizioso».

<sup>101</sup> M. PELISSERO, *La legislazione antiterrorismo*, cit., p. 757.

<sup>102</sup> Prima della nota sentenza Cass., Sez. U., 30.11.2017, n. 111, infatti, una parte della giurisprudenza riteneva che l'inquadramento del proposto nella categoria degli indiziati di appartenere ad un'associazione di tipo mafioso "bastasse" ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione, senza che fosse necessaria alcuna valutazione in ordine all'attualità della pericolosità del soggetto, che veniva presunta *ex lege*. Sul punto, *ex multis*, D. ALBANESE, *Il giudice della prevenzione personale deve accertare la sussistenza di una pericolosità attuale anche per i soggetti indiziati di appartenere alle associazioni di tipo mafioso. Brevi considerazioni a margine di una recente pronuncia delle Sezioni Unite*, in *Cass. pen.*, 4/2018, p. 1086 ss.; A. QUATTROCCHI, *Lo statuto della pericolosità qualificata sotto la lente delle Sezioni Unite*, in *Dir. pen. cont.*, 15.1.2018.

<sup>103</sup> Riscontra, in altri rami della prevenzione personale, l'assenza di «passaggi motivazionali stringenti in tema di valutazione prognostica», F. BASILE, in I. Gittardi, *Intervista a Fabio Basile, Alberto Ernesto Perduca e Cosimo Palumbo. Un dialogo a tre voci in materia di misure di prevenzione*, in *DPU*, 16.10.2019, p. 13.

<sup>104</sup> A. CONAN DOYLE, *Il segno dei quattro*, in *Tutto Sherlock Holmes*, Roma, 2006, p. 145. Di recente, utilizza questa citazione nella nostra materia F. CAPRIOLI, *Pericolosità sociale e processo penale*, in M. PAVARINI, L. STORTONI (a cura di), *Pericolosità e giustizia penale*, cit., p. 31.

improrogabile avviare un serio dibattito sull'opportunità di introdurre metodiche e tecniche di accertamento alternative<sup>105</sup>, che possano orientare il giudice nell'esercizio di quella discrezionalità intuitiva che oggi veleggia solitaria nel *mare magnum* del giudizio di pericolosità<sup>106</sup>.

## 6. Un terzo problema sul tappeto: l'insostenibile...indeterminatezza dell'essere. L'eccessiva imprevedibilità delle prescrizioni facoltative a c.d. contenuto libero

Un terzo profilo problematico emerso nel corso dell'analisi attiene ai contenuti prescrittivi che accedono alla sorveglianza speciale e che dovrebbero servire a modulare la risposta preventiva sulla caratura del potenziale terrorista, attesa l'assenza di un ventaglio di misure graduate e proporzionate sulle diverse condotte sintomatiche di pericolosità sociale.

Da un lato, infatti, ci troviamo dinanzi a prescrizioni obbligatorie che difettano di una connessione razionale con la finalità di prevenire reati terroristici; dall'altro, invece, si registra un ampio ricorso alle prescrizioni facoltative a c.d. contenuto libero, ciò che pone numerosi problemi in punto di prevedibilità delle conseguenze restrittive che discendono dall'applicazione della misura di prevenzione.

Ebbene, partendo dalle prescrizioni *obbligatorie* – che, ai sensi dell'art. 8, c. 4, cod. antimafia conseguono di diritto all'applicazione della sorveglianza speciale – esse consistono in parte in limitazioni che poco o nulla hanno a che vedere con la prevenzione del terrorismo. Basti pensare al divieto di uscire nelle ore notturne, che non sono – solitamente – quelle “predilette” per gli attentati terroristici: meglio di giorno, quando c'è più gente in giro. L'indefettibilità di tale contenuto minimo restrittivo desta non poche perplessità nei casi in cui la vicenda concreta induca a ritenere l'assenza di un nesso di strumentalità tra i reati che si vogliono prevenire e gli obblighi imposti al proposto<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> In tema di spazi e limiti per sperimentare indici predittivi mutuati con l'ausilio delle scienze umane nel giudizio preventivo v. l'approfondita analisi di E. MARIANI, *Prevenire è meglio che punire*, cit., p. 303 ss. Per una panoramica dei metodi di valutazione della pericolosità v. altresì A. ASHWORTH, L. ZEDNER, *Preventive Justice*, Oxford, 2014, p. 119 ss.

<sup>106</sup> Sul punto v. altresì le riflessioni di F. CONSULICH, *Le misure di prevenzione personali*, in *LP*, 18.3.2019, p. 12 ss.

<sup>107</sup> Sottolinea la necessità di un collegamento tra i contenuti prescrittivi della misura e ciò che si vuole prevenire D. PETRINI, *Le misure di prevenzione personali: espansioni e mutazioni*, cit., p. 1531 ss.

Nella prospettiva diametralmente opposta, invece, si pone il problema delle prescrizioni *facoltative a c.d. contenuto libero* di cui all'art. 8, co. 5, cod. antimafia. Come è noto, infatti, l'armamentario di contenuti prescrittivi a disposizione dell'autorità giudiziaria non è integralmente predeterminato dal legislatore. Al contrario, quest'ultimo conferisce una sorta di delega in bianco ai giudici della prevenzione<sup>108</sup>, liberi di determinare l'*an* e il *quantum* di una parte delle limitazioni ai diritti che conseguono all'applicazione della sorveglianza speciale, con l'unico limite della necessità rispetto alle esigenze di difesa sociale.

E la ricerca condotta ha dimostrato che si tratta di una possibilità ampiamente sfruttata in materia di prevenzione del terrorismo.

In 4 delle 7 vicende preventive, innanzitutto, il contenuto prescrittivo si è arricchito di un'ulteriore limitazione: il divieto di accedere a internet e di intrattenere contatti mediante il *web*. In 2 casi, inoltre, le limitazioni all'utilizzo della rete sono state ulteriormente irrobustite da restrizioni sull'utilizzo delle apparecchiature telefoniche idonee «a generare flussi informatici o consentire la consultazione di pagine web o la trasmissione di dati e comunicazioni telematiche»<sup>109</sup>. In uno di questi due casi, infine, viene inibita al proposto ogni tipologia di comunicazione telefonica, ivi incluse quelle effettuate per il tramite della rete fissa (che, come noto, non consente l'accesso a internet).

Come già accennato sopra, sorprende, in parte, che tale prescrizione non sia presente nella totalità dei decreti: se, infatti, il *web* rappresenta il palcoscenico in cui si è manifestata la maggior parte delle condotte valorizzate ai fini dell'applicazione della sorveglianza speciale, mal si comprende in termini di efficacia dell'intervento preventivo perché non vietare a tutti l'accesso a internet.

In una vicenda, poi, i giudici della prevenzione hanno rimodulato i connotati dell'obbligo di soggiorno in senso più favorevole per il proposto: la limitazione alla libertà di circolazione che consegue all'imposizione dell'obbligo di soggiorno viene infatti estesa alla provincia, e non circoscritta al comune di residenza. La *ratio* di tale forzatura del dettato legislativo<sup>110</sup> – che, peraltro, sembrerebbe porsi in contrasto con

---

<sup>108</sup> Parla di “prescrizioni in bianco” F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante-delictum»* cit., p. 44.

<sup>109</sup> Così il decreto del Tribunale di Bari.

<sup>110</sup> A detta del Tribunale di Vicenza, non sussisterebbe alcun ostacolo giuridico a tale diversa configurazione dell'obbligo di soggiorno: «il Tribunale può decidere tanto di applicare l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza, quanto di non applicare alcun obbligo di soggiorno; pertanto apparirebbe del tutto incongruo ritenere che debba necessariamente essere applicato l'obbligo di

l'orientamento della giurisprudenza<sup>111</sup> – poggia sulla volontà di consentire al proposto la prosecuzione della propria attività lavorativa e di favorire «un processo di revisione critica delle proprie condotte [...], che potrebbe essere invece impedito dall'applicazione di una misura che, in concreto, gli impedisse di proseguire nell'attività di lavoro e nel conseguente assolvimento degli obblighi verso la propria famiglia»<sup>112</sup>.

Ancora, in un'altra vicenda, la discrezionalità del giudice nella modulazione dei contenuti prescrittivi si è spinta sino ad imporre una limitazione della libertà personale dai contorni affatto incerti: il divieto di frequentare «luoghi di raduno di soggetti portatori di posizioni terroristiche di matrice islamica»<sup>113</sup>. Lungi dall'essere un caso isolato, tale prescrizione torna nella recente proposta formulata dalla DNA, le cui sorti tuttavia ci sono sconosciute.

Un'attenzione particolare merita, infine, la possibilità – vagliata in 2 delle vicende analizzate, entrambe di competenza del Tribunale di Bari – di imporre al proposto un percorso di c.d. de-radicalizzazione. Più in particolare, nel primo caso, l'idea, contenuta nella proposta, era quella di far partecipare il soggetto ad un «percorso socio-spirituale finalizzato alla “deradicalizzazione” [...] mediante incontri con una guida spirituale islamica (IMAM) accreditata presso il centro culturale islamico di Bari». Tale richiesta non viene tuttavia accolta dai giudici della prevenzione sulla scorta di due ordini di considerazioni. In primo luogo, perché si sarebbe trattato di una prescrizione “esorbitante” rispetto al novero di quegli obblighi che possono essere imposti dal giudice avuto riguardo alle esigenze di difesa sociale: la soluzione opposta, infatti, sarebbe andata, pericolosamente, nella direzione di una «indebita confusione tra prescrizioni giuridiche e precetti morali o religiosi»<sup>114</sup>. In secondo luogo, l'imposizione di una prescrizione di tal sorta avrebbe comportato un'inammissibile compressione del diritto alla libertà religiosa, tutelato dall'art. 19 Cost.<sup>115</sup>.

---

soggiorno più ristretto, quando sia invece sufficiente allo scopo della sorveglianza (oltre che di particolare e giustificato interesse della parte) una limitazione meno invasiva».

<sup>111</sup> Il riferimento è a Cass., sez. I, 30.6.2004, n. 36123. In quella circostanza, in particolare, la Corte aveva precisato come «il tribunale possa disporre discrezionalmente prescrizioni diverse da quelle previste obbligatoriamente dal legislatore, ma non *applicare queste ultime in una forma diversa da quella espressamente prevista*» (corsivo aggiunto).

<sup>112</sup> Cfr. decreto del Tribunale di Vicenza.

<sup>113</sup> Così il decreto del Tribunale di Brescia.

<sup>114</sup> In tal senso V. VALENTE, *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa alla prova della laicità, (a margine di taluni provvedimenti del Tribunale di Bari)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 37/2017, p. 15.

<sup>115</sup> Peraltro, in tale quadro, l'esistenza di un eventuale consenso del proposto a sottoporsi a un percorso di tal sorta non vale a spostare il discorso di una virgola: la libertà religiosa, infatti, nel suo nucleo

A conclusioni opposte perviene, invece, il Tribunale di Bari nella seconda vicenda. Tale diversa valutazione discende dalla rimodulazione del percorso di de-radicalizzazione: non più un percorso spirituale, ma un «programma di intervento socio/culturale/giuridico» – la cui determinazione in concreto deve tenere in considerazione le linee guida elaborate dalla locale Università – attuato attraverso il coinvolgimento di un'accreditata figura di mediatore sociale<sup>116</sup>.

L'utilizzo di tali prescrizioni pone un inevitabile problema in punto di prevedibilità delle conseguenze limitative delle libertà fondamentali che discendono dall'intervento preventivo, che infatti non è sfuggito alle censure della Corte EDU nella nota sentenza *De Tommaso c. Italia*. Nel mirino dei giudici di Strasburgo finisce l'assenza di stringenti indicazioni ad opera della legge o della giurisprudenza, ciò che lascia di fatto ai giudici «un'ampia discrezionalità, senza indicare con sufficiente chiarezza la portata di tale discrezionalità e le modalità per esercitarla»<sup>117</sup>.

A ben vedere, infatti, il requisito della necessità rispetto alle esigenze di difesa sociale non pare essere un limite particolarmente stringente: le libertà fondamentali sulle quali insistono le singole prescrizioni prevedono infatti delle «condizioni di tollerabilità» non particolarmente difficili da integrare. Ad esempio, per giustificare ulteriori limitazioni alla libertà di circolazione protetta dall'art. 16 Cost., basta dimostrare la loro strumentalità rispetto ai motivi di sicurezza.

In un tale contesto neppure paiono decisive le indicazioni fornite dalla Corte costituzionale: pur essendo rilevanti sul piano dei principi, ci pare poco aggiungano in termini di indicazioni operative pratiche<sup>118</sup>.

---

essenziale, è un diritto indisponibile, sì che l'eventuale consenso del titolare non è in grado di assumere rilevanza al fine di operare una valida rinuncia. Sul punto, v. V. VALENTE, *Misure di prevenzione e de-radicalizzazione religiosa*, cit., p. 15.

<sup>116</sup> La legittimità di tale prescrizione è stata confermata anche dal decreto della Corte d'Appello di Bari che ha evidenziato come il percorso sia stato «profilato in termini rigorosamente laici, con il diretto coinvolgimento di già individuate istituzioni dello Stato, e tende ad una rieducazione civica del [proposto, n.d.r.], che arieggia la rieducazione del condannato ex art. 27, comma 3, Cost. Di tal che appare conforme all'equidistanza e all'imparzialità nei confronti di tutte le confessioni religiose ed alla parità nella protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosca in una fede, quale che sia la confessione di appartenenza, che caratterizzano in senso pluralistico la forma del nostro Stato».

<sup>117</sup> Così Corte EDU, *De Tommaso c. Italia*, cit.

<sup>118</sup> Due, in particolare, i limiti individuati dalla Consulta con la sentenza 21.4.1983, n. 126: a) il divieto di imporre al prevenuto «limitazioni di diritti costituzionalmente garantiti in casi e per fini non previsti dalla Costituzione stessa; b) la necessità che la prescrizione facoltativa sia strettamente funzionale alle esigenze di difesa sociale e tenga conto della «pericolosità specifica del sorvegliato».

A tale problema si somma poi quello ulteriore della (in)sufficiente determinatezza di tali contenuti prescrittivi. L'analisi condotta ha, infatti, dimostrato come, non sempre, l'esatta portata degli obblighi imposti sia immediatamente intelligibile. E si tratta di un profilo di non poco conto ove si abbia a mente che un'eventuale violazione determina l'attrazione del soggetto nell'area del penalmente rilevante, integrando gli estremi dell'art. 75 cod. antimafia. Emblematica in tal senso la prescrizione sopra analizzata del "divieto di frequentare luoghi di raduno di soggetti portatori di posizioni terroristiche di matrice islamica". Come devono essere individuati in concreto tali luoghi da parte del sorvegliato? Il divieto si estende in generale alle moschee e agli altri luoghi di culto della religione musulmana<sup>119</sup>?

In definitiva, il problema non è tanto quello della efficacia o meno in ottica preventiva di tali ulteriori limitazioni, quanto piuttosto quello di stabilire fino a che punto – in assenza di qualsivoglia tipizzazione legislativa – possa spingersi la discrezionalità giudiziaria nell'apportare restrizioni comunque consistenti alle libertà fondamentali.

## 7. Spunti finali per “un secondo tempo” della ricerca

Come anticipato in apertura, le riflessioni qui articolate costituiscono solo il “primo tempo” di questa ricerca della sostenibilità. In un successivo eventuale sviluppo della presente ricerca ci proponiamo, pertanto, di prendere le mosse dai risultati qui descritti per concentrarci sull'individuazione di una serie di correttivi seriamente sperimentabili nell'ottica della costruzione di un sistema di prevenzione proporzionato e legittimo al metro della tutela dei diritti fondamentali.

Tuttavia, ci sia consentita sin d'ora qualche breve – e solo abbozzata – anticipazione.

Innanzitutto, il punto di partenza per segnare un decisivo cambio di rotta della prevenzione personale del terrorismo non può che passare, a nostro modesto avviso, attraverso un ripensamento della fattispecie di pericolosità terroristica. Occorre, in buona sostanza, ridisegnarne i confini sì da garantirle uno spazio di operatività autonomo, vale a dire uno spazio in cui essa non agisca quale surrogato di una condanna penale non possibile.

---

<sup>119</sup> Ove così fosse, peraltro, pare lecito interrogarsi sulla compatibilità di tale prescrizione con la libertà di religione – *sub specie*, in particolare, di libertà di culto – tutelata dall'art. 19 Cost. (oltreché dall'art. 9 Cedu).

Due, in particolare, le coordinate che si potrebbero seguire in tale riformulazione: a) innanzitutto, abbandonare l'utilizzo di locuzioni refrattarie ad una precisa perimetrazione; b) in secondo luogo, tipizzare condotte che, di per sé, non integrino fattispecie di reato – così recuperando le preziose indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 177 del 1980<sup>120</sup> – e che, tuttavia, possano essere considerate sintomatiche di pericolosità terroristica. Un primo passo in tal senso potrebbe essere, ad esempio, quello di eliminare il riferimento agli atti esecutivi. Se, infatti, secondo alcuni, rendere chiara l'applicabilità delle misure di prevenzione agli atti esecutivi potrebbe rivitalizzare l'utilizzo di tali istituti anche nel contrasto del terrorismo<sup>121</sup>, d'altro canto, ove ciò dovesse effettivamente verificarsi, riteniamo che tale rivitalizzazione avverrebbe attraverso l'applicazione delle misure di prevenzione a condotte già suscettibili, in buona parte dei casi, di essere attratte nell'orbita penale. Ciò è dovuto alle conseguenze peculiari che derivano dall'accostamento tra la fattispecie di pericolosità e le fattispecie incriminatrici in materia di terrorismo di cui sopra abbiamo dato conto. In relazione al fenomeno terroristico, infatti, il legislatore ha predisposto una così vasta gamma di fattispecie a struttura anticipata che pare davvero difficile ipotizzare un atto esecutivo che non integri gli estremi, quantomeno oggettivi, di una di esse. Tanto più che, come sopra evidenziato, l'atto esecutivo può acquistare rilevanza preventiva solo ove presenti i requisiti di idoneità necessari per poter ravvisare in esso la finalità terroristica di cui all'art. 270-*sexies* c.p.

Tale *actio finium regundorum*, peraltro, produrrebbe un ulteriore vantaggio: riassegnare agli istituti preventivi la funzione che è loro propria, *i.e.* garantire «l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra cittadini»<sup>122</sup>.

Un *secondo* profilo che andrebbe ripensato è quello relativo alle prescrizioni facoltative a c.d. contenuto libero. Se, infatti, tali prescrizioni sono quelle che consentono di individualizzare e rendere potenzialmente efficaci degli strumenti che, viceversa, sarebbero poco più che «arnesi obsoleti»<sup>123</sup>, d'altro canto – come abbiamo sopra dimostrato – la discrezionalità ora riconosciuta ai giudici della prevenzione

---

<sup>120</sup> V. *supra*, § 3.1.

<sup>121</sup> A. BALSAMO, *Le modifiche in materia di misure di prevenzione*, cit., p. 31 ss.

<sup>122</sup> Corte cost., sent. 5.5.1959, n. 27.

<sup>123</sup> G. FIANDACA, C. VISCONTI, *Il "codice delle leggi antimafia": risultati, omissioni e prospettive*, in *Leg. Pen.*, 2/2012, p. 183.

necessità di essere maggiormente orientata dal legislatore<sup>124</sup>, sì da assicurare il principio di prevedibilità e di certezza del diritto, oltretutto evitare indebite “spiralità di criminalizzazione”. Una soluzione – in parte ispirata alla disciplina inglese delle *Terrorism Prevention and Investigation Measures* (meglio note come TPIMs) – potrebbe essere quella di introdurre un elenco tassativo di prescrizioni all’interno delle quali l’autorità giudiziaria sceglierà quelle che meglio si adattano alla pericolosità specifica del potenziale terrorista. La predisposizione di un tale elenco – che, peraltro, potrebbe costituire l’occasione per avviare una seria riflessione su quali siano i contenuti che meglio si prestino alle esigenze di prevenzione del terrorismo<sup>125</sup> – non annullerebbe la possibilità di individualizzare le prescrizioni, anzi. Da un lato, infatti, compito primario del giudice sarebbe quello di scegliere, all’interno del “catalogo”, quali prescrizioni applicare; in secondo luogo, la previsione legislativa dei singoli contenuti prescrittivi potrebbe prevedere margini di “aggiustamento” della singola misura.

Così ripensata l’area e il *quomodo* dell’intervento preventivo, occorrerà poi allargare lo sguardo sulla fisionomia che dovrebbero assumere, in futuro, gli strumenti di prevenzione del terrorismo.

Due i *flash* che abbiamo per ora in mente e che, in qualche misura, ricalcano i gradini del sindacato trifasico di proporzionalità operato dalla Corte Edu<sup>126</sup>, già da qualche anno al centro di profonde riflessioni anche in materia penale e processuale penale.

Il *primo*: introdurre un ventaglio di misure graduate sulle diverse condotte sintomatiche di pericolosità terroristica, all’interno del quale il giudice sceglierà, di volta in volta, la misura più *idonea* a soddisfare le esigenze preventive sussistenti nel caso concreto<sup>127</sup>. Né più né meno, in fondo, di quanto previsto con riferimento

<sup>124</sup> Già trent’anni fa E. GALLO, voce *Misure di prevenzione*, cit., p. 12 evidenziava la necessità di «correggere il dettato, finalizzando l’ampio potere discrezionale della funzionalizzazione delle prescrizioni all’esito della valutazione di personalità».

<sup>125</sup> Esprime, in generale, la necessità di inserire prescrizioni maggiormente correlate alla necessità di inibire specifiche manifestazioni di pericolosità anche R. MAGI, *Sul recupero di tassatività nelle misure di prevenzione personali. Tecniche sostenibili di accertamento della pericolosità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2/2017, p. 501.

<sup>126</sup> Già considerava il test di proporzionalità gravido di potenzialità rispetto alla materia della prevenzione F. VIGANÒ, *La neutralizzazione del delinquente pericoloso*, cit., p. 1363. Per una profonda riflessione sulla proporzionalità quale limite al potere preventivo dello Stato, cfr. C.S. STEIKER, *Proportionality as a limit on Preventive Justice*, in A. Ashworth, L. Zedner, P. Tomlin (eds.), *Prevention and the Limits of Criminal Law*, Oxford, 2013, p. 195 ss.

<sup>127</sup> L’idoneità consiste, in buona sostanza, in una valutazione del «rapporto mezzi-fini, in modo da assicurare che sussista una “connessione razionale” tra i mezzi predisposti dal legislatore e i fini che

all'adozione delle misure cautelari. Un primo passo in tal senso – peraltro, nemmeno di difficile attuazione – potrebbe essere quello di consentire l'applicazione in maniera indipendente di taluni contenuti che, per ora, possono solamente accedere alla sorveglianza speciale. Ad esempio, si potrebbero svincolare l'obbligo e il divieto di soggiorno. O ancora, si potrebbe elevare a misura autonoma il divieto di espatrio o di accedere a Internet.

Oltre ad essere potenzialmente questa la strada per garantire che la misura preventiva applicata sia effettivamente idonea a prevenire la commissione di un reato terroristico, la previsione di tale ventaglio di strumenti graduati consentirebbe altresì ai giudici della prevenzione di imporre solo quelle restrizioni che si rivelino *necessarie* secondo la regola del *least-restrictive means*, così da evitare un eccessivo contenuto restrittivo.

Un esempio può contribuire a chiarire la nostra prospettiva. Ipotizziamo che gli indici rivelatori di pericolosità terroristica si sostanzino nel percorso di radicalizzazione del proposto, frutto dei contatti tra quest'ultimo e altri internauti che frequentano un sito di propaganda jihadista riconducibile ad un'organizzazione terroristica riconosciuta. In un caso simile, potrebbe essere sufficiente imporre al soggetto il divieto di accedere a internet, senza necessità di applicare ulteriori restrizioni. Si badi bene: resta evidente che, ove le esigenze del singolo caso rendano necessaria l'imposizione della sorveglianza speciale congiunta all'obbligo di soggiorno, questa potrà continuare a trovare applicazione nella sua massima capacità restrittiva. Tuttavia, nell'ottica di *extrema ratio* postulata dal test di necessità, la sorveglianza speciale dovrà incarnare non già l'opzione obbligata, quanto piuttosto quella cui ricorrere quando le esigenze della prevenzione non possano essere soddisfatte da altre misure.

Un *secondo*: abolire il contenuto minimo obbligatorio della sorveglianza speciale sì da assicurare che l'imposizione dei singoli contenuti restrittivi sia il frutto di una ponderata valutazione dell'autorità giudiziaria relativa al caso concreto. Di contro, in assenza di una tale modifica legislativa, ci pare non percorribile la strada di recente individuata dalla Corte di cassazione<sup>128</sup>. Per quanto particolarmente apprezzabile nei fini, infatti, l'affermazione secondo la quale «a discapito del tenore

---

questi intende perseguire», cfr. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza italiana*, p. 5.

<sup>128</sup> Il riferimento è a Cass., sez. VI, 29.5.2019, n. 25771. Per un approfondito commento della sentenza v. E. ZUFFADA, *La Cassazione scardina in via interpretativa l'automatismo applicativo delle prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale: verso una nuova questione di legittimità costituzionale?*, in *Dir. pen. cont.*, 23.9.2019.

del D.Lgs. n. 159 del 2011, art. 8, comma 4, e dell'apparente automatismo dell'applicazione delle prescrizioni che sembrerebbe discendere dalla *littera legis*, la lettura costituzionalmente e convenzionalmente orientata della norma» conduce a «subordinare l'adozione delle restrizioni a specifiche e verificate condizioni»<sup>129</sup> – e, in particolare, alla verifica della necessaria proporzionalità della restrizione rispetto all'obiettivo di prevenzione dei reati – non pare condivisibile, costituendo il dato letterale un ostacolo insuperabile all'attività ermeneutica del giudice

I correttivi ora tratteggiati, peraltro, potrebbero essere in grado di garantire che l'*an* e il *quantum* delle restrizioni apportate siano proporzionate: la gradualità degli strumenti, insomma, servirà ad assicurare la sostenibilità del bilanciamento tra i diritti compromessi dalle limitazioni e lo scopo legittimo in nome del quale tali restrizioni sono apportate. Servirà, insomma, a garantire che ... la polizia non spari ai passeri con i cannoni<sup>130</sup>.

Se, infatti, dobbiamo rassegnarci a convivere con tali misure, al contempo dobbiamo continuare ad esigere che «il legislatore eserciti la sua discrezionalità in modo equilibrato, per “minimizzare” i costi dell'attività di prevenzione, cioè per rendere le misure in questione, ferma la loro efficacia allo scopo per cui sono legittimamente previste, le meno incidenti possibili sugli altri diritti costituzionali coinvolti»<sup>131</sup>.

Siamo pienamente consapevoli che tali *flash* costituiscano solo i tratti salienti di questa nuova trama – e che la fine della storia deve essere ancora scritta –, ma ci pare che questa sia la strada da percorrere nell'ottica della costruzione di un sistema di prevenzione del terrorismo sostenibile.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

<sup>130</sup> Tale adagio è stato coniato dalla dottrina tedesca nei primi del Novecento per spiegare la portata del principio di proporzionalità; cfr. F. FLEINER, *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tubingen, 1921 ripreso da D.U. Galetta, *Principio di proporzionalità [dir. amm.]*, in *Enc. giur. Treccani*, 2012.

<sup>131</sup> Corte cost., sent. 7.10.2003, n. 309.