



dell'Arma dei Carabinieri
Rassegna

Quaderno n. 8/2016

TESI DI LAUREA DEI FREQUENTATORI DEL
21° CORSO DI PERFEZIONAMENTO

Anno Accademico 2014-2015

*La devianza nella prospettiva interazionista
La costruzione sociale della realtà
(Ten. Alessandro Governale)*

*L'evoluzione della lotta al terrorismo internazionale
nell'Unione Europea
(Ten. Christopher Rossi)*

Scuola Ufficiali Carabinieri, 2016

Rassegna dell'Arma dei Carabinieri

Direttore Responsabile
Gen. D. Vittorio Tomasone

Redattore Capo
Col. Giuseppe Arcidiacono

Redazione
Lgt. Remo Gonnella
M.A. s.UPS. Alessio Rumori
Brig. Mario Pasquale
App. Sc. Lorenzo Buono

Direzione e Amministrazione
Via Aurelia, 511 - 00165 Roma - tel. 06-66394680
fax 06-66394746; e-mail:scuf rassegna@carabinieri.it

Grafica, Fotocomposizione e Impaginazione
a cura della Redazione

Fonti iconografiche
Ministero della Difesa
Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri
Scuola Ufficiali Carabinieri

La «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è istituita per aggiornare la preparazione specifica dei Quadri dell'Arma offrendo loro argomenti originali sull'evoluzione del pensiero militare e delle discipline giuridiche, professionali e tecnico-scientifiche che più interessano il servizio d'Istituto. La collaborazione alla Rassegna dell'Arma è aperta a tutti. La Direzione è lieta di ricevere articoli o studi su argomenti di interesse, riservandosi il diritto di decidere la loro pubblicazione. Gli articoli di collaborazione diretta sono pubblicati sotto l'esclusiva responsabilità degli autori; le idee e le considerazioni sono personali, non hanno riferimento ad orientamenti ufficiali e non impegnano la Direzione della Rassegna. La Redazione si riserva il diritto di modificare il titolo e l'impostazione grafica degli articoli, secondo le proprie esigenze editoriali. È vietata la riproduzione anche parziale, senza autorizzazione, del contenuto della Rivista.

Periodico trimestrale a carattere scientifico-professionale a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri
Proprietà editoriale del Ministero della Difesa Iscritto nel Registro della Stampa del Tribunale di Roma
al n. 305/2011 in data 27-X-2011

Diffuso attraverso la rete internet sul sito www.carabinieri.it
dal Service Provider "BT Italia" S.p.A. Via Tucidide, 56 - 20134 Milano

PRESENTAZIONE

Nell'ottavo Quaderno della Rassegna dell'Arma del 2016, presentiamo due tesi di laurea degli Ufficiali del 21° Corso di Perfezionamento.

La prima, dal titolo "*La devianza nella prospettiva interazionista: la costruzione sociale della realtà*", del Ten. *Alessandro Governale*, affronta l'acceso e ricco dibattito intorno al problema della devianza. La tesi è incentrata sulla nuova area di ricerca basata sullo studio del comportamento deviante e dei meccanismi di controllo sociale.

La seconda tesi, dal titolo "*L'evoluzione della lotta al terrorismo internazionale nell'Unione Europea*", redatta dal Ten. *Christopher Rossi*, tratta il problema della definizione giuridica di "terrorismo internazionale" in seno alle Nazioni Unite.

Gen. D. Vittorio Tomasone

**LA DEVIANZA NELLA PROSPETTIVA INTERAZIONISTA
LA COSTRUZIONE SOCIALE DELLA REALTÀ**

Ten. Alessandro Governale

INDICE

Introduzione.....

CAPITOLO I

LA DEVIANZA NELLA PROSPETTIVA INTERAZIONISTA

1. La costruzione sociale della realtà
2. L'interazionismo simbolico.....
3. La teoria delle associazioni differenziali.....
4. La reazione sociale alla devianza e la teoria dell'etichettamento

CAPITOLO II

SVILUPPI DELL'APPROCCIO INTERAZIONISTA SUL COMPORTAMENTO *DEVIANT*

1. *Becoming deviant*: devianza primaria e devianza secondaria
2. La carriera di deviante.....
3. La rappresentazione sociale della tossicodipendenza
4. Urbanistica e devianza

CAPITOLO III

DESTIGMATIZZAZIONE DELLA DEVIANZA: ISTITUTI GIURIDICI E SOLUZIONI SOCIALI

1. Perché destigmatizzare la devianza.....
2. Il reinserimento sociale e lavorativo.
3. La trasformazione del sistema sanzionatorio penale. La decarcerizzazione.....
4. Non punibilità per particolare tenuità del fatto
5. L'istituto della messa alla prova.....

Conclusione

“Certe volte non sono sicuro che si abbia il diritto di dire quando uno è pazzo e quando uno non lo è. Certe volte credo che non ci sia nessuno di noi del tutto pazzo e nessuno del tutto sano di mente finché la maggioranza non ha deciso in un modo o nell’altro. Non è tanto quello che uno fa, ma è il modo in cui la maggioranza lo giudica quando lo fa”.

William Faulkner, Mentre morivo

Introduzione

Negli ultimi anni, da un acceso e ricco dibattito intorno al problema della devianza, sono sorti nuovi punti di vista e metodi di analisi differenti. In particolare si è affermato un orientamento critico nei confronti dei tradizionali modi di pensare e di approcciarsi al tema in questione. Tale nuovo orientamento si è sviluppato specialmente grazie al contributo di autori come Lemert e Becker, ma anche grazie ad una autocritica posta in essere da alcuni psichiatri, psicoanalisti e sociologi verso le loro stesse tesi e conoscenze.

Si è assistito così ad una risemantizzazione dei concetti di “normalità” e di “devianza”, ormai dati per assodati e stabilmente ancorati a definizioni ferme e generalmente riconosciute. Tale rivoluzione si è riflessa nell’ambito della ricerca e dello studio, cosicché non si è più cercato di spiegare ed interpretare l’agire del deviante, partendo dal presupposto dell’esistenza di comportamenti normali e comportamenti patologici, bensì cercando di comprendere come l’idea di tale binomio concettuale abbia contribuito a costruire quanto si proponeva di spiegare e correggere.

Si è sviluppata, così, una nuova area di ricerca e di spiegazione del comportamento sociale, fortemente esplorata dal modello teorico interazionista secondo cui per comprendere le ragioni e il significato di un comportamento deviante si deve tenere conto di tutti quei fattori che hanno generato e perfezionato l’identità deviante del soggetto, analizzando il contesto delle azioni e delle situazioni che spesso rendono obbligatori e immodificabili i comportamenti.

La devianza, dunque, non si configura come un semplice fenomeno che si discosta dalle norme giuridiche e sociali, ovvero una realtà ontologica che si insinua o permea la personalità di un soggetto, bensì come un’ombra, un’etichetta che l’ordinamento giuridico e il comune sentire proiettano su certi comportamenti piuttosto che su altri. Siamo di fronte ad un processo sociale di attribuzione che produce la stigmatizzazione del deviante e la sua identificazione con immagini prototipiche e stereotipiche che si accompagnano a una serie di caratteristiche e aspettative negative, considerate per l’appunto devianti. Perciò deviante non è chi viola una norma (sia essa giuridica, sociale o morale), ma chi da una norma viene stigmatizzato per una sua trasgressione o diversità.

È esatta a riguardo l'affermazione di Milanese: *“Le norme contengono tutta una serie di processi di definizione, di linguaggio e di regole che di fatto costruiscono la percezione sociale del deviante, ovviamente a seconda dei contesti, della cultura, dei momenti storici e delle leggi¹”*.

Tali processi di attribuzione comportano nel soggetto uno stigma, una mortificazione del proprio sé, facendo acquisire alla condizione di devianza un valore prescrittivo, cosicché l'individuo stigmatizzato è indotto a fare del “marchio” che gli viene attribuito un ruolo stabile tanto da assumerlo come caratteristica principale del proprio essere.

In questa prospettiva, risulta opportuno intrecciare lo studio del comportamento deviante con lo studio dei meccanismi di controllo sociale, ovvero l'insieme degli strumenti utilizzati dalla collettività sull'individuo per indurlo alla conformità rispetto alla somma dei valori che compongono l'ordine sociale. Tali meccanismi, infatti, svolgono un ruolo fondamentale nella costruzione e nel perfezionamento dell'identità di un soggetto, e dunque anche dell'identità deviante. Non deve dunque essere motivo di stupore la considerazione, frutto della ricerca e delle dimostrazioni di molti studiosi, secondo cui proprio le agenzie e le istituzioni deputate a scopi di assistenza e di riabilitazione delle personalità criminali siano al contrario capaci di dar forma alla devianza ed alla tendenza alla recidiva comportamentale tipica delle identità etichettate quali devianti. Così accade che il senso comune, le norme e gli istituti giuridici che regolano i contesti sociali, se da una parte definiscono la posizione dell'individuo deviante, dall'altra finiscono per prescrivergli identità e schemi di azione coerenti con tale definizione, cosicché egli tenderà a costruire la propria personalità sulla base delle azioni che da lui ci si aspetta.

L'ordinamento giuridico e la realtà sociale producono delle *categorie di significazione*, mai meramente descrittive, bensì arricchite da un contenuto prescrittivo, poiché rendono oggettiva la condizione dell'individuo deviante, tanto che questi finisce col concepire la propria diversità, stigmatizzata dal mondo esterno, come condizione principale e caratterizzante del proprio essere.

Per comprendere i mutamenti che insorgono nell'autopercezione dell'*io* deviante dopo che il contesto sociale gli ha attribuito l'etichetta stigmatizzante, è necessaria un'accurata ricostruzione del significato che il soggetto attribuisce alle proprie azioni. L'identità che emerge non è una qualità intrinseca delle azioni compiute dal soggetto, ma deriva da un processo di significazione e definizione avviato dal contesto sociale, dal gruppo, dall'istituzione che

¹ R. MILANESE, *La costruzione e il mantenimento dell'identità deviante*, in A. SALVINI e L. ZANELLATO (a cura di), *Psicologia clinica delle tossicodipendenze*, Roma, 1998.

riconosce un atto come deviante, andando a corroborare l'autorità della norma trasgredita e delineando i significati secondo cui l'individuo deve autopercepirsi.

È proprio questa l'innovazione apportata dal punto di vista interazionista: ovvero il non interessarsi alle cause soggettive della devianza, che, pur non essendo negate, vengono messe tra parentesi, prediligendo come oggetto della ricerca scientifica quelle definizioni delle situazioni sociali che derivano dall'ordinamento giuridico, dalla morale, dal senso comune e che sono in grado di incidere sull'identità degli individui.

Secondo lo studioso Alessandro Salvini, che ha avuto il merito di introdurre i presupposti dell'Interazionismo Simbolico all'interno della "psicologia clinica"², è necessario riflettere attorno a *"processi di costruzione sociale della realtà e dell'identità delle persone prodotti dall'interazione tra gli individui all'interno dei contesti umani"*³. Lo studio del comportamento umano non può essere considerato indipendentemente dalla sua natura interattiva: ogni comportamento si realizza, ed è tale, all'interno di una determinata interazione sociale. Dunque per comprendere le ragioni dei comportamenti umani risulta necessario spostare l'attenzione sullo studio dei sistemi di definizione e significato, socialmente e culturalmente costruiti. La realtà, dunque, non si configura come uno scenario dato, bensì come frutto di un accordo, seppur implicito, negoziato nel contesto sociale per mezzo dei continui processi di attribuzione e di definizione riferiti ai comportamenti umani. In tale prospettiva è evidente il rapporto di complementarità esistente tra le immagini della devianza e l'oggettività che di riflesso la realtà normativa ne trae, poiché *"le norme non hanno solo caratteristiche costrittive e repressive ma principalmente costruttive e validanti la realtà in cui si deve sviluppare l'azione"*⁴.

Ne deriva che la devianza non può essere intesa come caratteristica della natura anomala dell'individuo, ma è da ricondurre ad una valutazione operata dal contesto giuridico e socioculturale in merito a determinati comportamenti umani. Ecco perché *"giudicare se un atto sia o meno deviante dipende in parte dall'atto (cioè se infrange o meno qualche regola), e in parte dal trattamento che gli viene riservato dal pubblico. Ossia da chi, quando, dove esso venga valutato"*⁵.

È proprio questa la strada concettuale intrapresa dalla teoria interazionista, secondo cui la devianza non si configura come una caratteristica intrinseca a taluni comportamenti umani,

² R. A. PANZA, *Psicologia e Sociologia Postmoderna: contributi tra l'Italia e gli Stati Uniti d'America*, www.psicomedia.it.

³ A. SALVINI (a cura di), *Ruoli e identità deviante*, Padova, 1980.

⁴ A. SALVINI (a cura di), *Ruoli e identità deviante*, Padova, 1980.

⁵ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987.

bensi come una proprietà conferita ad essi dalla percezione sociale e dalle definizioni derivanti dall'ordinamento giuridico.

La devianza è dunque conseguenza dell'applicazione di etichette da parte del contesto nei confronti del soggetto che contravviene a norme morali, sociali o giuridiche che siano.

Ne deriva che le motivazioni devianti non sono preesistenti al comportamento, ma che sono la messa in atto del comportamento stesso e le reazioni che ne conseguono ad avviare il maturare delle motivazioni devianti. È dunque possibile distinguere tra *devianza primaria* e *devianza secondaria*. È quest'ultima, ovvero quella messa in moto dalla reazione sociale nei confronti del comportamento del soggetto, a costituire oggetto di interesse per la sociologia e per coloro che pongono come obiettivo della loro ricerca quello di spiegare l'emersione della devianza attraverso lo studio dei mutamenti nell'organizzazione dell'identità di un individuo, dopo che il contesto sociale gli abbia applicato un'etichetta stigmatizzante. Alla devianza secondaria, infatti, si perviene attraverso un processo di interazione con gli altri e una presa di cognizione delle categorie di significato che il contesto attribuisce ai comportamenti messi in atto. Ecco che il soggetto che pone in essere un comportamento percepito come deviante si avvia ad intraprendere una sorta di "carriera" della devianza in cui matura convinzioni, interessi, aspettative di sé e fa sue determinate tecniche e regole di condotta. E così, come "*una profezia che si autoavvera*"⁶, l'individuo etichettato si autoconvince della propria identità di deviante e ne assume i connotati.

Secondo la visione interazionista l'uomo si configura come un agente attivo e psicologicamente responsabile, protagonista del proprio agire, guidato da scopi e intenzioni, continuamente impegnato ad organizzare e dare un significato al proprio agire ed a progettare sé stesso in relazione ad un contesto interpretativo⁷. L'individuo intraprende un percorso esistenziale in cui ogni passo è condizione dello svilupparsi di una determinata nuova prospettiva (a cui si perviene attraverso un processo di interazione con il contesto) che è premessa di nuovi comportamenti.

È bene sottolineare, però, che, nella società odierna, le norme alla base della qualificazione di taluni comportamenti come devianti non sempre rispecchiano il sentire comune, non sempre

⁶ Concetto introdotto nel 1948 dal sociologo americano Robert K. Merton secondo cui una profezia che si autoadempie è "*una supposizione o profezia che per il solo fatto di essere stata pronunciata, fa realizzare l'avvenimento presunto, aspettato o predetto, confermando in tal modo la propria veridicità*".

Tale concetto è molto utilizzato, oltre che in sociologia, anche per spiegare aspetti della psicologia e addirittura dei mercati finanziari.

⁷ E. FIORA, L. PADRABISSI, A. SALVINI, *Pluralismo teorico e pragmatismo conoscitivo in psicologia della personalità*, Milano, 1988.

sono universalmente riconosciute; spesso, infatti, sono figlie del mondo politico e in particolare rispecchiano gli interessi del gruppo dotato di maggiore potere e che gode di maggiore consenso.

È giusto che un soggetto venga riconosciuto come deviante, con le conseguenze che ne derivano sulla sua identità, sulla base di definizioni frutto di norme non sempre oggetto di accordi universali e non sempre specchio del senso comune?

In tal senso è fondamentale lo studio della formazione delle norme, ovvero dei criteri sulla base dei quali vengono definiti devianti taluni comportamenti umani.

Inoltre anche l'applicazione delle norme non sempre risponde a criteri oggettivi. Con tale affermazione non si vuole certo alludere al fatto che gli organi preposti al controllo ed al trattamento della devianza non assolvano i loro compiti o lo facciano in modo distorto, ma si vuole evidenziare come anche il sol fatto che spesso si etichetti come deviante un innocente o che non si individui l'autore di un reato metta in crisi le certezze sull'esistenza di connotati particolari che distinguano i devianti dagli altri individui e sui fattori solitamente ritenuti causa del loro agire.

LA DEVIANZA NEL PARADIGMA COSTRUTTIVISTA

1. La costruzione sociale della realtà

Talune teorie, approcci e interpretazioni, sviluppatesi a partire dagli inizi del ventesimo secolo, soprattutto nel continente americano, hanno favorito il sorgere di una concezione della “*devianza come costruzione sociale*”. Ciò che accomuna le scuole e gli autori che condividono tale punto di vista è la consapevolezza della necessità di uno sguardo non convenzionale in merito a ciò che viene definito devianza, nonché sui criteri con cui i comportamenti definiti devianti vengono valutati e trattati nei diversi contesti sociali.

L’assunto “*devianza come costruzione sociale*” deriva dalla prospettiva costruzionista che, per l’appunto, considera la realtà una costruzione sociale⁸. Tale tesi presuppone che la realtà sia il prodotto dell’azione e dell’interpretazione congiunte di una pluralità di individui.

Le persone, per mezzo delle loro azioni e delle loro interazioni, creano costantemente una realtà comune e condivisa, esperita come oggettiva, fattuale e densa di significato soggettivamente. Così la realtà che noi percepiamo come data, non può essere colta se non attraverso la mediazione di un ordine simbolico e cognitivo definito socialmente. Infatti il processo di costruzione sociale della realtà avviene in una dimensione intersoggettiva in cui vi è uno scambio comunicativo attraverso la mediazione di quadri simbolici e normativi in costante trasformazione.

Ne deriva che la realtà non può essere considerata come un qualcosa di scontato e svincolato dalla nostra volontà, bensì come il risultato di un processo che vede gli individui come protagonisti nella produzione del mondo in cui vivono.

La realtà esiste nei termini in cui la percepiamo in quanto siamo noi ad attribuirle questo significato. I criteri secondo cui vengono percepiti e spiegati i comportamenti umani e le situazioni della vita sono oggetto di continue negoziazioni tra i diversi membri della società, che sono legati da un rapporto intersoggettivo.

L’incontro tra la dimensione soggettiva dell’individuo e le strutture di mediazione simbolica (socialmente definite), comporta un’oggettivazione della realtà.

⁸ P. L. BERGER, T. LUCKMANN, *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, 1966.

Perciò le forme della vita sociale e i significati che si attribuiscono ai comportamenti umani sono frutto di una negoziazione e vengono imposti agli individui come un dato, ma contemporaneamente costituiscono qualcosa che gli stessi individui contribuiscono a costruire attraverso l'interazione delle loro azioni ed interpretazioni nel vivere sociale⁹.

Per comprendere la realtà è sempre necessaria la mediazione del “linguaggio”, che collega l'esperienza soggettiva ai significati intersoggettivamente definibili. È dunque necessario un continuo scambio comunicativo poiché come sostengono Berger e Luckmann, due tra i maggiori esponenti del paradigma costruttivista, la vita sociale è “*soprattutto vita con e per mezzo del linguaggio che condivido col mio prossimo*” e che comprendere il linguaggio è “*essenziale per ogni comprensione della realtà della vita quotidiana*”¹⁰.

Nella costruzione sociale della realtà i processi comunicativi assumono un'importanza fondamentale. Gli stessi Berger e Luckmann considerano il linguaggio “*l'istituzione sociale per eccellenza*”, intendendo che la comunicazione verbale umana costituisce il modello regolatore che la società impone al comportamento degli individui, e su cui si radicano le altre istituzioni.

La conversazione è intesa come “*linguaggio in azione*”, capace cioè di costruire continuamente la realtà e di modificarla.

Ciò a cui ci si riferisce non è la logica delle singole frasi, bensì la logica con cui le frasi si inseriscono nelle dinamiche e nelle relazioni sociali, rendendo possibile l'intesa e il coordinamento reciproci fra gli individui, nel processo di interpretazione e, dunque, di costruzione della realtà.

La costruzione sociale della realtà, quindi, avviene perlopiù attraverso processi comunicativi. Ad esempio i *media* contribuiscono notevolmente in tale processo, poiché forniscono delle risorse simboliche, delle configurazioni di significati che vengono utilizzati come modelli di interpretazione. Tali modelli non vengono assorbiti direttamente dallo spettatore, ma vengono in qualche modo confrontati, negoziati, sia con gli effetti che producono nello spettatore stesso, sia con il suo bagaglio esperienziale, sia con le relazioni con gli altri individui¹¹.

Studiosi quali Berger e Luckmann promuovono un approccio al concetto di realtà volto a comprendere non cosa essa sia, bensì cosa gli uomini intendano per realtà.

⁹ A. GIDDENS, *La costituzione della società*, Milano, 1990.

¹⁰ P. L. BERGER, T. LUCKMANN, *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, 1966, p. 60.

¹¹ C. GIACCARDI, S. TOSONI, *COMUNICAZIONI SOCIALI - 2010 - 3. Media e magia. Secolarizzazione dell'esperienza magica, usi magici dei media*, Milano, 2010.

Alcuni aspetti di tale pensiero sociologico, che appunto viene definito “*costruzione sociale della realtà*”, sono presenti anche in autori lontani dall’approccio teorico in questione: Robert K. Merton¹², ad esempio, sostiene che le idee condivise su cosa sia la realtà siano a fondamento della realtà stessa. Egli si è ispirato ad un altro celebre sociologo americano, William Thomas, ed alla sua nota formulazione, il cosiddetto “*Teorema di Thomas*”¹³, secondo cui “*se gli uomini definiscono certe situazioni come reali, esse sono reali nelle loro conseguenze*”. Sulla linea di tale enunciato Merton ha elaborato il concetto di “*profezia che si autoadempie*” per cui “*una volta che gli uomini attribuiscono un significato ad una certa situazione, questo significato è causa determinante del loro comportamento e di alcune conseguenze di esso*”¹⁴.

Alcune versioni estreme o postmoderniste¹⁵ della teoria della costruzione sociale della realtà, definite anche “*costruttivismo radicale*”, arrivano addirittura a ritenere che la realtà non sia altro che un’illusione. Si arriva ad ipotizzare “*la scomparsa del reale*”¹⁶, favorita dagli effetti prodotti dai mezzi di comunicazione di massa e dal loro carattere arbitrario nelle affermazioni della realtà, cosicché gli individui sono costretti a vivere in una società di copie senza originale.

A tale paradossale impostazione si contrappone il pensiero degli studiosi che, invece, ritengono che la realtà esista a prescindere dalle interpretazioni e rappresentazioni che gli uomini ne fanno. In particolare il filosofo statunitense John Searle¹⁷ ritiene che vi siano due differenti ordini di realtà: la “*realtà sociale*”, cioè la realtà dei fatti istituzionali, che è frutto delle rappresentazioni e delle negoziazioni degli individui che interagiscono nella società, dando un valore simbolico ad ogni evento, comportamento, o circostanza della vita; e la “*realtà extra-*

¹² R. K. MERTON, “*La profezia che si autoavvera*”, in *Teoria e Struttura Sociale*, vol. II, Bologna, 1971.

¹³ W. THOMAS, D. S. THOMAS, *The Child in America*, New York, 1928.

¹⁴ Uno dei tanti esempi portati da Merton nella sua opera è quello relativo alle dicerie circolate sulla presunta insolvenza di una banca americana che hanno portato al suo effettivo fallimento: “*Un mercoledì mattina del 1932, Cartwright Millingville va a lavorare. Il suo posto è alla Last National Bank e il suo ufficio è quello di presidente. Egli osserva che gli sportelli delle casse sono particolarmente affollati per essere di mercoledì; tutte quelle persone che fanno dei depositi sono inconsuete in un giorno della settimana che è lontano da quello in cui si riceve lo stipendio. Millingville spera in cuor suo che tutta quella gente non sia stata licenziata e incomincia il suo compito quotidiano di presidente. La Last National Bank è un istituto solido e garantito. Tutti lo sanno, dal presidente della banca agli azionisti, a noi. Ma quelle persone che fanno la coda davanti agli sportelli delle casse non lo sanno; anzi, credono che la banca stia fallendo, e che se essi non ritirano al più presto i loro depositi, non rimarrà loro più nulla; e così fanno la fila, aspettando di ritirare i loro risparmi. Fintanto che l’hanno solo creduto e che non hanno agito in conseguenza, hanno avuto torto, ma dal momento che vi hanno creduto e hanno agito in conseguenza, hanno conosciuto una verità ignota a Cartwright Millingville, agli azionisti, a noi. Essi conoscono quella realtà perché l’hanno provocata. La loro aspettativa, la loro profezia si è avverata; la banca è fallita*”.

¹⁵ Con il termine postmodernismo si fa riferimento alla teoria che pone l’attenzione sulla crisi della modernità nelle società a capitalismo avanzato caratterizzate da un’economia e una finanza estese globalmente, dall’invadenza della pubblicità e della televisione nelle convinzioni personali, e da un ormai incontrollabile e inverificabile, enorme flusso di notizie provenienti dal web. Tra i maggiori esponenti di tale approccio sociologico troviamo gli studiosi francesi J.F. Lyotard e Jean Baudrillard.

¹⁶ J. BUDRILLARD, *Simulacri e impostura. Bestie, beaubourg, apparenze e altri oggetti*, Milano, 2009.

¹⁷ J. SEARLE, *La costruzione della realtà sociale*, Milano, 1996.

sociale” o anche detta “*dei fatti bruti*”, che esiste anche indipendentemente dagli individui e dalle loro rappresentazioni. Secondo tale approccio esisterebbero due livelli di realtà: un primo in cui gli eventi e gli stati di cose esistono indipendentemente dalla nostra possibilità di osservarli; un secondo in cui la realtà è ciò che appare¹⁸.

Come si è in parte accennato, l’approccio della realtà intesa come costruzione sociale ha coinvolto diversi ambiti di ricerca: dallo studio degli effetti dei *media* a quello della costruzione sociale delle organizzazioni, nonché della costituzione sociale dei mercati.

In particolare, a partire dagli anni sessanta del secolo scorso, tali riflessioni hanno interessato il campo della devianza, con lo scopo di analizzare e indagare i comportamenti che si discostano dai modelli normativi e dalle regole sociali e culturali di un dato contesto e di rintracciarne delle cause.

Tale nuovo approccio costruttivista al problema della devianza corrispondeva, in un certo senso, alla situazione economico-sociale che si andava delineando in quel periodo storico negli Stati Uniti d’America. Dopo la fine del secondo conflitto mondiale, infatti, vi fu una ripresa economica in tutti i settori e sembrava raggiunto l’obiettivo della costituzione di una società ideale in cui l’occupazione fosse aumentata ed i tassi di carcerazione diminuiti. Fu tale contesto a determinare, negli ambienti culturali più avanzati, il prevalere di un atteggiamento critico nei confronti della tematica della devianza e l’affermarsi di un punto di vista non convenzionale.

In realtà questo mutamento di prospettiva preannunciava più ampi mutamenti all’orizzonte: siamo nell’immediata vigilia della contestazione giovanile¹⁹ e delle turbolenze politiche, economiche e sociali che coinvolsero gli Stati Uniti, e non solo.

2. L’interazionismo simbolico

L’interazionismo simbolico è stato il primo approccio sociologico a porre al centro del proprio ambito di ricerca il processo secondo cui si diventa deviante. Ciò che lo contraddistingue dalle teorie antecedenti, infatti, sta proprio nel fatto che queste ultime si preoccupavano di spiegare come il comportamento deviante fosse causato da fattori esterni al soggetto.

¹⁸ R. BHASKAR, *The possibility of Naturalism*, Brighton, 1989.

¹⁹ Il primo movimento di protesta studentesco, “*Free Speech Movement*”, ebbe origine nell’anno accademico 1964-1965 proprio negli Stati Uniti d’America, in particolare nell’Università della California, Berkeley.

L'interazionismo, invece, parte dal presupposto che vi sia il consenso da parte del soggetto nel porre in essere il comportamento deviante. Il riconoscimento di tale volontà libera è il punto di partenza per analizzare il processo che porta il soggetto, interagendo con gli altri, ad apprendere ed interiorizzare norme diverse da quelle convenzionali. Secondo tale visione gli individui vengono percepiti come artefici della propria condotta, come coloro che valutano, interpretano, definiscono e progettano le loro azioni, e non come soggetti passivi colpiti da forze esterne; l'interazionismo simbolico sottolinea anche i processi attraverso i quali gli individui prendono le decisioni e formano le proprie opinioni²⁰.

Nel ricordare il percorso seguito dall'approccio teorico dell'interazionismo simbolico, inoltre, non può non ricordarsi l'opera di due autori quali George Herbert Mead e Charles H. Cooley²¹, i quali hanno posto come oggetto della propria ricerca, a livello micro-sociale, il processo con cui si forma l'*auto-concetto*, e con cui si arriva alla socializzazione per mezzo di meccanismi di interazione.

È bene, a questo punto, definire i concetti di macro-sociologia e micro-sociologia. Mentre la prima orienta la propria ricerca sugli effetti delle strutture sociali sui singoli individui o sui gruppi, le teorie micro-sociologiche (tra cui l'interazionismo simbolico) studiano i rapporti di interazione tra i soggetti che operano e si relazionano nella società, e da questi partono per spiegare le dinamiche che vedono coinvolti i singoli soggetti e le strutture sociali.

Per autori quali Mead e Cooley nel processo di socializzazione i soggetti, per mezzo dell'interazione, apprendono e interiorizzano significati, valori, regole e norme.

Mead, ad esempio, individua nel processo di socializzazione un'interazione tra l'*io* (soggettivo) ed il *me* (oggettivo)²². Il *me*, rappresenta quel "deposito" di informazioni riguardanti norme sociali, che consideriamo convenzionalmente riconosciute e che riteniamo essere i criteri con cui veniamo giudicati dagli altri. L'*io*, invece, è la parte soggettiva, quella componente più intima e vera che si sviluppa e si modella attraverso il costante relazionarsi con gli altri individui nella società. Per esemplificare, è come se il singolo si guardasse allo specchio ed anziché vedere sé stesso, vedesse ciò che ritiene gli altri pensino di lui, provando, di conseguenza, orgoglio o vergogna, fiducia in sé stesso o mortificazione. È innegabile che tale processo produca degli stati d'animo e dei sentimenti capaci di influenzare l'auto-stima e l'auto-concetto dei soggetti e, a seguire, i loro comportamenti nel contesto sociale.

²⁰ R. A. WALLACE, A. WOLF, *La teoria sociologica contemporanea*, Bologna, 1994.

²¹ C. H. COOLEY, *L'organizzazione sociale (classici della sociologia)*, Milano, 1963.

²² G. H. MEAD, *Mente, sé e società dal punto di vista di uno psicologo comportamentista*, Firenze, 1966.

Ne deriva che il comportamento degli individui nella società potrebbe essere orientato da considerazioni e convinzioni sulle circostanze della vita e anche sulla propria identità, che sono il frutto dell'interazione nel contesto sociale.

Rientra in gioco, il già citato, *Teorema di Thomas*, secondo cui *“se gli uomini definiscono reale una situazione, essa sarà reale nelle sue conseguenze”*. Parafrasando tale assunto si arriva ad affermare che la vita sociale ha la caratteristica di tendere a diventare ciò che le persone pensano che sia. Così, se si definisce prestigioso un determinato comportamento, le persone tenderanno a seguirlo; se al contrario viene definito come spregevole, verrà considerato socialmente deviante e sarà dunque evitato da chi intende essere apprezzato nella società.

Tale meccanismo fa sì che la vita e le strutture sociali siano oggetto di repentini mutamenti. Se cambia la definizione riferita ad una certa situazione, cambia il comportamento che essa produce.

Questi processi di attribuzione, che tendono a definire le situazioni nel contesto sociale, operano, ovviamente, anche nei confronti degli individui, presi nella loro singolarità o all'interno di categorie, ed influiscono non poco sui loro comportamenti. Questo perché, come già ribadito, il definire un soggetto in un certo modo, piuttosto che in un altro, non provoca solamente un effetto descrittivo, ma ha in sé una forza prescrittiva capace di far concepire al soggetto stesso la definizione che gli viene attribuita come caratteristica principale della propria identità.

È proprio quello che avviene con il concetto di devianza: il fatto che la società per mezzo di norme, di istituti, del senso comune definisca un individuo come deviante, non fa altro che prescrivergli identità e schemi di azione perfettamente aderenti a tale definizione così da orientarlo a costruire la propria personalità sulla base dei comportamenti che la società si aspetta da esso, ovvero azioni devianti.

Secondo Mead l'identità dei soggetti non può considerarsi un *a priori*, ma si forma nel comportamento per mezzo dell'interazione nella società, della comunicazione, del linguaggio.

L'azione di un individuo è determinata dalla sua reazione all'azione di un altro individuo. La condotta individuale viene spiegata nei termini della condotta organizzata entro il gruppo sociale, e può essere definita, così come afferma lo stesso Mead, come *“quella condotta che sorge dagli impulsi i cui stimoli specifici si trovano in altri individui”*²³.

²³ G. H. MEAD, *Mente, sé e società dal punto di vista di uno psicologo comportamentista*, Firenze, 1966, p. 440.

Il processo di costruzione della soggettività, muovendo da elementi istintuali, biologicamente determinati e idiosincratici del comportamento, trova la sua compiutezza, socialmente costruita, nell'appartenenza dell'individuo al gruppo sociale, e si estrinseca nella capacità di simbolizzazione e interpretazione della condotta dell'Altro.²⁴

Il significato delle azioni è pensato, diviene cosciente cosicché i gesti non hanno più un significato diretto, ma assumono un significato simbolico. Tramite il processo di simbolizzazione, si definisce una serie di oggetti dotati di "senso comune". Ciò avviene in un meccanismo di interazione, ovvero nella società, che altro non è che un insieme di significati condivisi.

Le azioni ed i comportamenti umani sono il frutto dell'interazione tra gli individui, delle considerazioni che questi elaborano a seguito del "contatto" con la società e del loro auto-concepirsi orientato dalle definizioni sociali, cosicché per poter spiegare la personalità, la coscienza e le dinamiche della psiche degli individui è necessario risalire al sociale.

Tali concetti sono ripresi anche dal sociologo statunitense Charles Horton Cooley, secondo cui l'*io* e la società non sono fenomeni empiricamente separabili, bensì sono inscindibili, non potendo concepirsi l'*io* senza società e viceversa. Questo perché la personalità è il prodotto della dinamica interattiva tra il soggetto e gli altri, che porta il primo a percepirsi così come gli altri lo percepiscono, o, per meglio dire, così come egli ritiene che gli altri lo percepiscano.

Si sviluppa così il concetto di "*io riflesso*²⁵" (*looking glass self*), secondo cui nelle opinioni degli altri è costruita, modificata e mantenuta l'immagine del nostro *io*. Le dimensioni del *sé-specchio* sono tre: anzitutto ci immaginiamo agli occhi dell'altro; dopo di che prevediamo un certo giudizio dell'altro in seguito a quest'immagine; infine, percepiamo una sorta di sentimento del nostro *sé*, positivo o negativo, di orgoglio o di mortificazione, a seconda della considerazione ricevuta²⁶.

Il *sé* viene dunque concepito come un modo di sentire più o meno coerente con l'immagine che ognuno si forma attraverso il modo di apparire agli altri²⁷. Lo stesso Cooley afferma che "*le immagini che gli uomini hanno l'uno dell'altro sono i solidi fatti della società*"²⁸.

²⁴ M. CIACCI, *Interazionismo Simbolico*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali, Volume 5*, Roma, 1996.

²⁵ C. H. COOLEY, *Human Nature and the Social Order*, New York, 1922.

²⁶ G. LAZZARINI, *Sociologia e Ordine sociale*, Milano, 1993.

²⁷ I. TANONI, *Oltre la serratura. Lo sguardo sociologico e i dilemmi della società moderna e contemporanea*, Padova, 2011.

²⁸ C. H. COOLEY, *L'organizzazione sociale (classici della sociologia)*, Milano, 1963, p.8.

Se, dunque, la costituzione dell'*io* si deve a processi sociali, si può allo stesso tempo affermare che la società sia un tutto vivente che si identifica nell'intrecciarsi delle idee che gli individui hanno gli uni degli altri. Nella società operano diversi gruppi, tra cui alcuni giocano un ruolo fondamentale nella costruzione dell'*io*. Questi ultimi vengono definiti gruppi primari e sono caratterizzati da un'intima associazione (*intimate face to face association*) e una reciproca collaborazione.

Tali gruppi si identificano nella famiglia, il vicinato, il gruppo dei pari, il gruppo degli adulti, e nel loro ambito si realizza il processo attraverso il quale vengono interiorizzate le norme più importanti per il formarsi della natura sociale e degli ideali degli uomini. Questi si differenziano dai gruppi secondari (le istituzioni), che si identificano, ad esempio, nell'ambiente di lavoro, nella burocrazia e in tutti quegli ambiti in cui predominano i rapporti formali, contrattuali, razionali ed impersonali. Questi costituiscono la parte specializzata e relativamente rigida della struttura sociale, in cui ognuno entra con una concezione già formata di sé stesso nell'ottica sociale²⁹. Le relazioni che caratterizzano i gruppi secondari sono considerate, tuttavia, tendenzialmente provvisorie e contingenti, destinate a lasciare spazio a forme semplici e libere di espressione sociale, grazie anche al perfezionamento dei mezzi di comunicazione³⁰.

Questo perché gli individui non si imbattono in ruoli già confezionati, ma li creano, li ricreano e li mutano di volta in volta nel susseguirsi delle situazioni. Le cosiddette istituzioni sociali (lo Stato, la famiglia, l'economia) esistono solo in quanto gli individui interagiscono tra loro nelle diverse situazioni.

È questo il pensiero del sociologo Herbert George Blumer³¹, il quale sosteneva che la società fosse creata dagli individui con le loro interazioni sociali. La società, dunque, non si configura come una struttura, bensì come un processo in cui ognuno assume il ruolo dell'altro, o, per meglio dire, "*si mette nei panni dell'altro*", così da conoscere quali saranno le reazioni alla propria condotta e di conseguenza scegliere le proprie azioni sulla base delle reazioni che prevede negli altri individui.

Ecco che la realtà si perfeziona come una "*costruzione sociale*", che si definisce per mezzo della continua negoziazione di prospettive che opera tra le persone. La realtà rimane immutata

²⁹ C. H. COOLEY, *L'organizzazione sociale (classici della sociologia)*, Milano, 1963.

³⁰ G. LAZZARINI, *Sociologia e Ordine sociale*, Milano, 1993, p. 122.

³¹ L'opera del sociologo statunitense Herbert Blumer fu improntata all'interpretazione ed elaborazione della tesi di Mead, di cui Blumer fu allievo, arrivando addirittura ad autonominarsi suo erede intellettuale. Risulta, inoltre, doveroso ricordare che il termine "Interazionismo Simbolico" si deve proprio ad Herbert Blumer, il quale lo descrive come "*un neologismo un po' barbaro che ho coniato in modo improvvisato in un articolo scritto su Man and Society. Il termine ha, in qualche modo, fatto presa e ora è entrato nell'uso comune*".

laddove coloro che partecipano alla negoziazione elaborano la stessa soluzione e non hanno motivo di agire diversamente, ma la società può cambiare, andando addirittura incontro ad *un'eruzione rivoluzionaria*, se gli individui, che in essa interagiscono, negoziano e definiscono in maniera differente le situazioni sociali.

L'ordine sociale proposto arriva a dipendere, più o meno direttamente, dal combinarsi delle varie definizioni delle situazioni offerte di volta in volta ai partecipanti all'interazione e dalle linee di comportamento che ne risultano, entro quella che Blumer definisce "*azione congiunta*³²".

Viene concentrata l'attenzione sul divenire della condotta, cosicché gli individui agiscono nei confronti del mondo e del proprio Sé partendo non da una cultura e da una struttura sociale date, bensì dalle definizioni e dai significati che essi di volta in volta attribuiscono alle situazioni stesse. Blumer finisce con il conferire all'agire umano una dimensione autoriflessiva, postulando un processo di *autoindicazione* attraverso cui gli individui prendono atto delle interpretazioni dei reciproci comportamenti e le collegano alla propria linea di condotta.

L'individuo si pone come interprete nei confronti dei messaggi che riceve e gestisce i significati delle cose attraverso un processo riflessivo per mezzo del quale si mette in contatto con sé stesso. Di conseguenza regola il proprio comportamento basandolo sul significato, costruito riflessivamente ed originato dall'interazione con gli altri, che egli attribuisce ad oggetti e simboli.

*"L'azione da parte dell'individuo consiste fundamentalmente nel prendere in considerazione le varie cose che nota, nel darsi una linea di condotta coerente con il modo in cui le interpreta. Gli elementi presi in considerazione comprendono temi quali i suoi desideri e le sue volontà, i suoi obiettivi, i mezzi utilizzabili per la loro acquisizione, le azioni e quelle anticipate dagli altri, la sua immagine di sé ed il risultato probabile di una determinata linea di azione. La sua condotta è formata e guidata da quel processo di indicazione ed interpretazione. In esso, specifiche linee d'azione possono essere avviate o arrestate, abbandonate o rinviate, confinate a meri progetti o ad una vita più profonda di fantasticherie, o, se iniziate, modificate*³³".

Gli individui si avvalgono delle loro interpretazioni personali dell'altro per prevedere l'esito di taluni comportamenti, ed utilizzano tali intuizioni per orientare il proprio comportamento, nella speranza di raggiungere gli obiettivi che si pongono. Nel momento in cui vi è consenso tra gli individui riguardo la definizione di situazioni sociali si realizza quella

³² H. BLUMER, *La società come interazione simbolica*, 1962, in M. CIACCI (a cura di), *Interazionismo Simbolico*, Bologna, 1983.

³³ H. BLUMER, *Interazionismo simbolico*, Bologna, 2008, p. 48.

coordinazione che rende la vita sociale un processo fluido e perennemente soggetto a negoziazione, volto alla reciproca comprensione, la quale è necessariamente mediata dai simboli, i quali sono costantemente interpretati e non meramente accettati secondo un semplice meccanismo di stimolo-risposta.

Si è evidenziato come l'interazionismo simbolico metta a fuoco il tema della scambievolezza reciproca che avviene tra le menti e i vari significati che caratterizzano la società umana poiché l'interazione sociale si basa anzitutto sulla qualità dell'individuo di percepire sé stesso come oggetto e la sua capacità di entrare in empatia ed assumere il ruolo dell'altro³⁴.

I pensatori interazionisti hanno il merito di aver trasformato il metodo di approccio al fenomeno: se prima l'osservazione avveniva dall'esterno focalizzando la posizione degli individui o dei gruppi nella struttura sociale, con l'interazionismo l'attenzione si è incentrata sul rapporto reciproco tra l'individuo e il contesto sociale in cui questo si muove. A proposito della devianza, ad esempio, l'oggetto della ricerca è spostato sull'interazione tra il deviante e coloro che lo definiscono tale.

Il sistema sociale è dato dall'interdipendenza dei vari ruoli ed ogni ruolo ha codici interni di comportamento in relazione ai quali si realizzano delle aspettative. Il ruolo di deviante presuppone dei comportamenti che si discostano dalle norme dominanti all'interno del gruppo.

L'io deviante si costruisce nel processo di interazione con gli altri; nell'attività di relazione con gli altri scopriamo cosa siamo - cioè le categorie a cui siamo stati assegnati - e, entro un certo limite, determiniamo che cosa saremo³⁵.

Come già osservato, gli studiosi interazionisti hanno fatto proprio un approccio "dall'interno" alle situazioni ed alle prospettive dei soggetti devianti, individui che violano i criteri di giudizio della società, anziché accettare il punto di vista delle agenzie deputate al controllo sociale. Essi hanno cercato di chiarire in che modo i devianti vivono le loro "carriere" e giungono ad un'interpretazione di sé stessi che li porta a percorrere un itinerario opposto a quello che la società accetta come retto.

Così, la devianza non si configura come una categoria da dare per scontata, poiché i criteri che vengono trasgrediti non sono un'entità oggettiva e ferma, bensì costituiscono oggetto di continue negoziazioni politiche.

³⁴ F. D'AGOSTINO, *La «grammatica» dello sviluppo. Le basi socioculturali dello sviluppo*, Napoli, 1984.

³⁵ F. GIACCA, *Genesi e modernità dell'Interazionismo Simbolico. George Herbert Mead, Herbert Blumer e la devianza*, in *Rassegna dell'Arma*, 2008 N.3 Luglio-Settembre.

3. La teoria delle associazioni differenziali

Strettamente legata alla prospettiva interazionista è la teoria delle associazioni differenziali elaborata da Edwin Sutherland. Le principali influenze nei confronti di tale approccio criminologico derivano proprio dalla Scuola di Chicago e dalle formulazioni dell'interazionismo simbolico.

A cavallo tra gli anni Venti e Trenta negli Stati Uniti d'America l'FBI aveva cominciato a redigere rapporti annuali sui crimini perpetrati. Da questi si poteva denotare che talune categorie di persone delinquevano più di altre. Interrogandosi sulle cause della persistenza di tassi di criminalità, più alti in certi gruppi sociali piuttosto che in altri, molti studiosi ipotizzarono che la risposta stesse nel modo in cui gli individui socializzano ed interagiscono nelle loro culture.

Tale prospettiva fu quella in cui si pose Sutherland quando elaborò, negli anni Trenta del Novecento, la “teoria delle associazioni differenziali”, il cui carattere distintivo è costituito dal postulato secondo cui *il comportamento delinquenziale è appreso*.

È bene sin da subito precisare che, secondo il criminologo americano, la delinquenza non viene appresa per semplice imitazione³⁶, ma mediante l'associazione interpersonale con altri individui che già si comportano come delinquenti.

L'apprendimento della condotta criminosa, quindi, dipende dai tipi di persone con cui si interagisce e con i loro valori culturali, e si verifica per mezzo di un processo di comunicazione analogo, anche se di segno opposto, a quello tramite il quale si apprendono i comportamenti conformi alle norme legali e sociali. Così nello stesso modo in cui un soggetto è socializzato a comportarsi in conformità di valori, tecniche ed atteggiamenti convenzionali, un altro può essere socializzato sulla base di valori, tecniche ed atteggiamenti devianti, a seconda del gruppo al quale egli si associa.

“In alcuni gruppi un individuo è circondato da persone che invariabilmente definiscono il codice come un complesso di norme da osservare, mentre in altri egli può essere circondato da persone le cui definizioni sono favorevoli alla violazione del codice stesso³⁷”.

³⁶ Il meccanismo di “imitazione sociale” era, invece, stato proposto fin dal 1886 dal sociologo francese Gabriel Tarde.

³⁷ E. H. SUTHERLAND, *Principles of criminology*, Philadelphia, 1939.

Il termine “associazione” non è da intendere secondo un’accezione giuridica, tantomeno come organizzazione criminale, ma come partecipazione a determinati gruppi sociali “differenti” dagli altri per la loro noncuranza nei confronti della legge. Tali sono, ad esempio, l’associazione differenziale dei delinquenti comuni, dei truffatori, degli sfruttatori della prostituzione, ma anche quei gruppi di soggetti che, pur non essendo considerati delinquenti nel senso convenzionale del termine, assumono una condotta comunque contraria alla legge: è questo il caso degli evasori fiscali o di imprenditori, commercianti e professionisti che non osservano talune norme legali.

Risulta che, a parità di condizioni economiche e sociali, una persona sia favorita nella scelta delinquenziale laddove si trovi inserita in un gruppo in cui prevalgono definizioni favorevoli alla violazione della legge, rispetto a quelle sfavorevoli.

Appare opportuno precisare, inoltre, che l’inosservanza non si riferisce alla totalità delle norme penali, ma solo a talune di esse. È infatti possibile, ad esempio, che un’associazione differenziale di soggetti malavitosi sia caratterizzata da definizioni favorevoli alla violazione di talune leggi (contro il furto, la rapina, lo sfruttamento della prostituzione), pur rispettando le norme che riguardano gli obblighi e la morale familiare.

La teoria delle associazioni differenziali presuppone che non esista una criminalità “innata”, poiché si impara ad agire in senso criminale assimilando i modelli di comportamento delinquenziale, nonché le tecniche per compiere i delitti, dall’ambiente con cui ci si appropria, sempre che in questo non prevalgano modelli di condotta conformi alle norme legali.

Il meccanismo delle associazioni differenziali facilita il diffondersi della devianza, poiché chi viene a far parte di un gruppo sociale che favorisce la trasgressione della legge si uniforma al “così fan tutti”, mettendo a tacere le preoccupazioni morali.

Sutherland non si è limitato a delineare il suo ragionamento dal punto di vista teorico, ma anche empirico. Prendendo in considerazione la figura del ladro professionista³⁸, il criminologo americano, ha dimostrato come questa, così come ogni altra professione, è caratterizzata da tecniche che si imparano attraverso un vero e proprio apprendistato, in questo caso un

³⁸ Nel 1937 Sutherland, nell’ambito di un suo famoso studio relativo alla carriera criminale, realizzò un testo biografico, denominato *The Professional Thief*, che tratta della storia di vita di alcuni ladri di professione, tra cui uno di nome Chic Conwell. Tale opera è stata scritta ascoltando il racconto diretto di questo ladro, ed addirittura rileggendo e correggendo insieme a lui il libro in cui lo studio venne pubblicato. Dal racconto di vita emerge come costui, pur nato da famiglia agiata, fosse divenuto un ladro entrando in contatto con altri ladri, attraverso un vero e proprio apprendistato, imparando la “professione”, le tecniche, le diverse posizioni sociali all’interno della categoria dei ladri, lo spirito di corpo ed i valori connessi, così come si impara un qualsiasi altro mestiere.

“apprendistato criminale”. La specializzazione del singolo ladro si sviluppa mediante un continuo rapporto e riconoscimento con gli altri ladri di professione, che si caratterizza per il costante consenso in relazione agli atteggiamenti ed i comportamenti da adottare. Inoltre vi è il consenso sulle “regole del gioco” che diventano il cuore del sistema etico non convenzionale³⁹: ad esempio il poter abbandonare il campo d’azione solo in caso di pericolo, oppure il ritenere che la più grave delle mancanze di un ladro, e causa di perdita del prestigio personale, sia quella di rivelare informazioni alla polizia, ecc. Ecco che si delinea un vero e proprio insieme di valori che sostiene il comportamento deviante e che se non viene rispettato comporta l’esclusione dal “gioco”.

Naturalmente, nel corso della propria vita, un individuo è esposto alla possibilità di apprendere i modelli di comportamento, le norme e i valori caratteristici di diversi gruppi, che siano essi criminali o normalmente integrati. Tuttavia non tutti i gruppi con cui si viene in contatto possiedono la stessa capacità di influenzare la condotta del singolo. Infatti, tra i diversi ambiti di cui un individuo si trova a far parte, avranno, certamente, una maggiore capacità di orientare il comportamento quelli a cui l’individuo partecipa con più elevata intensità, in cui i legami relazionali hanno maggiore priorità, in cui i rapporti hanno maggiore durata, e che per anteriorità si sono posti come modello in un’epoca cronologicamente precedente, specialmente se in età giovanile. Tali associazioni differenziali sono quelle che vengono soggettivamente percepite come più importanti dal singolo e da cui egli apprenderà più facilmente ideali, valori e tecniche di condotta: per tali ragioni se queste associazioni sono di tipo delinquenziale, il singolo apprenderà uno stile di vita criminale.

Sutherland, nella sua attività di studio, ha rifiutato tutte le spiegazioni biologiche e psicologiche riguardanti la devianza, come ad esempio l’instabilità mentale, la povertà, la disintegrazione familiare o l’abitare in un ghetto. Egli, infatti, pose al centro della propria ricerca l’interrogativo su quali siano i tratti in comune tra tali elementi di disagio e destabilizzazione sociale in relazione alla produzione di un comportamento deviante. Infatti, la presenza in un individuo di uno o più elementi di disorganizzazione sociale non può spiegare il verificarsi di una condotta deviante, appurato che anche soggetti che non vivono situazioni di disagio sociale pongono in essere azioni devianti.

Non vi è dunque un significativo rapporto tra inclinazioni, motivazioni, bisogni individuali e la scelta comportamentale delinquenziale. Tuttavia tale teoria non nega l’esistenza

³⁹ G. SERAFIN, *L’interpretazione del crimine. Criminologia, devianza e controllo sociale*, Trento, 2012, p.119.

di tali disposizioni individuali, bensì sostiene che queste agiscano semplicemente nell'esporre un individuo ad un grado più o meno intenso di apprendimento. Sutherland, dunque, non ignora del tutto la possibilità dell'intervento di altri fattori nell'eziologia del crimine, e anzi li individua nelle opportunità, nell'intensità del bisogno, nella possibilità che vengano proposte alternative al comportamento criminoso e soprattutto nella disorganizzazione sociale: *“è facile constatare che ci sono non-delinquenti emotivamente disturbati e delinquenti che non lo sono. Sarebbe forse stato possibile dimostrare un processo di questo tipo: i disturbi emotivi, alimentati dalle frustrazioni dell'ambiente familiare, spingono i ragazzi fuori casa alla ricerca di altre compagnie più soddisfacenti. Questo si verifica soprattutto in ambiti sociali deprivati, in cui appunto il tasso di criminalità giovanile è alto. La probabilità di contatti frequenti e pregnanti con delinquenti sarà dunque maggiore per questi ragazzi, rispetto a quelli che non subiscono frustrazioni in famiglia [...]. È possibile che il disturbo emotivo giochi un ruolo significativo nella genesi del comportamento antinormativo, solo nel senso di favorire la frequenza e la pregnanza delle associazioni con modelli delinquenti, o nell'isolare l'individuo dai modelli di comportamento anticriminale⁴⁰”*.

Per completezza di trattazione risulta opportuno evidenziare come la teoria delle associazioni differenziali è stata oggetto di critiche che hanno posto l'accento su una carenza dal punto di vista dell'indagine psicologica dell'approccio di Sutherland. Si è rimarcato come l'autore abbia trascurato il fattore personalità nella spiegazione della scelta dell'associazione differenziale: l'apprendimento della condotta deviante viene ricondotto semplicemente ad un modello fondato su contatti esteriori senza spiegarne le dinamiche di interiorizzazione. In sostanza la teoria in questione non affronta in maniera esauriente il problema della “risposta differenziale” tra individui che si trovano dinnanzi ad un'eguale esposizione ad associazioni criminose, tale che solo alcuni individui, e altri no, fanno propri i modelli criminali proposti dalle associazioni con cui vengono a contatto.

Sutherland, invece, mantenne sempre un atteggiamento molto polemico nei confronti di chi intendesse spiegare la devianza secondo assunti psicologici e psicoanalitici. Per spiegare quanto gli riuscisse difficile concepire la patologia individuale alla base della spiegazione delle condotte devianti, sfruttò lo studio della criminalità economica affermando che *“i grandi imprenditori sono capaci, emotivamente equilibrati, e la patologia, nel loro caso, non gioca alcun ruolo. Non vi è alcuna ragione per ritenere che la General Motors abbia un complesso di inferiorità, che l'Aluminium Company*

⁴⁰ E. H. SUTHERLAND, *Principles of criminology*, Philadelphia, 1939.

*of America abbia un complesso di Edipo, che la Armour Company abbia pulsioni di morte o che la DuPont desideri tornare nel grembo materno*⁴¹”.

Altro appunto mosso alla teoria di Sutherland è quello secondo cui essa non è applicabile a tutte le forme di criminalità. Può essere utile per comprendere i meccanismi di apprendimento di talune condotte criminali quali quelle della delinquenza professionale comune o organizzata, delle sottoculture violente, ed anche dei crimini finanziari, delle imprese e dei professionisti, per i quali egli coniò il l'appellativo di “criminalità dei colletti bianchi”; ma risulta insufficiente per spiegare la criminalità aggressiva d'impeto, che ha una base emotivo-passionale o che è del tutto occasionale.

In una società come quella odierna, caratterizzata da forti poteri suggestivi dei *media*, preme sottolineare come non sempre la delinquenza si apprende direttamente per contatto da persona a persona, ma può realizzarsi anche attraverso un processo psicologico di identificazione con tipi criminali, pur in assenza di contatti interpersonali diretti. Secondo Glaser⁴² e la sua teoria delle “identificazioni differenziali”, taluni individui tenderebbero, più o meno consapevolmente, a rendersi simili a certi modelli, che per l'appunto vengono definiti “modelli di identificazione”, dei quali vengono ad assumere anche i valori normativi ed etici. Se tali modelli sono modelli delinquenziali, anche la scelta dei valori a cui ispirarsi nel comportamento sarà di tipo delinquenziale; ciò può avvenire a prescindere dal contatto diretto con tali modelli ed anche senza il materiale inserimento in un gruppo criminale, e, anzi, i modelli possono essere addirittura immaginari. Tale dinamica fa ragionare sui rischi di proporre, attraverso i mezzi di comunicazione, dei modelli criminali rappresentati come eroi positivi, in chiave lusinghiera e suggestiva.

Potrebbe, a tal riguardo, costituire motivo di preoccupazione l'elevato numero di trasposizioni televisive e cinematografiche aventi, come tema principale, storie criminali, con protagonisti che, il più delle volte, sono personaggi realmente esistiti, dei quali si fa un ritratto forse distorto, rispetto alla natura violenta e sanguinaria che li ha caratterizzati. Si prendano ad esempio le pellicole americane *Piccolo Cesare* (1930) e *Scarface* (1983)⁴³, finanche alla storica saga de *Il Padrino* (1972).

⁴¹ E. H. SUTHERLAND, *White Collar Crime*, Holt, New York, 1949.

⁴² D. GLASER, *Crime in our changing society*, New York, 1978.

⁴³ Tale film costituisce un vero e proprio simbolo del potere criminale, tanto da aver ispirato Walter Schiavone, cugino del famoso *Sandokan* dei *Casalesi*, a farsi costruire una villa identica a quella di Tony Montana, boss cubano, interpretato da Al Pacino.

Anche in Italia, negli ultimi anni si è assistito a produzioni televisive⁴⁴ che, se da un lato hanno avuto il merito di descrivere un ambiente (quello criminale) assurdo e abominevole, ma allo stesso tempo vero ed esistente, dall'altro hanno rischiato di mitizzare figure criminali che hanno scritto con il sangue la storia buia del nostro Paese. Frasi, citazioni, immagini, sono diventati dei veri e propri motti e dogmi per i giovani che, nei casi di mitizzazione estrema, proprio ispirandosi a quei personaggi, hanno commesso reati quali estorsioni o intimidazioni, talvolta arrivando addirittura ad affibbiarsi i medesimi soprannomi di quelle figure criminali.

Ai tempi di Sutherland, i *media* non erano così pervasivi come lo sono al giorno d'oggi, per cui l'autore non li considerò come fonte di identificazione, ma, probabilmente, se fosse vissuto nella nostra epoca, avrebbe accettato la riflessione di Glaser quale "rivisitazione in chiave moderna" della sua teoria.

4. La reazione sociale alla devianza e la teoria dell'etichettamento

Rifacendosi agli autori della Scuola di Chicago ed utilizzando le molte idee elaborate dall'interazionismo simbolico, si è arrivati a formulare l'assunto centrale della visione costruzionista del fenomeno della devianza, intesa non come entità naturale, bensì quale realtà socialmente costruita.

La devianza si configura come una proprietà conferita a determinati comportamenti nell'ambito di un processo di costruzione sociale. Per tale motivo la connotazione di deviante attribuita a determinate condotte risulta essere relativa e modificabile, poiché frutto della definizione normativa di volta in volta prevalente. L'attribuzione della proprietà di deviante nei confronti di determinati comportamenti è dunque mutabile nel tempo e nello spazio, in relazione ai soggetti che li mettono in atto ed alle circostanze in cui questi si verificano.

La devianza, dunque, non è una proprietà che caratterizza un particolare tipo di comportamento, ma una definizione conferita a quel comportamento dal contesto sociale che viene in contatto diretto o indiretto con esso. La società definisce deviante ciò che, secondo il senso comune, supera i confini dell'integrità culturale. Inoltre, in tale processo di costruzione sociale della devianza, operano taluni attori (gruppi, movimenti, istituzioni, ecc.) che, come si vedrà in seguito, arrivano ad assumere la veste di "*imprenditori morali*⁴⁵", tanto da imporre alla

⁴⁴ A titolo esemplificativo: *Il camorrista* (1986), Giuseppe Tornatore; *Il capo dei capi* (2007), Enzo Monteleone, Alexis Sweet; *Romanzo Criminale- La Serie* (2008-2010), Stefano Sollima; *Il clan dei camorristi* (2013), Alexis Sweet, Alessandro Angelini; *Gomorra- La Serie* (2014), Stefano Sollima.

⁴⁵ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987.

collettività il proprio punto di vista fino a giungere, ad esempio, alla promulgazione di una determinata legge e alla sua applicazione, o più in generale a far prevalere la propria visione delle cose, influenzando in tal modo l'opinione pubblica.

Partendo dal presupposto secondo cui la devianza non è una proprietà intrinseca a certe forme di comportamento, ma viene ad esse attribuita da chi direttamente o indirettamente la constata, si arriva a rivoluzionare il metodo di approccio e di ricerca poiché *“la variabile critica nello studio della devianza [...] è la società piuttosto che l'individuo che agisce”* dal momento che *“il solo modo in cui un osservatore può dire se un dato tipo di comportamento è deviante o meno, è [...] quello di apprendere qualcosa circa i valori culturali di coloro che vi reagiscono⁴⁶”*.

Il deviante non è percepito come tale perché commette determinate azioni, ma perché la società qualifica come deviante chi compie quelle azioni: con la reazione sociale consistente nel conferire la qualifica di deviante, la devianza viene, in un certo senso, “creata” dalla società stessa.

Pertanto, così come afferma il sociologo statunitense Howard S. Becker, l'oggetto di ricerca principale del nuovo approccio è spostato dall'atto del singolo, alle reazioni del contesto sociale nei confronti dell'atto stesso: *“i gruppi sociali creano la devianza istituendo norme la cui infrazione costituisce la devianza stessa, applicando quelle norme a determinate persone e attribuendo loro l'etichetta di outsiders. Da questo punto di vista, la devianza non è una qualità dell'atto commesso da una persona, ma piuttosto una conseguenza dell'applicazione, da parte di altri, di norme e di sanzioni nei confronti di un «colpevole». Il deviante è una persona alla quale questa etichetta è stata applicata con successo; un comportamento deviante è un comportamento che la gente etichetta come tale⁴⁷”*.

Il concetto di devianza, dunque, diviene un concetto relativo, per via della sua dipendenza dalla definizione sociale. Un atto verrà considerato deviante o meno a seconda della reazione del contesto sociale. Non sempre, infatti, da un medesimo comportamento consegue la stessa reazione sociale. Se ad esempio un atto che trasgredisce le regole socialmente negoziate verrà trattato dalla società con discrezione e senza provocare scandali, l'opinione pubblica reagirà con pettegolezzi ma senza richiedere alcuna punizione severa; se, al contrario, scoppia lo scandalo, la reazione sociale sarà di pubblica indignazione con l'esplicita formulazione di accuse, perfezionando, così, la definizione di quel comportamento come deviante.

Un'altra variazione da tener presente nella mutabile definizione del concetto di devianza è quella temporale. Un individuo che commette un determinato atto deviante può essere

⁴⁶ K. ERIKSON, *Wayward Puritans. A study in the sociology of deviance*, New York, 1966.

⁴⁷ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 28.

considerato con maggiore tolleranza in un momento piuttosto che in un altro. Basti pensare alle varie “campagne” periodicamente lanciate contro comportamenti definiti devianti (gioco d’azzardo, tossicodipendenza, omosessualità, ecc.). È chiaro che porre in essere una di queste condotte è molto più rischioso durante una di queste “campagne” che in qualsiasi altro momento.

Secondo Becker, la considerazione di un atto come deviante dipende anche da due ulteriori fattori; chi lo commette e chi si sente leso. Studi sulla delinquenza giovanile, effettuati da Albert K. Cohen⁴⁸, hanno infatti dimostrato che, specialmente in passato, le norme tendevano ad essere applicate più a certe persone che ad altre. Ciò avviene quando, a seconda del soggetto che pone in essere la condotta non conforme, vi è una diversità di trattamento nei confronti di comportamenti che infrangono la medesima norma. In particolare Cohen evidenzia il maggiore coinvolgimento nei procedimenti giudiziari che i ragazzi provenienti dai bassifondi subivano rispetto ai ragazzi provenienti dai quartieri della classe media che avessero commesso la medesima infrazione. Analogamente, il sociologo americano Harold Garfinkel⁴⁹ dimostrò come, nella prima metà del ventesimo secolo, negli Stati Uniti, la legge fosse applicata in maniera differenziata nei confronti dei “neri” e dei “bianchi”. Analizzando i fascicoli giudiziari di 673 casi di omicidi inter- e intra- razziali, commessi in dieci diverse contee degli Stati Uniti d’America, egli notò che nei casi di omicidi interrazziali i “neri” erano più puniti dei “bianchi” che avevano commesso lo stesso reato, mentre nel caso di omicidi intrarazziali, un “nero” che avesse ucciso un altro “nero” rischiava meno di essere punito, rispetto ad un “bianco” che avesse ucciso un altro “bianco”.

Da queste osservazioni deriva che *“la devianza non è una semplice qualità, presente in certi tipi di comportamento ed assente in altri, ma è piuttosto il prodotto di un processo che implica le reazioni di altre persone a un determinato comportamento. [...] In breve, che un determinato atto sia deviante o meno dipende in parte dalla natura dell’atto stesso (cioè se ha o meno violato qualche norma), e in parte dalla reazione delle altre persone⁵⁰”*.

Secondo tale prospettiva la figura del deviante non è più percepita come disfunzionale al sistema sociale, anzi la condotta deviante è considerata necessaria ed utile alla società stessa, che in essa trova il confine della propria conformità e della propria integrità culturale e valoriale. Il

⁴⁸ A. K. COHEN, *Ragazzi delinquenti. Una penetrante analisi sociologica della “cultura” della gang*, Milano, 1963.

⁴⁹ H. GARFINKEL, *Research Notes on Inter and Intra Racial Homicides*, in *Social Forces Social Forces*, Vol. 27, No. 4, Oxford, 1949, pp. 369-381.

⁵⁰ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 28.

deviante deve perciò essere “creato” e definito per differenziarsene ed avere un termine di paragone negativo.

Se è vero che la devianza è creata dalla reazione delle persone a particolari forme di comportamento e dal processo di etichettamento di questi comportamenti come devianti, si deve anche tener presente che le norme create e mantenute da questo processo di etichettamento non sono universalmente accettate, bensì costituiscono spesso oggetto di disaccordo e conflitto, facendo parte del processo politico della società.

Le moderne società non sono semplici organizzazioni di individui in cui vi è accordo su quali siano le norme e su come queste vadano applicate in concreto. Al contrario, sono enormemente differenziate secondo criteri di classe, etnia, religione, professione, cultura. Questi diversi gruppi non condividono le stesse norme e ciò dà origine a disaccordi sull’atteggiamento da adottare nelle varie situazioni. Le norme fatte rispettare da un determinato gruppo sociale possono differire da quelle osservate dalla maggior parte della collettività.

Per quanto concerne la devianza, è dunque importante osservare che il punto di vista di colui che pone in essere il comportamento definito deviante sarà probabilmente diverso da quello di chi lo condanna e ne dà tale definizione. Dunque, un individuo può essere giudicato sulla base di criteri alla cui elaborazione non ha partecipato e che non condivide.

Le norme trovano la loro origine nella volontà di un gruppo di tutelare ed estendere i propri interessi e valori. Così, il processo di definizione di un comportamento deviante si configura come un processo politico posto in essere da attori, i cosiddetti “*imprenditori morali*”⁵¹, che operano sulla base di precisi interessi e secondo una strategia piuttosto articolata. Le norme e le leggi sono dunque gestite da questi soggetti, rappresentanti del gruppo culturale dominante, che le creano e le controllano allo scopo di vedere il loro codice morale perpetuato e imposto a tutta la società.

Spesso dietro il riferimento a valori condivisi (principio di umanità, principio di libertà individuale, ecc.) si celano le reali ragioni che sottostanno alla promulgazione delle leggi, ossia visioni del mondo e di ciò che è utile e giusto secondo determinati gruppi che hanno affermato il loro potere in sede politica.

Inoltre, il soggetto deviante funge anche da *capro espiatorio*, permettendo il vantaggio di non far percepire come devianti altre condotte, proprie delle classi dominanti, parimenti dannose alla società, ma che sono coperte da una sorta di immunità nella considerazione

⁵¹ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 139.

sociale, tanto da non essere avvertite come veri e propri atti criminosi. Ovviamente non si deve commettere l'errore di ignorare il male e la sofferenza che ogni delitto comporta, ed arrivare a trasformare il colpevole in vittima, però si deve sottolineare come i crimini convenzionali (furto, rapina, omicidio, truffa, borseggio) siano immediatamente percepiti come delitti e suscitino reazioni stigmatizzanti, mentre non si ha pari emarginazione o dequalificazione se ad esempio un furto è commesso tramite sofisticate operazioni finanziarie o se l'appropriazione del denaro altrui non avviene con la violenza materiale, bensì con l'illecita manipolazione dei bilanci di un'impresa.

Il processo di etichettamento si esaurisce dunque in una questione politica ed ideologica. È importante studiare le motivazioni ed i comportamenti di coloro che, non esenti dalle influenze di un sistema di interessi prevalenti, creano le norme e sono chiamati ad applicarle.

“La devianza - intesa come trasgressione pubblicamente etichettata - è sempre il risultato dell'iniziativa di qualcuno. Prima che qualsiasi atto possa esser visto come deviante, e prima che qualsiasi categoria di persone possa essere etichettata e trattata come outsider per aver commesso l'atto, qualcuno deve aver instaurato la norma che definisce questo atto come deviante. Le regole non nascono spontaneamente. Anche se un'attività può essere oggettivamente dannosa per il gruppo in cui avviene, il danno deve venire scoperto e messo in evidenza⁵²”. In breve, affinché una norma trovi applicazione, punendo il soggetto che l'ha trasgredito, è necessario che qualcuno prenda l'iniziativa, cosicché l'infrazione venga posta all'attenzione della collettività. Tale iniziativa è strettamente correlata ai vantaggi che si ritiene di poter ricavare e dunque non solo ai valori che la norma vuole esaltare o alla necessità di censurare il comportamento trasgressivo del soggetto. Tali osservazioni, in merito alla ricerca di vantaggi da parte delle istituzioni di controllo, portano alla provocatoria conclusione secondo cui sia lo stesso meccanismo di controllo sociale ad indurre e creare la devianza.

Ciò è conseguenza di un processo di “stigmatizzazione” che giunge a definire pubblicamente degli individui come moralmente inferiori, non solo mediante la promulgazione e la applicazione di norme specifiche, ma anche per mezzo di *“etichette negative, marchi, bollature o informazioni pubblicamente diffuse⁵³”*, che, in molti casi, sono espressione del senso comune.

Applicare uno stigma vuol dire mettere in risalto una determinata caratteristica di un soggetto, il quale assume agli occhi degli altri una diversa connotazione, da cui consegue una modificazione dei giudizi e degli atteggiamenti nei suoi confronti. L'individuo arriva a perdere, così, il giudizio positivo e la considerazione che le altre caratteristiche della sua identità gli

⁵² H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 164.

⁵³ E. M. LEMERT, *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Milano, 1981, p. 91.

avrebbero fatto meritare e che egli avrebbe ritenuto di dover ricevere: *“un individuo che potrebbe facilmente essere accolto in un ordinario rapporto sociale possiede una caratteristica su cui si focalizza l’attenzione di coloro che lo conoscono, spezzando il carattere positivo che gli altri suoi attributi potevano avere ed alienandoli da lui⁵⁴”*.

Il soggetto stigmatizzato è tendenzialmente portato ad autopercepirsi così come il contesto sociale lo definisce e lo etichetta, arrivando ad identificarsi con la categoria di persone che condividono il medesimo stigma. In tale ambito e con tale consapevolezza di sé, orientata dal contesto sociale, il soggetto compie una serie di esperienze nell’ambito di un percorso di socializzazione in cui acquisisce ed elabora schemi di condotta, motivazioni ed aspirazioni coerenti con la definizione che gli è stata attribuita e di cui egli stesso si autoconvince. Il soggetto etichettato arriva a vedersi con gli occhi degli altri e a definirsi ed identificarsi come deviante. Ritorna il tema della *“profezia che si autoavvera⁵⁵”*: i soggetti percepiti come devianti finiscono per diventarlo realmente.

In particolare, nel caso dell’applicazione di uno stigma nei confronti di un soggetto che pone in essere condotte ritenute devianti, è da sottolineare il senso di ingiustizia che spesso caratterizza chi ne è oggetto, specialmente se egli percepisce l’incoerenza tra lo stigma (e le sanzioni che ne derivano) e le caratteristiche delle azioni di cui si è reso protagonista. Molto spesso tale senso di ingiustizia incide sulla personalità del soggetto, tanto da poter divenire fattore determinante per alcune devianze secondarie.

Si evince come gli studiosi interazionisti, Becker tra tutti, abbiano superato i limiti della precedente ricerca e teorizzazione scientifica sulla devianza, che si occupava principalmente di analizzare gli individui che infrangono le norme, piuttosto che quelli che le istituiscono e le fanno applicare. Secondo tale nuovo approccio la devianza e gli outsiders sono concepiti *“come una conseguenza di un processo di interazione tra persone: alcune, nel servizio dei propri interessi, elaborano e fanno applicare delle norme che colpiscono altre persone che, nel servizio dei propri interessi, hanno commesso degli atti etichettati come devianti⁵⁶”*.

La teoria dell’etichettamento riprende la prospettiva dell’interazionismo simbolico, secondo cui nei rapporti sociali, al di là dell’oggettività del comportamento, hanno fondamentale rilevanza i rapporti di interazione che si stabiliscono tra i vari attori sociali, nonché le aspettative e le risposte ai comportamenti altrui, i significati conferiti alle azioni ed i

⁵⁴ E. GOFFMAN, *Stigma. Identità negata*, Bari, Laterza, 1970.

⁵⁵ R. K. MERTON, *La profezia che si autoadempie*, in *Teoria e struttura sociale*, Bologna, 1970.

⁵⁶ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 165.

fenomeni di emarginazione e di esclusione. Tale approccio, dunque, sposta la lente di ingrandimento dalla figura del soggetto deviante e dalle condizioni sociali (anomia, povertà, disorganizzazione sociale, sottocultura, ecc.) che producono delinquenza, alla reazione sociale ed alla definizione di devianza.

È bene evidenziare come la teoria in questione sia stata oggetto di non poche osservazioni critiche. In riferimento ad essa, il sociologo Edwin Lemert ha parlato di “*rozno determinismo sociologico*”⁵⁷, stando a sottolineare l’aspetto secondo cui sia impossibile per il soggetto etichettato sottrarsi allo stigma di deviante. La teoria, infatti, sembra non spiegare le ragioni per le quali gli individui scelgono di deviare dalla norma, ed assume una tendenza determinista, come se tutti i devianti interiorizzassero le connotazioni negative dell’etichettamento, senza fornire una spiegazione eziologica della devianza. Non ci dice come le persone che commettono atti devianti siano portate a farlo, o perché loro lo fanno mentre altri no.

Tuttavia è bene tener presente che gli autori che hanno proposto tale prospettiva non erano mossi dall’intento di voler offrire soluzioni alla questione eziologica.

Essi, infatti, volevano solamente ampliare il campo di ricerca nello studio dei fenomeni devianti, includendo oltre a chi viene definito deviante, le attività di altre persone.

È, infatti, ovvio come non sia possibile affermare che una persona cominci a commettere atti devianti solo dopo essere stata etichettata come deviante, né che l’etichettamento posto in essere dagli “*imprenditori morali*” sia da considerarsi quale unica spiegazione dell’effettivo comportamento dei presunti devianti. Sarebbe come dire che i rapinatori compiono le rapine semplicemente perché qualcuno li ha etichettati come rapinatori, o che tutto ciò che fa un omossessuale o un tossicodipendente derivi dal fatto che qualcuno lo ha definito tale.

È, però, innegabile che il processo di etichettamento pone l’individuo in situazioni tali da rendergli più difficile lo svolgimento delle normali attività della vita quotidiana, così da incitarlo al compimento di azioni “anormali”. Ad esempio un soggetto con una fedina penale sporca potrebbe incontrare delle difficoltà nel guadagnarsi da vivere con un’occupazione convenzionale, così da essere spinto verso un’occupazione illegale.

Tra l’altro una via di uscita dal rischio di “accusa” di determinismo è offerto dalla prospettiva interazionista, che porta ad affermare che il deviante non viene concepito come soggetto passivo, vittima delle variabili fisiche, psicologiche e strutturali, bensì come soggetto

⁵⁷ E. M. LEMERT, *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Milano, 1981.

attivo che interagisce, sceglie e impara i valori e le tecniche di condotta. La devianza, dunque, si configura come risultante di un processo, piuttosto che di una causa.

Gli individui agiscono tenendo conto di ciò che gli altri hanno fatto, stanno facendo e possono fare in futuro. Cercano di adattare la propria linea di condotta a quella degli altri. Il risultato di questa serie di adattamenti e aggiustamenti può essere definito *“azione collettiva”*⁵⁸. Le persone, nello scegliere le linee d’azione da adottare, prendono in considerazione ciò che succede intorno a loro e ciò che rischia di succedere una volta deciso cosa fare. Ciò avviene anche in riferimento alla devianza, che come tutte le attività umane può essere considerata un’attività collettiva. Se si osservano tutte le persone coinvolte in un episodio di presunta devianza, si può denotare come queste attività, per potersi compiere, richiedono la cooperazione manifesta o tacita di molte persone e gruppi. Infatti, nel considerare la devianza un’azione collettiva è importante tenere a mente che le persone agiscono tenendo conto delle reazioni degli altri, delle loro valutazioni e di come queste incideranno sul loro prestigio. Ecco che l’azione collettiva non si compone solo di atti di presunta trasgressione, ma anche delle valutazioni, dei giudizi, delle reazioni e delle accuse riferite all’azione di presunta trasgressione: *“alcuni degli attori principali non sono coinvolti nella trasgressione, ma appaiono piuttosto come i rappresentanti della legge e della moralità, come persone che si lamentano del comportamento scorretto di altri attori, li arrestano, li portano davanti alle autorità legali, o amministrano loro stessi la punizione”*⁵⁹.

Per concludere, dunque, è bene ancora una volta sottolineare come l’approccio interazionista abbia chiarito che nello studio dei fenomeni devianti debba essere inclusa una vasta gamma di persone ed avvenimenti. L’attenzione deve essere posta su tutti i partecipanti al fenomeno deviante, sugli accusati come sugli accusatori, non risparmiando nessuno e senza preoccuparsi del grado di rispettabilità o della posizione sociale. È sempre bene, inoltre, tenere presente che una componente fondamentale del fenomeno deviante è costituita dall’imposizione di definizioni (di situazioni, azioni e persone) da parte dei cosiddetti *“imprenditori morali”*. Tali definizioni, formulate appunto da persone socialmente rispettabili e dalle istituzioni di controllo sociale, devono essere trattate come *“la materia prima dell’analisi della scienza”* e non come *“affermazioni di incontestabili verità morali”*⁶⁰.

⁵⁸ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 180.

⁵⁹ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 182.

⁶⁰ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 203.

**SVILUPPI DELL'APPROCCIO INTERAZIONISTA
SUL COMPORTAMENTO DEVIANTE**

1. *Becoming deviant*: devianza primaria e devianza secondaria

Uno degli aspetti più evidenti messi in luce dall'approccio scientifico descritto nel capitolo precedente è quello inerente la formazione dell'identità deviante. Infatti, è proprio questa la principale direzione di ricerca seguita da quegli studiosi, soprattutto americani, che sono stati catalogati sotto l'etichetta di *labellists*, in virtù della base di partenza delle loro riflessioni, riconducibili ai principi caratteristici dell'interazionismo simbolico.

Abbiamo visto come tali studiosi, al fine di consolidare un differente approccio all'analisi dei fenomeni devianti, siano partiti da una critica e da una confutazione dei precedenti metodi di studio della devianza, ritenuti responsabili di essersi concentrati esclusivamente sulle cause eziologiche dei comportamenti devianti, individuate di volta in volta in fattori biologici, psicologici, culturali e sociali. Al contrario, il nuovo approccio conferisce preminente rilevanza al processo attraverso cui si diviene deviante ed al contributo dato, in tale processo, da quelle agenzie ed istituzioni deputate proprio alla prevenzione, repressione, monitoraggio e controllo della devianza.

Gli approcci precedenti vengono accusati di sconfinare in un semplicistico determinismo che nega all'individuo ogni possibilità di scelta e di valutazione dei propri comportamenti e delle reazioni altrui.

È chiara la volontà di abbandonare definitivamente l'assunto, proprio della sociologia tradizionale, secondo cui è la devianza a dar luogo alla reazione sociale, per accogliere l'idea inversa secondo cui sia la reazione sociale a generare la devianza. La perentorietà di tale affermazione non deve, tuttavia, indurre in inganno: non si vuole dimostrare che la devianza sia esclusivamente una creazione artificiale, frutto dell'azione dei sistemi di controllo sociale, ma si vuole evidenziare come nello studio della devianza sia necessario prendere in considerazione i processi di definizione ed interazione che coinvolgono gli individui ritenuti devianti e le istituzioni deputate al loro controllo.

Secondo tali studiosi, in particolar modo Edwin M. Lemert, le reazioni sociali ad un comportamento deviante risultano essere determinanti nel processo che fa sì che l'atto non conforme evolva in devianza sistematica o, al contrario, non si ripeta più.

È opportuno chiedersi se, come e quanto l'essere definiti secondo stereotipi di non conformità o delinquenza, l'essere inseriti in un processo di disapprovazione, di degradazione e di isolamento, ma anche il divenire oggetto di assistenza, cure, progetti rieducativi ed esortazioni morali, diventi rilevante ai fini del rafforzamento e della recidività della devianza⁶¹.

Considerazioni di questo tipo hanno indotto il sociologo americano Edwin M. Lemert ad elaborare una distinzione tra *devianza primaria* e *devianza secondaria*.

La devianza primaria si configura come l'allontanamento più o meno occasionale, più o meno importante agli occhi di chi lo attua, da valori o norme sociali e giuridiche, attraverso un comportamento che non si conforma ai canoni di "normalità", definiti dal contesto sociale. Per devianza secondaria invece non si intende un atto occasionale, bensì un comportamento abituale che deriva anche da processi di stigmatizzazione.

In particolare, *"si presume che la deviazione primaria intervenga all'interno di un'ampia varietà di contesti sociali, culturali e psicologici, e che tutt'al più abbia delle implicazioni soltanto marginali per la struttura psichica dell'individuo; essa non dà luogo ad una riorganizzazione simbolica a livello degli atteggiamenti nei riguardi del sé e dei ruoli sociali. La deviazione secondaria consiste invece nel comportamento deviante o nei ruoli sociali basati su di esso, che diviene mezzo di difesa, di attacco o di adattamento nei confronti dei problemi, manifesti o non manifesti, creati dalla reazione della società alla deviazione primaria. In realtà le cause originarie della deviazione perdono di importanza e divengono centrali le reazioni di disapprovazione, degradazione e isolamento messe in atto dalla società"*⁶².

Solamente la devianza secondaria si può concepire come devianza a tutti gli effetti, ed in quanto tale si configura come prodotto sociale, e non solo, dunque, come frutto del comportamento individuale. Essa viene infatti strutturata dall'insieme delle "significazioni" sociali, dalle definizioni collettive che la società emette nei confronti del deviante primario.

L'evoluzione della devianza primaria in devianza secondaria, benché non automatica e necessaria, avviene, di norma, contestualmente ad un processo di interiorizzazione di un'identità negativa, "innescata" nell'individuo dalla sua interazione con il contesto sociale, e che vede nella devianza la sua giustificazione ed il suo punto di partenza.

⁶¹ S. SBORDONI, *Devianza primaria e devianza secondaria. Il caso del trattamento sanitario obbligatorio*, www.altrodiritto.unifi.it, 1998.

⁶² E. LEMERT, *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Milano, 1981, pp. 65-66.

Alcuni autori, fra tutti David Matza, hanno orientato i loro studi al fine di comprendere e spiegare il processo del *becoming deviant*⁶³, che favorisce il passaggio dalla devianza primaria alla devianza secondaria. Secondo Matza tale processo avviene attraverso tre fasi, fortemente intercorrelate, che spiegano il progressivo strutturarsi della devianza secondaria.

Anzitutto vi è il momento dell'*affinità*, che consiste nella percezione, da parte del soggetto, dell'esistenza di premesse eziologiche che potrebbero favorire la devianza (ad es. l'etnia, la povertà o la disorganizzazione sociale). È bene precisare che Matza nega che la percezione dell'affinità possa generare il fatalismo della necessità della devianza. Egli, infatti, respinge l'idea positivista del fattore negativo, specialmente ambientale, che produce la devianza, anche perché ciò porterebbe il soggetto a negare ogni propria responsabilità nel comportamento deviante: *“L'affinità si riferisce alla forza di attrazione esercitata, in gradi diversi, fra gli atomi, facendoli entrare, e rimanere, in combinazione fra loro. Per analogia questa idea basilare suggerisce che persone dotate delle opportune predisposizioni vengono attratte verso il fenomeno e verso le cerchie sociali che già lo hanno fatto proprio [...] tuttavia è evidente che per essere applicabile e utile nello studio dell'uomo, l'idea di affinità dev'essere corretta, così che possa affermare le capacità soggettive pur riconoscendone la loro riduzione*⁶⁴”.

In secondo luogo vi è il processo di *affiliazione* che porta l'individuo, una volta percepiti i fattori di affinità ed interiorizzato lo stigma impostogli dal contesto sociale, a “decidere” di aderire al modello deviante, che gli appare come l'unica soluzione capace di venire incontro ai suoi problemi di relazione con il contesto sociale. Ciò non avviene senza esitazioni, ripensamenti, sensi di colpa e tentativi di neutralizzazione da parte dell'individuo che nel momento dell'affiliazione dà senso ai fattori di affinità e significazione sociale, reputandoli adatti alle sue esigenze di vita e aspirazioni.

Infine vi è il momento dello *stigma*, che la società, ai vari livelli, infligge al deviante primario, con l'effetto, più o meno voluto, di fargli interiorizzare un'identità negativa, il cui contenuto si esaurisce nella devianza stessa. L'attribuzione dell'etichetta di deviante si configura come un giudizio colpevolizzante che il contesto sociale emette nei confronti di un soggetto, contribuendo in maniera significativa a ridefinire la sua identità personale e pubblica, conferendogli, da un lato, un'immagine caratterizzata dai tratti di negatività propri della qualifica di deviante e, dall'altro, rendendo problematico, più di quanto possa già esserlo, il suo rapporto con il contesto delle relazioni e delle opportunità “normali”.

⁶³ D. MATZA, *Come si diventa devianti*, Bologna, 1976.

⁶⁴ D. MATZA, *Come si diventa devianti*, Bologna, 1976, p.112.

La reazione sociale - ed in particolare il fatto che il comportamento deviante venga pubblicamente riconosciuto ed ufficialmente biasimato - incide sulla concezione che l'autore dell'atto ha di sé stesso e del proprio ruolo. Secondo Lemert, essa genera un processo psicologico attraverso cui il soggetto provvede ad una riorganizzazione della propria identità, giungendo fino ad immedesimarsi nel ruolo attribuitogli: *“vi è un aspetto processuale della deviazione che non possiamo non riconoscere, dal momento che, a seguito di una ripetuta, costante deviazione o discriminazione negativa, qualcosa cambia nella «pelle» del deviante. È un qualcosa che si viene a produrre nella psiche o nel sistema nervoso come conseguenza delle sanzioni sociali, delle cerimonie di degradazione, degli interventi terapeutici o riabilitativi. La percezione, da parte dell'individuo, dei valori e dei mezzi, e la stima dei relativi costi si modificano in modo tale che i simboli che hanno la funzione di condizionare le scelte della maggior parte delle persone finiscono per non sollecitare quasi più in lui determinate risposte, o anche per produrre risposte contrarie rispetto a quelle auspiccate dagli altri⁶⁵”*.

Il concetto di devianza secondaria, dunque, indica il passaggio a *status* negativi a seguito di problemi di stigmatizzazione, degradazione e isolamento prodotti da una reazione sociale prima formale e poi estesa, e formalizzata nelle azioni delle istituzioni deputate al controllo sociale.

La distinzione tra devianza primaria e devianza secondaria ha proprio lo scopo di differenziare il comportamento che, seppur deviante, è percepito come una normale variazione e discostamento dalle regole e dai valori convenzionalmente riconosciuti nella società, ed il comportamento deviante che, invece, in risposta alla reazione sociale suscitata, conduce il soggetto ad organizzare la propria esistenza e la propria identità intorno alla devianza, innescando un processo sociale di mutamento di *status* e di ruolo. A riguardo risulta utile osservare come la prolungata esecuzione di un ruolo possa produrre mutamenti nell'identità e nel sé di un soggetto, e contribuire alla stabilizzazione della devianza⁶⁶.

Il principale oggetto di ricerca del sociologo dovrebbe essere il procedimento attraverso cui un individuo etichettato come deviante dalla collettività o da un'istituzione preposta al

⁶⁵ E. LEMERT, *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Milano, 1981, p. 65.

⁶⁶ Nel saggio *“Rappresentazione di ruolo, sé e identità del falsario sistematico di assegni”*, pubblicato nel 1967, Lemert, trattando delle conseguenze che il vivere per mezzo dello spaccio di assegni falsi ha per i ruoli sociali, il sé e l'identità, specifica il significato di questi concetti: *“Quello di ruolo è un termine che riassume il modo o i modi in cui un individuo agisce in una situazione strutturata. Una situazione è strutturata nella misura in cui gli altri con cui l'individuo interagisce si aspettano che lui risponda in certi modi e nella misura in cui egli anticipa le loro aspettative e le incorpora nel suo comportamento. Il ruolo riflette queste aspettative, ma riflette anche le richieste relative ad altri ruoli e la valutazione che ne dà l'individuo, cosicché esso è sempre una combinazione unica di elementi comuni e diversi. L'identità è considerata qui come formata dagli aspetti delimitanti i termini della personalità nel tempo e nello spazio, come sono percepiti e simbolizzati (definiti), il «chi sono e chi non sono». [...] Il sé è l'identità con l'aggiunta della valutazione. È una coscienza che differenzia e valuta, e che nasce dall'interazione sociale”*.

controllo sociale, arrivi a mutare la concezione del proprio sé e giunga egli stesso a percepirsi come deviante, per diventarlo progressivamente anche nei fatti.

L'attribuzione dell'etichetta negativa viene attuata sia dalle persone "comuni", che vengono in contatto con il soggetto, sia, come già accennato, dalle forze deputate al controllo sociale che definiscono e classificano l'individuo ed i suoi comportamenti, limitando l'accesso a ricompense e gratificazioni, ostacolando l'interazione sociale, e segregando i devianti in ambienti e categorie particolari, determinando, così, un'alterazione della struttura psichica del soggetto e dando luogo ad una diversa organizzazione della propria identità e del proprio ruolo sociale. Il processo di stigmatizzazione, dunque, viene portato avanti su due livelli, uno informale (attraverso la quotidiana interazione con il contesto sociale), ed uno formale (attraverso le istituzioni preposte al controllo sociale).

Si tratta di un processo basato sull'interazione tra le reazioni sociali al comportamento deviante ed il comportamento stesso. L'individuo che pone in essere il comportamento non conforme subisce le reazioni del contesto sociale ed entra in contatto con le agenzie di controllo sociale (di pena, di correzione o terapeutico-assistenziali) che gli impongono un'anomala concezione di sé e del mondo, regole rigorose, nonché l'accettazione o quantomeno il rispetto dei valori dominanti e dell'ideologia morale rappresentata dall'agenzia stessa⁶⁷. Così, l'individuo acquisisce ed interiorizza un'immagine di sé coerente con quella fornita da coloro con i quali si trova ad interagire in questo processo; arriva ad assumere una chiara percezione di sé come deviante.

Alla luce di quanto detto, risulta fondamentale, ai fini della comprensione della devianza, lo studio dei sistemi e degli agenti di controllo sociale. Seguendo tale prospettiva ci si imbatte in concetti quali quello di stigma, degradazione, mortificazione del sé e reazione sociale: tutte nozioni che dimostrano come le istituzioni deputate al controllo sociale diano forma e significato alla devianza, fino a stabilizzarla come devianza secondaria. Quest'ultima si deve perciò intendere come la devianza che consegue alla reazione sociale, all'etichettamento di un individuo come deviante.

Tale approccio prevede che nello studio del fenomeno deviante non si parta dalle cause dell'iniziale atto deviante (atto quasi del tutto privo di conseguenze nella vita del soggetto,

⁶⁷ S. SBORDONI, *Devianza primaria e devianza secondaria. Il caso del trattamento sanitario obbligatorio*, www.altrodiritto.unifi.it, 1998.

perché non inserito in un processo di definizione e stigmatizzazione), bensì dalla reazione sociale che ne scaturisce. Si evince, così, la sostanziale differenza tra devianza primaria e devianza secondaria; non tutti i devianti primari (cioè coloro che pongono in essere azioni che costituiscono un discostamento da certi valori, norme o costumi dominanti della società) sono definiti e percepiti devianti dalla collettività ed in particolare dalle autorità deputate al controllo sociale.

Da tali considerazioni può evincersi come le analisi sociologiche sulla devianza compiute sulla base di statistiche ufficiali siano da ritenersi di dubbia validità, in quanto prendono in considerazione tassi sul volume e sulla distribuzione dei crimini, della delinquenza, delle malattie mentali e di altre forme di comportamenti ritenuti devianti, che verosimilmente non corrispondono al volume reale (primario) della devianza. Per questo motivo l'attenzione dovrebbe concentrarsi sulla reazione sociale ai comportamenti devianti e sul modo in cui le agenzie di controllo diano vita esse stesse a fenomeni di devianza attraverso la stigmatizzazione, l'esclusione sociale e l'isolamento. È chiaro, infatti, che queste siano capaci di innescare un processo psicologico di riorganizzazione simbolica dell'identità del deviante, al termine del quale egli giunge ad immedesimarsi nel ruolo attribuitogli.

2. La carriera di deviante

Le considerazioni sinora fatte dimostrano come, per comprendere pienamente il fenomeno della devianza, sia necessario sviluppare un modello di approccio di tipo sequenziale, che prenda in considerazione i cambiamenti nel tempo dell'identità deviante. È opportuno, infatti, tenere presente che il comportamento deviante si sviluppa secondo una sequenza ordinata, e dunque, nello studio di questo, *“bisogna considerare una successione di fasi, di cambiamenti nel comportamento e nelle prospettive dell'individuo stesso, in modo da capire il fenomeno⁶⁸”*.

La carriera di deviante, infatti, deve essere analizzata osservando i processi di progressiva acquisizione dell'identità deviante, di lenta assimilazione delle motivazioni di un gruppo con cui il soggetto si identifica, di apprendimento delle tecniche proprie di quel determinato comportamento, nonché delle ragioni per cui lo si può ritenere giustificabile.

⁶⁸ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 40.

Si prenda ad esempio il processo che porta un soggetto a fare uso abituale di sostanze stupefacenti. Tale processo consta di varie fasi: trovarsi in una situazione in cui si può facilmente avere la disponibilità della sostanza stupefacente; avere la voglia di sperimentarne l'uso; assumere la sostanza stupefacente; continuare a farne uso, dopo averla sperimentata. Queste fasi sono sequenziali e strettamente connesse, e ognuna di queste presuppone una spiegazione che rimanda ad una causa necessaria del comportamento. Ad esempio la fase concernente il voler sperimentare l'uso di droga richiede *“una variabile di personalità o di disposizione personale come l'indifferenza alle norme convenzionali⁶⁹”*, ed evolverà nell'effettiva assunzione della sostanza stupefacente solo se il soggetto ha la possibilità di sperimentarla, ad esempio aggregandosi a gruppi i cui appartenenti ne fanno uso. Ne deriva che coloro che, seppure indifferenti alle norme convenzionali, non hanno la possibilità di procurarsi la droga, non possono diventarne consumatori.

L'analisi, secondo un modello sequenziale, dei comportamenti devianti non può prescindere dal concetto di *carriera*. Tale concetto, tratto dagli studi sulle professioni, si riferisce alla successione dei passaggi di posizione compiuti da un lavoratore all'interno di un sistema occupazionale. Questa mobilità dipende in parte da fattori oggettivi legati alla struttura sociale ed in parte dalle aspirazioni, motivazioni e desideri dell'individuo. Questo concetto può essere facilmente trasmigrato nello studio della devianza ed in particolare nel processo di sviluppo dell'identità deviante.

È bene anzitutto evidenziare come la maggior parte delle carriere devianti ha origine nella perpetrazione di un atto non conforme, contrario, perciò, a norme giuridiche, morali o sociali. Nel caso in cui l'atto deviante sia intenzionale, bisogna interrogarsi sulle motivazioni che hanno spinto l'individuo a compierlo. Teorie eziologiche del fenomeno deviante hanno cercato di spiegare il sorgere di tali motivazioni analizzando le esperienze dell'individuo ed i suoi bisogni inconsci, oppure cercando nella società fonti di tensione socialmente strutturate. Tuttavia appare paradossale ritenere che tali spinte motivazionali a delinquere interessino solamente soggetti psicologicamente alterati o che occupano posizioni sociali sottoposte ad esigenze conflittuali. È infatti più opportuno affermare che tali motivazioni devianti siano sentite dalla maggior parte degli individui e non solo, dunque, da coloro che alla fine commettono un atto deviante, poiché *“almeno nella fantasia, la gente è molto più deviante di quanto appaia⁷⁰”*.

⁶⁹ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 41.

⁷⁰ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 43.

Considerato, dunque, che motivazioni devianti siano riscontrabili in ogni individuo, è opportuno domandarsi come coloro che rispettano le norme, diversamente da coloro che le trasgrediscono, riescano a non seguire i propri impulsi devianti.

La risposta si può trovare in quel processo che Becker definisce *commitment* (coinvolgimento) e “mediante il quale certi tipi di interessi vengono invertiti nell’adottare determinate linee di comportamento a cui sembrano formalmente estranei”, cosicché “a seguito di azioni compiute nel passato o per effetto di varie routines istituzionali, l’individuo si rende conto di dover aderire a certe linee di comportamento, perché molte altre attività, diverse da quella nella quale è impegnato nell’immediato, verranno compromesse se così non farà⁷¹”. Il concetto di *commitment*, dunque, indica l’adesione a prospettive ed aspettative di ruolo: il lavoro, la famiglia, la reputazione, le aspirazioni personali sono fattori che incidono sull’individuo nel farlo resistere alla “tentazione deviante”. La persona “normale”, quando prova un impulso deviante, riesce a controllarlo immaginando le conseguenze che potrebbero derivarne se non lo facesse: “essere normale rappresenta una posta troppo elevata per permettersi di lasciarsi influenzare da impulsi non convenzionali⁷²”.

Alla luce di ciò appare opportuno chiedersi come, in taluni soggetti, le motivazioni devianti riescano ad evitare l’impatto con i *commitments* convenzionali, così da essere indotti ad assumere condotte non conformi, senza incontrare ostacoli morali o di coscienza. Ciò avviene, ad esempio, nel caso di quei soggetti che non sono legati da alcun vincolo con la società convenzionale: non hanno una reputazione da salvaguardare, né un lavoro convenzionale da mantenere, cosicché sono liberi di seguire i propri impulsi poiché non trarrebbero alcun vantaggio nel comportarsi in maniera conforme.

Inoltre, talvolta, la volontà di rimanere conformi alla legge viene mitigata dall’intervento di alcune “tecniche di neutralizzazione” che gli studiosi Sykes e Matza hanno definito come “giustificazioni della devianza che sono considerate valide dal delinquente ma non dal sistema legale o dalla società in genere⁷³”.

Così il soggetto arriva a negare la propria responsabilità in merito ad azioni devianti concependosi più come indotto ad agire che come agente attivo.

Egli può giustificare la propria azione minimizzando il danno, laddove non sia evidente l’esistenza di una parte lesa. È questo il caso delle lotte tra *gang* rivali, che vengono accettate

⁷¹ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 44.

⁷² H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 44.

⁷³ M. SYKES, D. MATZA, *Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency*, «American Sociological Review», Volume 22, 1957.

come lecite da chi vi partecipa poiché intese come conflitti privati, senza ripercussioni sul resto della collettività.

L'indignazione morale propria e degli altri può essere neutralizzata, inoltre, attraverso la negazione della vittima, che fa ritenere che alla luce delle circostanze l'atto non sia sbagliato, e il danno non sia realmente tale, ma che piuttosto sia da considerare come una forma di punizione o di rappresaglia giustificata. Ciò ha consentito brutali attacchi contro gli omosessuali, soprusi nei confronti di membri di minoranze o addirittura atti di vendetta e "giustizia privata" (come i furti ai commercianti disonesti o le violenze contro gli stupratori).

Il deviante, inoltre, potrà reprimere o perdere di vista la colpevolezza del proprio comportamento percependosi come un perseguitato e ritenendo ingiusti ed ipocriti i giudici ed i sistemi di valutazione delle sue condotte.

Talvolta, invece, si trasgrediscono le norme convenzionali antepoendo ad esse le esigenze del gruppo a cui si appartiene, come quando si delinque per proteggere o favorire i familiari, la *gang* o la cerchia di amici.

Risulta importante comprendere come un soggetto, che casualmente o eccezionalmente commette un atto non conforme, arrivi a consolidare il proprio comportamento secondo un modello deviante, facendo della devianza un modo di vivere ed organizzando la propria identità attorno ad essa.

In merito all'affermarsi di un'identità deviante, non si può negare l'importanza dello sviluppo di motivi ed interessi che sono appresi socialmente e che si discostano da quelli convenzionali. L'individuo acquisisce consapevolezza dei vantaggi e dei piaceri che possono derivare dall'attività deviante attraverso l'interazione con devianti di maggiore esperienza. Ponendo in essere la condotta non conforme, sperimentando le situazioni, confrontandosi con le reazioni sociali e istituzionali, l'individuo conosce nuove esperienze e le pensa come piacevoli. Così ciò che prima era un semplice impulso a trasgredire e a provare qualcosa di nuovo, diviene la definita percezione di qualcosa di già conosciuto e sperimentato, nonché acquisito attraverso l'interazione con gli altri. Così l'individuo impara a conoscere e vivere una *sottocultura*, organizzata intorno ad una determinata attività deviante.

Un altro momento fondamentale nel processo di costruzione di un modello stabile di condotta deviante è rappresentato dall'essere etichettato quale deviante. Si è già abbondantemente discusso sulle importanti conseguenze che la definizione di un individuo come deviante ha sulla sua successiva interazione con il contesto sociale, nonché sulla sua

autopercezione. Le conseguenze più drastiche si registrano proprio nei mutamenti che si verificano nell'identità pubblica dell'individuo, poiché *“il fatto di commettere l'atto improprio e quello di essere pubblicamente sorpreso a farlo lo pongono in un nuovo status⁷⁴”*.

È da notare come per essere etichettato come deviante sia sufficiente aver commesso anche un solo atto non conforme. Dall'attribuzione di tale etichetta derivano alcune connotazioni implicite che conferiscono al soggetto tratti caratteristici, dai quali risulterà molto difficile scagionarsi, anche per colui che solo occasionalmente ha posto in essere una condotta trasgressiva. Così un soggetto che, ad esempio, sia stato dichiarato colpevole di furto, verrà etichettato come ladro e considerato come probabile autore di furti dello stesso tipo, nonché come potenziale trasgressore di altre norme poiché ha dimostrato di essere una persona tendente a discostarsi dall'osservanza della legge. Ne deriva che anche la commissione di un solo atto non conforme, può comportare il rischio di venire etichettato come deviante ed essere ritenuto non socialmente integrato e, pertanto, minaccioso.

Inoltre bisogna sottolineare come la caratteristica di deviante costituisca, agli occhi degli altri individui, il connotato principale di una persona. Le altre caratteristiche proprie del soggetto vengono messe tra parentesi, venendo enfatizzate solo quelle che si riferiscono al comportamento deviante e che, dunque, sono immediatamente percepite e prevalgono sulle altre nell'identificazione del soggetto.

Considerare una persona deviante per un aspetto come se lo fosse per tutti gli altri produce degli effetti inevitabili sulla sua autopercezione, conducendola a conformarsi all'immagine che ne hanno gli altri, con le conseguenze che ne derivano. Ad esempio un soggetto tossicodipendente che, in quanto tale, viene escluso dalla partecipazione a gruppi convenzionali (anche se le connotazioni specifiche di questa particolare devianza potrebbero essere tali da non giustificare un simile isolamento) potrebbe incrementare il proprio legame con soggetti che condividono la stessa esperienza di stigmatizzazione, scivolare verso occupazioni non convenzionali e marginali o addirittura vedersi costretto a compiere attività illecite, come furti o rapine, perché rifiutato da datori di lavoro “rispettabili”.

Si può arrivare ad affermare che la definizione di taluni soggetti come devianti ed il trattamento a questi riservato, impedisce loro di continuare a vivere “normalmente” nel contesto sociale. Il soggetto etichettato come deviante si vede negati *“i mezzi ordinari per*

⁷⁴ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 48.

proseguire con le consuetudini della vita quotidiana come le altre persone” e, così, *“deve necessariamente sviluppare delle consuetudini illegittime”⁷⁵*.

Ovviamente non tutti coloro che compiono un atto non conforme e vengono etichettati come devianti, si indirizzano inevitabilmente verso una devianza maggiore, intraprendendo la carriera deviante. Spesso, infatti, dopo aver compiuto un atto deviante che viene riconosciuto pubblicamente, il soggetto (soprattutto se messo di fronte alle irreparabili conseguenze che potrebbero derivare da un suo ulteriore allontanamento dalle regole convenzionali), in determinate circostanze, può decidere di non voler intraprendere la strada deviante e tornare sulla via della condotta conforme. *“La scelta giusta lo farà riaccettare nella comunità convenzionale; ma se si muoverà nel modo sbagliato, verrà respinto e prenderà corso un processo di amplificazione della devianza”⁷⁶*.

Un momento fondamentale nella carriera di deviante è costituito dall'ingresso in un gruppo deviante organizzato, per via dei notevoli effetti che ha sulla percezione di sé del soggetto. Tutti gli appartenenti ad un gruppo deviante organizzato hanno una cosa in comune: la loro devianza. Ciò conferisce ad essi un senso di destino comune e di condivisione dei problemi, sino alla formazione di una sottocultura deviante. È ovvio che il far parte di un gruppo deviante, non fa altro che consolidare ed amplificare l'identità deviante. Questo perché i gruppi devianti tendono a razionalizzare la loro posizione e a sviluppare una giustificazione per la loro attività.

Vi è, inoltre, un'ulteriore conseguenza nell'entrare a far parte di un gruppo deviante, ovvero che il soggetto risulta essere facilitato nel proseguire la propria attività deviante. Infatti proprio perché vi è una condivisione dei problemi, tra i vari membri del gruppo vi è anche una comunione di soluzioni. I devianti più “giovani” si basano sul repertorio di conoscenze fornite dai devianti più “anziani” e, così, il soggetto che entra in un gruppo deviante organizzato e istituzionalizzato sarà fortemente indotto a progredire nella sua carriera di deviante, poiché *“ha imparato, da una parte a evitare guai, e dall'altra un sistema di giustificazione per continuare”⁷⁷*.

Inoltre, alcuni studiosi hanno voluto sottolineare l'importante contributo dato al processo di costruzione e stabilizzazione dell'identità deviante dalle figure professionali deputate al trattamento ed alla riabilitazione dei devianti stessi (si pensi ai medici, gli psicologi, gli assistenti sociali, ecc.). Proprio nell'interazione con queste figure, all'interno di contesti istituzionali di rieducazione, il soggetto perviene ad un consolidamento della propria identità deviante,

⁷⁵ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 51.

⁷⁶ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 53.

⁷⁷ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 55.

portando a termine un processo che spesso ha un carattere di irreversibilità. Ciò avviene perché *“l’operatore sociale proietta, in anticipo sul destinatario del servizio, l’elemento ideologico contenuto nel suo ruolo e nelle sue conoscenze e quindi gli interessi e le competenze della sua professione”*, così che si può ritenere esistente *“un rapporto simmetrico tra il ruolo dell’operatore sociale e la costruzione del fatto e la tipologia dell’atto deviante”⁷⁸*.

Il deviante, da parte sua, non può svincolarsi dalle attribuzioni conferitegli e non può mettere in discussione i valori delle istituzioni e la capacità professionale degli operatori che si occupano di lui, dovendo, perciò, necessariamente accettare come propria la concezione di sé e la visione della realtà che questi gli rimandano, poiché se non facesse così, *“il rifiuto della ideologia istituzionale o la violazione di queste regole possono essere utilizzati a riprova del giudizio burocratico che il deviante non si è ravveduto, oppure che è ancora «malato»”⁷⁹*.

Un processo di questo tipo è riscontrabile (come si vedrà più dettagliatamente nel paragrafo successivo), ad esempio, nel caso della tossicodipendenza in cui gli stessi servizi socio-sanitari contribuiscono ad attuare una definizione dello *status* di tossicomane, facilitando, così, un rafforzamento della sua identità deviante. Il tossicodipendente, facendo proprie le attribuzioni che gli sono conferite dagli operatori con cui interagisce e che si occupano della sua assistenza e trattamento, impara a definirsi come un soggetto deviante, incapace di autodeterminarsi ed il cui destino è già segnato.

L’intervento correzionale-terapeutico ottiene quindi il risultato paradossale di risocializzare l’individuo sulla base delle proprie esigenze funzionali, rendendolo totalmente dipendente, per l’autorappresentazione, dalle categorie di definizione e valutazione normativo-istituzionali⁸⁰. In questo modo, portando l’individuo a negare la propria parte di responsabilità, l’intervento riabilitativo o terapeutico lo relega in una dimensione immodificabile di percezione della propria identità deviante⁸¹.

I processi di stigmatizzazione sopra descritti, dunque, hanno l’effetto di provocare nell’individuo un’identificazione stabile con lo stereotipo di deviante, tanto che questi arriva a concepirlo come parte integrante della sua identità personale. Ciò avviene soprattutto in quei

⁷⁸ G. DE LEO, A. SALVINI, *Normalità e devianza: processi scientifici e istituzionali nella costruzione della personalità deviante*, Milano, 1978, p. 109.

⁷⁹ E. M. LEMERT, *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Milano, 1981, p. 97.

⁸⁰ B. PASSI, A. SALVINI, *La rappresentazione del Sé in un gruppo di tossicodipendenti: una verifica della labelling theory*, in E. GIUS (a cura di), *La questione droga: prospettive di ricerca e problemi di intervento*, Milano, 1982.

⁸¹ R. MILANESE, *La costruzione e il mantenimento dell’identità deviante*, in A. SALVINI e L. ZANELLATO (a cura di), *Psicologia clinica delle tossicodipendenze*, Roma, 1998.

soggetti, specialmente i giovani, che si trovano in uno stato di “inferiorità” e la cui psiche ed autopercezione possono essere più facilmente condizionate dal giudizio degli altri.

L'individuo etichettato farà propria una particolare visione del mondo, a cui corrisponderà una gerarchia dei valori sostanzialmente diversa da quella convenzionale. Ciò avviene grazie ad una vera e propria risocializzazione del soggetto deviante, agevolata dal “vuoto cognitivo⁸²” in cui questi viene a trovarsi riguardo al valore sociale del suo ruolo e dell'azione da lui posta in essere.

Ciò farà in modo che il soggetto, che arriva ad autopercepirsi deviante ed è riconosciuto come tale dalla società, sarà indotto ad agire in modo non convenzionale, essendo venute meno le aspettative di una sua condotta “normale”.

Inoltre, è opportuno sottolineare come talvolta per i devianti la stigmatizzazione dell'identità possa costituire un modo per risolvere i propri problemi, una scorciatoia per raggiungere più facilmente i propri obiettivi. Infatti “*se una stigmatizzazione efficace comporta delle penalizzazioni e riduce la possibilità di accesso ai mezzi convenzionali per procurarsi le soddisfazioni della vita, può d'altro canto fornire dei nuovi mezzi in vista di certi fini che si cerca di conseguire*⁸³”. Si arriva dunque ad affermare che il deviante può utilizzare il proprio ruolo negativo in maniera strategica ed intenzionale.

Tale considerazione è utile per comprendere a pieno il problema della recidività comportamentale dei devianti. Infatti, nel momento in cui in un soggetto, per via di un processo di stigmatizzazione, si consolida un *sè* deviante, tale che questi organizzerà tutta la propria identità e la propria vita intorno ad attività non conformi, egli sarà portato a rinnovare le proprie condotte devianti, coerentemente con il ruolo negativo che ricopre nella società, per ottenere determinate ricompense e soddisfazioni.

Dunque, il soggetto che accetterà la devianza come modo abituale della propria esistenza, continuerà a perpetrare comportamenti non conformi poiché, ragionando in termini di costi, giungerà alla conclusione che la riabilitazione o il ravvedimento non sarebbero convenienti, rispetto ai vantaggi che egli potrà conseguire continuando a porre in essere una condotta deviante.

3. La rappresentazione sociale della tossicodipendenza

⁸² E. GOFFMAN, *Stigma. Identità negata*, Verona, 2003.

⁸³ E. M. LEMERT, *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Milano, 1981, p. 104.

Il fenomeno della tossicodipendenza ha una portata sociale e culturale tale da essere entrato nei discorsi della comunità dei parlanti assumendo molteplici configurazioni di realtà.

Anzitutto è bene precisare che il consumo di sostanze stupefacenti è inserito in una cornice normativa⁸⁴, che contribuisce ad identificare tale comportamento come deviante.

Inoltre i comportamenti di uso e di abuso di droga sono stati inseriti, a partire dalla metà del secolo scorso, nell'ambito della psicopatologia. Ciò ha comportato che venisse applicato un modello medico ad un fenomeno propriamente sociale.

Si può dunque affermare che la rappresentazione sociale della tossicodipendenza è data dai discorsi prodotti dalla comunità dei parlanti, cioè da come la società stessa percepisce e tratta, attraverso leggi e interventi messi in campo, questo fenomeno. È bene sottolineare come sempre più le credenze di senso comune e le produzioni teoriche degli specialisti presentino elementi di contiguità, cosicché *“le opinioni dell'uomo di strada si avvicinano a quanto sostiene l'esperto del fenomeno”⁸⁵*. Se da un lato il senso comune riporta le categorie generate dalla comunità degli specialisti, dall'altro tali esperti attingono a discorsi di senso comune, per via della loro forza impressiva.

Per quanto concerne il senso comune, l'approccio nei confronti del consumo di sostanze stupefacenti è duplice. Da una parte il consumatore, secondo un “modello del vizio”, viene considerato alla stregua di un trasgressore di una norma socialmente condivisa, che ha un'origine morale, e diviene oggetto di stigmatizzazione ed isolamento. D'altro canto, secondo un “modello della malattia”, la tossicodipendenza viene percepita come una *“patologia cronico-recidivante”⁸⁶* che necessita di cure finalizzate alla guarigione, che in questo caso consiste nel mantenimento di uno stato di astinenza.

La tossicodipendenza, quindi, si configura come realtà sociale sulla base delle definizioni che le vengono attribuite dal contesto sociale che la vuole individuare, spiegare e trattare. La matrice di tale fenomeno risulta dunque essere il senso comune che, attraverso i propri discorsi, genera, costruisce e mantiene una determinata configurazione di realtà. Per tale motivo, l'operatore che voglia comprendere il fenomeno della tossicodipendenza ed intervenire sul processo che porta a tale particolare forma di devianza, deve, anzitutto, arrivare a conoscere le dinamiche del senso comune che generano questa realtà.

⁸⁴ Nell'ordinamento italiano la legge nazionale che disciplina l'intera materia relativa agli stupefacenti è il Testo Unico 309 del 1990.

⁸⁵ G. P. TURCHI et al., *Per una svolta paradigmatica nell'intervento sul consumo di sostanze illegali. La proposta operativa*, Atti del convegno Padova 1-3 luglio 2005, Roma, 2005.

⁸⁶ Definizione data dall'Organizzazione Mondiale della Sanità.

È bene comprendere che le etichette di “tossicodipendente” o di “ex-tossicodipendente” contengono al loro interno tutta una serie di tratti caratteristici che sono dotati di una notevole forza impressiva tanto che, una volta attribuite all’individuo che in esse si riconosce, diventano pervasive della sua intera esistenza⁸⁷. Appare dunque chiaro che l’etichettamento di un individuo quale tossicodipendente ed il trattamento a questi riservato, non fanno altro che prescrivere, attraverso i processi di stigmatizzazione, ciò che di fatto vorrebbero eliminare. Alla persona, infatti, viene offerta un’identità tipizzata, già culturalmente predisposta, che deve essere solo assunta. Questa identità, fortemente pervasiva, comprenderà tutti i campi dell’agire del tossicodipendente, contribuendo alla generazione ed al mantenimento della cosiddetta “carriera biografica del tossico”.

Le agenzie di controllo giocano un ruolo fondamentale nel processo di tipizzazione dell’identità deviante, poiché, individuando e trattando i soggetti che hanno trasgredito determinate regole, finiscono per identificarli con l’atto non conforme che hanno commesso. L’attribuzione di un’etichetta di tale genere, fa sì che questi individui si identifichino con le definizioni che la società addossa loro. La considerazione della società nei confronti del soggetto deviante si esaurisce nell’etichetta che a questi viene attribuita, e il soggetto stesso, riconoscendosi nel proprio stigma, fa propri i tratti che l’etichetta possiede al suo interno.

Nel caso specifico della tossicodipendenza, il controllo sociale è demandato ad agenzie di varia natura, ma prevalentemente sanitarie. Infatti, ad esempio, nel caso in cui un soggetto tossicodipendente abbia riportato una condanna penale, in taluni casi, gli è offerta la possibilità di usufruire di una sospensione dell’esecuzione della pena detentiva⁸⁸, a condizione che segua gli specifici programmi terapeutici presso il SerT⁸⁹ o le Comunità Terapeutiche⁹⁰.

Tali trattamenti terapeutici presuppongono la totale mancanza di autodeterminazione da parte del soggetto: essendo la tossicodipendenza considerata alla stregua di una malattia, il buon

⁸⁷ G. P. TURCHI, *Tossicodipendenza: generare il cambiamento tra mutamento di paradigma ed effetti pragmatici*, Padova, 2002.

⁸⁸ La norma a cui si fa riferimento è l’art. 90 del T.U. 309/90 che così recita: “*Nei confronti di persona che debba espriare una pena detentiva inflitta per reati commessi in relazione al proprio stato di tossicodipendente, il tribunale di sorveglianza può sospendere l’esecuzione della pena detentiva per cinque anni qualora, all’esito dell’acquisizione della relazione finale di cui all’articolo 123, accerti che la persona si è sottoposta con esito positivo ad un programma terapeutico e socio-riabilitativo eseguito presso una struttura sanitaria pubblica od una struttura privata autorizzata ai sensi dell’articolo 116.[...] La sospensione può essere concessa solo quando deve essere espriata una pena detentiva, anche residua e congiunta a pena pecuniaria, non superiore a sei anni od a quattro anni se relativa a titolo esecutivo comprendente reato di cui all’articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni*”.

⁸⁹ Servizio per le Tossicodipendenze.

⁹⁰ Con l’espressione “Comunità Terapeutiche” si intende una tipologia di servizi privati per tossicodipendenti. Esistono diverse tipologie di comunità terapeutiche classificate come: comunità di tipo A, B, C, che differiscono tra loro sulla base degli obiettivi posti.

esito del trattamento e la possibilità di guarire non dipendono dal soggetto consumatore, bensì dalle capacità dell'operatore sociale deputato al trattamento e dall'efficacia della terapia a cui l'individuo è sottoposto. Così, i servizi che si occupano del trattamento della tossicodipendenza, così come le agenzie deputate al controllo sociale, sottolineano la incapacità del soggetto consumatore a compiere azioni intenzionali, per via del suo stato di "malattia".

Sulla base di tali premesse risulta ora opportuno dedicarsi all'analisi del processo che conduce un soggetto a consumare sostanze stupefacenti.

È risaputo che nel mondo un numero sempre più elevato di persone fa uso di droga, nonostante ciò sia fortemente disapprovato dall'opinione pubblica. Tale fenomeno si è sviluppato così velocemente e diffusamente da aver meritato l'attenzione di psichiatri e rappresentanti della legge, che hanno incentrato le loro ricerche sull'interrogativo riguardo ai motivi che spingono un soggetto a drogarsi. Secondo molti studi la presenza di un particolare tipo di comportamento in un individuo può essere meglio spiegata come il risultato di determinate caratteristiche che lo predispongono e lo motivano ad assumere quel comportamento. Ad esempio per quanto concerne l'assunzione di marijuana, secondo tale prospettiva, le motivazioni che muovono il consumatore sarebbero da ricercare in un bisogno di fantasia e di fuga dai problemi che l'individuo non è in grado di affrontare.

Tuttavia tale concezione sembra non idonea a spiegare adeguatamente il fenomeno della tossicodipendenza e appare più opportuno accettare la considerazione secondo cui *"non sono le motivazioni devianti che conducono al comportamento deviante, ma al contrario, è il comportamento deviante che produce, nel corso del tempo, la motivazione deviante"*⁹¹.

Il consumo di sostanze stupefacenti, quindi, è da ritenere funzione della concezione che l'individuo ha di queste sostanze e delle loro possibili utilizzazioni, e questa concezione si sviluppa in relazione al crescere dell'esperienza dell'individuo con la droga.

La marijuana, ad esempio, è una droga che non produce assuefazione, nel senso medico del termine, diversamente da quanto avviene per il consumo di oppiacei. Il consumatore di marijuana non è soggetto a crisi di astinenza in caso di sospensione, né mostra un bisogno incontrollabile di farne uso⁹². La finalità d'assunzione più frequente di questa droga è, più che altro, "ricreativa", nel senso che è consumata occasionalmente per il piacere che procura a chi ne fa uso, diversamente da altre droghe che invece sono idonee a generare dipendenza. Da ciò si evince che le teorie psicologiche sull'uso di sostanze stupefacenti risultano insufficienti per

⁹¹ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 56-57.

⁹² R. ADAMS, *Maribuana*, *Bulletin of the New York Academy of Medicine*, Novembre 1942, pp. 705-730

comprendere il fenomeno e che il consumo di droga non può spiegarsi attraverso ragionamenti basati sul bisogno di “fuga”, bensì partendo dal modo di considerare la droga da parte di chi ne fa uso (si prenda ad esempio il consumatore di marijuana che considera questo tipo di droga come qualcosa che può dargli piacere).

Colui che vuole comprendere il fenomeno del consumo di droga deve, perciò, analizzare le esperienze personali degli assuntori, cercare di individuare i principali mutamenti di atteggiamento di questi nei confronti della droga e nel modo di usarla, nonché le ragioni di tali mutamenti.

Un momento fondamentale per lo sviluppo della “carriera biografica” di un tossicodipendente è costituito dall’apprendimento della corretta tecnica di assunzione della droga, in modo che questa possa produrre gli effetti voluti. Se non si utilizza la tecnica giusta e non si ottengono i risultati desiderati, il consumatore non potrà convincersi che la droga possa produrre effetti per lui vantaggiosi e non ne continuerà l’uso. L’apprendimento della tecnica appropriata per drogarsi, dunque, costituisce un passo necessario affinché l’individuo diventi un consumatore, poiché fa sì che “*la droga produca degli effetti tali da modificare il modo di considerarla*”⁹³. Tali cambiamenti sono il risultato della partecipazione dell’individuo a gruppi nei quali si fa uso di droga, dove egli può apprendere il sistema corretto per l’assunzione. L’individuo apprende una tecnica che spiega come e in quali dosi utilizzare la droga per ottenere gli effetti desiderati. L’uso di sostanze stupefacenti assume, così, nell’individuo un significato ben preciso, e per questo viene continuato.

Dopo l’apprendimento della tecnica corretta, per diventare consumatore, occorre che l’individuo impari a percepire gli effetti prodotti dalle sostanze stupefacenti che assume. È necessario dunque che il consumatore riconosca i sintomi causati dalle sostanze stupefacenti e li ricollegli coscientemente all’uso che ne ha fatto. In altre parole, si può affermare che per continuare a consumare sostanze stupefacenti è necessario non solo usare la droga in modo che si producano gli effetti, ma anche imparare a percepirli quando si verificano. Con il crescere dell’esperienza il consumatore sviluppa una maggiore capacità di apprezzare gli effetti della droga e continua ad imparare a farne uso. Egli analizza minuziosamente le sue esperienze, cercando nuovi effetti e assicurandosi che quelli vecchi sussistano ancora. In questo modo il consumatore si trasforma in conoscitore, cosicché “*come gli esperti di vini pregiati, egli sa riconoscere*

⁹³ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 61.

dove è stata coltivata una pianta e in quale periodo dell'anno è stata raccolta [...] in base alla maggiore efficacia ma anche alla diversità dei sintomi da essa provocati⁹⁴”.

Un altro passo è necessario per far sì che il consumatore, che ha imparato a drogarsi, continui a fare uso di sostanze stupefacenti: egli deve imparare a considerare come positivi gli effetti che ha appena imparato a percepire. L'assuntore di sostanze stupefacenti deve imparare a trarre piacere dall'esperienza dell'assunzione di droga, e ricercare questo piacere ogni volta che ne fa uso. Così facendo, egli sviluppa una disposizione o una motivazione a fare uso di sostanze stupefacenti, che non era presente quando egli ha iniziato a drogarsi, poiché essa implica e dipende da concezioni della droga che possono svilupparsi solo attraverso un'esperienza fisica dell'individuo con tali sostanze.

Una volta che l'individuo ha acquisito la capacità di ricavare piacere dall'uso della droga gli sarà possibile continuare a drogarsi. Considerazioni morali e di opportunità suscitate dalle reazioni della società potrebbero interferire ed inibirne l'uso, ma la possibilità per il soggetto di continuare tale uso dipenderà, principalmente, dalla concezione che egli ha della droga. L'uso diverrà impossibile solo quando egli perderà la capacità di trarre piacere da questa pratica, per via di una modificazione della concezione che egli ha della droga causata da determinate esperienze avute con essa.

È ora opportuno sottolineare come l'imparare a percepire come positivi gli effetti delle sostanze stupefacenti rappresenti una condizione necessaria, ma non sufficiente affinché una persona sviluppi un modello stabile di consumo di droga. Egli, infatti, *“deve anche lottare con le potenti forze del controllo sociale che fanno apparire questo atto inopportuno e/o immorale⁹⁵”*.

Nel nostro Paese, ad esempio, vi sono organismi di controllo sociale che operano al fine di prevenire il fenomeno del consumo di droga, condannando tale pratica come moralmente sbagliata o addirittura sanzionando amministrativamente i meri consumatori di droga che ne detengano un quantitativo per il solo uso personale⁹⁶. Ciò pone degli ostacoli immediati davanti a chiunque voglia fare uso di sostanze stupefacenti. A questo si aggiunge il fatto che spesso la famiglia, gli amici, il datore di lavoro di un soggetto che fa uso di droga, nel venire a conoscenza di tale pratica, possono arrivare a ritenerlo *“irresponsabile o incapace di controllare il proprio*

⁹⁴ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, pp. 65-66.

⁹⁵ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 72.

⁹⁶ Vd. Art. 75 d.P.R. 309/90.

*comportamento, forse persino pazzo, possono punirlo mediante vari tipi di sanzioni informali ma altamente efficaci, quale l'ostracismo o un ritiro d'affetto*⁹⁷”.

Nel contesto sociale in cui viviamo si è sviluppata una serie di rappresentazioni tradizionali, che definiscono il consumo di droga “*come una violazione degli imperativi morali di base, come un atto che conduce alla perdita dell'autocontrollo, alla paralisi della volontà, e, alla fine, alla schiavitù dalla droga*”⁹⁸. Ciò contribuisce a prevenire, o quantomeno a limitare, l'uso di sostanze stupefacenti.

La carriera biografica del tossico può essere divisa in tre stadi, ognuno dei quali fa riferimento ad un cambiamento distinto nelle relazioni tra il consumatore ed i controlli sociali, nonché ai diversi approcci che egli ha nei confronti della sottocultura in cui pratica l'uso di sostanze stupefacenti. Il primo stadio è rappresentato dal “*principiante*”, ovvero colui che consuma droga per la prima volta. Poi vi è il “*consumatore occasionale*”, il cui consumo è sporadico e dipendente da fattori casuali. Infine c'è il “*consumatore regolare*”, che, invece, ha un'abitudine sistematica, quasi quotidiana, al consumo di droga.

Il passaggio da uno stadio all'altro evidenzia una minore efficienza dei controlli sociali nello scoraggiare il consumo di sostanze stupefacenti. Laddove, invece, la carriera deviante del consumatore si interrompe o addirittura regredisce (ad esempio da consumatore regolare si torna ad essere consumatore occasionale), si può affermare il successo e l'efficienza del controllo sociale nel prevenire o limitare il fenomeno del consumo di droga.

Al giorno d'oggi, il consumo di sostanze stupefacenti è, anzitutto, limitato da una cornice normativa che ne rende il possesso o la vendita passibili di severe penalità. Ciò fa sì che la distribuzione di tali sostanze sia demandata a fonti illecite non sempre facilmente disponibili per le persone comuni. La persona che voglia iniziare il consumo di droga deve potersi aggregare a qualche gruppo che, essendo organizzato intorno a valori e attività che si discostano da quelle della società convenzionale, le renda accessibili queste fonti di rifornimento.

Se un consumatore occasionale vuole approcciarsi ad un consumo più regolarizzato e sistematico, deve trovare una fonte di rifornimento più stabile di quanto lo siano gli incontri più o meno fortuiti con altri consumatori e quindi stabilire delle relazioni con persone che trafficano in stupefacenti. Coloro che di professione vendono droga operano illecitamente, e per poter trattare con loro occorre sapere dove trovarli, nonché essere da loro conosciuti, in

⁹⁷ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 73.

⁹⁸ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 73.

modo che questi non esiteranno a concludere la vendita. Ciò risulta essere alquanto difficile per la persona che frequenta solo occasionalmente gruppi di consumatori, mentre è più agevole per colui che si associa a questi gruppi e viene introdotto nel giro degli spacciatori, cominciando ad essere considerato quale persona “affidabile” alla quale si può vendere droga senza correre rischi. Per coloro che stabiliscono relazioni con gli spacciatori, l’uso regolare può essere interrotto dall’arresto o dalla sparizione della persona da cui si riforniscono. In tali circostanze, il consumo regolare può continuare solo se il soggetto riesce a trovare una nuova fonte di rifornimento. Da ciò si può dedurre che *“far rispettare la legge condiziona il consumo non dissuadendo direttamente i consumatori, ma rendendo insicure le fonti di approvvigionamento e quindi più difficile l’accesso alla droga”*⁹⁹.

Il consumo di stupefacenti è scoraggiato, inoltre, dalle severe sanzioni che i non consumatori applicano a chi scoprono fare uso di droga. È questo il motivo principale che induce i consumatori a drogarsi clandestinamente, per sfuggire al ripudio delle persone dalle quali necessitano, invece, il rispetto e l’accettazione. Il consumatore percepisce il rischio che le sue relazioni con soggetti non consumatori potrebbero essere turbate o interrompersi se questi dovessero smascherarlo, e perciò egli regola il proprio comportamento nella misura dell’importanza che hanno per lui le relazioni con gli altri.

Tuttavia il consumatore, frequentando altri consumatori e prendendo sempre più confidenza con la droga, realizza che, pur sussistendo realmente il pericolo di vedersi applicate delle sanzioni se venisse smascherato, non necessariamente egli sarà scoperto. Ad esempio il principiante che vede consumatori più esperti praticare la loro attività in totale impunità, considererà più lieve o del tutto inesistente il rischio di essere scoperto e continuerà l’uso di sostanze stupefacenti, prestando attenzione ed evitando la presenza o l’intromissione di non consumatori durante la fase di consumo.

Ciò rende possibile un consumo occasionale di droga, ma non, invece, un uso regolare che implica un consumo sistematico ed abitudinario, difficilmente occultabile ai soggetti, non consumatori, con cui l’individuo viene a relazionarsi. Tuttavia un individuo potrà progredire verso un uso regolare se l’eventualità di essere scoperto dai non consumatori non provochi in lui alcun turbamento. Ciò avviene ad esempio quando si rompe ogni tipo di relazione che scoraggiava il consumo di droga, o quando un soggetto arriva ad integrarsi quasi

⁹⁹ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 78.

completamente al gruppo sottoculturale in cui viene praticata l'attività, così da avere una quantità minima di contatti con i non consumatori.

In breve si può dire che le persone limitano il loro consumo di sostanze stupefacenti in funzione dell'intensità del loro timore di essere scoperti, e di conseguenza "puniti", da non consumatori del cui giudizio si preoccupano. L'efficacia di tale meccanismo di controllo, però, viene meno nel momento in cui il consumatore si rende conto che le sue paure sono eccessive o non reali e che l'uso di droga si può mantenere segreto con relativa facilità.

Un altro meccanismo di controllo sociale nei confronti del consumo di droga è costituito dai principi morali convenzionali, quegli *"imperativi morali fondamentali che prescrivono all'individuo di preoccuparsi del proprio benessere, e di essere capace di controllare razionalmente il proprio comportamento"*¹⁰⁰.

È opinione comune che il drogato sia un soggetto che viola tali imperativi poiché: *"ai primi stadi dell'intossicazione la forza di volontà viene distrutta e le inibizioni e le restrizioni liberate. Le barriere morali crollano e spesso lasciano il posto a sessualità e perversione. Dove vi è instabilità mentale, il comportamento è generalmente violento. L'egotista trarrà piacere da illusioni di grandezza, il timido soffrirà di ansietà, e l'aggressivo ricorrerà spesso ad atti violenti e criminali. Tendenze latenti sono liberate e il soggetto, pur potendosi anche render conto di cosa sta succedendo, diventa incapace di opporvisi. L'uso costante produce incapacità di lavorare e disorienta la volontà"*¹⁰¹.

Chi accetta come vero tale stereotipo, che vede il consumatore divenire schiavo della droga e abbandonarsi ad un'abitudine da cui non c'è via d'uscita, incontra un ostacolo morale non trascurabile nel consumo di sostanze stupefacenti.

Tuttavia può accadere che un soggetto, frequentando un segmento non conformista della società, assuma una visione diversa delle norme morali implicite nella definizione usuale di consumatore di droga, così da arrivare a non rifiutare determinate attività per il semplice fatto che queste sono convenzionalmente condannate. Egli conoscerà e farà proprie talune razionalizzazioni e giustificazioni con le quali potrà rispondere ai discorsi che scoraggiano l'uso di droga. Una delle razionalizzazioni più comuni è, ad esempio, la considerazione che la società convenzionale si mostra indulgente verso attività molto più dannose del consumo di droga, oppure la convinzione che gli effetti della droga, anziché essere dannosi, sono in realtà benefici.

Inoltre talvolta accade che il consumatore ritenga di poter controllare la droga, non diventandone schiavo. Il fatto che ci siano dei momenti in cui, per principio, non consuma la droga, viene utilizzato per provare a sé stesso la sua libertà nei confronti della sostanza. Il

¹⁰⁰ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 84.

¹⁰¹ H. A. ANSLINGER – W.F. TOMPKINS, *The Traffic in Narcotics*, New York, 1953, pp. 21-22.

soggetto si autoconvince di non essere un tossicomane, di non fare un uso eccessivo di stupefacenti, e così facendo, ritenendo di non aver superato il limite, continua nel consumo.

Si è visto come talune opinioni di carattere morale sull'uso di droga influenzino i consumatori. Il livello di consumo appare, infatti, commisurato al diminuire dell'incidenza degli imperativi morali sul soggetto, che li sostituisce con razionalizzazioni e giustificazioni in uso tra i consumatori.

Si può dunque affermare, per concludere, che una persona si sentirà libera di fare uso di sostanze stupefacenti *“nella misura in cui considererà le relative concezioni convenzionali come le opinioni disinformate di outsiders, e sostituisce quelle concezioni con la visione dall'interno che ha acquisito attraverso la propria esperienza con la droga in compagnia di altri consumatori¹⁰²”*.

4. Urbanistica e devianza

Dopo aver più volte sottolineato come un processo di stigmatizzazione di un individuo quale deviante abbia l'effetto di generare in questi l'identificazione con l'etichetta che gli viene attribuita, è bene ora soffermarsi sulle modalità con cui processi di isolamento e segregazione di intere aree urbane possano favorire il fenomeno della devianza.

È opportuno, infatti, tenere presente che lo spazio urbano rappresenta uno degli scenari principali in cui vengono perpetrate condotte criminali e che, dunque, lo studio del territorio cittadino può risultare utile al fine di individuare fenomeni indicativi della genesi e dello sviluppo dei comportamenti devianti, nonché adatto per comprendere le dinamiche del controllo sociale.

I rapporti tra urbanistica e criminalità sono vari e complessi: un'attenta organizzazione dal punto di vista architettonico e urbanistico può incidere positivamente sulla riduzione del sentimento di vulnerabilità dei cittadini e, talvolta, contribuire alla prevenzione di episodi devianti. A tal fine è necessario che ogni progetto urbanistico si confronti con le scienze sociali, in particolare con la criminologia e la sociologia della devianza, al fine di ridurre la commissione di crimini e la percezione di insicurezza da parte dei cittadini.

Sulla scia di tali considerazioni, nel mondo occidentale, si sono sviluppate politiche di prevenzione evolutiva, comunitaria e situazionale. In Italia si è registrato un forte ritardo

¹⁰² H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 89.

nell'affermarsi di tali politiche, dovuto perlopiù al fatto che, in tema di controllo sociale e politiche della devianza, l'attenzione è rivolta maggiormente al momento di creazione della norma, piuttosto che alla valutazione della stessa, e ciò avviene sulla base di alcuni stereotipi, tra i quali spicca, ad esempio, la credenza secondo cui una legge maggiormente afflittiva, sia capace *ipso facto* di ridurre i fenomeni criminali che intende regolamentare¹⁰³.

Questa tendenza, tutta italiana, di accontentarsi di rinfoltire il *corpus* legislativo con misure emergenziali, senza mostrare particolare interesse alla valutazione delle politiche criminali, ha fatto sì che per molto tempo siano state trascurate le difficoltà e le incapacità incontrate nell'applicazione di alcune misure legislative, non essendo il sistema di *law enforcement* suffragato da una robusta attività di ricerca capace di analizzare e valutare in concreto l'impatto di una determinata misura legislativa o politica penale.

È proprio la volontà di voler superare tali criticità ad aver favorito il passaggio da un modello di prevenzione e tutela "centralista" che vedeva lo Stato quale ente monopolizzatore della questione dell'ordine pubblico, ad un modello di sicurezza più vicino alle aspettative dei cittadini, con l'interessamento anche degli enti locali. Nel nostro ordinamento, ad esempio, il Decreto del Ministro dell'Interno del 5 agosto 2008 è intervenuto a disciplinare i compiti del Sindaco ed i suoi poteri di intervento in materia di sicurezza urbana ed incolumità pubblica. Con tale previsione i Sindaci, potendo adottare provvedimenti contingibili ed urgenti¹⁰⁴, vedono ampliati i loro poteri di intervento, prevenzione e contrasto in materia di sicurezza del territorio, relativamente alle situazioni urbane di degrado quali: lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio ed i fenomeni di violenza legati all'abuso di alcol; le situazioni di danneggiamento del patrimonio pubblico e privato; l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili; l'abusivismo commerciale e l'illecita occupazione di suolo pubblico; i comportamenti, come la prostituzione in strada e l'accattonaggio molesto che offendono la pubblica decenza e turbano gravemente l'utilizzo di spazi pubblici¹⁰⁵.

¹⁰³ V. MASTRONARDI, S. CIAPPI, *Urbanistica e criminalità (Parte Prima)*, in *Revista de estudios de criminologia y ciencias penales*, 2014.

¹⁰⁴ Si intende con "provvedimenti contingibili ed urgenti" quegli atti che il Sindaco - Ufficiale del Governo emana per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ed il cui contenuto non è predeterminato dal legislatore, ma demandato alle valutazioni dell'autorità amministrativa. Si tratta, dunque di un potere molto vasto che però non può essere esercitato in maniera arbitraria, bensì sempre nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico.

¹⁰⁵ Si fa riferimento all'art. 2 del Decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2008, che prevede: "*il sindaco interviene per prevenire e contrastare: a) situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico o privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l'incuria il degrado e*

Nei contesti urbani della società odierna si registra una crescente e sempre più insistente domanda di sicurezza da parte dei cittadini, che si sentono minacciati, non solo dalla microcriminalità, ma anche dal progressivo incremento di fenomeni, come il degrado urbano, capaci di generare una sensazione diffusa di insicurezza, difficilmente controllabile, e direttamente incidente sull'ordine pubblico. Tale sensazione di vulnerabilità pervade i cittadini che vivono in un contesto che non reputano sicuro, ma che, invece, considerano foriero di pericoli per la loro incolumità personale. Per combattere tale percezione è necessaria, da parte delle amministrazioni preposte, una gestione del territorio attenta agli spazi urbani ed ai relativi arredi, poiché è ovvio che un soggetto si sentirà maggiormente protetto in un contesto urbano illuminato, curato, vigilato, all'interno del quale vige un controllo formale ed informale attento, piuttosto che in un contesto degradato, con edifici fatiscenti ed in stato di abbandono, popolati da persone la cui presenza è ritenuta poco rassicurante.

Tra i primi ad aver effettuato ricerche sistematiche sul contesto urbano vi sono gli studiosi della Scuola di Chicago che, nella prima metà del 1900, hanno cercato di comprendere gli sviluppi ed i cambiamenti del comportamento umano in relazione all'ambiente fisico e sociale. Tali autori partendo dal presupposto che la comunità costituisse un fondamentale elemento di influenza nei confronti degli individui, arrivarono ad affermare che la criminalità fosse incentivata dalla formazione di aree urbane isolate ed emarginate, veri e propri ghetti, il cui studio assunse, dunque, importanza politica e sociale. Dallo studio del contesto urbano si arrivò alla conclusione che i tassi di delinquenza fossero vertiginosamente più alti in zone caratterizzate dal deterioramento fisico dell'ambiente¹⁰⁶.

Nell'analisi del fenomeno deviante, dunque, è imprescindibile uno studio della conformazione geografica dell'ambiente, delle caratteristiche dei luoghi urbani, del flusso di persone, delle vie di fuga (che facilitano la commissione di reati, aumentando nel criminale la percezione di un più elevato grado di "sicurezza") e delle strategie di intervento e di controllo delle forze di polizia. Si potrà facilmente notare il cosiddetto fenomeno del *displacement*, secondo

l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi".

¹⁰⁶ A riguardo è celebre lo studio quasi-sperimentale del criminologo statunitense Lawrence Sherman (1989), che mostrò come il 53% delle chiamate alla polizia a Minneapolis per interventi conseguenti a reati riguardasse solo il 4% del territorio.

cui la devianza si disloca da aree soggette a maggior controllo verso zone dove le misure di prevenzione e repressione sono più blande.

Gli assunti sviluppati dalla Scuola di Chicago hanno costituito la base per la maggior parte dei successivi lavori criminologici, in particolare per la “Teoria dello spazio difendibile” dell’architetto e urbanista americano Oscar Newman¹⁰⁷. L’autore spiega come le opportunità di delinquere, la diffusione della paura del crimine e la percezione di sicurezza dei cittadini siano influenzati dall’ambiente urbano e architettonico di una determinata zona. Ad esempio, il tasso di criminalità aumenta in presenza di edifici con un’entrata nascosta, in aree scarsamente illuminate o all’interno di cortili e giardini non visibili. Dunque si pone come mezzo adeguato per la prevenzione della devianza un certo tipo di progettazione architettonica che massimizzi lo “spazio difendibile” da parte della comunità dei residenti. Sulla base di queste considerazioni si sono sviluppate scelte urbanistiche volte alla riduzione dei tassi di criminalità e della percezione dell’insicurezza. In concreto, attraverso misure improntate al concetto di territorialità e ad un altro controllo sociale, si è cercato di avvicinare gli spazi pubblici ad una dimensione privata. A tale scopo risulta importante la realizzazione di edifici con entrate ed uscite ben visibili, la riduzione delle zone scarsamente illuminate, la collocazione di giardini e cortili in prossimità di vie non isolate, la realizzazione di barriere reali (muri, cancelli) e simboliche (muretti, siepi, cartelli) per definire chiaramente gli spazi, la suddivisione della città in aree di minore estensione e, quindi, più facilmente controllabili dalla popolazione e dalle forze dell’ordine.

È dunque opportuno, per scoraggiare la diffusione del fenomeno deviante, che l’immagine degli edifici sia sempre “gradevole” e che non vi sia spazio per segni di degrado e di abbandono. Questi concetti sono stati ripresi dagli studiosi James Q. Wilson e George L. Kelling, i quali hanno elaborato la famosa “Teoria delle finestre rotte”, secondo cui se in un edificio non vengono riparati i vetri rotti, alcuni vandali potranno romperne altri, sino ad arrivare all’occupazione dell’edificio ed alla perpetrazione di altri atti delinquenziali. Dunque se in un edificio ci sono dei vetri infranti e nessuno si preoccupa di sostituirli, dopo non molto tutte le finestre subiranno la medesima sorte, non perché quel determinato quartiere sia invaso da delinquenti, bensì perché tale situazione indica uno scarso controllo sociale, e ciò favorisce la moltiplicazione dei comportamenti devianti. Quindi ogni vetro (o qualsiasi altro elemento urbano, come una panchina, un contenitore per rifiuti o un lampione) rotto e non prontamente

¹⁰⁷ O. NEWMAN, *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, New York, 1972.

riparato, può essere considerato un incoraggiamento al degrado e di conseguenza alla commissione di delitti, poiché i criminali sono attratti dall'indebolimento del sistema di sorveglianza e dalla scarsa coesione sociale dei residenti di un determinato quartiere. Questo studio dimostra, dunque, come investire le risorse umane e finanziarie nella cura dell'esistente e nel rispetto della civile convivenza porti a risultati migliori di quelli conseguibili attraverso misure repressive. Tali considerazioni furono alla base della politica anticrimine della "zero tolerance", applicata dall'ex sindaco di New York Rudolph Giuliani.

Nella relazione esistente tra devianza, ambiente fisico e percezione di sicurezza riveste un'importanza fondamentale la progettazione di spazi urbani, poiché un'organizzazione architettonica ed urbanistica attenta è in grado di incidere positivamente sulla riduzione del sentimento di vulnerabilità e, talvolta, contribuire a ridurre gli episodi di criminalità. Sulla base di tale convinzione il criminologo C. Ray Jeffery¹⁰⁸ elaborò uno studio sull'effetto deterrente che il *design* ambientale può avere sul comportamento criminale, noto con l'acronimo "CPTED" (Crime Prevention Through Environmental Design). Partendo dal presupposto secondo cui la pianificazione architettonica ed urbanistica influisce sui comportamenti umani, Jeffery evidenziò come alcuni criteri di progettazione possano avere l'effetto di disincentivare la commissione di alcuni reati e scoraggiare atti vandalici e di inciviltà. Il "CPTED" si fonda su quattro variabili: la territorialità, la sorveglianza naturale, il controllo naturale degli accessi e la manutenzione e l'uso dello spazio. Per territorialità si intende quel senso di appartenenza e di identificazione, che è indispensabile affinché i cittadini possano prendersi cura e controllare lo spazio di cui usufruiscono. La sorveglianza naturale, invece, presuppone il controllo da parte di coloro che quotidianamente utilizzano un determinato spazio urbano, reso possibile da apposite progettazioni degli edifici e degli spazi (ad esempio edifici con ampie vedute sul territorio circostante, illuminazione adeguata, barriere e vegetazione basse, ecc.). Il controllo naturale degli accessi fa sì che i criminali vedano ridotte le loro opportunità di azione. La manutenzione e l'uso continuo dello spazio, invece, si fondano sull'idea che un ambiente urbano ben tenuto e privo di segni di degrado possa scoraggiare l'intenzione di vandali e criminali di compiere atti illeciti.

Tali considerazioni teoriche richiedono delle misure pratiche, in modo che nelle città le costruzioni edilizie si adeguino ad un preciso modello architettonico, che tenga conto dell'illuminazione, della visibilità, della vegetazione, degli accessi, della viabilità, delle barriere,

¹⁰⁸ C. R. JEFFERY, *Crime Prevention Through Environmental Design*, Beverly Hills, 1971.

degli spazi aperti, nonché della socializzazione e del disadattamento di quelle categorie di persone più deboli o emarginate. È infatti opportuno tener presente che la creazione di veri e propri ghetti o zone deputate al bivacco di soggetti emarginati, come ad esempio i tossicodipendenti, non farà altro che contribuire al degrado e all'abbandono dell'intero spazio urbano, con le conseguenze che ne derivano.

È bene evidenziare come a livello europeo nel 2007 sia stata adottata una norma tecnica, UNI CEN/TR 14383 “Prevenzione del crimine attraverso la pianificazione urbana e la progettazione architettonica” (recepita in Italia nel 2010), che fornisce indicazioni dettagliate per una migliore pianificazione e progettazione degli spazi urbani in funzione della prevenzione della criminalità. Tale norma riconosce il forte impatto che la progettazione urbana ha sulla criminalità e sulla percezione di questa, e raccomanda che i criteri di prevenzione debbano applicarsi ai diversi livelli della progettazione, dall'architettura della città in generale, alle sue infrastrutture, alla gestione degli spazi pubblici. La norma in questione richiama alcuni elementi da cui non si può prescindere nel progettare un disegno urbano: il senso di appartenenza ad un determinato territorio e la conseguente identificazione con esso; la vitalità del luogo, ovvero la capacità di mantenere una determinata zona attiva e dinamica attraverso una fruizione continua degli spazi; l'attenzione alle categorie più deboli ed emarginate; la sorveglianza intesa nel senso di controllo sociale informale, operato dagli stessi utenti del territorio; la manutenzione ed il controllo continuo dei luoghi al fine di prevenire il degrado; la previsione di interventi di recupero a favore di aree già colpite da inciviltà; la visibilità di strade, spazi pubblici ed edifici; la necessità di evitare la realizzazione di complessi residenziali chiusi; la particolare attenzione nei confronti di luoghi, quali le stazioni, dove il senso di appartenenza sembra scemare perché intesi quali luoghi di transizione e di passaggio.

Ogni progetto urbanistico ed architettonico deve, perciò, confrontarsi con le scienze sociali, ed in particolare con gli studi sugli sviluppi della devianza, che si occupano di indagare a fondo i nessi tra territorio e criminalità. Il progetto urbanistico non deve mai prescindere dal fine sociale, altrimenti sarà destinato all'insuccesso, poiché *“solo se intese come parti integranti delle scienze sociali, e non come saperi autonomi, l'architettura e l'urbanistica non corrono il rischio di smarrire il loro significato necessario. Se si riducono alla loro autonomia interna, si trasformano in saperi tecnici, e poi muoiono¹⁰⁹”*.

¹⁰⁹ G. DELLA PERGOLA, *Il declino della città. Saggi di sociologia urbana*, Napoli, 1994, p. 54.

È perciò necessario che gli amministratori locali considerino la progettazione urbanistica parte integrante delle politiche di sicurezza, poiché spesso un'attenta politica urbana di gestione dello spazio risulta essere più efficace di qualsiasi metodo repressivo, nel ridurre il sentimento di insicurezza e vulnerabilità dei cittadini e nello scoraggiare la messa in atto di comportamenti criminali.

**DESTIGMATIZZAZIONE DELLA DEVIANZA:
ISTITUTI E SOLUZIONI SOCIALI**

1. Perché destigmatizzare la devianza

Nei capitoli precedenti ci si è più volte soffermati sulla concezione di devianza intesa quale costruzione sociale, ovvero non come caratteristica ontologica che permea la personalità di un soggetto, bensì come il risultato di un processo sociale di attribuzione che, sussistendo certe condizioni, porta all'identificazione con l'etichetta che viene assegnata, con tutte le conseguenze che ne derivano.

Tale costruzione della devianza avviene attraverso dinamiche di interazione sociale che generano processi di stigmatizzazione, etichettamento e mortificazione del sé. Talvolta sono proprio le agenzie e le istituzioni deputate al trattamento della devianza a dare forma al fenomeno, consolidandolo in ruoli ed identità stabili.

In quest'ottica, i meccanismi di reazione e controllo sociale svolgono un ruolo fondamentale nella costruzione e stabilizzazione dell'identità deviante, e, per tale motivo, devono essere tenuti in debita considerazione se si vuole comprendere pienamente il fenomeno, nonché se si vogliono adottare quelle misure volte a scongiurare la tendenza alla recidiva comportamentale, tipica degli individui etichettati come devianti¹¹⁰. Infatti, le norme sociali e giuridiche, volte a regolare, secondo canoni di "normalità", la vita del contesto sociale, finiscono per definire la posizione dell'individuo "diverso", prescrivendogli identità e schemi d'azione coerenti con tale definizione.

Come si è già visto, tale oggettivazione della devianza induce spesso l'individuo a fare della sua diversità un ruolo stabile e a percepire la condizione di deviante come l'immagine più rilevante del proprio sé, fino ad arrivare ad adottare quei comportamenti non conformi che da lui ci si aspetta.

Al fine di evitare tali conseguenze negative, risulta opportuno orientare questa capacità di "costruire realtà", attraverso l'interazione tra gli individui all'interno dei contesti umani, verso una destigmatizzazione del fenomeno della devianza. Se è vero, infatti, che la continua

¹¹⁰ R. MILANESE, *La costruzione e il mantenimento dell'identità deviante*, in A. SALVINI e L. ZANELLATO (a cura di), *Psicologia clinica delle tossicodipendenze*, Roma, 1998.

interazione tra individui nel contesto sociale, il senso comune, le scelte normative e la formazione di categorie di significazione sono in grado di generare e consolidare il fenomeno della devianza, è anche vero che questi stessi processi possono, al verificarsi di una condotta non conforme alle norme convenzionali, evitare, o quantomeno limitare, la stigmatizzazione del soggetto deviante, al fine di scongiurare il prodursi delle conseguenze che ne derivano e che possono condurre alla recidiva comportamentale.

È dunque necessario che le agenzie deputate al controllo sociale, nel trattare il fenomeno della devianza, pongano in essere interventi che non abbiano l'effetto di stigmatizzare il soggetto che commette l'atto non conforme, considerandolo quale "diverso", ma che piuttosto siano in grado di ricondurlo ad una dimensione di "normalità", in modo che egli non si senta emarginato dal contesto sociale di cui ha violato le regole e non arrivi a considerare la strada della devianza come l'unica per lui accessibile.

È inoltre opportuno considerare che l'etichetta e lo stigma di deviante colpiscono esclusivamente quei soggetti che compiono atti non conformi e successivamente vengono scoperti, e non dunque la moltitudine di coloro che commettono reati senza essere individuati. Risulterebbe dunque paradossale stigmatizzare, oltre la sanzione prevista, solo coloro che avendo compiuto condotte illecite vengono in seguito individuati, e non anche coloro che ponendo in essere i medesimi comportamenti riescono a sfuggire all'occhio della legge, andando ad alimentare la cosiddetta "cifra oscura" del crimine.

Con ciò non si vuole certo ipotizzare la necessità di una realtà sociale in cui non sia prevista alcuna sanzione per chi sbaglia e si discosta dalle regole convenzionalmente riconosciute. Si vuole, invece, sottolineare quanto non sia necessario, ed anzi risulti dannoso, stigmatizzare più del dovuto le condotte non conformi, essendo, invece, più funzionale prevedere delle misure volte ad evitare l'emarginazione e l'isolamento del soggetto che, per qualsivoglia motivo, si sia trovato a porre in essere una condotta deviante.

Così facendo si ridurrà il rischio che il soggetto, per via delle reazioni sociali alla sua condotta, arrivi a concepire l'identità di deviante come l'unica adatta a sé e finisca col "perdersi" nelle prescrizioni di tale ruolo, continuando ad adottare schemi comportamentali coerenti con l'etichetta che gli viene attribuita.

Il soggetto che viene scoperto dopo aver commesso un atto deviante, si trova di fronte ad una duplice possibilità: continuare ad adottare condotte non conformi, o non ripetere in futuro la stessa o altre azioni considerate devianti. È in questo particolare momento che gli organi di

controllo sociale devono intervenire, facendo in modo di ammortizzare il più possibile la reazione sociale negativa al comportamento non conforme, cosicché il soggetto non arrivi ad interiorizzare le caratteristiche dell'identità deviante, riducendo il rischio che egli intraprenda una vera e propria carriera criminale.

Agli organi di controllo sociale spetta, dunque, l'arduo compito di conciliare esigenze di sicurezza e di efficace repressione dei reati con la necessità che l'individuo, che per un momento più o meno lungo si sia discostato dalle norme convenzionali, intraprenda un percorso di inclusione sociale, piuttosto che la strada dell'emarginazione e dell'isolamento.

In tal senso, nel nostro ordinamento sono presenti taluni istituti e soluzioni sociali che hanno lo scopo di far percepire in maniera ridotta l'effetto dello stigma a chi si è reso protagonista di una condotta deviante, e che, laddove applicati correttamente, fanno sì che un momento di discostamento dalla "normalità" non condizioni l'intera esistenza del soggetto, che, dunque, potrà continuare a vivere nella comunità, senza più violarne le regole e senza subire emarginazione.

2. Il reinserimento sociale e lavorativo

Tra le soluzioni volte alle destigmatizzazione della devianza che il nostro ordinamento prevede, non può non citarsi il percorso di reinserimento sociale che si trova ad intraprendere il soggetto, autore di una condotta deviante, al quale è stata applicata una pena detentiva. Grazie a tale percorso, volto a favorire la risocializzazione ed il reinserimento del soggetto deviante, egli potrà, ad esempio attraverso l'acquisizione di una competenza professionale, mantenere un contatto con il contesto sociale del quale ha violato, anche se per un solo momento, le regole. In questo modo, una volta scontata la pena, l'individuo che si appresta a fare nuovamente ingresso nella comunità, non si sentirà vincolato ad intraprendere scelte devianti, bensì, ritenendosi parte integrante della società, considererà possibile e conveniente agire secondo le norme convenzionali, che in passato ha violato.

È bene, anzitutto, osservare come nel nostro ordinamento attuale la pena svolga anzitutto una funzione rieducativa, così come previsto dall'articolo 27 della Costituzione, laddove si enuncia che *"le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato"*. La necessità della funzione rieducativa della pena è stata ripresa dalla

legge n. 354 del 1975 che ha riformato l'ordinamento penitenziario e che ha posto *“al centro dell'attenzione la specificità della persona detenuta, considerata soggetto partecipante e non più passivo destinatario degli interventi punitivi¹¹¹”*.

La centralità dell'individuo si evince già dall'articolo 1 della legge in questione, che afferma che *“nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale degli stessi. Il trattamento è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti”*. Viene, così, specificato che la pena deve avere uno scopo rieducativo che dovrà portare al reinserimento dell'individuo che si trova detenuto.

Il legislatore, inoltre, prevede che il trattamento ed il programma di reinserimento devono essere attagliati ai casi concreti, tenendo conto delle esigenze di ciascun individuo. All'articolo 13 si legge infatti che *“il trattamento penitenziario deve rispondere ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto. Nei confronti dei condannati e degli internati è predisposta l'osservazione scientifica della personalità per rilevare le carenze fisiopsichiche e le altre cause del disadattamento sociale. L'osservazione è compiuta all'inizio dell'esecuzione e proseguita nel corso di essa. Per ciascun condannato e internato, in base ai risultati dell'osservazione, sono formulate indicazioni in merito al trattamento rieducativo da effettuare ed è compilato il relativo programma, che è integrato o modificato secondo le esigenze che si prospettano nel corso dell'esecuzione”*.

In tale percorso di risocializzazione gioca un ruolo fondamentale il lavoro, visto come strumento chiave nel recupero del soggetto, dal momento che permette una responsabilizzazione dello stesso. L'articolo 20 della legge summenzionata prevede che *“negli istituti penitenziari devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale. A tal fine, possono essere istituite lavorazioni organizzate e gestite direttamente da imprese pubbliche o private e possono essere istituiti corsi di formazione professionale organizzati e svolti da aziende pubbliche, o anche da aziende private convenzionate con la regione”*.

Il lavoro costituisce un elemento molto importante per il reinserimento sociale dell'ex detenuto, non solo da un punto di vista meramente economico, ma soprattutto perché concorre alla realizzazione personale del soggetto che, rimanendo in contatto con la società, si sentirà ancora capace di farne parte, senza ricadere nella devianza. Il fatto di poter svolgere un'attività lavorativa durante il periodo di detenzione, consente di poter impiegare il tempo in maniera più redditizia e formativa e di progettare il proprio futuro fuori dal carcere, potendo il

¹¹¹ E. DI SOMMA, *La riforma penitenziaria del 1975 e l'architettura organizzativa dell'Amministrazione Penitenziaria*, pubblicato sul n. 2,3 della rivista *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, p. 1.

detenuto specializzarsi in occupazioni utili al suo reinserimento sociale al termine della pena. L'impegno lavorativo, dunque, rappresenta la principale condizione di successo del trattamento penitenziario ai fini del reinserimento del soggetto ed è fondamentale nel ridurre il rischio di recidive e di altre forme di disagio.

Per favorire il reinserimento dei soggetti detenuti, attraverso lo svolgimento di esperienze lavorative il legislatore con il decreto legge n. 78/2013, convertito dalla legge n.94/2013, ha modificato la legge di ordinamento penitenziario nell'ottica di valorizzare il lavoro del detenuto, considerato come un efficace antidoto contro la recidiva.

In questo senso, innanzitutto, sono stati potenziati gli incentivi fiscali a vantaggio di coloro che assumono detenuti e internati, sia nella forma di più vantaggiosi sgravi contributivi, sia di nuovi crediti di imposta. In secondo luogo, con l'introduzione di un nuovo comma 4 bis all'art. 21 della legge di ordinamento penitenziario, si è prevista la possibilità di ammettere i detenuti e gli internati a lavori di pubblica utilità, cioè a prestazioni lavorative fornite a titolo volontario e gratuito. È bene sottolineare come la norma si rivolga ad una platea particolarmente ampia di destinatari, potendo riguardare sia i detenuti (quindi sia i condannati, sia gli imputati), sia gli internati, con la sola esclusione degli autori dei delitti di cui all'art. 416 bis c.p. e dei delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo, ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni in esso previste.

La previsione normativa risulta apprezzabile perché tali attività lavorative, benché non retribuite, rappresentano un'utile occasione di formazione o, più in generale, di reinserimento sociale per la persona (si consideri, a questo proposito, che la stragrande maggioranza dei detenuti trascorre le proprie giornate in carcere senza svolgere alcun tipo di attività, dal momento che la percentuale di detenuti impiegati in attività lavorative intra o extra-murarie è ad oggi estremamente modesta). È dunque fondamentale investire in tale direzione e prevedere le risorse necessarie, in termini di agenti di polizia penitenziaria, per garantire lo spostamento dei detenuti al fine dell'esecuzione dell'attività lavorativa.

È bene tenere sempre presente che avviare un soggetto ad un'attività lavorativa lecita nel corso della sua detenzione, riduce le possibilità che egli, una volta uscito, si trovi in situazioni di marginalità che rendono più probabile un'immissione nel mercato economico sommerso ed illegale.

A tale scopo è auspicabile una sempre maggiore sensibilizzazione dei potenziali datori di lavoro in merito all'investimento professionale nei confronti di persone che hanno avuto

problemi con la giustizia, in funzione anche di una successiva assunzione al termine della pena detentiva.

A riguardo risulta opportuno sottolineare quanto sia importante che gli attori che operano nel mercato del lavoro siano spinti all'assunzione di ex detenuti non solo da incentivi economici o altri fattori di *management*, ma anche in forza di valori etici e sociali che esaltano il dovere morale di aiutare il prossimo per favorire una sua responsabilizzazione, la rieducazione tramite l'inserimento in concreto nel tessuto sociale e la crescita della società civile. È infatti necessario che il datore di lavoro che assume un ex detenuto non lo faccia solo per ottenere un beneficio economico, ma che piuttosto creda con convinzione nel percorso di reinserimento del soggetto, accogliendolo senza fargli pesare gli errori del passato, facendo in modo che egli non sia tagliato fuori dalla società per il sol fatto di essere un pregiudicato.

Al fine del reinserimento lavorativo del soggetto può risultare vantaggioso tener conto delle sue capacità lavorative pregresse alla condanna. È infatti utile focalizzare l'attenzione sulle esperienze antecedenti al carcere, come basi su cui progettare il reinserimento della persona ristretta. Tale collegamento tra il prima e il dopo richiede che sia preso in considerazione ciò che può essere costruttivo per il futuro della persona. Si tratta di far risaltare ogni competenza posseduta dal soggetto e di progettare un percorso di reinserimento sociale futuro sulla base di ciò che, prima della condanna, era già perfettamente inseribile in un contesto sociale. Solamente facendo così si risponderà con successo all'esigenza di un percorso di reinserimento individualizzato e che tenga sempre conto delle esigenze e delle esperienze pregresse del soggetto.

Oltre l'eventualità di svolgere un'esperienza lavorativa durante la permanenza in carcere, è anche possibile, per il detenuto, investire negli studi proseguendo o concludendo un percorso scolastico iniziato prima della pena detentiva o seguendo dei corsi professionali. Tale opportunità consente ai detenuti di conseguire titoli di studio, approfondire la conoscenza della lingua italiana (nel caso di detenuti stranieri) o fare proprie le nozioni fondamentali per l'apprendimento di una professione. Tali attività formative, orientate alla preparazione di figure professionali richieste dall'attuale mercato del lavoro, sottolineano, ancora una volta, l'esigenza che il carcere diventi realmente luogo di reinserimento sociale.

Si evince come, al fine di un pieno reinserimento del detenuto nel contesto sociale, sia richiesta la partecipazione di questi ad attività che vadano oltre la detenzione, poiché questa non è sufficiente di per sé a garantire il recupero del soggetto. Il percorso riabilitativo del

condannato, dunque, è strettamente connesso alla partecipazione della comunità esterna alle attività degli istituti penitenziari. Per questo motivo l'articolo 17 della legge 354/1975 prevede che *“sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del direttore, tutti coloro che avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera”*. In questo modo il carcere cessa di essere un luogo di totale emarginazione, potendo i detenuti entrare in contatto con una comunità da cui sarebbero per forza di cose separati.

Al fine di rendere possibile questo collegamento tra l'esterno e l'interno degli istituti penitenziari, fondamentale per scongiurare qualsiasi tipo di emarginazione sociale, è anche necessario che non si spezzi, nel periodo di esecuzione della pena detentiva, quel legame che unisce il condannato e i suoi familiari. Ciò risulta essere di fondamentale importanza nel percorso di recupero di un soggetto deviante: basti pensare alle conseguenze che si avrebbero se nel dover affrontare una situazione drammatica, come una condanna penale e la seguente privazione della libertà personale, il soggetto non potesse contare sul sostegno della propria famiglia e delle persone a lui care. Per questo motivo all'articolo 42 della legge citata si afferma che i detenuti devono essere assegnati in istituti situati in luoghi il più possibile vicini a quello di residenza delle loro famiglie.

Mantenere i contatti con la famiglia è molto importante anche per consentire al detenuto di avere un punto di riferimento una volta tornato in libertà. Infatti il reinserimento passa anche attraverso il mantenimento di rapporti solidi con la famiglia, in modo che questa possa aiutare il soggetto nel momento dell'uscita dal carcere e del ritorno alla vita nella comunità.

Il necessario mantenimento dei rapporti del detenuto con la propria famiglia è favorito, inoltre, dalla concessione di permessi (ex artt. 30 e 30 ter l. 354/1975) che consentono al detenuto di recarsi a visitare un proprio familiare o convivente in imminente pericolo di vita, o di coltivare interessi affettivi, culturali o di lavoro.

È bene tenere presente che la detenzione di un soggetto costituisce un momento di sofferenza, oltre che per lui, anche per la sua famiglia. Per tale motivo è necessario che l'attività di recupero, svolta da parte degli assistenti sociali, interessi anche le famiglie dei detenuti, le quali devono ricevere idoneo supporto nell'affrontare tale situazione di forte disagio e devono essere adeguatamente preparate per il rientro dei loro congiunti nella società.

Tale mediazione familiare si rende dunque imprescindibile per il recupero del soggetto detenuto, il quale ha bisogno di non essere rinnegato dai propri cari e di ricevere da questi il sostegno necessario per andare avanti.

Ciò risulta essere problematico nel caso di detenuti stranieri¹¹² per i quali il sostegno della famiglia può essere ostacolato dalla complessità delle pratiche burocratiche per l'espatrio e dalla distanza geografica.

La riconciliazione con la famiglia permette, inoltre, di poter usufruire di una sistemazione abitativa una volta usciti dal carcere. Ciò è fondamentale per il successo del percorso di recupero del soggetto deviante, in quanto è dimostrato che la mancanza di una sistemazione abitativa decente ostacoli il corretto reinserimento sociale, aumentando per il soggetto le probabilità di vivere in situazioni di marginalità. Avere un posto stabile e decoroso dove vivere è, dunque, considerato essenziale per il reinserimento e per la riduzione del rischio di recidiva. Anche riguardo a tale aspetto si registra una criticità per i detenuti stranieri, poiché, essendo lontani dalle loro famiglie, incontrano difficoltà nel trovare un luogo dove abitare una volta scontata la pena; ciò ha delle implicazioni anche durante la loro permanenza in carcere, in quanto non avere una casa impedisce l'accesso alle misure alternative alla detenzione, quali l'affidamento in prova ai servizi sociali, la detenzione domiciliare o la semilibertà.

Da tali considerazioni si può facilmente dedurre l'importanza di investire nella realizzazione di percorsi che favoriscano il reinserimento sociale di coloro che hanno posto in essere una condotta deviante, in modo da consentire a questi, una volta scontata la pena, di poter tornare a vivere nella comunità, in una situazione di "normalità". Il fatto che l'individuo dopo aver commesso un'azione non conforme alle regole della comunità in cui vive, non subisca l'emarginazione da parte di questa, ma anzi continui a sentirvisi parte integrante, risulta essere fondamentale per scongiurare il rischio della recidiva comportamentale, che invece potrebbe più facilmente verificarsi, nell'ipotesi in cui il soggetto vedesse stigmatizzata la sua condotta, più di quanto necessario, e in forza di ciò subisse un isolamento dal resto della comunità.

Risulta, perciò, quanto mai opportuno che egli venga accompagnato attraverso un percorso di reinserimento che lo riavvicini alla dimensione sociale dalla quale si è discostato

¹¹² In base agli ultimi dati disponibili (30 Aprile 2015), i detenuti stranieri nelle carceri italiane sono 17.430 su una popolazione carceraria totale di 53.498 detenuti. Dati forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale - Sezione Statistica.

violandone le regole, e che sia idoneo a mitigare il più possibile le difficoltà che il soggetto può incontrare una volta reinserito nella comunità.

A tale scopo il Ministero della Giustizia tramite la “Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i Rapporti con le Regioni, gli Enti Locali ed il Volontariato” ha emanato nel marzo del 2008 le *“Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria”*. Tale importante documento stabilisce che nell’elaborazione e nell’attuazione delle politiche per l’esecuzione penale sia necessaria l’integrazione delle varie istituzioni statali e territoriali e della società civile organizzata. Si richiede dunque che la programmazione delle politiche e la gestione dell’esecuzione delle pene avvenga attraverso un’azione multilivello, che investa tutte le componenti sociali, dalla prevenzione del disagio, fino alla prospettiva del reinserimento. Così come espresso dal documento in questione *“lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, in attuazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, devono assumersi la responsabilità condivisa della lotta all’esclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell’autorità giudiziaria, nella consapevolezza che gli investimenti per gli interventi sul disagio sociale in genere ed orientati all’inclusione influiscono sul fenomeno della recidiva, sulla sicurezza dei territori, nonché sulla qualità della vita della comunità. Gli investimenti economici necessari, infatti, non devono essere considerati un aggravio di costi per la collettività, ma al contrario, nei tempi lunghi, un investimento produttivo in termini di sicurezza sociale; la cultura dei servizi alla persona deve diventare sempre di più un patrimonio civile e politico del territorio che ambisce a perseguire giustizia, sicurezza e legalità¹¹³”*.

Tale patto di inclusione sociale si prefigge lo scopo, attraverso la cooperazione tra i diversi livelli di governo, di garantire un efficace sostegno ed accompagnamento nei percorsi di reinserimento delle persone entrate nel circuito penale. Si evidenzia, dunque, come le finalità di inclusione sociale si perseguano non solo attraverso l’intervento delle autorità statali, ma anche tramite l’assunzione di responsabilità delle comunità locali, intese nell’accezione più ampia: dal singolo cittadino alle forme di rappresentanza democratica costituite dalle autonomie locali.

3. La trasformazione del sistema sanzionatorio penale. La decarcerizzazione

¹¹³ Tratto da *“Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria”*, Ministero della Giustizia -Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i Rapporti con le Regioni, gli Enti Locali ed il Volontariato - Ufficio per l’attività di coordinamento, consulenza e supporto per i rapporti con le Regioni, gli Enti Locali ed il Terzo settore - D.A.P.

Il problema del sovraffollamento carcerario, nonché la convinzione dell'importanza della funzione risocializzativa della pena hanno fatto sì che il legislatore negli ultimi tempi sia intervenuto, in numerosi casi, ad introdurre disposizioni normative volte alla decarcerizzazione. Ci si è, infatti, resi conto che le pratiche di rieducazione e di trattamento all'interno degli istituti penitenziari (comprese le psicoterapie volte a modificare le personalità del soggetto criminale e le varie tecniche utilizzate per favorire l'apprendimento di abilità prosociali), spesso non sono sufficienti per garantire una piena risocializzazione dell'individuo e che l'applicazione della pena detentiva provoca un ulteriore allontanamento dell'individuo dalla società in cui deve essere reinserito. Tali considerazioni hanno portato il sistema di giustizia a perseguire, sempre di più, un modello penale basato sulla decarcerizzazione, riducendo l'area d'intervento della sanzione detentiva.

I sostenitori della decarcerizzazione vogliono superare la convinzione che il carcere sia l'unica pena possibile, e anzi reputano che la pena detentiva possa costituire un fattore causale della condotta criminale recidiva.

Tali considerazioni, corroborate anche dalla necessità di risolvere il problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari, hanno portato il legislatore a prevedere, con la riforma del 1975, le misure alternative alla detenzione¹¹⁴. Grazie a queste si instaura la possibilità per il condannato di scontare la pena fuori dal carcere, in parte o totalmente, permettendo maggiori opportunità in termini di rieducazione, *“poiché tali misure realizzano, in misura variabile, la sottrazione del soggetto alla segregazione e alle sue regole”*¹¹⁵. Vengono quindi introdotte nell'ordinamento delle misure che consentono di scontare la pena all'esterno, evitando o riducendo la sensazione di emarginazione che si può generare in chi si vede costretto in una struttura carceraria.

Per l'amministrazione di tali misure, sono stati istituiti degli appositi organismi che la legge del 1975 aveva denominato “Centri di servizio sociale per adulti”, e che la legge n. 154 del 2005 ha trasformato in “Uffici di esecuzione penale esterna” (UEPE), composti da assistenti sociali che provvedono a seguire i condannati che si trovano a scontare la loro pena fuori dal carcere. In particolare, a norma dell'articolo 3 della legge n. 154/2005, tali uffici *“svolgono, su richiesta dell'autorità giudiziaria, le inchieste utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza; svolgono le indagini socio-familiari per l'applicazione delle misure*

¹¹⁴ Le misure alternative alla detenzione sono state successivamente oggetto di modifiche da parte della legge 663/1986, meglio conosciuta come legge Gozzini.

¹¹⁵ E. FASSONE, *La pena detentiva in Italia dall'ottocento alla riforma penitenziaria*, Bologna, 1980, p. 225.

alternative alla detenzione ai condannati; propongono all'autorità giudiziaria il programma di trattamento da applicare ai condannati che chiedono di essere ammessi all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare; controllano l'esecuzione dei programmi da parte degli ammessi alle misure alternative, ne riferiscono all'autorità giudiziaria, proponendo eventuali interventi di modificazione o di revoca; su richiesta delle direzioni degli istituti penitenziari, prestano consulenza per favorire il buon esito del trattamento penitenziario; svolgono ogni altra attività prescritta dalla legge e dal regolamento”.

La misura alternativa più ricorrente è l'affidamento in prova al servizio sociale, concessa a chi è stato condannato a pene non superiori ai quattro anni o a chi ha un residuo di pena che non superi i quattro anni¹¹⁶. La concessione di tale misura, che dispone che il condannato possa scontare la pena fuori dal carcere, in qualità appunto di affidato in prova al servizio sociale, è subordinata ad un'osservazione sulla personalità del soggetto, volta ad accertare che l'applicazione della misura possa sortire gli effetti rieducativi che si vogliono conseguire.

Un'altra misura alternativa è quella della detenzione domiciliare che consente che la pena della reclusione non superiore a due anni, anche se costituente parte residua di una pena maggiore, nonché la pena dell'arresto, possono essere espiate nella propria abitazione, o in un altro luogo di privata dimora, o in un luogo pubblico di cura o di assistenza. Tale misura può essere concessa esclusivamente a: madri (o padri esercenti la potestà, qualora la madre sia deceduta o altrimenti impossibilitata a dare assistenza alla prole), con prole convivente di età inferiore ai dieci anni; persone in condizioni di salute particolarmente gravi, tali da richiedere costanti contatti con i presidi sanitari presenti sul territorio; persone di età superiore a sessant'anni, se inabili anche parzialmente; persone di età minore di anni ventuno, per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia. È bene sottolineare come nella concessione di tale misura si registrano talvolta delle criticità dovute al fatto che taluni condannati, specialmente nel caso degli stranieri, non possono disporre di un domicilio idoneo dove poter scontare la pena e spesso è difficile trovare strutture che si prestino all'accoglienza di chi non disponga del domicilio. Inoltre, talvolta, anche nel caso in cui il soggetto condannato possa disporre di un domicilio, questo può essere considerato non idoneo per diversi motivi: ad esempio per la presenza in esso di altri pregiudicati, o nel caso si tratti di un edificio fatiscente o sovraffollato, o che sia collocato in un luogo difficilmente controllabile.

Un'altra misura alternativa alla detenzione che può efficacemente contribuire al reinserimento del soggetto deviante è la semilibertà. Questa misura, che può essere concessa a

¹¹⁶ Il limite di pena per l'accesso a tale misura è stato innalzato di recente da tre a quattro anni, con il D.L. n. 146/2013 “decreto svuota-carceri”, convertito nella legge n. 10/2014.

chi ha già espiato metà della propria pena in carcere, consente al condannato di poter trascorrere parte del giorno fuori dall'istituto penitenziario, al fine di partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale.

Tali misure risultano essere fondamentali per il percorso di reinserimento del soggetto, poiché gli consentono di preparare le basi per tornare a vivere in una dimensione di “normalità”, una volta scontata la pena.

Non spezzando del tutto il legame con la comunità in cui si dovrà reinserire, potendo conseguire una soddisfacente posizione lavorativa, intrattenendo rapporti con persone al di fuori del carcere, egli, una volta scontata la pena, potrà contare su dei punti di riferimento che giocheranno un ruolo fondamentale nel consentirgli di riprendere la propria vita nella comunità, senza considerare necessario tornare a delinquere.

Nella trattazione della politica di decarcerizzazione e risocializzazione che il legislatore sta ponendo in essere negli ultimi tempi, non possono non citarsi le modifiche che la legge n. 117/2014 (che ha convertito il decreto legge n. 92/2014, meglio conosciuto come decreto svuota-carceri) ha apportato al sistema sanzionatorio penale. In particolare, la norma in questione è intervenuta a modificare il comma 2 bis dell'articolo 275 c.p.p., prevedendo che la misura della custodia cautelare in carcere possa essere applicata solamente nel caso in cui il giudice reputi che in caso di condanna la pena detentiva da irrogare sia superiore ai tre anni di reclusione. È bene, però, precisare che il legislatore ha sancito espressamente delle eccezioni a tale divieto. La norma, infatti, non si applica al catalogo dei *serious crimes* elencati al comma del 3¹¹⁷ ed ai delitti di cui agli artt. 423 bis (incendio boschivo), 572 (maltrattamenti), 612 bis (*stalking*) e 624 bis (furto in abitazione; furto con strappo) c.p. Bisogna, inoltre, precisare che in caso di trasgressione alle prescrizioni degli arresti domiciliari concernenti il divieto di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora, il giudice è legittimato, a norma dell'articolo 276 comma 1 ter c.p.p., a disporre la revoca della misura e la sua sostituzione con la custodia cautelare in carcere. Infine, un'ulteriore eccezione alla regola del comma 2 bis dell'articolo 275 c.p.p. è costituita dal caso in cui gli arresti domiciliari non possano essere disposti per mancanza di un luogo reputato idoneo ai sensi dell'art. 284 comma

¹¹⁷ Art. 275 comma 3 c.p.p.: “[...] quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, nonché in ordine ai delitti di cui agli articoli 575, 600-bis, primo comma, 600-ter, escluso il quarto comma e 600-quinquies del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano anche in ordine ai delitti previsti dagli articoli 609-bis, 609-quater e 609-octies del codice penale, salvo che ricorrano le circostanze attenuanti dagli stessi contemplate”.

1 c.p.p. Quest'eventualità si verifica soprattutto nel caso di cittadini stranieri, di soggetti che non possono più contare sull'appoggio della famiglia o in altre situazioni di marginalità sociale sui quali il legislatore, prevedendo tale eccezione, è intervenuto pesantemente, imponendo, di fatto, al giudice la misura della custodia cautelare in carcere. Bisogna tuttavia precisare che tale eccezione, del tutto eccentrica rispetto all'obiettivo di riduzione della popolazione carceraria, è finalizzata a soddisfare le esigenze di tutela della persona offesa nei reati come i maltrattamenti o lo *stalking*, *“laddove la vicinanza dell'autore delle condotte [alla vittima] potrebbe agevolare nella reiterazione delle stesse o nella perpetrazione di delitti più gravi”¹¹⁸*.

Complessivamente considerato, l'intervento legislativo che ha modificato il comma 2 bis dell'articolo 275 c.p.p., innovando profondamente i parametri per l'applicazione della custodia cautelare in carcere, risulta particolarmente apprezzabile in un ordinamento, come il nostro, in cui quasi la metà dei detenuti è costituita da soggetti in attesa di giudizio.

Trattando della politica di deflazione della popolazione carceraria, risulta opportuno citare anche la legge n. 94/2013, che ha convertito il decreto legge n. 78/2013, contenente “Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena”. Le norme introdotte con il provvedimento in esame hanno apportato modifiche soprattutto al codice di procedura penale, alla legge di ordinamento penitenziario e al testo unico sugli stupefacenti (d.P.R. 309/90), muovendosi lungo due direttrici: da un lato, la riduzione del flusso di soggetti in ingresso negli istituti penitenziari; dall'altro, l'eliminazione degli automatismi che impediscono o rendono più difficile l'accesso ai benefici penitenziari a categorie di condannati, in particolare ai “recidivi reiterati”, sulla base di presunzioni assolute di pericolosità.

Al fine di ridurre il numero dei detenuti negli istituti penitenziari, è stata ulteriormente ampliata l'operatività della sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive di cui all'articolo 656 comma 5 c.p.p., sino ad ora operante, come noto, per le pene detentive sino a tre anni (o sei nel caso di condannato tossicodipendente, ai fini dell'applicazione delle misure di cui agli articoli 90 e 94 d.P.R. 309/90). In relazione a ciò, il decreto legge ha modificato il comma 5 dell'art. 656 c.p.p., prevedendo la possibilità di sospendere le condanne fino a quattro anni *“nei casi previsti dall'art. 47 ter comma 1”*, ossia nei confronti di: donna incinta; madre (o padre) di prole, convivente, di età inferiore ai dieci anni; persona in gravi condizioni di salute; ultrasessantenne se inabile anche parzialmente; minore di anni ventuno.

¹¹⁸ Tratto dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del d.l. n. 78/2013.

Con il decreto in questione inoltre si è proceduto a sopprimere la lettera c) del comma 9 dell'articolo 656 c.p.p., ossia del divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione per i recidivi reiterati di cui all'articolo 99 comma 4 c.p. Come si legge nella Relazione di accompagnamento al decreto legge, *“tale soppressione si fonda sulla constatazione della scarsa significatività, in termini di difesa sociale, della presunzione assoluta di pericolosità a carico di questa categoria di condannati: si tratta di una novità da salutare con grande entusiasmo, essendo espressione - si spera - di un'inversione di tendenza del legislatore, da lungo tempo auspicata dalla dottrina e presumibilmente in grado di produrre anche effetti di qualche rilievo, visto il numero non indifferente dei condannati plurirecidivi detenuti nei nostri istituti¹¹⁹”*.

In merito all'eliminazione degli automatismi fondati su presunzioni assolute di pericolosità, il decreto in questione ha apportato modifiche anche alla legge di ordinamento penitenziario.

In particolare, con riferimento al recidivo reiterato, è stato soppresso il divieto di concessione della detenzione domiciliare tra i tre e i quattro anni di pena (comma 1.1 articolo 47 ter o.p.), nonché il divieto di accesso alla detenzione domiciliare infra-biennale (comma 1 bis articolo 47 ter o.p.).

Così facendo il legislatore ha voluto eliminare alcuni degli automatismi applicativi operanti nel nostro sistema penale, basati su presunzioni assolute di pericolosità che, come la dottrina ha più volte ripetuto, sono spesso infondate e, in quanto tali, in insanabile contrasto con gli articoli 3 e 27 comma 3 della Costituzione.

Inoltre, al fine di limitare l'ingresso negli istituti penitenziari dei tossicodipendenti, i quali costituiscono una percentuale estremamente rilevante dell'attuale popolazione carceraria, il presente decreto legge ha ampliato l'ambito applicativo del lavoro di pubblica utilità, già previsto nell'articolo 73 comma 5 bis d.P.R. 309/90 quale sanzione sostitutiva della pena detentiva per i tossicodipendenti condannati per il reato di vendita al dettaglio di sostanze stupefacenti nella forma attenuata di cui all'articolo 73 comma 5 (punito con la reclusione fino a 6 anni). Secondo quanto previsto nel nuovo comma 5 ter, il lavoro di pubblica utilità può essere concesso al condannato tossicodipendente o assuntore abituale di stupefacenti, anche per reati diversi da quelli previsti dall'art. 73 co. 5 (con l'eccezione dei delitti di cui all'articolo 407 comma 2 lettera a) c.p.p. e dei reati contro la persona), purché si tratti di reati commessi in relazione alla condizione di dipendenza o di assunzione abituale. È bene, però, precisare che a seguito degli emendamenti operati dalla legge di conversione, l'area di operatività di questa

¹¹⁹ Tratto dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione del d.l. n. 78/2013.

nuova forma di lavoro di pubblica utilità risulta limitata ai casi in cui la pena prevista per il reato commesso non sia superiore ad un anno di reclusione e nell'ipotesi in cui il reato diverso da quello di cui all'art. 73 comma 5 sia stato commesso per una sola volta.

Per avviarci alla conclusione del discorso in merito alla decarcerizzazione, è bene notare come le misure sopra descritte, oltre a voler risolvere il problema del sovraffollamento carcerario, consentono, al soggetto che abbia posto in essere una condotta deviante, di non andare incontro all'isolamento sociale generato dalla costrizione in una struttura carceraria, ed alle conseguenze negative sulle personalità che tale esperienza comporta.

È evidente che per rendere operative tali misure e per realizzare un sistema di esecuzione penale più efficiente ed efficace è opportuno investire nel settore dell'esecuzione penale esterna, abbandonando la convinzione che la pena detentiva sia l'unica idonea a garantire la redenzione dell'individuo e la sicurezza della comunità.

È dunque necessario predisporre un percorso alternativo alla detenzione ed alla emarginazione sociale, che possa consentire, a colui che ha commesso un'azione deviante, di essere in grado, una volta fatti i conti con la giustizia, di tornare a vivere nella comunità, in una situazione di "normalità", e senza violarne le regole.

4. Non punibilità per particolare tenuità del fatto

In tema di destigmatizzazione della devianza gioca un ruolo importante una recente innovazione normativa che ha previsto la possibilità, per il soggetto che pone in essere una condotta non conforme, di evitare lo stigma apportato dall'applicazione di una sanzione penale. Si tratta del d.lgs. n. 28/2015 (pubblicato sulla G.U. n. 64 del 18 marzo 2015 ed in vigore dal 2 aprile), che è intervenuto concretamente nell'amministrazione della giustizia penale, introducendo il concetto di non punibilità per particolare tenuità dei reati, che comporta che *"quando l'offesa sia tenue e segua ad un comportamento non abituale [...] lo Stato rinuncerà ad applicare una pena per attuare una tutela risarcitoria e/o restitutoria tipicamente civile"*¹²⁰.

Il decreto in questione ha introdotto *ex novo* nel codice penale l'articolo 131 bis, secondo cui, nel caso di reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sia nell'ipotesi che le due tipologie di pena siano congiunte sia

¹²⁰ Tratto dal comunicato del Governo, in chiusura del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2015, in cui è stato approvato in via definitiva lo schema di decreto legislativo.

che siano previste indistintamente, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'articolo 133 c.p.¹²¹, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale.

Si evince come ai fini dell'applicabilità dell'istituto, l'articolo 131 bis si preoccupa di individuare due condizioni da cui dipende la non punibilità del fatto: la scarsa gravità dell'offesa e la non abitudine del comportamento.

Quanto al primo requisito, secondo il comma 2 della norma citata, *“l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità, quando l'autore ha agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o ha adoperato sevizie o, ancora, ha profittato delle condizioni di minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa ovvero quando la condotta ha cagionato o da essa sono derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona”*.

Quanto al secondo requisito, invece, ex comma 3, *“il comportamento è abituale nel caso in cui l'autore sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ovvero abbia commesso più reati della stessa indole, anche se ciascun fatto, isolatamente considerato, sia di particolare tenuità, nonché nel caso in cui si tratti di reati che abbiano ad oggetto condotte plurime, abituali e reiterate”*.

Risulta opportuno precisare che, ai fini della non punibilità, i requisiti della tenuità e della non abitudine del fatto devono sussistere congiuntamente e non alternativamente. In tal senso depone il dettato della norma, nonché un orientamento giurisprudenziale, consolidato già prima dell'introduzione di questo nuovo istituto, e che, trattando la tenuità del fatto quale causa di improcedibilità nel giudizio dinnanzi al Giudice di Pace, afferma che questa *“deve essere valutata attraverso l'accertamento positivo della presenza concorrente - e non soltanto alternativa - nella fattispecie di tutti gli indici normativamente indicati (esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato, occasionalità della condotta, basso grado di colpevolezza e pregiudizio sociale per l'imputato)”*¹²².

L'applicazione della non punibilità del fatto non è automatica, ma rimessa alla decisione del giudice, in capo al quale si profila, dunque, un ampio potere di discrezionalità, il cui

¹²¹ Articolo 133 c.p. *Gravità del reato: valutazione agli effetti della pena.*

“Nell'esercizio del potere discrezionale indicato nell'articolo precedente, il giudice deve tenere conto della gravità del reato, desunta:

1) dalla natura, dalla specie, dai mezzi, dall'oggetto, dal tempo, dal luogo e da ogni altra modalità dell'azione;

2) dalla gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa dal reato;

3) dalla intensità del dolo o dal grado della colpa.

Il giudice deve tener conto, altresì, della capacità a delinquere del colpevole, desunta:

1) dai motivi a delinquere e dal carattere del reo;

2) dai precedenti penali e giudiziari e, in genere, dalla condotta e dalla vita del reo, antecedenti al reato;

3) dalla condotta contemporanea o susseguente al reato;

4) delle condizioni di vita individuale, familiare e sociale del reo”.

¹²² Cass. pen., sez. IV, 15 febbraio 2005, n. 15374.

esercizio è tuttavia limitato sia dai criteri dettati dall'articolo 131 bis c.p. sulla tenuità dell'offesa e sulla non abitualità del comportamento, sia da quanto previsto dall'articolo 133 c.p.

Nell'esprimere la propria valutazione, quindi, il giudice non potrà limitarsi ad accertare la sussistenza della fattispecie astratta di reato, dovendo, piuttosto, tenere conto del disvalore dell'azione, basandosi sulla natura, la specie, i mezzi, l'oggetto, il tempo, il luogo, ed ogni altro aspetto del fatto commesso. Egli, inoltre, dovrà valutare attentamente la gravità del danno o del pericolo cagionato alla persona offesa, nonché la capacità a delinquere del colpevole, desunta dai motivi a delinquere e dal carattere del reo, dai suoi precedenti penali e giudiziari, dalla condotta contemporanea e successiva al reato, dalle sue condizioni di vita individuali o familiari.

I timori circa gli arbitrii interpretativi nell'applicazione dell'istituto e la diffusione di variegate prassi giurisprudenziali, che possano ledere l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, sono, dunque, scongiurati da parametri normativi tassativi e sufficientemente chiari, che il giudice deve seguire nel valutare se ricorrano le condizioni per la non punibilità del fatto.

Il d.lgs. n. 28/2015, riformulando l'articolo 411 c.p.p.¹²³, ha, inoltre, aggiunto ai casi di archiviazione del procedimento penale l'ipotesi in cui la persona sottoposta ad indagini non è punibile ai sensi dell'articolo 131 bis c.p. per particolare tenuità del fatto.

La riforma, introducendo il nuovo comma 1 bis dell'articolo 469 c.p.p., ha anche aggiunto la non punibilità per particolare tenuità del fatto alle cause che legittimano il giudice a pronunciare una sentenza di non luogo a procedere nei confronti dell'imputato, previa audizione in camera di consiglio della persona offesa, se compare.

Sia l'archiviazione che il proscioglimento comportano l'inserimento dei relativi provvedimenti nel casellario giudiziario del soggetto, per poi essere cancellati trascorsi dieci anni dalla loro pronuncia. Ciò risponde all'esigenza di far conoscere al giudice la "storia giudiziaria" del soggetto, evitando così che questi possa usufruire altre volte della non punibilità per tenuità del fatto.

¹²³ Art.411 c.p.p. :”1) Le disposizioni degli articoli 408, 409 e 410 si applicano anche quando risulta che manca una condizione di procedibilità, che la persona sottoposta alle indagini non è punibile ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale per particolare tenuità del fatto, che il reato è estinto o che il fatto non è previsto dalla legge come reato.

1 bis) Se l'archiviazione è richiesta per particolare tenuità del fatto, il pubblico ministero deve darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, precisando che, nel termine di dieci giorni, possono prendere visione degli atti e presentare opposizione in cui indicare, a pena di inammissibilità, le ragioni del dissenso rispetto alla richiesta. Il giudice, se l'opposizione non è inammissibile, procede ai sensi dell'articolo 409, comma 2, e, dopo avere sentito le parti, se accoglie la richiesta, provvede con ordinanza. In mancanza di opposizione, o quando questa è inammissibile, il giudice procede senza formalità e, se accoglie la richiesta di archiviazione, pronuncia decreto motivato. Nei casi in cui non accoglie la richiesta il giudice restituisce gli atti al pubblico ministero, eventualmente provvedendo ai sensi dell'articolo 409, commi 4 e 5”.

La cronaca politica e gli stessi lavori presso la Commissione Giustizia della Camera hanno dimostrato la grande quantità di pregiudizi che hanno accompagnato questo nuovo istituto e che sono *“figli del populismo penale [...] che condiziona qualsiasi dibattito sulla giustizia, sui reati e sulla pena¹²⁴”*. Molte critiche nei confronti di questa riforma, infatti, hanno rivendicato la necessità di pene esemplari anche per i reati bagatellari, con dichiarati scopi general-preventivi, e hanno sollevato preoccupazioni in merito al fatto che tale innovazione normativa possa rappresentare una resa dello Stato nei confronti della criminalità comune, prevedendo addirittura elenchi di reati che non sarebbero punibili. Tuttavia tale convinzione, *“cinicamente cavalcata da chi cerca di acquistare consensi elettorali lanciando campagne contro la microcriminalità¹²⁵”*, risulta essere del tutto erronea. Infatti, il decreto legislativo in questione non ha apportato alcun tipo di depenalizzazione, poiché non prevede un elenco di reati che sono automaticamente non punibili, bensì si preoccupa di individuare i limiti edittali massimi di pena ed altre condizioni che consentono l'applicazione dell'istituto. Il legislatore dunque non definisce *a priori* le condotte che non sono punibili, ma attribuisce al giudice il potere di verificare, nel caso concreto, i fatti che non meritano di essere puniti, perché per le loro modalità, per la lievità del danno o del pericolo cagionato e per la loro occasionalità hanno arrecato un'offesa troppo lieve per meritare una sanzione penale.

La *ratio* dell'istituto è, infatti, quella di rinunciare alla punizione nei casi di piccole trasgressioni o di condotte incapaci di ledere in concreto i beni protetti dalle norme penali violate, le quali però rimangono (come è necessario che sia) a presidio del bene giuridico che proteggono, intervenendo la sanzione penale nei casi di violazioni più gravi. Ad esempio *“esisterebbe sempre una sanzione per chi realizza un capannone industriale abusivo, ma non la si applicherebbe qualora l'abuso consista in una piccola veranda domestica, chiusa senza previo permesso dell'amministrazione competente. O, per utilizzare esempi più vicini alla criminalità di strada, alla quale i critici della norma sembrano essere più attenti, sarebbero sempre reati il furto o lo spaccio di sostanze stupefacenti ma non sarebbero punibili se consistessero nell'impossessamento di un accendino del compagno di lavoro o nel «passare una canna, per un tiro» all'amico maggiorenne e consenziente, durante una festa¹²⁶”*. Ciò consente al soggetto che ha trasgredito una norma convenzionale, di andare incontro allo stigma della sanzione penale, ed

¹²⁴ G. ZACCARO, *La non punibilità per particolare tenuità del fatto. Prime osservazioni sul decreto legislativo in corso di emanazione*, www.questionegiustizia.it, 2015.

¹²⁵ G. ZACCARO, *La non punibilità per particolare tenuità del fatto. Prime osservazioni sul decreto legislativo in corso di emanazione*, www.questionegiustizia.it, 2015.

¹²⁶ G. ZACCARO, *La non punibilità per particolare tenuità del fatto. Prime osservazioni sul decreto legislativo in corso di emanazione*, www.questionegiustizia.it, 2015.

alle conseguenze che ne derivano, solamente nel caso in cui la violazione da lui commessa risulti di un'offensività non trascurabile.

A conferma del fatto che l'esclusione della punibilità del reato non consiste in un intervento di depenalizzazione, il d.lgs. 28/2015 ha introdotto nel codice di procedura penale l'articolo 651 bis che afferma che *“la sentenza penale irrevocabile di proscioglimento pronunciata per particolare tenuità del fatto in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del prosciolto e del responsabile civile che sia stato citato ovvero sia intervenuto nel processo penale”*. Ciò significa che il danneggiato può utilizzare la sentenza di proscioglimento quale prova definitiva della colpevolezza dell'imputato, pur dichiarato non punibile *ex* articolo 131 bis c.p., per chiedere allo stesso o al responsabile civile il risarcimento dei danni nel relativo giudizio (civile o amministrativo).

È opportuno evidenziare come alcune critiche sono state sollevate anche in merito alla non conformità dell'istituto in questione ai precetti costituzionali dell'obbligatorietà dell'azione penale e della riserva di legge in materia penale. Anche queste critiche sono, tuttavia, risultate prive di fondamento, in quanto la riforma non attribuisce alcuna discrezionalità al Pubblico Ministero nell'esercizio dell'azione penale, ma si limita ad introdurre una causa di non punibilità, prevista dal legislatore, la cui esistenza deve essere accertata su istanza del Pubblico Ministero o d'ufficio, da un giudice terzo.

È da notare, invece, come quest'istituto, improntato alla necessaria offensività del reato e dunque caratteristico dei sistemi penali liberali, trovi diversi riscontri all'interno della carta costituzionale. Anzitutto, partendo dall'articolo 13 della Costituzione che tutela la libertà personale, si evince che una sanzione penale può essere ammessa solo come reazione ad una condotta che offenda un bene di pari rango, e dunque, in un certo senso, non si potrebbero sanzionare condotte che non siano effettivamente lesive del bene giuridico tutelato. Inoltre l'istituto in parola risulta coerente con l'articolo 27 comma 3 della Costituzione che, intendendo la pena in senso rieducativo, esclude che una sanzione penale possa intervenire nel caso di mere violazioni di doveri, di fatto non offensive di alcun bene, poiché al contrario verrebbe frustrata la funzione rieducativa della pena, non potendo il soggetto deviante percepire chiaramente l'antigiuridicità del proprio comportamento.

È bene sottolineare come storicamente la giurisprudenza, prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 28/2015, *“è stata assai timida nel dare rilievo al principio di offensività. A fronte di condotte in sé inidonee a ledere il bene, tradizionalmente inteso come bene protetto dalla norma penale contestata, si tendeva a reinterpretare la fattispecie in chiave plurioffensiva e, dunque, a considerare esistente il reato per il verificarsi della lesione di beni ulteriori¹²⁷”*. Tali resistenze culturali dovrebbero essere superate attraverso una corretta applicazione del nuovo istituto, introdotto in un'ottica di ripensamento del sistema giustizia, coerente con il concetto di *“diritto penale minimo”*. Con quest'espressione si intende *“un modello normativo [...] idoneo a razionalizzare proibizioni, pene e processi¹²⁸”*, cercando di contrastare il fenomeno della devianza agendo prevalentemente sul piano delle scienze umane e lasciando alla pena un ruolo marginale. Secondo tale orientamento, infatti, la pena, nella maggior parte dei casi, non costituisce la risposta più adeguata al fenomeno criminoso, contribuendo, spesso, al suo insorgere ed al suo sviluppo.

A prescindere da quali siano le motivazioni che hanno spinto il legislatore ad introdurre l'istituto in questione, è bene evidenziare come questo non costituisca una novità nel panorama normativo italiano. Infatti, già l'art. 27 del d.P.R. 448/1988 prevede, nel processo a carico di imputati minorenni, la non punibilità laddove la tenuità del fatto e l'occasionalità della condotta rendano il fatto penalmente irrilevante e l'ulteriore corso del procedimento penale lesivo per le esigenze educative del minore. Già all'epoca si riteneva, dunque, che nei casi in cui mancasse un'effettiva lesione del bene giuridico protetto dalla norma violata, nonché una reiterazione di condotte penalmente rilevante, il fatto di applicare una pena potesse costituire un pregiudizio per le esigenze educative del minore e per il suo recupero dalla devianza.

Alcuni critici, ritenendo che l'istituto contenuto nel *“Codice del processo minorile”* sia giustificato dall'esigenza di evitare che la pena incida negativamente sulla serenità dello sviluppo della personalità del minore imputato, hanno sostenuto che la medesima finalità non possa ritrovarsi anche nella non punibilità per la tenuità del fatto a favore di persone adulte, il cui processo educativo, dovrebbe essere già definito. A tale critica, però, bisogna opporre il fatto che tutto il sistema penalistico, e non solo quello relativo ai soggetti minori, è permeato dal finalismo rieducativo, così come previsto dall'articolo 27 della Costituzione.

¹²⁷ G. ZACCARO, *La non punibilità per particolare tenuità del fatto. Prime osservazioni sul decreto legislativo in corso di emanazione*, www.questionegiustizia.it, 2015.

¹²⁸ L.FERRAJOLI, *Crisi della legalità e diritto penale minimo*, in U. CURI e G. PALOMBARINI (a cura di), *Diritto penale minimo*, Roma, 2002, p. 10.

È proprio questa possibilità di far intraprendere al soggetto deviante un percorso di recupero, anziché stigmatizzante, a caratterizzare l'istituto di recente introduzione. Infatti, se è vero che tra gli obiettivi della riforma il più evidente è quello di introdurre nell'ordinamento uno strumento di deflazione del carico giudiziario, è anche vero che tale istituto può costituire un banco di prova per sperimentare un sistema di giustizia orientato ai principi del già citato "diritto penale minimo", in cui la stigmatizzazione nei confronti di coloro che trasgrediscono le norme è ridotta, prediligendo percorsi di inclusione sociale, anziché di emarginazione, come può essere l'applicazione di una sanzione penale.

5. L'istituto della messa alla prova

Un'ulteriore soluzione che consente, al soggetto che abbia posto in essere una condotta deviante, di poter "aggirare" lo stigma derivante da una condanna penale ed evitare le conseguenze che ne derivano in termini di isolamento sociale, è costituito dall'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova. Tale istituto, già presente nel nostro ordinamento per i processi penali a carico di imputati minorenni¹²⁹, è stato esteso anche ai soggetti maggiorenni per mezzo del secondo capo della legge n. 67 del 2014, che ha attuato la novellazione di quattro contesti normativi: il codice penale, modificato mediante l'inserzione degli articoli 168 bis, 168 ter, 168 quater; il codice di procedura penale, con l'inserimento di sette nuove disposizioni (dall'articolo 464 bis all'articolo 464 nonies); le norme di attuazione di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, nel quale sono stati inseriti gli articoli 141 bis e 141 ter; il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti.

Con l'introduzione di questo nuovo istituto il legislatore ha voluto realizzare *"una rinuncia statutale alla potestà punitiva condizionata al buon esito di un periodo di prova controllata e assistita, riacciandosi alla tradizione anglosassone della probation¹³⁰"*.

¹²⁹ Art. 28 del d.P.R. n. 448/1988 e art. 27 delle relative norme di attuazione, approvate con d.lgs. 272/1989.

¹³⁰ R. PICCIRILLO (a cura di), *Le nuove disposizioni in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*, Rel. N. III/07/2014 dell'Ufficio del Massimario della Suprema Corte di Cassazione, p. 3.

Ciò che ha spinto ad adottare questa scelta normativa è, anzitutto, la volontà di offrire un percorso di reinserimento alternativo ai soggetti processati per reati di minore allarme sociale, nonché la funzione deflattiva dei procedimenti penali attuata attraverso l'estinzione del reato dichiarata dal giudice in caso di esito positivo della prova. La sospensione del procedimento con messa alla prova, dunque, pur conservando una necessaria componente afflittiva (data dall'obbligatorietà di svolgere un lavoro di pubblica utilità), si pone come uno strumento che è chiamato a soddisfare istanze special-preventive e risocializzatrici¹³¹.

Il primo comma dell'articolo 168 bis c.p. detta le condizioni oggettive per l'accesso all'istituto in ragione della gravità del reato, determinata con riguardo all'entità della sanzione edittale (possono essere ammessi alla sospensione soltanto i soggetti coinvolti in procedimenti per reati sanzionati con la pena pecuniaria o con pena detentiva – esclusiva, congiunta o alternativa- non superiore nel massimo ai quattro anni), ovvero *ratione materiae*, attraverso il richiamo all'elenco dei delitti contenuto nel secondo comma dell'articolo 550 c.p.p, in tema di citazione diretta a giudizio.

Per quanto concerne i limiti soggettivi, i commi 4 e 5 dell'articolo 168 bis c.p. escludono la possibilità di concessione della sospensione per più di una volta e la sua applicazione ai delinquenti e contravventori abituali, nonché ai delinquenti professionali e per tendenza.

Al secondo comma, invece, vengono delineati i contenuti del regime di messa alla prova che prevede *“la prestazione di condotte volte all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato”*, e inoltre *“l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali”*.

Il comma 3 subordina la concessione della misura alla prestazione di un lavoro di pubblica utilità che, secondo la lettera della norma *“consiste in una prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. La prestazione è svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato e la sua durata giornaliera non può superare le*

¹³¹ Dette finalità sono chiaramente esplicitate nel discorso di presentazione alla Camera del disegno di legge n. 5019 (29/02/2012) e dalla relazione tenuta dall'Onorevole Ferranti, Presidente della Commissione Giustizia della Camera dei deputati, in sede di presentazione del testo unificato delle proposte C. 331-927.

otto ore”. Il legislatore, al fine di non penalizzare l'imputato che, pur essendosi attivato per il reperimento di un soggetto disponibile ad accettarne le prestazioni, non vi sia riuscito, ha ampliato la platea dei possibili beneficiari che, nel testo approvato in via definitiva, comprende non solo lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, ma anche aziende sanitarie o organizzazioni dedite all'assistenza sociale o al volontariato.

La previsione obbligatoria del lavoro di pubblica utilità si pone, dunque, come una “sanzione sostitutiva di tipo prescrittivo¹³²”, costituendo il nocciolo sanzionatorio della nuova misura, ovvero quello che esprime la sua necessaria componente afflittiva.

Dalla norma si evince che lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità deve avere una durata minima di dieci giorni ed una massima che, stante l'assenza di diverse indicazioni, coincide con i termini massimi di sospensione del procedimento (uno o due anni, a seconda che si tratti di pena pecuniaria o detentiva), nonché un'intensità massima di otto ore giornaliere, senza alcuna indicazione per il minimo. Non sono, però, previsti dei parametri che possano orientare il giudice nel definire l'effettiva durata della prestazione del lavoro di pubblica utilità, “si propone allora l'applicazione in via analogica degli indici dettati dall'art. 133 c.p. per la commisurazione della pena, con una prospettiva che tenga conto a un tempo: della valutazione virtuale della gravità concreta del reato e del quantum di colpevolezza dell'imputato, nonché delle sue necessità di risocializzazione¹³³”.

Per quanto concerne l'accesso all'istituto, l'articolo 464 bis c.p.p. ne attribuisce l'iniziativa al solo imputato. Egli deve presentare una richiesta scritta od orale, personalmente o per mezzo di un procuratore speciale, entro un termine individuato diversamente a seconda del modello procedurale che si sta seguendo: le conclusioni rassegnate dalle parti al termine dell'udienza preliminare, nel procedimento ordinario; la dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, nel giudizio direttissimo e nel procedimento di citazione diretta a giudizio; quindici giorni dalla notifica del decreti di giudizio immediato all'imputato o dalla comunicazione del relativo avviso al difensore, nei casi di giudizio immediato; il medesimo termine previsto dall'articolo 461 c.p.p. per l'opposizione, nei procedimenti per decreto.

L'istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova deve essere accompagnata dal programma di trattamento elaborato d'intesa con l'ufficio di esecuzione

¹³² F. CAPRIOLI, *Due iniziative di riforma nel segno della deflazione: la sospensione del procedimento con messa alla prova e l'archiviazione per particolare tenuità del fatto*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 9.

¹³³ R. PICCIRILLO (a cura di), *Le nuove disposizioni in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*, Rel. N. III/07/2014 dell'Ufficio del Massimario della Suprema Corte di Cassazione, p. 9.

penale esterna, nonché dall'atto di adesione dell'ente o del soggetto presso il quale l'imputato è chiamato a svolgere le proprie prestazioni, ciò al fine di garantire la serietà della proposta e di scongiurare il rischio di iniziative strumentali.

La procedura di elaborazione del programma è regolata dall'articolo 141 ter disp. att. c.p.p. che rimanda alle competenze degli UEPE che, in base all'articolo 72 della legge n. 354/1975, sono già investiti di compiti omogenei, quali: lo svolgimento di indagini socio-familiari per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione; la proposta di programmi di trattamento ai condannati che aspirano all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare; il controllo dell'esecuzione dei programmi e la proposta di modificazione e revoca. A questi uffici l'imputato deve richiedere la predisposizione del programma depositando gli atti del procedimento penale, con eventuali osservazioni e proposte. L'ufficio istruisce la domanda mediante l'indagine socio-familiare e redige il progetto, acquisendo il consenso dell'imputato e l'adesione dell'ente o del soggetto presso il quale l'imputato è chiamato a svolgere le prestazioni lavorative di pubblica utilità o l'attività di volontariato sociale.

Tale progetto deve contenere: le modalità di coinvolgimento dell'imputato, del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita nel processo di reinserimento sociale, ove ciò sia necessario e possibile; le prescrizioni comportamentali e gli impegni specifici che l'imputato assume secondo una prospettiva riparatoria, orientata sia verso la vittima che verso la collettività; le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa.

Il programma viene, quindi, trasmesso dall'UEPE al giudice, *“corredato dall'indagine socio-familiare e dalle considerazioni che lo sostengono, le quali non possono prescindere da una relazione sulle possibilità economiche dell'imputato, sulle sue capacità di svolgere attività riparatorie, sulle chances di una mediazione, da sperimentare eventualmente con la collaborazione di centri e strutture pubbliche o private presente sul territorio¹³⁴”*.

Il giudice, a norma del quinto comma dell'articolo 464 bis c.p.p., può incrementare la piattaforma delle conoscenze personologiche funzionali alla decisione, richiedendo informazioni alla polizia giudiziaria, ai servizi sociali e ad altri enti pubblici, in merito alle condizioni di vita personale, familiare, sociale ed economica dell'imputato.

Ai fini della concessione della sospensione con messa alla prova è necessario, così come previsto dall'articolo 464 quater c.p.p., che non sussistano elementi che impongano, d'ufficio,

¹³⁴ R. PICCIRILLO (a cura di), *Le nuove disposizioni in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*, Rel. N. III/07/2014 dell'Ufficio del Massimario della Suprema Corte di Cassazione, p. 29.

l'immediato proscioglimento dell'imputato (insussistenza del fatto tipico obiettivo, non ascrivibilità all'imputato, insussistenza del richiesto elemento soggettivo o della sua antigiusuridicità, irrilevanza penale, estinzione del reato, improcedibilità). È dunque necessario che in capo al giudice si formi una convinzione in ordine alla responsabilità penale dell'imputato *rebus sic stantibus*, che costituisce presupposto logico essenziale del provvedimento dispositivo della messa alla prova. Dunque, *“l'ordinanza di ammissione della sospensione con messa alla prova degli adulti presenterebbe i caratteri strutturali di una cripto-condanna, rivelando un'identità coerente con i contenuti del programma di trattamento, e in particolare con il lavoro di pubblica utilità che in tutte le disposizioni ove è stato finora previsto è qualificato come pena sostitutiva¹³⁵”*.

L'articolo 464 quater specifica che la sospensione è disposta *“quando il giudice, in base ai parametri di cui all'articolo 133 del codice penale, reputa idoneo il programma di trattamento presentato e ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati”*. Si individua, così, la prospettiva alla quale il giudice deve mirare nel compito decisorio, ovvero la possibilità di rieducazione e di reinserimento del soggetto nella vita sociale, nonché l'evoluzione della personalità verso modelli socialmente adeguati¹³⁶.

Ai fini dell'applicazione della misura occorre che il tipo di reato commesso, le sue modalità attuative, il carattere dell'imputato, i motivi a delinquere depongano nel senso dell'occasionalità del crimine, escludendo che, invece, il delitto sia rivelatore di un sistema di vita¹³⁷. È oltretutto necessario che l'imputato si sia aperto ad una rimeditazione critica sul passato e abbia rappresentato di essere disponibile a un costruttivo reinserimento nel contesto sociale, del quale il programma di trattamento deve costituire l'efficace supporto¹³⁸.

Una volta che il progetto di trattamento è approvato dal giudice, il quale può intervenire integrandolo o modificandolo previo consenso dell'imputato, l'ordinanza viene trasmessa all'ufficio di esecuzione penale esterna al quale è demandata la presa in carico dell'imputato, ai fini dell'esecuzione della prova.

In particolare, una volta che sia intervenuto il provvedimento del giudice, l'UEPE deve svolgere compiti di informazione periodica circa l'attività trattamentale svolta e il comportamento dell'imputato. Tale ufficio è, inoltre, legittimato a proporre modifiche

¹³⁵ R. PICCIRILLO (a cura di), *Le nuove disposizioni in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*, Rel. N. III/07/2014 dell'Ufficio del Massimario della Suprema Corte di Cassazione, p. 17.

¹³⁶ Cass. pen., sez. I, 5 marzo 2013, n. 13370.

¹³⁷ Cass. pen., sez. V, 7 dicembre 2012, n. 14035.

¹³⁸ Cass. pen., sez. I, 23 febbraio 2006, n. 7781.

contenutistiche o temporali al programma, nonché la revoca della misura in caso di reiterata o grave trasgressione. Infine l'UEPE ha la responsabilità di redigere la dettagliata relazione finale da depositare nella cancelleria del giudice, insieme alle relazioni periodiche, non meno di dieci giorni prima dell'udienza fissata per la decisione.

Decorso il periodo di sospensione del procedimento, la valutazione del giudice sugli esiti della prova presuppone l'acquisizione della relazione conclusiva stilata dall'UEPE e la celebrazione di un'udienza della quale dovrà essere dato avviso alle parti necessarie del processo e alla persona offesa.

Nel caso in cui, tenuto conto del comportamento complessivo dell'imputato e del rispetto per le prescrizioni del programma, la prova abbia dato esito positivo, il giudice pronuncia una sentenza dichiarativa di estinzione del reato. Rimangono, tuttavia, efficaci le sanzioni amministrative accessorie previste dalla legge. Si pensi, ad esempio, *“alla sospensione della patente di guida o all'ordine di demolizione dei manufatti abusivi, [...] sanzioni amministrative disposte dal giudice penale, rispetto alle quali si aprono le (oramai consuete) questioni di coerenza con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, trattandosi di misure afflittive, disposte dal giudice penale, nel corso di un processo penale, pure non essendo stato accertato un reato (anzi essendo stato dichiarato estinto)”*¹³⁹.

Viceversa, se la prova abbia dato esito negativo, il giudice pronuncia un'ordinanza dispositiva della ripresa del processo dal momento in cui si è verificata la sua interruzione.

L'articolo 168 quater c.p. prevede la revoca anticipata dell'ordinanza di sospensione con messa alla prova in caso di grave o reiterata trasgressione al programma di trattamento o alle prescrizioni imposte, ovvero di rifiuto alla prestazione del lavoro di pubblica utilità, nonché in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo ovvero di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede. L'articolo 464 octies c.p.p. assimila gli effetti della revoca anticipata a quelli della prova conclusasi con esito negativo: si avrà, dunque, una ripresa del processo dal momento in cui questo era rimasto sospeso.

È bene sottolineare che l'articolo 4 lettera b) della legge n. 67/2014 prevede che il periodo di prova eseguito con esito negativo, sia computabile ai fini della determinazione della pena da eseguire in caso di eventuale condanna, secondo un criterio di ragguglio che equipara tre giorni di prova a un giorno di reclusione o di arresto, ovvero a 250 euro di multa o di ammenda.

Risulta ora opportuno precisare che l'istituto in questione è stato introdotto nel nostro ordinamento, non esente da critiche. In particolare la dottrina aveva segnalato la scarsa

¹³⁹ G. ZACCARO, *La messa alla prova per adulti. Prime considerazioni*, www.questionegiustizia.it, 2014.

appetibilità della misura rispetto alla sospensione condizionale della pena¹⁴⁰. Infatti, *“la gran parte dei soggetti accusati di reati sanzionati in astratto con pena massima di quattro anni, considerato il tendenziale appiattimento dei trattamenti sanzionatori irrogati in concreto sui livelli minimi o medi, potrebbe conseguire con la sospensione condizionale il risultato di andare esente da pena, senza dover sottostare alle prescrizioni e alle prestazioni riparatorie previste dalla messa alla prova¹⁴¹”*.

Tale critica, però, non tiene conto che la misura di sospensione del procedimento con messa alla prova ha un effetto ulteriore rispetto a quello di non andare incontro all'esecuzione della pena, ovvero quello di evitare lo stigma della sentenza di condanna o di patteggiamento che potrebbe, per esempio, pregiudicare l'aggiudicazione di contratti con la pubblica amministrazione o la partecipazione a concorsi pubblici.

È proprio tale funzione destigmatizzante a caratterizzare il nuovo istituto, oltre alle evidenti finalità deflattive, che consentono di eliminare i procedimenti per i reati meno gravi, risparmiando la celebrazione di dibattimenti costosi in termini di tempo e risorse.

Parlando della funzione deflattiva dell'istituto bisogna, però, precisare che le attività processuali previste per la sua applicazione non sono irrilevanti e dunque non sempre si potrà conseguire un risparmio di lavoro per i già oberati uffici giudiziari.

È intenso, inoltre, anche il coinvolgimento degli uffici dell'esecuzione penale esterna, con i quali il giudice dovrà dialogare nella fase preparatoria di messa alla prova, nella fase esecutiva ed in quella finale.

Alla luce di ciò, è auspicabile l'elaborazione di protocolli con gli uffici dell'esecuzione penale, i servizi sociali territoriali e gli enti di volontariato al fine di ottimizzare le forme di comunicazione ed individuare dei progetti standard ed attività “tipo”, così da velocizzare la fase della redazione del programma e del successivo avallo giudiziario, nonché rendere conoscibili *a priori* i lavori di pubblica utilità che vengono reputati idonei dall'autorità giudiziaria ai fini dello svolgimento della messa alla prova.

Risulta, inoltre, opportuno potenziare il sistema dell'esecuzione penale esterna (vero fulcro della messa alla prova), ben oltre le riforme a “costo zero”. Occorre un maggior numero di personale, motivato e adeguatamente formato, in modo da poter efficacemente sostenere la

¹⁴⁰ F. VIGANÒ, *Sulla proposta legislativa in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 1300.

¹⁴¹ R. PICCIRILLO (a cura di), *Le nuove disposizioni in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*, Rel. N. III/07/2014 dell'Ufficio del Massimario della Suprema Corte di Cassazione, p. 4.

notevole mole di lavoro che si genererà nell'auspicabile caso che la misura della messa alla prova non venga applicata in modo cieco e burocratico.

Bisogna diffondere la cultura della mediazione penale e della giustizia riparativa, istruendo in tal senso i servizi sociali territoriali e spiegando il senso dell'istituto alle vittime dei reati che vedono i loro aguzzini sfuggire al processo.

Così facendo si potrà allargare il novero dei reati per i quali è ammessa la misura della messa alla prova, che, se correttamente applicata, può costituire un valido strumento per la diminuzione del carico carcerario e per il superamento del binomio accertamento responsabilità - sanzione detentiva, caratteristico del nostro sistema penale.

Conclusione

Il processo attraverso cui si diventa devianti, così come descritto nelle pagine precedenti, non è ineluttabile e lascia adito a variazioni nella risposta degli individui. Nella costruzione di un'identità deviante e nella sua stabilizzazione, infatti, appare determinante il ruolo svolto dal soggetto quale attivo produttore e negoziatore di significati. È evidente, infatti, che non tutti coloro che vengono individuati quali soggetti devianti, faranno di quest'etichetta un ruolo stabile, orientando e consolidando il loro comportamento verso condotte non conformi alle norme convenzionali.

L'etichetta, dunque, non produce di per sé la devianza, ma è l'individuo che, confrontandosi con i pregiudizi e gli stigmi, propri della reazione sociale alla sua condotta deviante, è portato ad autopercepirsi in un determinato modo e sceglie di porre in essere determinate azioni.

In quest'elaborato si è voluto, tuttavia, sottolineare come i processi di stigmatizzazione e svalutazione sociale possano favorire il passaggio da una condizione transitoria di devianza (caratteristica di chi per la prima volta e occasionalmente pone in essere una condotta non conforme) ad una devianza organizzata, che diviene qualità intrinseca del soggetto. L'individuo, infatti, media e dà origine all'intero processo del divenire deviante, anche e soprattutto quando si trova a confrontarsi con i pregiudizi, gli stereotipi e le diverse forme di attribuzione di identità che derivano dal contesto sociale. Egli si confronta con le varie manifestazioni della reazione sociale alla sua condotta, e, influenzato da queste, può arrivare a percepirsi in un modo piuttosto che in un altro.

Risulta opportuno precisare che la stigmatizzazione e l'esclusione operate dal contesto sociale non sono sufficienti da sole a consolidare un'identità deviante, che ha ancora il carattere di provvisorietà; infatti il processo di riconsiderazione del sé, che porta ad autopercepirsi come deviante, non può prescindere da taluni fattori, tra i quali la motivazione a svolgere ruoli devianti e ad approfittare delle possibilità offerte dallo *status* degradato. Tuttavia, se è vero che è l'individuo a creare il significato della sua identità deviante attraverso le proprie azioni, non può d'altra parte negarsi che ciò è strettamente correlato a processi di etichettamento e significazione operati dalle agenzie di controllo sociale e dal senso comune. Se, infatti, la condotta deviante non venisse stigmatizzata, il soggetto trasgressore, con molte probabilità, non

vi attribuirebbe grande importanza, e, così, non concorrerebbe a costruire il significato della propria identità deviante¹⁴².

Gli autori, che per primi hanno suggerito tale prospettiva nell'approccio al fenomeno della devianza, hanno ampliato l'area presa in considerazione dai loro studi, includendo nelle loro ricerche anche l'analisi delle reazioni del contesto sociale ai comportamenti definiti devianti. L'attenzione si è dunque concentrata sul modo attraverso il quale i processi di etichettamento pongono l'attore in circostanze che gli rendono difficile continuare a svolgere le normali attività della vita quotidiana e lo incitano, quindi, a compiere azioni "anormali".

Gli individui tendono ad adattare le proprie linee d'azione sulla base delle reazioni che si aspettano dal contesto sociale, e di come queste possono incidere sul loro prestigio. Tale visione interazionista ci porta a considerare la devianza quale un'azione collettiva che per poter essere compiuta richiede la cooperazione manifesta o tacita di più persone e gruppi. In questo processo di formazione del fenomeno deviante, dunque, non operano solamente gli autori materiali delle condotte illecite, ma anche le agenzie di controllo sociale, i rappresentanti della legge e della moralità e tutti quegli attori che seppur non coinvolti direttamente nella trasgressione, stigmatizzano determinati comportamenti, attribuendo a questi il significato di devianti.

Nello studio dei fenomeni devianti, quindi, deve essere inclusa una vasta gamma di persone e avvenimenti, dato che nel dramma della devianza un elemento primario è costituito dall'imposizione di definizioni da parte di coloro che sono abbastanza potenti o sufficientemente legittimati a farlo. Tali considerazioni fanno sì che l'approccio interazionista adotti *"una posizione relativistica verso le accuse e le definizioni di devianza formulate da persone rispettabili, e dall'autorità costituita, trattandole come la materia prima dell'analisi della scienza piuttosto che come affermazioni di incontestabili verità morali"*¹⁴³.

Dalla consapevolezza che i processi di etichettamento rinvigoriscano un fenomeno che vorrebbero combattere si ricava la necessità di effettuare un'inversione di tendenza nel trattamento della devianza, evitando di ricorrere a misure che abbiano l'effetto di stigmatizzare condotte non conformi e di emarginare socialmente il soggetto che le ha poste in essere, rendendogli difficile lo svolgimento delle normali attività della vita quotidiana, così da fargli ritenere più conveniente assumere linee di condotta non conformi a quelle convenzionali. In tal

¹⁴² R. MILANESE, *La costruzione e il mantenimento dell'identità deviante*, in A. SALVINI e L. ZANELLATO (a cura di), *Psicologia clinica delle tossicodipendenze*, Roma, 1998.

¹⁴³ H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987, p. 203.

sensu vanno accolti favorevolmente gli istituti giuridici di recente introduzione (non punibilità per particolare tenuità del fatto; messa alla prova per imputati maggiorenni) e le soluzioni sociali che consentono, al soggetto che occasionalmente abbia posto in essere una condotta non conforme, di non andare incontro ad un percorso di etichettamento, capace di plagiare la sua autopercezione, inducendolo ad assumere la condizione di deviante quale ruolo stabile.

Il percorso che il sistema di giustizia penale sta intraprendendo negli ultimi tempi, anche per evidenti esigenze di deflazione della popolazione carceraria, ha comportato l'introduzione di misure e disposizioni normative coerenti con le finalità proprie del "*diritto penale minimo*" e che consentono a chi, per qualsivoglia motivo, sia incorso in problemi con la giustizia di non andare incontro allo stigma derivante dall'applicazione di una pena detentiva o dall'emanazione di una sentenza di condanna.

Ciò risulta di fondamentale importanza nell'ottica della rieducazione e del reinserimento di chi si sia discostato dalle norme che regolano il vivere sociale, rendendo meno probabili le recidive comportamentali e la formazione di carriere devianti.

Tali scopi possono essere conseguiti esclusivamente nel caso in cui tutti gli attori chiamati a dare applicazione alle misure introdotte di recente dal legislatore non lo facciano sconsideratamente, bensì con cognizione di causa, tenendo sempre a mente la *ratio* di fondo degli istituti e essendo consapevoli di quanto, nell'approccio al fenomeno della devianza, i percorsi di inclusione sociale risultino essere più funzionali rispetto a quelli stigmatizzanti, di emarginazione e di isolamento.

Bibliografia

- H. A. ANSLINGER - W.F. TOMPKINS, *The Traffic in Narcotics*, New York, 1953.
- H. S. BECKER, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, Torino, 1987.
- P. L. BERGER, T. LUCKMANN, *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, 1966.
- R. BHASKAR, *The possibility of Naturalism*, Brighton, 1989.
- H. BLUMER, *La società come interazione simbolica*, 1962, in M. CIACCI (a cura di), *Interazionismo Simbolico*, Bologna, 1983.
- H. BLUMER, *Interazionismo simbolico*, Bologna, 2008.
- J. BUDRILLARD, *Simulacri e impostura. Bestie, beaubourg, apparenze e altri oggetti*, Milano, 2009.
- F. CAPRIOLI, *Due iniziative di riforma nel segno della deflazione: la sospensione del procedimento con messa alla prova e l'archiviazione per particolare tenuità del fatto*, in *Cass. pen.*, 2012.
- M. CIACCI, *Interazionismo Simbolico*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali, Volume 5*, Roma, 1996.
- A. K. COHEN, *Ragazzi delinquenti. Una penetrante analisi sociologica della "cultura" della gang*, Milano, 1963.
- C. H. COOLEY, *Human Nature and the Social Order*, New York, 1922.
- C. H. COOLEY, *L'organizzazione sociale (classici della sociologia)*, Milano, 1963.
- F. D'AGOSTINO, *La «grammatica» dello sviluppo. Le basi socioculturali dello sviluppo*, Napoli, 1984.
- G. DE LEO, A. SALVINI, *Normalità e devianza: processi scientifici e istituzionali nella costruzione della personalità deviante*, Milano, 1978.
- G. DELLA PERGOLA, *Il declino della città. Saggi di sociologia urbana*, Napoli, 1994.
- E. DI SOMMA, *La riforma penitenziaria del 1975 e l'architettura organizzativa dell'Amministrazione Penitenziaria*, pubblicato sul n. 2,3 della rivista *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005.
- K. ERIKSON, *Wayward Puritans. A study in the sociology of deviance*, New York, 1966.
- E. FASSONE, *La pena detentiva in Italia dall'ottocento alla riforma penitenziaria*, Bologna, 1980.
- L.FERRAJOLI, *Crisi della legalità e diritto penale minimo*, in U. CURI e G. PALOMBARINI (a cura di), *Diritto penale minimo*, Roma, 2002.
- E.FIORA, L. PADRABISSI, A. SALVINI, *Pluralismo teorico e pragmatismo conoscitivo in psicologia della personalità*, Milano, 1988.

- H. GARFINKEL, *Research Notes on Inter and Intra Racial Homicides*, in *Social Forces Social Forces*, Vol. 27, No. 4, Oxford, 1949.
- F. GIACCA, *Genesi e modernità dell'Interazionismo Simbolico. George Herbert Mead, Herbert Blumer e la devianza*, in *Rassegna dell'Arma*, 2008 N.3 Luglio-Settembre.
- C. GIACCARDI, S. TOSONI, *COMUNICAZIONI SOCIALI - 2010 - 3. Media e magia. Secolarizzazione dell'esperienza magica, usi magici dei media*, Milano, 2010.
- A. GIDDENS, *La costituzione della società*, Milano, 1990.
- D. GLASER, *Crime in our changing society*, New York, 1978.
- E. GOFFMAN, *Stigma. Identità negata*, Bari, Laterza, 1970.
- C. R. JEFFERY, *Crime Prevention Through Environmental Design*, Beverly Hills, 1971.
- G. LAZZARINI, *Sociologia e Ordine sociale*, Milano, 1993.
- E. M. LEMERT, *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Milano, 1981.
- V. MASTRONARDI, S. CIAPPI, *Urbanistica e criminalità (Parte Prima)*, in *Revista de estudios de criminologia y ciencias penales*, 2014.
- D. MATZA, *Come si diventa devianti*, Bologna, 1976.
- G. H. MEAD, *Mente, sé e società dal punto di vista di uno psicologo comportamentista*, Firenze, 1966.
- R. K. MERTON, *La profezia che si autoavvera*, in *Teoria e Struttura Sociale*, vol. II, Bologna, 1971.
- R. MILANESE, *La costruzione e il mantenimento dell'identità deviante*, in A. SALVINI e L. ZANELLATO (a cura di), *Psicologia clinica delle tossicodipendenze*, Roma, 1998.
- O. NEWMAN, *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*, New York, 1972.
- B. PASSI, A. SALVINI, *La rappresentazione del Sé in un gruppo di tossicodipendenti: una verifica della labelling theory*, in E. GIUS (a cura di), *La questione droga: prospettive di ricerca e problemi di intervento*, Milano, 1982.
- R. A. PANZA, *Psicologia e Sociologia Postmoderna: contributi tra l'Italia e gli Stati Uniti d'America*, www.psicomedia.it.
- R. PICCIRILLO (a cura di), *Le nuove disposizioni in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Prime riflessioni sulle nuove disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*, Rel. N. III/07/2014 dell'Ufficio del Massimario della Suprema Corte di Cassazione.
- A. SALVINI (a cura di), *Ruoli e identità deviante*, Padova, 1980.

- S. SBORDONI, *Devianza primaria e devianza secondaria. Il caso del trattamento sanitario obbligatorio*, www.altrodiritto.unifi.it, 1998.
- J. SEARLE, *La costruzione della realtà sociale*, Milano, 1996.
- G. SERAFIN, *L'interpretazione del crimine. Criminologia, devianza e controllo sociale*, Trento, 2012.
- E. H. SUTHERLAND, *Principles of criminology*, Philadelphia, 1939.
- E. H. SUTHERLAND, *White Collar Crime*, Holt, New York, 1949.
- M. SYKES, D. MATZA, *Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency*, «American Sociological Review», Volume 22, 1957.
- I. TANONI, *Oltre la serratura. Lo sguardo sociologico e i dilemmi della società moderna e contemporanea*, Padova, 2011.
- W. THOMAS, D. S. THOMAS, *The Child in America*, New York, 1928.
- G. P. TURCHI, *Tossicodipendenza: generare il cambiamento tra mutamento di paradigma ed effetti pragmatici*, Padova, 2002.
- G. P. TURCHI et al., *Per una svolta paradigmatica nell'intervento sul consumo di sostanze illegali. La proposta operativa*, Atti del convegno Padova 1-3 luglio 2005, Roma, 2005.
- F. VIGANÒ, *Sulla proposta legislativa in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013.
- R. A. WALLACE, A. WOLF, *La teoria sociologica contemporanea*, Bologna, 1994.
- G. ZACCARO, *La messa alla prova per adulti. Prime considerazioni*, www.questionegiustizia.it, 2014.
- G. ZACCARO, *La non punibilità per particolare tenuità del fatto. Prime osservazioni sul decreto legislativo in corso di emanazione*, www.questionegiustizia.it, 2015.

**L'EVOLUZIONE DELLA LOTTA AL TERRORISMO
INTERNAZIONALE NELL'UNIONE EUROPEA**

Ten. Christopher Rossi

“Il terrorismo si è trasformato nell’arma sistematica di una guerra che non conosce confini o raramente ha un volto.”

J. René Chirac

Premessa.....

CAPITOLO I

TERRORISMO: EVOLUZIONE STORICA DEL FENOMENO E DEI PRINCIPALI MEZZI DI CONTRASTO

1. Generalità.....
2. Verso la Convenzione di Ginevra del 1937
3. L'Europa degli "anni di piombo"
4. Il terrorismo transazionale.....
5. *Jihadismo*: origini e sviluppo
6. La Risoluzione 1373/2001 del Consiglio di sicurezza
7. La nascita del I.S.I.S. e la formazione dello Stato Islamico.....

CAPITOLO II

IL CONTRASTO DEL TERRORISMO DA PARTE DELLE NAZIONI UNITE

Premessa.....

1. Le convenzioni carattere universale associate al terrorismo internazionale.....
 - A. *Le Convenzioni internazionali nell'ambito di Istituti specializzati delle Nazioni Unite*.....
 - B. *Le Convenzioni internazionali nell'ambito delle Nazioni Unite*.....
 - C. *Gli obblighi a carico degli Stati previsti nelle Convenzioni a carattere universale*
2. Il terrorismo internazionale nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

 - A. *Premessa*.....
 - B. *Le sanzioni contro Al Qaeda prima dell'11 settembre 2001*
 - C. *La reazione del Consiglio di Sicurezza agli attentati dell'11 Settembre 2001*.....
 - D. *La Risoluzione 1373/2001 e il potere legislativo del Consiglio di Sicurezza*.....
 - E. *I rapporti inviati dagli Stati al "Counter Terrorism Committee"*
 - F. *Considerazioni: la "black list"*.....

CAPITOLO III

L'ATTIVITÀ DI CONTRASTO DEL TERRORISMO E GLI STRUMENTI DI COOPERAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA

1. La nozione di “Terrorismo Internazionale” nell’ordinamento dell’Unione Europea: la Decisione Quadro 2002/475/GAI del Consiglio dell’Unione Europea.....
2. L’evoluzione degli strumenti di contrasto e cooperazione nell’ambito dell’Unione Europea
- A. *Premessa*.....
- B. *Lo sviluppo dell’azione di contrasto, il Piano di contrasto*
- C. *Il contrasto “crosspillar”*
- D. *L’European Security Strategy*
- E. *Le sentenze Kadi: la cristallizzazione del rapporto tra il diritto internazionale e il diritto dell’unione europea*

CAPITOLO IV

LEGISLAZIONE ANTITERRORISMO IN ITALIA

1. La legislazione anteriore all’11 settembre 2001
 2. La legislazione dopo l’11 settembre 2001
 3. La legge 14 dicembre 2001, n. 431.....
 4. Le modifiche conseguenti alla ratifica delle convenzioni internazionali e alle direttive dell’unione europea
 5. La legge 31 luglio 2005, n. 155
 6. Decreto legge antiterrorismo n. 7 del 18 febbraio 2015
- Conclusioni**.....

Premessa

Il Terrorismo si configura come una forma di violenza interna allo Stato moderno, che si affianca, distinguendosi nettamente, alla guerra, intesa come esercizio della forza verso l'esterno, nel conflitto con altri Stati.

In particolare, essendo il terrorismo un fenomeno meramente interno, ricade più nei canoni della sicurezza pubblica ed assai più in termini di difesa civile, che di difesa militare.

Va infatti chiarito un concetto fondamentale di Difesa Nazionale, come Difesa Militare sommata a Difesa Civile: la prima si occupa della tutela delle 'Libere Istituzioni' da aggressioni provenienti dall'esterno, la seconda della funzionalità delle stesse e della loro difesa da aggressioni provenienti dall'interno.

La Difesa Civile, poi, è un fenomeno complesso, che va dal soccorso alla popolazione in caso di calamità (a prescindere dal fatto che siano di origine naturale o antropica), alla diretta tutela della funzionalità delle libere istituzioni, alla lotta alla criminalità organizzata, alla prevenzione e repressione dei fenomeni di terrorismo, che qui maggiormente interessano.

Il sistema della Difesa Civile è prevalentemente rimesso ad autorità civili, e segnatamente al Comitato Politico Strategico¹ (d'ora in poi Co.P.S.) ed al Nucleo Interministeriale Situazione e Pianificazione² (d'ora in poi N.I.S.P.) a livello nazionale ed alle Prefetture a livello locale, contando prevalentemente su forze di Pubblica Sicurezza, sul Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, sui Servizi di Informazione per la Sicurezza della Repubblica su, almeno a livello teorico, volontari specificamente formati, soprattutto provenienti dal servizio nazionale di Protezione Civile, sia in materia di soccorso in caso di calamità, che in caso di intervento N.B.C.R.

1 Il Co.P.S. è formato da: Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri della Difesa, degli Affari Esteri, dell'Interno e dell'Economia, Sottosegretario e Segretario Generale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Direttore Generale del Dipartimento di Informazione per la Sicurezza, Capo del Dipartimento della Protezione Civile, Consigliere diplomatico e militare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Capo di S.M.D., Direttore Generale del Dipartimento per la Sicurezza Pubblica e capo del Dipartimento dei Vigili del Fuoco. Questo organo fornisce una guida strategica nazionale in situazione di crisi.

2 Il N.I.S.P. svolge diverse funzioni relative ad attività di prevenzione e preparazione, nonché alle misure che vengono adottate durante le situazioni di crisi, inoltre definisce le strategie nazionali da applicare all'interno delle organizzazioni internazionali cui l'Italia partecipa.

Questo non esclude un intervento diretto delle Forze Armate, rientrando la salvaguardia delle libere istituzioni nei doveri inerenti allo *status* di militare previsti dal giuramento.

A questi si aggiungono i doveri specifici imposti dall'Ordinamento Militare e della Guardia di Finanza, per l'Arma e il Corpo, nonché quelli di cui all'articolo 92 C.O.M.

La collaborazione delle FF.AA. si attua nei campi più vari e con le modalità più complesse a norma delle direttive S.M.D. G 006 D.C. 1 e D.C. 2, soprattutto in termini di O.P., S.P., M.P., prevenzione del terrorismo di matrice nazionale ed estera, del contrasto al traffico di clandestini ed alla criminalità organizzata, che sono tipici di reparti specialistici dei Carabinieri (soprattutto il Raggruppamento Operativo Speciale (R.O.S.) e il Gruppo di Intervento Speciale (G.I.S.)) e della Guardia di Finanza (soprattutto il Gruppo Investigativo sulla criminalità organizzata (G.I.C.O.), il Servizio Centrale di investigazione sulla criminalità organizzata (S.C.I.C.O.) e i reparti Anti Terrorismo Pronto Impiego (A.T. P.I.)).

In pratica la collaborazione delle FF.AA. nella Difesa Civile si sostanzia nel modello del M.O.O.T.W. (Military Operations Other Than War).

La definizione di *guerra* viene fornita dall'articolo 165 c.p.m.g. come operazione duratura, in cui almeno delle parti faccia un uso militarmente organizzato di armi.

La premessa concettuale di questa divaricazione risiede nel pensiero politico di Thomas Hobbes, la cui dottrina dello Stato si fonda sul presupposto che la paura (*fear*) propria degli uomini allo stato di natura, riveli il proprio lato "creatore" e giustifichi la costruzione razionale di un potere politico artificiale dotato del monopolio della violenza. Il Leviatano così istituito è chiamato a svolgere - insindacabilmente - una duplice funzione: mantenere la pace sociale all'interno dello Stato, garantendo l'obbedienza alla legge mediante il terrore (*terror*) e difendere la comunità dalle minacce esterne attraverso la guerra contro gli altri Stati. Questo impianto si conserva sostanzialmente intatto lungo la linea prevalente del pensiero politico della modernità europea, in cui peraltro emergono istanze rivolte a limitare il dispiegamento della violenza pubblica sia all'interno (costituzionalismo liberale) che all'esterno. Al culmine della diffusione dei principi liberali e poi democratici, è Max Weber a precisare che lo Stato è detentore di una forza "legittima", espellendo definitivamente il terrore dall'alveo della violenza propria degli ordinamenti liberal-democratici.

L'affermazione della sicurezza può realizzarsi mediante l'acquisizione diretta del potere, ovvero, come normalmente accade, demandando tale acquisizione allo Stato che, nel diventare produttore di sicurezza, al contempo, consolida e rafforza il proprio potere.

Gli eventi dell'11 settembre hanno confermato tale assioma ripresentando, in modo violento, al mondo l'esigenza di una nuova sicurezza.

Il cambiamento che ne è derivato non poteva non riflettersi in campo giuridico, dove è comparsa la duplice necessità di definire giuridicamente la nuova minaccia e adottare nuovi strumenti in grado di contrastarla.

All'interno della Comunità internazionale sono così ricomparse le profonde divergenze esistenti fra il mondo occidentale e gli altri Paesi in ordine alla nozione giuridica di "terrorismo internazionale", divergenze che a tutt'oggi hanno impedito l'adozione di una convenzione ad *hoc*.

Le Nazioni Unite, attraverso una serie di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, hanno tracciato le linee guida dell'azione di contrasto del nuovo terrorismo, fenomeno contraddistinto non solo da connotati anti-americani ma in genere da carattere anti-occidentale di tipo radicale.

La *jihad* anti-occidentale è, tuttavia, solo in apparenza, un fenomeno nuovo, essendo riconducibile ai cosiddetti "movimenti del risveglio" nati dopo la spedizione di Napoleone in Egitto (1798) ed il consolidamento della presenza britannica in Medioriente.

Ovviamente ciò che ci troviamo ad affrontare nei giorni nostri, come la storia ci insegna, altro non sono che le risultanze di politiche internazionali passate, in particolar modo della politica di colonizzazione, a danno dei territori mediorientali, che ha creato ulteriori tensioni.

La peculiarità del moderno jihadismo va ricercata nel carattere globale della minaccia, oggi finalizzata non solo ad allontanare gli occidentali dal *Dar al-Islam*,³ ma anche a rovesciare i governi "apostati" presenti nei Paesi musulmani moderati, così da ricondurre il mondo islamico al modello politico originario: il califfato, dove il califfo (*khalifa* - letteralmente "luogotenente", "vicario" ... del Profeta) era al contempo guida politica e spirituale della comunità di fedeli, la *umma*, governata secondo la legge religiosa, la *shari'a*.

3. I territori islamizzati.

L'Occidente si è, quindi, trovato costretto, ad adottare nuove politiche nazionali e nuovi strumenti giuridici destinati a rafforzare la sicurezza, anche a scapito di alcune libertà fondamentali.

In taluni Paesi di antica tradizione democratica, poco abituati a deroghe e limitazioni di carattere emergenziale, la nuova normativa è stata considerata “liberticida” e ripetutamente sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale.

Negli ordinamenti giuridici improntati alla rigida osservanza dei principi dello stato di diritto la possibilità di limitare talune libertà fondamentali non può, infatti, prescindere da una preventiva autorizzazione contenuta nella carta costituzionale o dal confronto con i dettami di quest'ultima.

In altri Stati, la nuova legislazione antiterrorismo si è limitata ad incrementare la presenza di “zone d'ombra” idonee a consentire “uno spazio di manovra” operativo collocato al confine tra lecito e illecito, senza alterare, quanto meno formalmente, il delicato rapporto tra legislazione emergenziale e diritti civili.

I liberali di antica tradizione, d'altra parte, hanno sempre saputo che lo stato di diritto, per sopravvivere, deve convivere con le esigenze della sicurezza nazionale. “Il che significa che si deve accettare per forza un compromesso, riconoscere che, quando è in gioco la sopravvivenza della comunità (a cominciare dalla vita dei suoi membri), deve essere ammessa l'esistenza di una “zona grigia”, a cavallo tra legalità e illegalità, dove gli operatori della sicurezza possano agire per sventare le minacce più gravi”.⁴

In altri Paesi ancora caratterizzati in genere da una presenza costante del fenomeno terroristico, l'ordinamento giuridico non ha, invece, subito modifiche di carattere sostanziale, essendo già prevista dalla carta costituzionale, la possibilità di sospendere taluni diritti nei confronti degli appartenenti ad organizzazioni terroristiche o eversive.

Nel mondo occidentale, i nuovi impianti giuridici hanno dovuto, inoltre, confrontarsi con gli obblighi internazionali assunti da ciascun Paese, in condizioni di normalità, con la ratifica di taluni strumenti convenzionali a carattere universale o regionale quali la “Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo” del 10 dicembre 1948, il “Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici” del 19 dicembre 1966, la “Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, del 10 dicembre 1984 la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la

4. In tal senso Angelo PANEBIANCO, in *CORRIERE DELLA SERA*, 13 agosto 2006.

“Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” del 4 novembre 1950.

Strumenti che, pur consentendo agli Stati la possibilità di adottare misure derogatorie, in caso di guerra o di altro pericolo pubblico, escludono tassativamente ogni limitazione al diritto alla vita, al divieto di torture e trattamenti disumani e degradanti, al divieto di riduzione in schiavitù, al principio di tipicità delle fattispecie penali e al divieto di retroattività della legge penale.

Dopo gli attentati dell’11 settembre, tuttavia, solo il Regno Unito si è avvalso della facoltà di denunciare, ai sensi dell’articolo 15 della C.E.D.U., la deroga relativa ai termini e alle condizioni di arresto e detenzione degli stranieri sospettati di terrorismo avvenuta a seguito dell’*Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* (comunicazione del 18 dicembre 2001).

Con riferimento alla possibilità di sospendere alcuni diritti in ragione delle esigenze derivanti dalla lotta al terrorismo, la Corte Europea di Strasburgo ha ritenuto, comunque, inderogabile la presenza di taluni elementi quali il carattere inevitabile della sospensione data l’inefficacia degli ordinari rimedi giuridici, la garanzia del diritto di difesa, il controllo giurisdizionale delle misure adottate, soprattutto con riferimento alle misure restrittive della libertà personale, l’informativa agli organi previsti dalla Convenzione ed il possibile controllo delle misure adottate da parte della Corte.

La Decisione quadro 2002/475/G.A.I. del Consiglio dell’Unione Europea, in data 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo, ha introdotto, oltre a una definizione “comune” di “reato terroristico”, alcune regole volte ad omogeneizzare le attività di prevenzione e repressione dei reati terroristici ai fini di incrementare la cooperazione fra gli Stati membri dell’Unione Europea nel rispetto dei diritti fondamentali garantiti dalla “C.E.D.U.” e dalla “Carta di Nizza”.

Il presente lavoro muove, pertanto, da una breve analisi storico-giuridica del fenomeno noto come “terrorismo” per, poi, affrontare il problema della definizione giuridica di “terrorismo internazionale” in seno alle Nazioni Unite.

Nei capitoli successivi è stata, quindi, esaminata l’opera di contrasto posta in essere dall’Unione Europea ed approfondito l’impianto giuridico dell’Italia.

**TERRORISMO: EVOLUZIONE STORICA DEL FENOMENO
E DEI PRINCIPALI MEZZI DI CONTRASTO**

1. Generalità

Il termine “terrorismo”, dal latino *terrere*, far tremare, compare per la prima volta, nel 1795, nell'*Oxford English Dictionary*, con riferimento agli abusi del potere rivoluzionario in Francia; tre anni dopo, fa il suo ingresso nel supplemento al *Dictionnaire de la Académie Française* del 1798, riferito a una forma eccessiva di applicazione della legge.

Nel suo discorso del 18 di Piovoso del 1794 Maximilien Robespierre scrive infatti: *“Se la forza di un governo popolare in tempo di pace è la virtù, la forza di un governo popolare in tempo di rivoluzione è ad un tempo la virtù ed il terrore. La virtù senza la quale il terrore è cosa funesta; il terrore senza il quale la virtù è impotente. Il terrore non è altro che la giustizia pronta, severa, inflessibile. Esso è dunque un’emanazione della virtù”*.

L’espressione ha, tuttavia, contraddistinto, nel corso del XIX e del XX secolo, fenomeni differenti, riconducibili sia all’azione di Stati che di gruppi socio-politici organizzati, posti in essere all’interno di un Paese ovvero in un contesto transnazionale o internazionale.

Il primo di questi, noto come “terrorismo di stato” identifica tanto l’uso del “terrore”, da parte del Governo al potere nei confronti della propria popolazione o di una parte di essa, allo scopo di rafforzare il potere acquisito, quanto le azioni destinate a terrorizzare la popolazione di un Paese avversario in tempo di pace (terrorismo interstatale) o nel corso di un conflitto armato (terrorismo bellico), così come predicato dalle dottrine strategiche fino al termine del secondo conflitto mondiale, o meglio fino all’introduzione di uno specifico divieto da parte degli artt. 31-34 della IV Convenzione di Ginevra del 1949, e della proibizione dei cosiddetti “attacchi indiscriminati” contenuta nell’art. 51 del I Protocollo Aggiuntivo del 1977.

Nella sua seconda e più diffusa accezione il termine “terrorismo” individua, invece, l’uso indiscriminato della violenza da parte di gruppi, più o meno organizzati, a matrice politico-rivoluzionaria, razziale, religiosa, indipendentista, separatista o secessionista.

Il *Terrorism Research Center* statunitense nel recepire la definizione offerta dal FBI definisce il terrorismo come “*l’uso o la minaccia dell’uso della forza allo scopo di portare cambiamenti politici*”. La definizione, ormai datata ma pur sempre valida, pone dunque l’accento sullo scopo che il fenomeno intende perseguire, considerando il terrorismo al contempo mezzo e metodo per conseguire una modificazione dello *status quo* interno o internazionale.

2. Verso la Convenzione di Ginevra del 1937

Dalla seconda metà del XIX Secolo fino al termine della Grande guerra, gli atti di terrorismo sono stati indirizzati quasi esclusivamente nei confronti della *leadership* al potere, come il sovrano e i suoi familiari o i ministri e i funzionari dello Stato, finendo per identificarsi con gli atti “tradimento” così da essere ricompresi fra i crimini contro la sovranità dello Stato.

Gli esempi in proposito sono numerosi, basti pensare all’attentato ad Umberto I da parte dell’anarchico Gaetano Bresci (29 luglio 1900), nonché all’attentato di Sarajevo, del 28 giugno 1914, contro l’Arciduca Francesco Ferdinando d’Asburgo e sua moglie, che innescò la miccia del primo conflitto mondiale.

Negli anni Venti l’Irlanda offre un eccellente esempio della contrapposizione fra terrorismo rivoluzionario indipendentista e terrorismo di Stato. Il 21 novembre del 1920, undici ufficiali dei servizi segreti inglesi appartenenti ad un gruppo noto come “*Cairo Gang*” vengono assassinati per ordine di Michael Collins, capo militare dell’I.R.A. Per rappresaglia, il pomeriggio dello stesso giorno, i “*Black and Tans*”, reparti speciali britannici destinati alla repressione dell’insurrezione, fanno fuoco sugli ottomila spettatori di un incontro di calcio, uccidendo dodici persone e ferendone una sessantina.

Nazionalismi e fascismi arricchiscono l’Europa degli anni Venti e Trenta di omicidi politici ed azioni terroristiche, negando l’equazione che, nel secolo precedente, aveva ricollegato l’attività terroristica ad anarchici e socialisti.

In Germania, nel gennaio 1919, le milizie della destra nazionalista, i *Freikorps*, uccidono Rosa Luxemburg e Karl Liebknecht, e nel giugno 1922 il Ministro degli esteri Walter Rathenau.

L'avvento al potere del nazionalsocialismo, segna quindi un lunga stagione di "terrore" per dissidenti, minoranze etniche e cittadini di religione ebraica. Anche in Italia, lo squadristico fascista terrorizza con azioni violente gli oppositori politici arrivando ad uccidere, nel giugno 1924, il deputato socialista Giacomo Matteotti.

Dopo un primo fallito attentato dell'anno precedente, a Marsiglia, il 9 ottobre 1934, Alessandro Karadjordjevic Re di Jugoslavia e il Ministro degli esteri francese Louis Barthou cadono sotto i colpi di un terrorista dell'ORIM, organizzazione panslavista macedone, affiliata al movimento croato degli Ustascia di Ante Pavelic.

Nel 1934, il rigetto della domanda di estradizione formulata dalla Francia nei confronti di due complici dell'autore del fallito attentato del 17 dicembre 1934 da parte della Corte di Appello di Torino, città ove i due erano stati tratti in arresto, richiamò per la prima volta l'attenzione della Comunità Internazionale sulla mancanza di strumenti giuridici idonei a combattere un fenomeno criminale divenuto ormai privo di confini.

Nella prima metà dell'Ottocento si era, infatti, consolidata la prassi di non estradare i responsabili di delitti politici, consuetudine che il Belgio, per primo, nel 1830, aveva recepito nella propria Carta Costituzionale; principio che, tuttavia, a seguito del fallito attentato a Napoleone III da parte di Célestin Jules Jacquin, il Belgio era stato costretto a rivedere con la legge del 22 marzo 1856, escludendo che dal novero dei delitti politici l'attentato contro la vita di un capo di Stato o di un suo familiare: "*Non sarà reputato delitto politico né fatto connesso a un simile delitto l'attentato contro la persona del capo di un governo straniero o contro quelle dei membri della sua famiglia quando questo attentato dia luogo a un delitto, sia di assassinio sia di avvelenamento*".

L'attentato di Marsiglia aveva, tuttavia, coinvolto troppi Paesi (Francia, Italia, Jugoslavia e Ungheria) perché la situazione normativa rimanesse immutata.

Nel 1934, la Società delle Nazioni, investita della questione dalla Jugoslavia, deliberò, di costituire una Commissione destinata a redigere una bozza di Convenzione internazionale in materia di terrorismo.

Il 16 dicembre del 1937, fu così approvato a Ginevra il testo della prima Convenzione in materia di terrorismo, che, pur non essendo mai entrata in vigore, ha prodotto la prima definizione giuridica di "atto terroristico" individuando anche le differenti modalità di realizzazione di tale crimine.

La Convenzione del 1937, dopo aver definito all'art. 2 gli atti terroristici come “*i fatti criminali diretti contro uno Stato e i cui fini o la cui natura è atta a provocare il terrore presso determinate personalità, gruppi di persone o il pubblico*”, provvede ad elencare le ipotesi con cui tale crimine può essere realizzato:

“I fatti intenzionali diretti contro la vita, l'integrità corporale, la salute o la libertà:

- *Dei capi di Stato, delle persone che esercitano le prerogative di capo di Stato, dei loro successori ereditari o designati;*
- *Dei congiunti delle persone sopra enumerate;*
- *Delle persone investite di funzioni o di cariche pubbliche quando il suddetto fatto è stato commesso in ragione delle funzioni o delle cariche che tali persone esercitano.*
- *Il fatto intenzionale consistente nel distruggere o danneggiare beni pubblici o destinati ad uso pubblico che appartengono all'Alta Parte firmataria o ad un'altra Alta Parte firmataria;*
- *Il fatto intenzionale di natura tale da mettere in pericolo delle vite umane per mezzo della creazione di un pericolo comune.*
- *Il tentativo di commettere le infrazioni previste dalle disposizioni precedenti di questo articolo.*
- *Il fatto di fabbricare, procurarsi, detenere o fornire armi, munizioni, prodotti esplosivi o sostanze nocive in vista dell'esecuzione, in qualsiasi Paese, di una infrazione prevista dal presente articolo.*

La Convenzione omette, tuttavia, di risolvere l'impasse dell'extradizione limitandosi a richiamare il generale principio dell'“*aut dedere aut judicare*” che impone allo Stato che detiene gli autori del crimine di consegnarli a chi ne richiede l'extradizione, ovvero processarli sulla base delle leggi nazionali.

3. L'Europa degli “anni di piombo”

Verso la fine degli anni Sessanta, anche l'Europa è scossa da una violenta ondata di terrorismo politico-rivoluzionario ed independentista.

In Spagna, muove i primi passi il movimento independentista Basco “*Euskadi Ta Askatasuna*” (E.T.A.) che il 20 dicembre 1973 uccide in un attentato esplosivo il Primo Ministro Carerro Blanco.

Nel 1970, nell'Ulster, l'IRA riprende la propria attività terroristica. Il Regno Unito reagisce con una legislazione speciale durissima, destinata comprimere in modo

significativo i diritti civili dei soggetti sospettati di essere autori, complici o favoreggiatori di atti terroristi. Ciò nonostante, il 27 agosto 1979, l'Esercito Repubblicano Irlandese uccide Lord Mountbatten, colpendo in tal modo direttamente la Corona britannica.

In Turchia, nasce, nel 1974, il P.K.K. (Partito dei lavoratori curdi), gruppo combattente marxista-leninista/autonomista che si ripropone la costituzione di uno Stato indipendente curdo nelle regioni a sud-est del Paese.

In Italia, dopo la fine del terrorismo altoatesino, ha inizio una nuova stagione di terrore dominata dai gruppi rivoluzionari di stampo marxista-leninista e fascista, che troveranno corrispondenza in omologhi gruppi tedeschi e francesi.

Sono gli anni delle “Brigate Rosse”, della “*Roten Armee Fraktion*” (R.A.F.), della “Banda Baader-Meinhof”, della francese “*Action directe*” e dei gruppi rivoluzionari di estrema destra come “Ordine Nuovo”; sono gli anni di Giangiacomo Feltrinelli, di Renato Curcio e Mara Cagol, da un lato, e di Freda, Ventura e Fioravanti dall'altro. Sono gli anni del sequestro di Mario Sossi e del Gen. Dozier; degli omicidi di Michele Mincuzzi, di Ettore Amerio, di Fulvio Croce e di Aldo Moro; delle stragi di piazza della Loggia, di P.zza Fontana, dell'Italicus e della stazione di Bologna; stragi sulle quali aleggia il *fumus* (più o meno alimentato a seconda dei periodi) di “deviazioni istituzionali” e dunque di “terrorismo di Stato”.

4. Il terrorismo transazionale

Il fenomeno più importante degli anni Settanta è la comparsa del “terrorismo internazionale”, o forse, più precisamente, del terrorismo “transazionale” e cioè della cooperazione tra gruppi terroristici di differenti paesi, accomunati da ideologie o da semplici interessi di natura tattica o strategica. Compare, così, in modo stabile, nella *galassia del terrore*, una nuova tipologia di terrorismo che si propone di richiamare l'attenzione della Comunità Internazionale sulle vicende interne esportando la violenza oltre i propri confini geografici colpendo, al contempo, i Paesi ritenuti colpevoli di una politica loro contraria.

È questa l'azione di *Al-Fatha*, del “Fronte Popolare per la liberazione della Palestina” (F.P.L.P.) di George Abbash, del “Fronte Democratico per la liberazione della

Palestina” (F.D.L.P.), confluiti in seguito nell’“Organizzazione per la liberazione della Palestina” (O.L.P.) di Yasser Arafat; organizzazioni “laiche” destinate a partorire numerosi altri gruppi terroristici, primo fra tutti, “Al Fatah - Consiglio Rivoluzionario”, una sorta di multinazionale del terrore destinata ad identificarsi per quasi trent’anni con il suo leader, Abu Nidal (Sabri Al Banna), ucciso dalla polizia nell’agosto 2002, in Iraq, dove aveva trovato rifugio, in circostanze rimaste misteriose.

Il terrorismo palestinese trova, in quegli anni, sostegno economico e logistico da parte di alcuni Stati della Lega Araba, e in particolare, in funzione anti-ebraica, da Libia, Siria, Yemen del Sud e Iran; Paesi oggi definiti dagli Stati Uniti “*rogue states*”, “stati canaglia” o più esattamente “stati fuorilegge”. Pochi anni dopo compariranno sulla scena mediorientale gruppi terroristici a matrice islamico-radicale, determinati a conquistare in Palestina la *leadership* politica fino ad allora detenuta dalle organizzazioni “laiche”, nonché a ripristinare il Califfato e combattere i governi non islamici in Medio Oriente, come la palestinese “*Hamas*” o il libanese “*Hezbollah*”, il partito di Dio, o la “*Jihad* islamica egiziana”; organizzazioni figlie del movimento dei Fratelli Musulmani, fondato, nel marzo 1928, dal predicatore salafista⁵ Hasan al-Banna (1906-1949), sostenuti dall’Iran komeinista e dall’Iraq di Saddam Hussein

Il 22 luglio 1968, tre terroristi del F.P.L.P. dirottano un aereo di linea israeliano diretto da Roma a Tel Aviv, dando così inizio a quella che il direttore dell’Unità di ricerca sul terrorismo della *Rand Corporation* ha definito l’era moderna del terrorismo internazionale.

Il numero di azioni condotte dai terroristi palestinesi contro i voli di linea e gli aeroporti (il 6 settembre 1970 vengono dirottati contemporaneamente quattro voli di linea) inducono l’*International Civil Aviation Organization* (I.C.A.O.) a promuovere due convenzioni per la repressione degli atti illeciti contro l’aviazione civile, approvate rispettivamente, all’Aja, il 16 dicembre 1970, e a Montreal, il 23 settembre 1971; convenzioni successivamente integrate dal Protocollo addizionale del 24 febbraio 1988, relativo alla repressione degli atti di violenza negli aeroporti destinati all’aviazione civile internazionale.

5. Da *salaf* “antico”. Modello religioso fondato sulla rielaborazione del pensiero del teologo Ibn Taymiyya (1263-1328), discepolo della scuola hanbalita.

Il 5 settembre 1972, un commando palestinese di Settembre Nero, fazione armata di “*Al-Fatab*”, già responsabile l’anno precedente dell’assassinio del Primo Ministro giordano Wasfi al Tall, sequestra ed uccide 11 atleti israeliani durante le Olimpiadi di Monaco.

Il dilagare della minaccia spinge il Comitato dei Ministri della Comunità Europea ad adottare, la risoluzione relativa all’extradizione dei responsabili di atti terroristici, mentre il Consiglio d’Europa, dà vita, a Strasburgo, alla Convenzione Europea per la Repressione del Terrorismo del 27 gennaio 1977, alla quale fa seguito l’“Accordo relativo all’applicazione della Convenzione europea per la repressione del terrorismo tra gli stati membri delle Comunità Europee”, adottato a Dublino il 4 dicembre 1979.

5. *Jihadismo: origini e sviluppo*

Negli anni Settanta, sulla base del pensiero di Said Qutb⁶, erano, infatti, nate, due organizzazioni armate, figlie dell’ala più radicale dei Fratelli Musulmani: *Al-Jihad* e la *Jama’at al-Islamyyah*; organizzazioni che nel febbraio 1998 hanno sottoscritto unitamente ad *Al Qaeda*, al “Movimento Jihad”, e alla “*Jamat-ul-Ulema*”, la *fatwa* anti-occidentale di Osama Bin Laden.

Per Abd Salam al-Faraj, fondatore di *Al-Jihad* il *jihad*, al pari dei “cinque pilastri della fede”⁷ è un obbligo che *ulamā*⁸ e *faqih*⁹ hanno storicamente occultato per loro interesse. Faraj afferma che, tanto il Corano quanto gli Hadīth (aneddoti, parte costitutive della Sunna, seconda fonte della legge islamica dopo lo stesso Corano), quando parlando del *jihad* alludono alla guerra, al combattimento, allo spargimento di sangue. Il concetto di *jihad* deve, pertanto, essere interpretato in modo letterale e non allegoricamente come hanno fatto i mistici e parte della dottrina. Il *jihad*, deve essere condotto contro tutti coloro che deviano dagli obblighi morali e sociali imposti dalla *shari’ah*, siano questi infedeli o apostati. Secondo Faraj, i mezzi pacifici e legali, sono inadeguati alla guerra contro gli “empi”.

6. Said Qutb (1966), scrittore e ideologo dei Fratelli Musulmani, condannato e giustiziato per complicità nell’attentato a Sadat.

7. *Shaada* (testimonianza di fede), *salah* (preghiere rituali), *ṣakāh* (elemosina), *sawm* (digiuno durante il mese di *Ramadan*) e *haji* (pellegrinaggio a La Mecca).

8. *Ulemā* o *Ulamā*: giureconsulti esperti della legge islamica.

9. *Faqih*: esperto giurista abilitato ad insegnare e a rilasciare pareri giuridici.

Quanto alla “*Jama’at al-Islami*”, il più importante dei gruppi radicali islamici egiziani, è sufficiente ricordare che suo *leader*, lo sceicco cieco Omar Abdul Rahaman, già docente di teologia nella prestigiosa università di *Al-Azhar*, è attualmente detenuto negli USA per l’attentato alle Twin Towers che nel 1993 costò la vita a sei persone, causando un migliaio di feriti. La “*Jama’at al-Islami*” è ritenuta responsabile dell’assassino del presidente del parlamento egiziano Rifaat Mahgub e dello scrittore laico Farag Foda. Il gruppo ha, inoltre, rivendicato i falliti attentati al presidente egiziano Hosni Mubarak ed al premio Nobel Naghib Mahfuz, come anche la strage di Luxor, del novembre 1997, che costò la vita a cinquantotto turisti.

L’attentato organizzato contro il presidente egiziano Anwar el Sadat, segna ufficialmente l’inizio del moderno *jihadismo*, introducendo in modo stabile la dimensione rivoluzionaria nella lotta dei movimenti islamici radicali contro i “poteri corrotti”.

Negli anni a seguire l’offensiva *jihadista* è proseguita indirizzando la propria azione terroristica prevalentemente nei confronti di bersagli occidentali, finendo con il confondersi con *Al Qaeda* (“la Base” della *jihad*) ossia il network terroristico di Osama Bin Laden. Tale organizzazione si è evoluta con contorni cangianti di un prisma multiforme e variabile e tale struttura poliedrica irregolare si riflette sensibilmente sul modello organizzativo e sulla capacità di pianificazione e di organizzazione degli attacchi jihadisti in ogni parte del mondo.

In merito all’evoluzione organizzativa, occorre ricordare che *Al Qaeda* si è imposta sin dall’inizio come *Al Qaeda globale*, una struttura centralizzata sul piano ideologico, logistico e organizzativo in grado di pianificare azioni contro il Nemico lontano: l’attentato alle Torri Gemelle è diventato il simbolo più significativo di una siffatta impostazione strategica e operativa.

Sin dalla sua nascita, *Al Qaeda* dichiara di voler colpire gli interessi degli americani e dei loro alleati ovunque e con qualunque mezzo, sancendo in tal modo *il passaggio dal radicalismo islamico alla dimensione globale del conflitto con l’Occidente*.

Un primo profondo cambiamento strutturale di *Al Qaeda* si era già avuto dopo gli attentati di Madrid (11 marzo 2004) e Londra (7 luglio 2005) in Europa, quando si era trasformata in una struttura reticolare, con un marchio, *Al Qaeda appunto*, che forniva una sorta di *copyright* ideologico ai gruppi jihadisti disseminati in tutto il mondo.

Da allora, sul piano strettamente funzionale e operativo, le cellule qaediste sembrano non avere più la necessità di coordinarsi nella programmazione degli obiettivi terroristici, in quanto, condividendo strategie e principi ideologici unificanti, risultano accomunate da una unitaria rappresentazione del Nemico esterno e interno, ossia crociati, sionisti e regimi musulmani empi loro alleati. Nell'attuale fase storico-politica, siamo forse di fronte ad una ulteriore trasformazione di struttura. Al Qaeda "centrale" (ossia il nucleo rimasto prima attorno a Bin Laden e poi ad al Zawahiri, ridotta nel numero dei combattenti e concentrata prevalentemente nell'area tribale pakistana e nei centri abitati del paese è sottoposta ad enorme pressione e ha visto ridursi progressivamente il proprio spazio operativo e militare. L'organizzazione starebbe entrando, probabilmente secondo le intenzioni dei suoi stessi ideologi, in una fase di spontaneismo armato e di diffusione molecolare del terrorismo e la chiamata alla *jihad* sembra obbedire a una logica di decentralizzazione funzionale e di dispersione spaziale, ossia trasferendo in "periferia" quasi tutti i compiti operativi, logistici e finanziari, e lasciando al "centro" soltanto le funzioni propagandistiche dell'ideologia del salafismo *jihadista*.

6. La risoluzione 1373/2001 del Consiglio di Sicurezza

Tuttavia, solo dopo l'11 settembre 2001 la Comunità Internazionale percepisce la reale portata della minaccia dell'organizzazione di Osama Bin Laden.

Il 28 settembre 2001, pochi giorni dopo gli attacchi alle Twin Towers ed al Pentagono, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite adotta la Risoluzione n. 1373/2001, con la quale, ai sensi del *Chapter Seven* della Carta di San Francisco relativo alle misure implicanti l'uso della forza, invita gli Stati membri a:

- prevenire e reprimere i finanziamenti al terrorismo;
- definire "reato" la raccolta di fondi destinati al finanziamento di attività terroristiche;
- congelare immediatamente fondi e risorse economiche destinate a tale scopo;
- astenersi dal fornire qualsiasi tipo di supporto a persone o organizzazioni coinvolte in attività terroristiche;
- impedire il reclutamento e la raccolta di armi sul proprio territorio;

- garantire che i terroristi e i loro complici siano sottoposti ad un corretto procedimento giudiziario che riconosca la gravità di tali atti e li condanni ad una pena adeguata;
- attuare un efficiente controllo dei documenti di identità alle frontiere ed a prevenire la contraffazione e l'uso fraudolento degli stessi;
- impedire che l'asilo e lo stato di rifugiato possano essere concessi ad individui responsabili di atti di terrorismo o che partecipino in qualsiasi modo all'organizzazione degli stessi,
- attuare un costante scambio di informazioni ed una adeguata cooperazione a livello amministrativo e giudiziario allo scopo di prevenire la commissione degli illeciti descritti;
- a garantirsi, durante le indagini ed i processi, reciproca assistenza attraverso lo scambio di informazioni;
- a intensificare e velocizzare lo scambio di informazioni relative:
 - . alle attività o agli spostamenti delle organizzazioni terroristiche e dei loro membri;
 - . alla falsificazione di documenti;
 - . al traffico di armi, esplosivi e altre sostanze pericolose;
 - . alle armi di distruzione di massa di cui dispongono;
 - . alle tecniche di comunicazione dei terroristi.
- a realizzare tale cooperazione mediante la conclusione di accordi bilaterali e multilaterali nonché mediante l'adesione a trattati già esistenti.

La risoluzione, con la quale viene istituito il *Counter terrorism committee*, non offre tuttavia una definizione della fattispecie di "terrorismo" o di "atto terroristico", ciò nonostante la bozza dello statuto della Corte Penale Internazionale, approvato a Roma nel luglio 1998, avesse inizialmente incluso fra i crimini attribuiti alla competenza di tale organo anche quello di "terrorismo internazionale", offrendone le seguenti definizioni: intraprendere, organizzare, sponsorizzare, ordinare, agevolare, finanziare, incoraggiare, o tollerare atti di violenza contro un altro Stato, che siano diretti contro persone o cose e di natura tale da creare terrore, paura o insicurezza nelle menti delle figure pubbliche, di gruppi di persone, della pubblica opinione o della popolazione, per qualunque tipo di interesse e obiettivo di carattere politico, filosofico, ideologico, razziale, etnico, religioso o

di qualunque altra natura che possa essere invocato per giustificare tali attacchi; attacchi che rientrino nell'ambito delle sei convenzioni di cui viene fornito un elenco tra cui rientrano la convenzione internazionale contro la presa di ostaggi; un attacco che preveda l'impiego di armi da fuoco, altre armi, esplosivi e sostanze pericolose, nel caso in cui vengano utilizzate come strumenti per perpetrare violenza indiscriminata che comporti la morte o gravi danni fisici a persone o gruppi di persone o popolazioni, come pure gravi danni alle loro proprietà.

Tuttavia, come si avrà modo di illustrare nel capitolo che segue la Comunità internazionale non ha raggiunto ad oggi un accordo in ordine alla "definizione giuridica" di "terrorismo internazionale", che ha finito con l'essere oggetto di Convenzioni a carattere regionale, accentuando in tal modo differenti posizioni assunte in merito dagli Stati occidentali e dagli Stati appartenenti al "blocco" composto dall'America Latine e dai paesi arabi, africani e asiatici.

Vice versa è interessante notare come molti dei comportamenti del catalogo dei reati di terrorismo riproducano quelli vietati dalle leggi di guerra e sanzionati, per l'Italia dal Titolo IV del III Libro del c.p.m.g.

7. La nascita del I.S.I.S. e la formazione dello Stato Islamico

Il gruppo si formò nel 1999 col nome Jamā'at al-Tawhīd wa l-jihad (Organizzazione del Tawhid e del Jihad, J.T.J.). Nell'ottobre dello stesso anno il leader del gruppo, Abu Mus'ab al-Zarqawi, giurò fedeltà a Osama bin Laden e cambiò il nome del gruppo in Tanzīm Qā'idat al-jihād fī Bilād al-Rāfidayn, ossia "Organizzazione della Base del jihād nel Paese dei due Fiumi" (con riferimento alla Mesopotamia), meglio conosciuto come al-Qā'ida in Iraq (A.Q.I.).

L'organizzazione, con un intento soprattutto propagandistico, cambiò nuovamente il proprio nome nel gennaio del 2006, questa volta in "Mujāhidīn del Consiglio della Shura". Il 12 ottobre 2006 il gruppo "Mujāhidīn del Consiglio della Shura" si unì ad altre quattro fazioni ribelli, che rappresentavano varie tribù arabe irachene, e il giorno seguente venne annunciata la fondazione del Dawlat al-'Irāq al-Islāmiyya (Stato islamico dell'Iraq, ISI).

Il 13 ottobre del 2006 venne annunciata la fondazione del Dawlat al-‘Irāq al-Islāmiyya (Stato islamico dell’Iraq, I.S.I.), comprendente i sei governatorati più sunniti dell’Iraq, e Abu Omar al Baghdadi si autoproclamò comandante, ma di fatto era solamente un prestanome, dato che il potere era detenuto dall’egiziano Abū Ayyūb al-Maṣrī, a cui venne dato il titolo di ministro della guerra all’interno del governo dell’I.S.I., che era composto da dieci elementi.

Il 18 aprile 2010 i due principali leader di I.S.I., Abū Ayyūb al-Maṣrī e Abū ‘Omar al-Baghdādī, vennero uccisi in un raid iracheno e statunitense vicino a Tikrit.

Nel 2009 il futuro leader dell’ISIS, Abu Bakr al-Baghdadi venne rilasciato dal campo di detenzione americano di Camp Bucca in seguito al parere di una commissione che ne raccomandava il “rilascio incondizionato”.

Il 16 maggio del 2012 Abū Bakr al-Baghdādī fu nominato nuovo leader dello Stato Islamico dell’Iraq. Al-Baghdadi ricostituì la leadership del gruppo, decimata dagli attacchi, affidando incarichi a ex militari e ufficiali dei servizi segreti del partito Ba’th che avevano servito sotto il regime di Saddam Hussein. Questi uomini, la maggior parte dei quali era stata prigioniera delle forze americane, arrivarono a costituire un terzo dei venticinque più alti comandanti di al-Baghdādī.

Nel marzo del 2011 iniziarono delle proteste contro il governo siriano di Baššār al-Asad. Nei mesi seguenti la violenza tra i dimostranti e le forze di sicurezza portò alla graduale militarizzazione del conflitto.

Nell’agosto del 2011 Abu Bakr al-Baghdadi iniziò ad inviare in Siria membri iracheni e siriani dell’ISI con esperienza nella guerriglia per formare un’organizzazione all’interno del Paese. Guidato da un siriano chiamato Abū Muḥammad al-Jawlānī, il gruppo iniziò a reclutare combattenti e a costituire celle terroristiche in tutto il paese. Il 23 gennaio 2012 il gruppo annunciò la sua formazione come Jabhat al-Nuṣra li-Ahl al-Shām, più conosciuto come Fronte al-Nusra. Al-Nuṣra crebbe rapidamente diventando una forza combattente sostenuta dall’opposizione siriana.

Nell’aprile del 2013 al-Baghdadi pubblicò una dichiarazione audio nella quale annunciò che era stato fondato il Fronte al-Nuṣra, finanziato e sostenuto dallo Stato Islamico dell’Iraq e che i due gruppi si stavano fondendo insieme col nome “Stato Islamico dell’Iraq e Al-Sham”. Al-Jawani pubblicò una dichiarazione in cui negò la fusione dei due gruppi lamentandosi che né lui né nessun altro all’interno del comando di al-

Nuṣra era stato consultato in proposito. Nel giugno del 2013 Al Jazeera disse di aver ottenuto una lettera del leader di al-Qā'ida Ayman al-Zawahiri, indirizzata ad entrambi i leader, nella quale questi si espresse contro la fusione, e incaricò un emissario di supervisionare le relazioni tra i due gruppi per porre fine alle tensioni. Lo stesso mese al-Baghdadi pubblicò un altro messaggio audio rifiutando la decisione di al-Zawahiri e dichiarando che la fusione stava proseguendo. Ad ottobre al-Zawahiri ordinò lo scioglimento di I.S.I.S., dando al Fronte al-Nuṣra il compito di portare avanti il jihād in Siria, ma al-Baghdadi contestò la decisione sulla base della giurisprudenza islamica e il gruppo continuò ad operare in Siria. Nel febbraio del 2014, dopo otto mesi di lotta per il potere, al-Qā'ida rinnegò qualsiasi relazione con I.S.I.S. L'azione di disconoscimento viene ribadita nuovamente a febbraio 2014 con un comunicato di al-Qā'ida diffuso via web. Al-Qā'ida ha giudicato troppo estremi i propositi del movimento.

Il 29 giugno del 2014, dalla moschea di Mosul, viene autoproclamata la nascita dello Stato Islamico dell'Iraq e del Levante, ufficializzato da parte dell'altrettanto autoproclamato Califfo, Abu Bakr al-Baghdadi.

Nella prima notte di ramadan, lo Shaykh Abu Muhammad al-Adnani al-Shami, portavoce del neonato Stato Islamico, ha dichiarato che il Consiglio della Shūra del gruppo ha deciso di fondare formalmente il califfato, descrivendolo come “un sogno che vive nelle profondità di ogni credente musulmano”, e che i musulmani di tutto il mondo dovrebbero giurare la loro fedeltà al nuovo califfo.

Lo Stato Islamico è un'organizzazione islamica estremista che segue la linea oltranzista di al-Qā'ida e considera il jihad globale un dovere di ogni musulmano. Come al-Qā'ida e molti altri gruppi jihadisti odierni, lo Stato Islamico è un prodotto dell'ideologia dei Fratelli Musulmani, la prima organizzazione islamista al mondo, che tuttavia non afferma la cogenza del jihād avendo da tempo optato per una strategia legale per salire al potere. Segue un'interpretazione radicale e anti-occidentale dell'Islam, promuove la violenza religiosa e considera coloro che non concordano con la sua interpretazione del Corano infedeli e apostati; si rifà all'Islam delle origini e rifiuta le “innovazioni” più recenti considerandole responsabili della corruzione del suo spirito originario. Condanna i califfati più recenti e l'Impero ottomano per aver deviato da quello che chiama “islam puro”, per restaurare il quale ha stabilito un suo califfato.

Allo stesso tempo lo Stato Islamico mira a fondare uno stato fondamentalista salafita, e quindi sunnita, nei paesi della Grande Siria, e quindi in Siria, Turchia, Libano, Iraq, Israele.

Alcuni commentatori sunniti come Zayd Hamis, e anche mufti jihadisti e salafiti come Adnan al-Aroor e Abu Basir al-Tartusi, ritengono però che lo Stato Islamico ed altri gruppi terroristici ad esso correlati non siano affatto salafiti, ma eretici kharigiti, al servizio di un'agenda imperiale anti-islamica.

Altre fonti associano invece l'ideologia del gruppo non all'islamismo e allo jihadismo di al-Qā'ida, ma al wahabismo. Secondo lo studioso Bernard Haykel il wahabismo è "il parente più stretto dello Stato Islamico" Per al-Qā'ida la violenza è un mezzo per arrivare ad un fine, per I.S.I.S. è un fine in sé".

Attualmente il gruppo è guidato da Abu Bakr al-Baghdadi, autoproclamatosi califfo, con un gruppo ristretto di consiglieri. Ci sono due vice, Abu Muslim al-Turkmani per l'Iraq e Abu Ali al-Anbari per la Siria, e dodici governatori locali in entrambi i Paesi. Sotto il comando dei governatori ci sono dei consigli locali su finanza, leadership, questioni militari, questioni legali (che includono le decisioni sulle esecuzioni), assistenze ai combattenti stranieri, sicurezza, intelligence e media. In più un consiglio della shura ha il compito di assicurarsi che tutte le decisioni dei governatori e dei consigli corrispondano all'interpretazione della shari'a accettata dallo Stato Islamico.

Al-Raqqa è de facto la capitale siriana dello Stato Islamico e si dice che sia un mezzo per testare o provare l'autorità di ISIS, che infatti nel settembre 2014 aveva già ricomposto una moderna struttura di governo. I precedenti funzionari del governo, che lavoravano per il regime di Bashar al-Assad, hanno mantenuto il loro posto di lavoro promettendo fedeltà allo Stato Islamico.

IL CONTRASTO DEL TERRORISMO DA PARTE DELLE NAZIONI UNITE

Premessa

Il principale problema giuridico attiene alla definizione di “terrorismo internazionale”. Definire tale fenomeno è diventato, infatti, particolarmente importante considerate le misure eccezionali adottate, dopo l’11 settembre 2001, dagli Stati e dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite allo scopo di prevenire e reprimere gli attentati terroristici, quali, principalmente, il *patriot act*.

Il Consiglio di Sicurezza ha, infatti, adottato, per la prima volta, delle decisioni vincolanti per tutti gli Stati Membri, senza alcun limite temporale, facendo riferimento ad una fattispecie astratta.

Quanto agli Stati, è noto come alcuni di questi, allo scopo di rafforzare la sicurezza nazionale di fronte alla nuova emergenza, abbiano adottato misure restrittive delle libertà personali anche in deroga agli obblighi assunti in base al diritto internazionale.

Nell’ambito delle Nazioni Unite, il problema della definizione non è stato, tuttavia, adeguatamente risolto, né attraverso le Convenzioni a carattere universale né attraverso le risoluzioni dell’Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza.

Le ragioni della difficoltà di rintracciare una definizione giuridica accettata da gran parte degli Stati della comunità internazionale sono note. Sin dall’inizio sono, infatti, riemerse le profonde divergenze esistenti in merito a tale definizione.¹⁰

In origine, il dibattito si era incentrato su quali atti dovessero essere considerati terroristici e, più precisamente, sul fatto di comprendere nella nozione i soli atti di privati “sponsorizzati” dagli Stati, come proposto dai Paesi occidentali, o anche il cosiddetto “terrorismo di Stato”, cioè gli atti di aggressione posti in essere da organi statuali contro i popoli che, sulla base del diritto internazionale, lottano, legittimamente, per la propria autodeterminazione, come invece proposto dagli Stati arabi e afro-asiatici.¹¹

10. V. A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l’umanità*, in *RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE*, 2004.

11. Il diritto dei popoli all’autodeterminazione è oggetto di una norma che ha assunto carattere consuetudinario attraverso una prassi che si è sviluppata particolarmente nell’ambito delle Nazioni

Un altro motivo di contrasto riguardava l'intenzione, manifestata dal gruppo degli Stati afro-asiatici e arabi, di non confondere gli atti terroristici con le azioni dei cosiddetti *freedom fighters*, i combattenti per la libertà nell'ambito di un processo di autodeterminazione.

Nel settembre 1972, il Sesto Comitato per le questioni legali dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite incaricò il Segretario Generale di predisporre uno studio relativo al problema del terrorismo in grado di tener conto delle origini del fenomeno.¹²

Nel rapporto del Segretario Generale si può leggere: “*the ordinary meaning of the word terrorism has undergone an evolution since it first came into use at the end of eighteenth century, and has been differently interpreted according to the different types of acts which were uppermost at the time in the minds of those discussing the subject. While at first it applied mainly to those acts and policies of Governments which were designed to spread terror among a population for the purpose of ensuring its submission to and conformity with the will of those Governments, it now seems to be applied to actions by individuals, or groups of individuals.*”¹³

Nell'aprile 1973, la Siria ebbe a sottolineare la pericolosità del “terrorismo di stato” e dunque la necessità di tenere debito conto di tale tipologia di terrorismo nell'ambito dello predetto studio: “*c'est ce terrorisme criminel qui se trouve à la base de la tragédie et des souffrances de millions d'innocent sans défense en Asie, en Afrique et en Amérique latine. La communauté internationale civilisée n'oubliera pas le terrorisme pratiqué par l'impérialisme américain et ses agents, avec une barbarie sans précédent, contre le peuple du Vietnam qui aspire à la liberté et à l'unité. La*

Unite. L'art. 1, par. 2, della Carta delle Nazioni Unite prevede, fra gli obiettivi delle Nazioni Unite, di “*develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights ad self-determination of peoples.*” L'art. 55 prevede inoltre che le Nazioni Unite promuovano obiettivi con l'intento di creare condizioni di stabilità necessarie affinché le Nazioni intrattengano relazioni pacifiche ed amichevoli “*based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples.*” Importanti Dichiarazioni di Principi adottate dall'Assemblea Generale hanno ribadito il suddetto principio contribuendo alla formazione di una norma consuetudinaria corrispondente (Cfr. in tal senso i pareri della Corte Internazionale di Giustizia del 1971 e del 1975, rispettivamente sulla Namibia (CIJ, Recueil, 1971, parr. 52-53) e sul Sahara occidentale (CIJ, Recueil, 1975, parr. 54-59) e la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia del 1995 nel caso Timor Orientale (CIJ, Recueil, 1995, par. 29). Fra queste, la Dichiarazione 1514 (XV) sull'indipendenza dei popoli coloniali, adottata il 14 dicembre 1960 e la Dichiarazione 2625 (XXV) sui principi di diritto internazionale relativi alle relazioni amichevoli e alla cooperazione fra gli Stati, adottata nel 1970. Tra le Convenzioni sui diritti umani, l'art. 1 comune ai Patti conclusi nell'ambito delle Nazioni Unite nel 1966, il primo sui diritti civili e politici ed il secondo sui diritti sociali, economici e culturali, prevede, al paragrafo 1, che “*all peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.*”

In dottrina G. GUARINO, “Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale”, 1984.

12. Cfr. A/C. 6/414 (27 settembre 1972).

13. Cfr. A/C.6/418, p. 6, (2 novembre 1972).

communauté internationale doit s'unir afin de mettre fin au terrorisme sioniste pratiqué par Israël contre le peuple de Palestine et contre les Etats arabes, dont une partie du territoire est occupé par Israël".¹⁴

Lo stesso anno anche l'Algeria intervenne sulla necessità di includere il terrorismo di Stato nello studio del Comitato *ad hoc*. Secondo tale Paese, gli Stati ricorrevano, infatti, alla violenza ed al terrorismo quando intendevano sottomettere una popolazione alla propria volontà o utilizzare il territorio e le sue risorse per scopi contrari agli interessi della popolazione stessa; in altri termini quando praticavano “*a policy of expansionism and hegemony*”¹⁵; fattori che contraddistinguevano varie situazioni quali il dominio coloniale, l'occupazione straniera di un territorio, l'applicazione di una politica di discriminazione razziale e di *apartheid*, l'aggressione punitiva (“*punitive aggression*”) di uno Stato contro un altro Stato ed in genere l'uso della forza armata in circostanze diverse da quelle previste dal diritto internazionale¹⁶.

Alle predette dichiarazioni replicarono i delegati di alcuni Stati occidentali, secondo cui, il riferimento al terrorismo di Stato avrebbe, per così dire, “*offuscato*” la vera natura del problema. Il rappresentante degli Stati Uniti, in particolare, ebbe a sostenere che “*such an approach had to be rejected because it mixed two distinct problems in such a manner as to ensure that no meaningful action would be taken with regard to either*”.

Nel successivo dibattito, avvenuto nell'ambito del Comitato *ad hoc*, il delegato statunitense affermò, inoltre, che uno dei principali ostacoli all'eliminazione del terrorismo internazionale era costituito proprio dall'argomento, sostenuto da alcuni Stati, secondo cui non sarebbe stato possibile perseguire individui terroristi se non fossero state predisposte misure adeguate contro i Governi che terrorizzano la popolazione mediante politiche repressive.

In termini pressoché analoghi ebbe a esprimersi il delegato del Regno Unito: “*acts of States seeking to deprive citizens of their fundamental rights and freedoms were a source of concern and, consequently, it is essential to include the last sentence, which reflected the fact that for many years the United Nations had adopted provisions to protect individuals against arbitrary acts of States, whether they took the form which Algeria called State terrorism or whether they took any other form.*”

14. A/AC.160/1, p. 34 (10 aprile 1973).

15. *Report of the ad Hoc Committee on international terrorism*, GAOR, 28th session, Supplement No. 28 (A/9028), 1973.

16. Opinioni analoghe a quelle qui riportate sono state espresse dallo Yemen, in A/AC.160/1/Add.1 (12 giugno 1973).

Il quadro giuridico, quanto mai frammentario, risultante dalle varie Convenzioni internazionali in materia è, pertanto, il frutto delle divergenti posizioni assunte dagli Stati occidentali e dal “blocco” dei Paesi arabi e afro-asiatici in ordine alla nozione giuridica di “terrorismo internazionale”; posizioni che hanno condotto all’impossibilità di trovare un accordo generale e/o universale per la predisposizione di strumenti giuridici che, condannando tale fenomeno prevedessero adeguate misure in tema di prevenzione e repressione.

Sono state, infatti, stipulate Convenzioni che, pur avendo carattere universale, si sono limitate a disciplinare i singoli reati tradizionalmente associati al terrorismo, eludendo volutamente il problema di una sua definizione generale¹⁷, come pure Convenzioni a carattere regionale che, pur presentando limitata efficacia soggettiva, vincolando solo un numero limitato di Stati, hanno previsto una definizione in termini generali del fenomeno¹⁸.

I più recenti tentativi dell’Assemblea Generale di adottare una Convenzione a carattere universale in materia di terrorismo si sono arenati di fronte al problema della definizione, ciò proprio a causa del mancato accordo sulla distinzione tra atti di terrorismo e atti di resistenza posti in essere nei confronti delle potenze occupanti.¹⁹

D’altra parte quasi tutte le Convenzioni a carattere universale in materia sono state oggetto dichiarazioni o riserve da parte degli Stati arabi e afro-asiatici, allo scopo di evitarne l’applicazione ai “*freedom fighters*”; inoltre buona parte delle Convenzioni a

17. Si pensi alla Convenzione sui reati e taluni altri atti compiuti a bordo di aeromobili, firmata a Tokyo il 14 settembre 1963 ed entrata in vigore il 4 dicembre 1969, la Convenzione per la repressione del sequestro illecito di aeromobili, firmata a L’Aja il 16 dicembre 1970 ed entrata in vigore il 14 ottobre 1971, e la Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, firmata a Roma il 10 marzo 1988 ed entrata in vigore il 1° marzo 1992.

18. Si tratta in particolare della Convenzione Araba per la repressione del terrorismo internazionale, adottata a Il Cairo il 22 aprile 1998 ed entrata in vigore il 7 maggio 1999, e della Convenzione dell’Organizzazione della Conferenza Islamica per la repressione del terrorismo internazionale, adottata ad Ugadugu il 1° luglio 1999.

19. Tale distinzione è stata adottata in una recente decisione del Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Milano del 24 gennaio 2005 (www.magistraturademocratica.it/md.php/6/646) e ribadita dalla terza Corte d’Assise d’Appello di Milano nella sentenza emessa il 28 novembre 2005 (sentenza n. 64/05, non ancora pubblicata). Il 31 gennaio 2005 il Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale di Brescia si è pronunciato in un caso analogo, ma in termini opposti, nel senso che in realtà non sarebbe possibile distinguere la guerriglia dal terrorismo e che gli attacchi diretti contro obiettivi *militari* anche in situazioni di conflitto armato ovvero occupazione militare sarebbero da considerarsi senza alcun dubbio atti di terrorismo internazionale. In <http://www.magistraturademocratica.it/md.php/20/787>.

carattere regionale, pur condannando il terrorismo internazionale, lo distinguono dalle lotte di liberazione nazionale²⁰.

In realtà, però, il problema è la mancanza di volontà di giungere ad una definizione, in quanto taluni Stati hanno un certo quale interesse a non essere coinvolti in accuse di favoreggiamento del terrorismo, che, spesso, è un'ottima arma di ricatto e spesso un comodo strumento per risolvere taluni problemi (magari costituiti da una alta concentrazione di soggetti che è meglio si concentrino su un nemico esterno che sul Governo).

Spesso, infatti, gli Stati che si oppongono sono quelli ad alta presenza di fenomeni di terrorismo.

1. Le convenzioni carattere universale associate al terrorismo internazionale

a. Le Convenzioni internazionali nell'ambito di Istituti specializzati delle Nazioni Unite

Come si è visto nel precedente capitolo, dagli anni Sessanta ad oggi sono stati elaborati diversi accordi, a carattere universale, volti ad istituire una cooperazione fra gli Stati per la prevenzione e la repressione di precise tipologie di atti riconducibili al fenomeno terroristico.

Tuttavia, delle dodici Convenzioni concluse, oggi allegate alla risoluzione 1313/2001, solo due contengono nel testo il termine “terrorismo”²¹, mentre solo tre di queste esprimono nel preambolo un profonda preoccupazione per gli atti terroristici o dichiarano che gli atti oggetto di repressione da parte della Convenzione sono considerati atti di “terrorismo internazionale”.

Ai fini di una trattazione organica dell'argomento occorre, quindi, in primo luogo, distinguere le Convenzioni concluse nell'ambito delle Nazioni Unite da quelle concluse nell'ambito di Istituti specializzati quali l'Organizzazione per l'aviazione civile

20. Fra queste, la Convenzione Araba per la repressione del terrorismo internazionale adottata a Il Cairo il 22 aprile 1998, ed entrata in vigore il 7 maggio 1999.

21. Si tratta della Convenzione internazionale per la repressione di atti terroristici dinamitardi (New York, 15 dicembre 1997) e della Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (New York, 9 dicembre 1999). V. la Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi (New York, 17 dicembre 1979); la Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (Roma, 10 marzo 1988); la Convenzione sulla marcatura degli esplosivi ai fini del rilevamento (Montreal, 1° marzo 1991).

internazionale (I.C.A.O.), dell'Organizzazione marittima mondiale (I.M.O.) e dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica (I.A.E.A.): in nessuno di tali accordi vi è, infatti, un esplicito riferimento al "terrorismo internazionale", mentre i più recenti strumenti convenzionali adottati nell'ambito delle Nazioni Unite menzionano espressamente tale fenomeno. Inoltre, il problema di distinguere gli atti di terrorismo internazionale dagli atti compiuti dai *freedom fighters* è stato sollevato con riferimento solo ad alcune di queste Convenzioni.

Una prima categoria di atti viene considerata espressione del fenomeno in questione attiene alla sicurezza dell'aviazione civile. Nell'ambito dell'I.C.A.O. sono state, infatti, concluse la Convenzione "sui reati e taluni altri atti compiuti a bordo di aeromobili", firmata a Tokyo il 14 settembre 1963, entrata in vigore il 4 dicembre 1969, la Convenzione "per la repressione del sequestro illecito di aeromobili", firmata a L'Aja il 16 dicembre 1970, entrata in vigore il 14 ottobre 1971, e la Convenzione "per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile", firmata a Montreal il 23 settembre 1971, entrata in vigore il 26 gennaio 1973.

Il 1° marzo 1991 è stata, inoltre, adottata, a Montreal, la Convenzione "sulla marcatura degli esplosivi al plastico ai fini del rilevamento", entrata in vigore il 21 giugno 1998, della quale sono oggi parte 129 Stati.

Le Convenzioni relative alla sicurezza degli aeromobili civili in volo e delle persone e dei beni presenti su questi, puniscono quale autore di un atto penalmente rilevante ("*offense against penal law*") chiunque ("*any person*") illecitamente, con violenza o minaccia di violenza, si impadronisca di un aeromobile o ne assuma il controllo ovvero tenti di commettere tali atti (art. 1 della Convenzione del 1970), distrugga l'aeromobile o compia atti tali da renderlo inadatto al volo o tali da comprometterne la sicurezza, compia atti di violenza in danno delle persone che si trovino a bordo di questi ogni qual volta tali atti possano compromettere la loro sicurezza in volo (art. 1 della Convenzione del 1963 e art. 1 della Convenzione del 1971) ovvero si renda complice della realizzazione dei suddetti atti (art. 1, lett. *b*, della Convenzione del 1970 e art. 1, par. 2, lett. *b* della Convenzione del 1971).

Tali Convenzioni escludono dal loro ambito di applicazione gli aeromobili utilizzati per scopi militari, doganali o di polizia (art. 1, par. 4, della Convenzione del 1963, art. 3, par. 2, della Convenzione del 1970 e art. 4, par. 1, della Convenzione del 1971).

Ai predetti strumenti pattizi ha fatto seguito il Protocollo di Montreal del 24 febbraio 1988, entrato in vigore il 6 agosto 1989, relativo “alla repressione di atti di violenza negli aeroporti adibiti all’aviazione civile internazionale”.

La seconda categoria di atti attiene alla sicurezza della navigazione e trova disciplina nella Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima, firmata a Roma il 10 marzo 1988, entrata in vigore il 1° marzo 1992, e nell’annesso Protocollo relativo alla repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate nella piattaforma continentale.

La Convenzione di Roma considera reato gli atti, da chiunque commessi, diretti, illecitamente ed intenzionalmente, ad impadronirsi di una nave o a esercitarne il controllo mediante l’uso della violenza o della minaccia della violenza, gli atti di violenza compiuti nei confronti di una persona che si trovi a bordo, quando siano di natura tale da pregiudicare la sicurezza della navigazione, nonché il fatto di distruggere una nave o causare a una nave o al suo carico danni di natura tale da mettere in pericolo la sicurezza della navigazione. Analogamente a quanto accade per le Convenzioni promosse dall’I.C.A.O. la Convenzione di Roma prevede quale reato la complicità nei fatti enunciati nell’art. 3, par. 2, lett. *b*), escludendo espressamente dal proprio ambito di applicazione le navi da guerra e le navi adibite a servizi doganali o di polizia (art. 2).

Infine, nell’ambito dell’Agenzia internazionale per l’energia atomica, è stata conclusa la Convenzione sulla protezione fisica del materiale nucleare, firmata a Vienna il 26 ottobre 1979, entrata in vigore l’8 febbraio 1987, destinata a reprimere la ricettazione, la detenzione e l’uso del materiale nucleare senza titolo, ogni qual volta tali fatti possano provocare la morte, il ferimento grave di persone o il danneggiamento di beni.

b. Le Convenzioni internazionali nell’ambito delle Nazioni Unite

Come si è detto, anche nell’ambito delle Nazioni Unite sono state concluse sia Convenzioni “di settore”, destinate a reprimere *single* fattispecie tradizionalmente associate al terrorismo internazionale, sia Convenzioni a carattere universale che fanno riferimento al terrorismo internazionale in termini espliciti e generali.

Alla prima categoria appartengono la Convenzione “sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, inclusi gli agenti diplomatici”, firmata a New York il 14 dicembre 1973, entrata in vigore il 20 febbraio

1977, e la Convenzione “contro la cattura di ostaggi”, conclusa a New York il 17 dicembre 1979, entrata in vigore il 3 giugno 1983.

Alla seconda la Convenzione internazionale “per la repressione degli attentati terroristici dinamitardi”, conclusa a New York il 15 dicembre 1997, entrata in vigore il 23 maggio 2001, e la Convenzione internazionale “per la repressione del finanziamento del terrorismo”, firmata a New York il 9 dicembre 1999, entrata in vigore il 10 aprile 2002.

Le prime due Convenzioni citate presentano particolare interesse per quanto attiene al ricorrente problema della distinzione tra “terrorismo internazionale” e atti compiuti nel corso di un conflitto di autodeterminazione.

La Convenzione contro la cattura di ostaggi e la Convenzione contro la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, inclusi gli agenti diplomatici: la questione dei movimenti di liberazione nazionale

Durante i lavori preparatori della Convenzione del 1973, i delegati di 37 Stati proposero di escludere dall’ambito di applicazione della stessa i movimenti di liberazione nazionale, inserendo nel testo un articolo in base al quale “*no provision of the present articles shall be applicable to peoples struggling against colonialism, alien domination, foreign occupation, racial discrimination and apartheid in the exercise of their legitimate rights to self-determination and independence*”.

Come risulta dalla formulazione definitiva, il testo di tale strumento non contiene alcuna norma in merito. La differente posizione degli Stati in ordine al problema dei rapporti fra terrorismo internazionale e processi di autodeterminazione è stata infatti mediata per mezzo del paragrafo 4 della Risoluzione 3166 (XXVII) adottata all’unanimità dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1973, alla quale la Convenzione è annessa, laddove è previsto che “*the provisions of the annexed Convention could not in any way prejudice the exercise of the legitimate right to self-determination and independence ... [omissis]... by peoples struggling against colonialism, alien domination, foreign occupation, racial discrimination and apartheid*”.

Nel commento al progetto della risoluzione 3166, predisposto dal Sesto Comitato, può leggersi che il paragrafo 4 “*was proposed as a substitute for the 37-Power draft additional article*”.

È precisato, inoltre, che la risoluzione, *“whose provisions are related to the annexed Convention, shall always be published together with it”*.

Nell’ambito del dibattito svoltosi in seno all’Assemblea Generale a seguito dell’adozione del testo della Convenzione del 1973, alcuni Stati occidentali hanno sostenuto che la risoluzione citata non poteva e non doveva, in alcun caso, essere posta a fondamento della legittimità di tali crimini, nemmeno allorquando questi ultimi vengano commessi da un popolo nell’esercizio del proprio diritto all’autodeterminazione²². Altri Stati sostennero, invece, che la Convenzione adottata non dovesse *“impair the struggle of peoples against colonialism, foreign domination and racist regimes”*²³.

Le problematiche relative al rapporto fra terrorismo e lotte di autodeterminazione sono state riproposte in occasione della preparazione della Convenzione del 1979 contro la presa di ostaggi. Nel corso della prima sessione di lavoro si presentò, infatti, il problema di distinguere la presa di ostaggi quale crimine ordinario dalla presa di ostaggi compiuta nel corso delle guerre di liberazione nazionale. Alcuni Stati sottolinearono che gli atti compiuti dai *freedom fighters*, in quanto differenti da quelli compiuti dai terroristi, *“by definition”*, dovevano essere esclusi dall’ambito di applicazione della Convenzione. Il delegato siriano, ad esempio, affermò in proposito che *“acts perpetrated by criminals under ordinary law could not be placed on an equal footing with the struggle of the national liberation movements which, by their very nature and their objectives, were entirely different”*²⁴. Il delegato della Tanzania, a sua volta, propose l’inserimento di una clausola in base alla quale *“for the purposes of this Convention, the term taking of hostage shall not include any act or acts carried out in the process of national liberation against colonial rule, racist and foreign regimes, by liberation movements recognized by the United Nations or regional organizations”*²⁵.

Gli Stati occidentali ritenevano, tuttavia, che la Convenzione non dovesse prevedere eccezioni basate su mere ragioni politiche. Il rappresentante statunitense, in particolare, dichiarò *“the question of whether there were circumstances in which oppressed peoples could resort to force to obtain their fundamental rights, including their right to self-determination, was not at issue”* e che

22. Cfr. in particolare le dichiarazioni di Canada e Regno Unito, in UN GAOR, 28th Session 2202nd meeting, 14 dicembre 1973, rispettivamente.

23. Cfr. in particolare le dichiarazioni di Algeria, Cuba e Bulgaria, ibidem, rispettivamente.

24. UN Doc. A/32/39, p. 36. Simili dichiarazioni furono espresse inoltre da Nigeria e Tanzania e anche da Jugoslavia, Unione Sovietica, Polonia e Bielorussia.

25. UN Doc. A/AC.188/L.5 (1977).

non era possibile, anche in nome delle cause più nobili, legittimare atti quali la presa di ostaggi²⁶.

Il compromesso fu raggiunto con l'introduzione dell'art. 12, in base al quale sono esclusi dall'ambito di applicazione della Convenzione i casi di cattura di ostaggi commessi durante i conflitti armati, così come definiti nelle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e nei Protocolli Aggiuntivi dell'8 giugno 1977 fra i quali sono compresi i conflitti armati internazionali, previsti dal paragrafo 4 dell'articolo 1 del I Protocollo, nei quali "*i popoli lottano contro il dominio coloniale, l'occupazione straniera ed i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione*".

È, tuttavia, opportuno notare che l'art. 12 si limita ad escludere dall'ambito di applicazione della Convenzione le ipotesi di cattura di ostaggi commesse durante i conflitti armati, senza condannare la cattura di ostaggi durante tali conflitti; fatto, peraltro, espressamente vietato dall'art. 75 del I Protocollo del 1977.

È presumibile che le dichiarazioni contenute nel Preambolo della Convenzione e la stessa formulazione dell'art. 12, abbiano suscitato, in taluni Stati, alcune perplessità circa il rapporto tra la cattura di ostaggi intesa come atto terroristico e la cattura di ostaggi compiuta nel corso di un conflitto armato determinato dall'esercizio del diritto all'autodeterminazione. Significativa in proposito la dichiarazione del delegato iraniano, secondo cui "*even the proponents of safeguards for the rights of national liberation movements had maintained that they were in no way suggesting that these movements should be granted an open license to take hostages. However, it had been pointed out that a clear distinction should be drawn in the convention between genuine activities of national liberation movements and acts of terrorists which had nothing in common with them*".

La Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici dinamitardi e la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo

Al contrario delle Convenzioni ora menzionate, la Convenzioni "per la repressione di attentati terroristici dinamitardi" del 1997 e la Convenzione internazionale "per la

26. *First Report of the Hostages Committee.*

Va ricordato anche che la presa di ostaggi è condotta vietata, se non in particolari circostanze, dalla maggior parte delle leggi di guerra e sanzionata, in Italia, dal Titolo IV del Libro III del c.p.m.g.

repressione del finanziamento del terrorismo” del 1999 si riferiscono al terrorismo internazionale in termini generali ed espliciti.

La prima di queste, entrata in vigore il 23 maggio 2001, stabilisce all’art. 2:

“Commette un reato ai sensi della presente Convenzione chiunque intenzionalmente ed illecitamente consegna, collochi, scarichi o faccia detonare un esplosivo o altro ordigno letale, in, dentro o contro un luogo di utilità pubblica, una struttura statale o governativa, un sistema di trasporto pubblico o un’infrastruttura: con l’intento di provocare morte o gravi lesioni fisiche; o con l’intento di provocare l’ampia distruzione di tale luogo, struttura o sistema, laddove tale distruzione provochi o potrebbe provocare gravi perdite economiche.

Commette altresì reato chiunque tenti di commettere un reato di cui al paragrafo 1.

Commette altresì reato chiunque:

- Partecipi come complice ad uno dei reati di cui ai paragrafi 1 o 2; o

- Organizzi o dia ordine ad altri di compiere uno dei reati di cui ai paragrafi 1 o 2; o

- In qualsiasi altro modo contribuisca a far compiere uno o più reati di cui ai paragrafi 1. o 2. da un gruppo di persone che agisce per uno scopo comune; tale sarà intenzionale e prestato allo scopo di favorire le finalità criminose generali del gruppo o essendo a conoscenza dell’intenzione del gruppo di commettere il reato o i reati in questione”.

Il 2° comma dell’art. 19 esclude, quindi, dall’ambito di applicazione della Convenzione, sia le attività delle Forze Armate durante un conflitto armato, nel senso attribuito a tali termini dal diritto internazionale umanitario e disciplinate da tale diritto, sia le attività intraprese dalle forze armate di uno Stato nell’esercizio di incarichi ufficiali, nella misura in cui trovano disciplinate in altre norme di diritto internazionale.

La seconda Convenzione citata, entrata in vigore il 10 aprile 2002, nel sanzionare il finanziamento del terrorismo con ogni mezzo, diretto ed indiretto, illecito ed intenzionale, all’art. 2, par. 1, definisce “atto terroristico” qualsiasi atto volto a provocare morte o gravi lesioni fisiche a *civili* o a qualsiasi altra persona che non prenda attivamente parte alle ostilità in una situazione di conflitto armato, posto in essere allo scopo di intimorire una popolazione, o costringere un governo o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto. È, inoltre, considerato reato ai sensi della predetta Convenzione la partecipazione, l’organizzazione o il favoreggiamento di attività volte alla commissione dei reati di cui all’art. 2.

Infine, l'art. 2 della Convenzione “per la repressione di atti di terrorismo nucleare”, adottata nell'ambito delle Nazioni Unite il 13 aprile 2005, non ancora entrata in vigore, prevede come reato il fatto di possedere o utilizzare, in modo illecito e intenzionale, materiale radioattivo al fine di causare morte o gravi ferimenti o al fine di costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un determinato atto.

c. Gli obblighi a carico degli Stati previsti nelle Convenzioni a carattere universale

Dal punto di vista degli obblighi assunti dagli Stati con riferimento alla prevenzione e alla repressione dei reati, i trattati a carattere universale presentano un quadro normativo pressoché uniforme.

Con riferimento alla prevenzione, le Convenzioni stabiliscono il generale impegno di ogni Stato di adottare le misure più opportune per prevenire i reati previsti dal trattato; quanto sopra, in particolare, attraverso lo scambio di informazioni ed il coordinamento dell'adozione dei provvedimenti amministrativi e delle altre misure (*“exchanging information and coordinating the taking of administrative and other measures”*)²⁷.

Inoltre, gran parte degli accordi prevede l'obbligo, per gli Stati contraenti, di astenersi dall'organizzare o dal fomentare gli illeciti disciplinati dalle Convenzioni sul territorio di altri Stati, nonché l'obbligo di non tollerare o incoraggiare sul proprio territorio attività dirette all'esecuzione di tali atti.

L'art. 4 della Convenzione del 1979 contro la presa di ostaggi, in particolare, prevede l'obbligo degli Stati di collaborare alla prevenzione dei reati previsti dall'art. 1 *“talking all practicable measures to prevent preparations in their respective territories for the commission of these offences within or outside their territories, including measures to prohibit in their territories illegal activities of persons, groups and organizations that encourage, instigate, organize or engage in the perpetrations of act of taking of hostage”*.

Quanto all'obbligo di repressione, le Convenzioni prevedono, in genere, che gli Stati parte debbano considerare, nei rispettivi ordinamenti, reato le violazioni previste e sanzionarle con pene appropriate che tengano conto della gravità del fatto.

27. Così ad esempio l'art. 9 della Convenzione dell'Aja del 1970, l'art. 10 della Convenzione di Montreal del 1971, l'art. 4 della Convenzione di New York del 1973, e l'art. 4 della Convenzione di New York del 1979.

Inoltre, in osservanza al noto principio *aut dedere aut iudicare*, lo Stato nel cui territorio venga a trovarsi il presunto autore di una delle violazioni previste dovrà o estradarlo o sottoporlo a processo penale Secondo le norme interne²⁸. A tal fine, i reati previsti dovranno essere considerati dalle Parti come “estradabili”, e ciò sia nell’ambito dei trattati di estradizione già conclusi, sia nei trattati da concludersi nel futuro, ovvero nell’ambito di più ampie convenzioni plurilaterali.

2. Il terrorismo internazionale nelle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite

a. Premessa

Come si è detto, le diverse posizioni assunte dagli Stati in merito alla nozione di terrorismo internazionale hanno determinato l'impossibilità di dare vita ad una Convenzione generale contro il terrorismo in grado di porre fine al caotico quadro normativo esistente in materia.

Il dibattito avvenuto nell’ambito dell’Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, si è, per anni, incentrato sulle problematiche illustrate nel precedente capitolo.

L’Assemblea Generale, fino al 1993, ha più volte adottato risoluzioni di condanna del terrorismo internazionale dal testo pressoché identico: da un lato veniva espressa la ferma condanna degli atti terroristici e dall’altro ribadito il diritto dei popoli all’autodeterminazione.

Tale richiamo è, tuttavia, scomparso nelle Dichiarazioni successive a tale anno. In particolare, con la risoluzione 49/60 relativa alla Dichiarazione sulle misure per eliminare il terrorismo internazionale, adottata per *consensus*, il 9 dicembre 1994, l’Assemblea Generale ha condannato gli atti terroristici definiti come “*criminal act intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purpose*”, affermando, inoltre, che tali atti sono ingiustificabili in ogni circostanza a prescindere da eventuali ragioni di natura politica, ideologica o religiosa.

28. In tal senso l’art. 7 Convenzione del Aja del 1970, l’art. 7 Convenzione di Montreal del 1971, l’art. 7 della Convenzione di New York del 1973, l’art. 8 Convenzione di New York del 1979, l’art. 10 della Convenzione di Roma

La dottrina si è divisa su tale definizione, ritenuta, da alcuni, accettabile a talune condizioni, e, da altri, talmente generica da non poter essere considerata una “definizione”.

A riprova della genericità lamentata sembra deporre, in primo luogo, il fatto che la Dichiarazione è stata approvata per *consensus*: la definizione ha incontrato non l'approvazione di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite bensì la loro “non-opposizione”.

Inoltre, nel dibattito svolsi fino ad oggi in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite (d'ora in avanti O.N.U.) circa le misure da intraprendere nella lotta contro il terrorismo, le delegazioni di molti Stati hanno, in più occasioni, sottolineato la necessità di vedere adottata dalla comunità internazionale una posizione comune, “chiara e precisa” in ordine alla definizione di terrorismo internazionale.

Alcuni, hanno, inoltre, posto l'accento sull'evoluzione semantica del testo delle risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale. È stato, infatti, affermato che, se, inizialmente, la presenza del riferimento al diritto dei popoli all'autodeterminazione poteva indurre a ritenere giustificato il ricorso ad atti terroristici nell'ambito di un conflitto di tale tipologia, la sua successiva scomparsa, congiuntamente all'uso di termini più generici di condanna del terrorismo “*wherever and by whomever committed*”, sembrerebbe indicare un mutamento della posizione in precedenza assunta dall'Assemblea, oggi intenzionata a proibire tutte le forme di terrorismo internazionale, senza alcuna eccezione riconducibile alla motivazione di tali atti.²⁹

La tesi enunciata può essere condivisa solo per quanto attiene alla constatazione di una evoluzione della prassi dell'Assemblea Generale. Le risoluzioni in questione non hanno, infatti, effetto vincolante per gli Stati. Le dichiarazioni di principi dell'Assemblea Generale possono assumere valore di diritto consuetudinario, se dichiarative della prassi costante e generalizzata o della prassi degli Stati, ai fini della formazione di norme consuetudinarie conformi.

A fronte di quanto sopra è dunque difficile ritenere che le risoluzioni dell'Assemblea possano assumere un valore dichiarativo in ordine alla definizione di “terrorismo internazionale”.

29. M. HALBERSTAM, *The Evolution of the United Nations Position on Terrorism: from exempting National Liberation Movements to Criminalizing Terrorism Wherever and by Whomever Committed*, in COLUMBLA JOURNAL OF TRANSNATIONAL LAW, 2003.

In tal senso depone, d'altra parte, il fatto che un numero consistente di Stati membri dell'Assemblea ha espresso la propria posizione, in termini espliciti, decidendo di concludere Convenzioni regionali che, nel definire il reato di terrorismo internazionale, hanno espressamente escluso dalla fattispecie i fatti commessi da un popolo che lotta per l'autodeterminazione.

b. Le sanzioni contro Al Qaeda prima dell'11 settembre 2001

Dopo gli attentati alle ambasciate statunitensi di Nairobi e Dar es-Salam dell'agosto 1998, la minaccia terroristica proveniente da gruppi organizzati, indipendenti rispetto alle entità statuali, si è delineata con maggiore chiarezza.

Il Coordinatore per l'antiterrorismo del Dipartimento di Stato americano, all'indomani dell'11 settembre, individuata in *Al Qaeda* l'organizzazione responsabile degli attentati, ebbe a dichiarare: *"today's terrorist threat comes primarily from groups and loosely-knit networks with fewer ties to governments. Bin Laden's organization operates on its own, without having to depend on a State sponsor for material support. He possess financial resources and means of raising funds often through narcotrafficking, legitimate front-companies, and local financial support. Today's nonostante terrorists benefit from the globalization of communication, using e-mail and Internet websites, raise funds, and connect elements scattered around the world... Bin Laden has created a truly transnational terrorist enterprise"*³⁰. Tale dichiarazione dimostra la consapevolezza della dimensione globale del terrorismo ed in particolare del fatto che i nuovi gruppi terroristici possono non dipendere, come avveniva in passato, economicamente o logisticamente dagli Stati³¹.

La conoscenza da parte degli Stati dell'esistenza di una rete terroristica globale deterritorializzata, si riflette nelle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza a partire dagli attentati del 1998.

Con la risoluzione 1267/1999, adottata il 15 ottobre 1999, il Consiglio di Sicurezza, prendendo atto delle accuse rivolte dagli Stati Uniti nei confronti di Osama Bin Laden e *Al Qaeda*, con riferimento agli attentati in Kenya e Tanzania, ha richiesto alla fazione afgana dei Talebani di astenersi dal fornire rifugio a terroristi internazionali, nonché di

30. In *AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, 2000.

31. Nella medesima direzione depongono le conclusioni raggiunte dalla Commissione nazionale statunitense istituita, all'indomani degli attentati dell'11 settembre allo scopo di accertare le responsabilità legate a tali attentati, là dove si afferma che non esiste alcuna prova del coinvolgimento di Stati in tali fatti, né, tanto meno, la prova della dipendenza, anche solo economica, di *Al Qaeda* da uno Stato.

adottare misure adeguate ed efficaci per garantire che il territorio da essa controllato non fosse utilizzato per installazioni e campi di addestramento o per preparare o organizzare atti terroristici contro altri Stati o i loro cittadini.

Con tale risoluzione, veniva, inoltre, richiesta la consegna di Bin Laden alle autorità competenti ad accertare la sua responsabilità nei predetti attentati.

Tali richieste sono state successivamente ribadite con la risoluzione 1333/2000, adottata il 19 dicembre 2000 e, successivamente all'11 settembre, con la risoluzione 1390/2002, adottata il 16 gennaio 2002.

Il Consiglio di Sicurezza, agendo sulla base del *Chapter Seven* della Carta delle Nazioni Unite, ha inoltre, imposto una serie di obblighi agli Stati, fra i quali quello congelare i fondi e le altre risorse finanziarie derivanti da proprietà possedute o controllate direttamente o indirettamente dai Talebani o da qualsiasi altra entità da questi controllata.

c. La reazione del Consiglio di Sicurezza agli attentati dell'11 Settembre 2001

Il problema della definizione di “terrorismo internazionale” è stato riproposto nell'ambito del Consiglio di Sicurezza a seguito dei drammatici fatti dell'11 settembre 2001.

Come è noto, il Consiglio ha espresso, con la risoluzione 1368/2001 del 12 settembre 2001, una forte condanna di tali attentati, affermando che tali atti debbano essere considerati una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale.

Analoga condanna è stata ribadita nel preambolo di tutte le successive risoluzioni, senza però offrire una definizione giuridica di “atto di terrorismo internazionale”.

Durante le riunioni del Consiglio, i rappresentanti dell'Organizzazione della Conferenza degli Stati islamici e dell'Unione Africana hanno espresso la volontà di contribuire alla lotta al terrorismo assumendo l'impegno a dare esecuzione alle predette risoluzioni, precisando, tuttavia, di non accettare una definizione che non tenga conto della distinzione dagli atti legittimamente compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione.

Il rappresentante dell'O.I.C., in particolare, ha dichiarato, da un lato, che: *“it is imperative for all of us as members of the international community to continue our efforts against terrorism”* e, dall'altro che: *“we do not want any legitimate struggle to end occupation to be labelled*

terrorism”³². Il delegato dell’Unione Africana ha, inoltre, affermato *“for the organization that I represent, most of whose members achieved independence after a long national liberation struggle, it is intolerable that populations struggling for their independence against the occupation of their territories and against the denial of their human rights should be confused with terrorist”*³³.

In particolare, con riferimento alla risoluzione 1373/2001, nel corso del dibattito, il delegato siriano ha dichiarato: *“since that resolution did not define terrorism, Syria has based its report on its obligations under the 1998 Arab Convention on the Suppression of Terrorism, which clearly distinguished between terrorism and legitimate struggle against foreign occupation. That is consistent with international antiterrorism agreements to which Syria is a party and with Security Council resolution 1333 (2000)”*³⁴. Inoltre, numerosi altri Stati, pur esprimendo la ferma condanna degli attentati dell’11 settembre, si sono dichiarati convinti della necessità di distinguere gli atti di terrorismo da quelli compiuti nel corso di un conflitto per l’autodeterminazione³⁵.

Ulteriori divergenze in ordine alla definizione di “terrorismo internazionale” si sono avute in occasione dell’adozione, all’unanimità, da parte del Consiglio di Sicurezza, della risoluzione 1566/2004, dell’8 ottobre 2004. Tale risoluzione relativa al rafforzamento delle misure che gli Stati devono predisporre nella lotta al terrorismo internazionale, offre, infatti, per la prima volta, una definizione in materia. Il Consiglio di Sicurezza, dopo aver ricordato nel preambolo che *“acts of terrorism seriously impair the enjoyment of human rights and threaten the social and economic development of all States and undermine global stability and prosperity”*, agendo sulla base del Chapter Seven della Carta delle Nazioni Unite, al paragrafo 3, ricorda che *“criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, and all other acts which constitute offences within the scope of ad as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable”*.

32. Cfr. S/PV. 4618 (Resumption 1), 4 ottobre 2002, p. 21. Nella medesima direzione si sono espressi i delegati di Egitto, Pakistan, Tunisia e Yemen.

33. Cfr. S/PV. 4618 (Resumption 2), 8 ottobre 2002, p. 14. In termini analoghi, cfr. le dichiarazioni dello Zambia e del Libano.

34. Cfr. S/PV. 4453, 18 gennaio 2002.

35. Cfr. le dichiarazioni di Qatar e Iran, in S/PV. 4453 (Resumption 1), 18 gennaio 2002; Malesia, in S/PV. 4512, 15 aprile 2002; Siria, in S/PV. 4688, 20 gennaio 2003; Bahrein, Yemen e Iran, in S/PV. 4710, 20 Febbraio 2003; Bangladesh e El Salvador, in S/PV. 5059, 19 ottobre 2004.

Occorre precisare che la risoluzione 1566/2004 è il frutto di consultazioni avvenute nell'ambito del Consiglio di Sicurezza sulla base di un progetto predisposto da Francia, Germania, Romania, Federazione Russa, Cina, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti. Taluni Stati hanno ritenuto che la definizione contenuta non causa confusione fra il terrorismo e attività compiute da movimenti di liberazione nazionale. L'Algeria, ad esempio ha dichiarato: *“we welcome the resolution because it avoids any conflation of acts of terrorism and the legitimate rights of peoples to resist foreign occupation”* aggiungendo che *“that principle is dear to Algeria and has been fully enshrined in international law and United Nations resolutions”*. Analogamente, il delegato delle Filippine ha dichiarato: *“this resolution in no way overturns the right to self-determination under the Charter. Likewise, legitimate acts against foreign occupation and alien domination are not thwarted in the least by the Council's adoption resolution”*. Inoltre, anche il delegato della Turchia, a nome dell'Organizzazione della Conferenza degli Stati islamici, si è espresso favorevolmente circa l'adozione di tale risoluzione: *“that enjoys much wider support from the international community”* nonostante *“we had serious misgivings with regard to the language used in the text of the previous draft resolution, which raised a number of important questions, especially insofar as resistance to foreign occupation and alien domination are concerned”*.

Taluni Stati hanno precisato che il paragrafo 3 non contiene una definizione di “terrorismo internazionale” bensì un compromesso di natura politica, atteso che l'Assemblea Generale, e non il Consiglio di Sicurezza, è l'unico organo deputato ad elaborare tale definizione. In proposito il delegato del Brasile ha sostenuto che: *“resolution 1566 (2004) reflects compromise language that contains a clear and important political message. Properly speaking, however, it should not be construed as a conceptual definition of terrorism. Furthermore, as foreseen in the Charter, we believe that reaching an agreed definition of terrorism falls under the functions and powers of the General Assembly. We are not convinced that the Security Council should assume such treaty-making prerogatives”*. In tal senso l'Algeria ha dichiarato che l'obiettivo principale della risoluzione 1566 (2004) è riaffermare la mobilitazione della comunità internazionale nella lotta al terrorismo internazionale e non di prevedere una definizione di terrorismo *“which is the sole prerogative of the General Assembly, the Organization's legislative and deliberative body”*.

La questione dei rapporti tra atti di terrorismo internazionale e lotte per l'autodeterminazione è stata di recente riproposta in occasione della compilazione del testo della risoluzione 1624/2005 del 14 settembre 2005.

In occasione del dibattito, ancora una volta, l'Algeria ha ribadito la necessità di una distinzione tra atti terroristici e atti compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione.

d. La Risoluzione 1373/2001 e il potere legislativo del Consiglio di Sicurezza

Con la risoluzione 1373/2001, il Consiglio di Sicurezza, per la prima volta dalla sua istituzione, ha dettato una serie di misure vincolanti per tutti i membri delle Nazioni Unite riferendosi ad una fattispecie generale anziché ad un caso concreto.

Il Consiglio, infatti, in virtù del potere di adottare misure vincolanti conferitogli dalla Carta delle Nazioni Unite, aveva, nella prassi, sempre imposto agli Stati obblighi riferibili a situazioni specifiche ritenute una "minaccia alla pace", una "violazione della pace" o un "atto di aggressione" ai sensi dell'art. 39 della Carta. Le misure adottate, inoltre, hanno sempre avuto carattere temporaneo essendo destinate a finire con il venir meno della situazione che le aveva determinate.

La risoluzione, che sembra "legiferare" in materia di "terrorismo internazionale", ha imposto ai membri delle Nazioni Unite obblighi senza limiti di tempo e di spazio, suscitando così differenti perplessità tra i tecnici, la più importante delle quali attiene alla competenza legislativa del Consiglio di Sicurezza.

Se venisse, infatti, attribuito alla risoluzione 1373/2001 il carattere generale che la sua stessa formulazione sembra indicare, si assisterebbe ad una sorta di espropriazione di parte delle prerogative degli Stati ad opera del Consiglio di Sicurezza, così trasformato in un legislatore internazionale pressoché onnipotente.

Il dibattito dottrinale relativo al contenuto della risoluzione 1373/2001 ha evidenziato diverse posizioni. Vi sono, infatti, autori che, nel prendere atto del carattere innovativo della risoluzione, ne hanno evidenziato i problemi di legittimità; altri che pur accogliendo favorevolmente la funzione "legislativa" esercitata dal Consiglio di Sicurezza hanno manifestato talune riserve e, altri ancora, che, essendo contrari alla possibilità la risoluzione venga considerata uno strumento per la creazione di nuove norme internazionali, hanno contestato il potere legislativo del Consiglio. I primi, in particolare, hanno posto l'accento sul carattere innovativo del contenuto della risoluzione, nella sostanza, simile a quello di una Convenzione universale che vincola gli Stati *ipso facto*, ma tale di evitare di ricorrere a negoziati da svolgersi nell'ambito di una conferenza diplomatica, a ratifiche e a adesioni.

Secondo la dottrina, per così dire, favorevole ad un potere legislativo del Consiglio ci si troverebbe, invece, in presenza di “*new binding rules of international law rather than mere commands relating to a particular situation*”³⁶.

Le misure vincolanti previste nella risoluzione 1373/2001 non farebbero, dunque, che riproporre le misure già raccomandate nelle risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale. La legittimità del potere legislativo del Consiglio, sarebbe, pertanto, condizionata dall'interesse della comunità internazionale, atteso che le misure adottate devono necessariamente riflettere la volontà di quest'ultima. D'altra parte, se così non fosse, le misure previste rischierebbero di restare “lettera morta” non avendo il Consiglio il potere di imporre il rispetto di norme non volute dagli Stati. In sintesi, secondo tale dottrina, la risoluzione 1373/2001, avrebbe creato un precedente per ulteriori attività legislative del Consiglio, attività che, se utilizzate prudentemente, potrebbero rivelarsi vantaggiose per la comunità internazionale, il cui potere di creare norme internazionali attraverso le tradizionali procedure non sarebbe adeguato alle esigenze del nuovo millennio.

Nella stessa direzione sembrano muoversi gli autori che, nel rilevare il carattere rivoluzionario del processo di formazione delle norme internazionali inaugurato con la risoluzione 1373/2001, hanno sottolineato la necessità che tale processo debba essere ispirato ad un principio di legittimità democratica, nel senso di garantire la più ampia partecipazione di Stati. Tale principio sarebbe stato, ad esempio, rispettato con la risoluzione 1540/2004 adottata dal Consiglio di Sicurezza il 28 aprile 2004, contenente obblighi a carico degli Stati al fine di prevenire la proliferazione delle armi di distruzione di massa, soprattutto in ragione del pericolo che di queste possano impossessarsi gruppi terroristici.

La risoluzione citata essendo il risultato di cinque mesi di negoziati informali ai quali hanno partecipato anche Stati non membri del Consiglio di Sicurezza, avrebbe, infatti, rispettato il principio di legittimità democratica necessario a legittimare il potere legislativo del Consiglio di Sicurezza.

Al contrario, gli autori critici in ordine all'esercizio di un potere legislativo da parte del Consiglio di Sicurezza hanno evidenziato i limiti della risoluzione 1373/2001, e,

36. Cfr. P.C. SZASZ, *The Security Council starts legislating*, in *AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW*, 2002.

dunque, la mancanza sia di una definizione precisa di “terrorismo internazionale”, sia di limiti oggettivi e soggettivi agli obblighi imposti.

Secondo tale Dottrina, volendo ammettere un potere legislativo in capo al Consiglio, sarebbe più opportuno assimilare le misure da questo adottate a regolamenti esecutivi che non a veri e propri atti normativi. Ammissibile sarebbe, invece, il potere del Consiglio di Sicurezza di contribuire indirettamente alla formazione di norme internazionali ogni qual volta le misure adottate fossero tali da indicare l'esistenza di una prassi degli Stati o da rappresentare il punto di partenza per la formazione di norme internazionali.

D'altra parte, la risoluzione 1373/2001 è stata paragonata ad una sorta di laboratorio normativo dal quale è auspicabile possa derivare un diritto comune agli Stati.

La risoluzione in questione enuncerebbe, infatti, misure ed obiettivi sulla cui necessità si sarebbe formato un solido consenso ovvero una *opinio juris* testimoniata dal voto maggioritario - se non unanime - con cui i testi in materia di terrorismo internazionale sono stati adottati, ma ai quali gli Stati, almeno fino ad ora, non hanno dato seguito, per la mancanza di una reale volontà di combattere tale fenomeno, vuoi perché non sufficientemente consapevoli della gravità della minaccia, vuoi per la mancanza di accordo in ordine alla condanna di ogni tipologia di terrorismo.

Con riferimento alle risoluzioni adottate in materia, alcuni Stati, pur riconoscendone l'importanza, hanno affermato che si è trattato di misure prive di una reale base “normativa.” Il delegato del Nepal, ad esempio, dopo aver espresso soddisfazione per tutte le misure previste per prevenire e reprimere il “terrorismo internazionale”, ha affermato: “*in our view, Security Council resolutions against terrorism are extremely important, but they are largely stopgap measures with no legislative foundation*”³⁷. Il delegato del Costa Rica ha dichiarato in proposito: “*the Security Council is not a legislative body. Under the Charter, its mandate is confined to specific situations or specific disputes that endanger international peace and security. It can adopt binding measures only insofar as those are designed to resolve specific conflicts or deal with specific situations. The adoption of norms with general application is the prerogative of the international community as a whole, and is accomplished by negotiating treaties or through the formation of binding customary law*”.

Inoltre, anche alcuni degli Stati che, con il proprio voto favorevole, hanno sostenuto l'adozione della risoluzione 1373/2001, hanno espresso perplessità in ordine al potere in

37.S/PV. 5059 (*Resumption 1*), 19 Ottobre 2004.

questione. Fra questi, ad esempio, la Svizzera secondo la quale, *“in principle, legislative obligations, such as those foreseen in the draft resolution under discussion, should be established through multilateral treaties, in whose all States can participate”* e che *“it is acceptable for the Security Council to assume such a legislative role only in exceptional circumstances and in response to an urgent need”*. Il delegato delle Filippine, con riferimento alla risoluzione 1540/2004, ha dichiarato che in principio essa *“deviates from time-tested modes of creating multilateral obligations”*, ma che, a suo avviso, si trattava pur sempre di *“an exceptional measures to address a new and urgent potential threat not covered by existing treaty regimes”*³⁸. In termini più critici si è espresso il delegato indonesiano secondo cui *“any far reaching assumption of authority by the Security Council to enact global legislation is not consistent with the provisions of the United Nations Charter”*. Infine, il delegato algerino ha dichiarato che *“the Council is acting in an exceptional manner, since the Charter does not give it a mandate to legislate on behalf of the international community”*³⁹.

Le dichiarazioni riportate evidenziano come in capo al Consiglio di Sicurezza sia difficile ravvisare la titolarità di un potere legislativo; potere che, al contrario, rientra fra le prerogative degli Stati che lo esercitano attraverso le tradizionali forme dell'accordo e delle norme di natura consuetudinaria.

D'altra parte, anche gli Stati che non si sono opposti alle risoluzioni citate hanno sottolineato il carattere eccezionale di tali misure, disposte in ragione della necessità di far fronte ad una situazione emergenziale.

Infine, l'affermazione in ordine al fatto che le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza possano contenere norme giuridiche paragonabili a quelle contenute in una Convenzione universale o alle norme consuetudinarie istantanee, è, contraddetta tanto dall'impossibilità per gli Stati di raggiungere il consenso in ordine alla definizione di terrorismo internazionale, tanto dal fatto che gran parte degli Stati membri delle Nazioni Unite, pur non sollevando obiezioni circa le misure imposte, hanno voluto precisare il carattere eccezionale delle stesse.

La dottrina prevalente, d'altra parte, ha evidenziato come l'adozione all'unanimità della risoluzione 1373/2001 sia stata resa possibile proprio dall'assenza di una definizione di “terrorismo internazionale” vincolante per gli Stati.

38. Nella medesima direzione si è espresso il delegato coreano.

39. Nei medesimi termini si sono espressi i delegati dell'Egitto, dell'Iran e del Pakistan.

D'altra parte, la circostanza che tale risoluzione sia stata adottata all'unanimità e senza incontrare particolare opposizione, consente di ritenere che gli Stati abbiano giudicato le misure previste come rivolte essenzialmente nei confronti di *Al Qaeda*, Osama Bin Laden e delle altre organizzazioni a questo collegate. Quanto sopra trova conferma in due distinte considerazioni: in primo luogo, nonostante la risoluzione 1373/2001 esprima una generica condanna nei confronti del terrorismo internazionale, ritenuto una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionale, il riferimento ai responsabili degli attentati dell'11 settembre risulta evidente. In tal senso depone sia l'esplicito richiamo alle risoluzioni in precedenza adottate contro i Talebani ed *Al Qaeda* sia l'esame del dibattito avvenuto in occasione dell'adozione della predetta risoluzione, in occasione del quale è stato fatto chiaro riferimento alla minaccia globale rappresentata da *Al Qaeda*. Inoltre, anche nei rapporti predisposti dal *Counter Terrorism Committee*, istituito con la stessa risoluzione con il compito di supervisionare l'adempimento delle misure da parte degli Stati, il riferimento all'organizzazione di Osama Bin Laden è costante.

In secondo luogo, il problema della definizione giuridica di "terrorismo internazionale", e, in particolare, la questione dei rapporti tra "terrorismo internazionale" e lotte per l'autodeterminazione, lungi dall'essere risolta, è ritornata al centro dell'attenzione degli Stati in occasione della preparazione di altre risoluzioni, tra le quali la 1526/2004, confermando così l'inesistenza di una definizione giuridica di "terrorismo internazionale" accettata dalla Comunità internazionale.

e. I rapporti inviati dagli Stati al "Counter Terrorism Committee"

L'analisi dei rapporti inviati al Comitato contro il terrorismo, in esecuzione della risoluzione 1373/2001, evidenzia come gran parte degli Stati intendano per "terrorismo internazionale" gli atti di violenza o le minacce di violenza dirette contro la popolazione e le installazioni pubbliche o private, allo scopo di diffondere il terrore, a condizione che tali atti o minacce non siano compiuti nell'ambito di lotte per l'autodeterminazione o durante lo stato di occupazione.

L'Algeria, ad esempio, nel rapporto del 24 dicembre 2001, ha dichiarato: "*Algeria is also a part to the conventions on the prevention and control of terrorism adopted by the League of Arab States, the Organization of African Unity (OAU) and the Organization of the Islamic Conference*",

precisando inoltre: (*terrorism*) “*not be confused with the struggle of peoples against colonial domination or foreign occupation*”⁴⁰.

D'altra parte le Convenzioni citate nel prevedere che sia considerato atto terroristico qualsiasi violenza o minaccia di violenza in grado di diffondere il terrore tra la gente oppure di provocare danni all'ambiente o alle infrastrutture pubbliche o private, indipendentemente dalle motivazioni o dagli obiettivi perseguiti, escludono espressamente dal novero degli atti terroristici gli atti compiuti durante le lotte per l'autodeterminazione.

Nel ribadire tale posizione, l'Algeria ha, successivamente, affermato di aver accolto favorevolmente l'adozione della risoluzione 1373/2001 nonché, di aver introdotto, ai fini della sua attuazione nella propria legislazione nuove norme in materia di congelamento dei fondi delle organizzazioni o dei soggetti sospettati di terrorismo⁴¹.

Nel rapporto del Libano del 13 dicembre 2001, è possibile leggere nella premessa: “*in the preparation of the present report Lebanon has based itself on the distinction, as made in the UNGA resolution 46/51 of 19 January 1991 and in the 1998 Arab Convention for the suppression of terrorism, between terrorism on the one hand and the legitimate right of peoples to resist foreign occupation on the other, as well as on the international conventions relating to terrorism to which Lebanon has acceded and on the provisions of SC resolution 1333 (2000) of 19 December 2000*”.

Il 5 luglio 2002, il Libano ha, quindi, dichiarato di adempiere alla risoluzione 1373/2001, ritenendo le misure previste da tale risoluzione applicabili agli atti terroristici così come definiti dall'art. 314 del proprio codice penale, e dunque agli atti il cui scopo sia di creare “*a state of terror which are committed by means such as explosive devices...[omissis]... likely to create a public hazard*”.

f. Considerazioni: la “black list”

L'analisi della prassi in materia di terrorismo internazionale permette di constatare come la mancanza di una definizione precisa di atto terroristico costituisca il principale limite all'azione del Consiglio di Sicurezza. Quest'ultimo con l'istituzione del Comitato per le sanzioni⁴², ha eluso il problema predisponendo, a partire dal 2004, un elenco di persone

40.S/2004/324, 23 aprile 2004. Il testo integrale dei rapporti inviati dagli Stati al Comitato contro il terrorismo è consultabile sul sito <http://www.un.org/docs/sc/committees/1373/reports/sh1m>.

41. In tal senso anche rapporti inviati al Comitato da Bahrein, Egitto, Giordania, Iran, Libano, Yemen.

42. Il Comitato è stato istituito con la risoluzione 1267/1999.

ed organizzazioni sospettate di essere associate con *Al Qaeda*, nei confronti delle quali sono state adottate sanzioni economiche.

In dottrina sono state espresse forti perplessità in ordine al metodo della “lista”, soprattutto in assenza di precise linee guida per gli Stati, che risultano, di conseguenza, dotati di eccessiva discrezionalità in ordine all’iscrizione dei presunti terroristi.

Tale procedura ha, inoltre, sollevato problemi di compatibilità con il rispetto della normativa sui diritti umani, atteso che l’inserimento nelle liste avviene senza la necessità di precisare il legame esistente tra gli iscritti e *Al Qaeda* o le organizzazioni ad essa affiliate e senza che sia data la possibilità agli interessati di ricorrere contro tale iscrizione.

Il carattere eccezionale delle misure adottate per fronteggiare la minaccia terroristica ha pertanto reso necessaria l’adozione di metodi di controllo destinati ad evitare un’eccessiva compressione dei diritti umani da parte degli Stati, che, in ragione dell’emergenza, attraverso la propria legislazione interna, hanno spesso fatto ricorso a norme incompatibili con le convenzioni internazionali in precedenza ratificate.

Infine, occorre ricordare che i pochi ricorsi individuali presentati al Tribunale di primo grado delle Comunità Europee (oggi TPG dell’Unione Europea) allo scopo di ottenere l’annullamento del provvedimento di iscrizione nella lista comunitaria, in attuazione delle risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza, sono stati respinti⁴³.

43. Cfr. da ultimo la sentenza emessa dal Tribunale di primo grado il 12 luglio 2006 nei casi Chafiq Ayadi c. Consiglio dell’Unione Europea e Farj Hassan c. Consiglio dell’Unione Europea e Commissione delle Comunità europee. In dottrina v. B. CONFORTI, *Decisioni del Consiglio di sicurezza e diritti fondamentali in una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado*, in *IL DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA*, 2006.

**L'ATTIVITÀ DI CONTRASTO DEL TERRORISMO
E GLI STRUMENTI DI COOPERAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA**

1. La nozione di “Terrorismo Internazionale” nell’ordinamento dell’Unione Europea: La Decisione Quadro 2002/475/GAI del Consiglio dell’Unione Europea

La generica difficoltà di dare una definizione di “terrorismo internazionale” si riflette negli atti dell’Unione Europea (U.E.) che, pur contenendo frequenti riferimenti a tale fenomeno, si sono sempre astenuti dall’offerirne una definizione giuridica.

Con la Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio dell’Unione Europea, in data 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo sono state, tuttavia, introdotte nell’Ordinamento comunitario alcune importanti definizioni, prima fra tutte quella di “reati terroristici”⁴⁴.

Sulla base dell’art. 1 paragrafo 1 della Decisione quadro, gli Stati membri devono, infatti, adottare le misure necessarie affinché siano considerati “reati terroristici” gli “atti intenzionali”, di seguito elencati, *“definiti reati in base al diritto nazionale, che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un paese o a un’organizzazione internazionale, quando sono commessi al fine di intimidire gravemente la popolazione o costringere indebitamente i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o di un’organizzazione internazionale”*.

A tale fine, l’articolo citato prende in esame i seguenti atti, preparati o commessi sul territorio della UE, indipendentemente dal fatto che siano realizzati in danno di Stati membri, di Paesi terzi o di organizzazioni internazionali:

- gli attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso;
- gli attentati gravi all’integrità fisica di una persona;
- il sequestro di persona e la cattura di ostaggi;

44. La Decisione quadro 2002/475/GAI si ispira alla Posizione comune (2001/931/PESC) del 27 Dicembre 2001, “Relativa all’Applicazione di Misure Specifiche per la Lotta al Terrorismo”.

- le distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, di sistemi di trasporto, di infrastrutture, compresi i sistemi informatici, di piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli;

- il sequestro di aeromobili o di navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto delle merci;

- la fabbricazione, la detenzione, l'acquisto, il trasporto, la fornitura o l'uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche e chimiche, nonché, per queste ultime due la ricerca e lo sviluppo illegali;

- la diffusione di sostanze pericolose, il cagionare incendi, inondazioni o esplosioni il cui effetto metta in pericolo vite umane;

- la manomissione o l'interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali, il cui effetto metta in pericolo vite umane; - la minaccia di realizzare uno dei comportamenti predetti.

La Decisione quadro detta, quindi, all'art. 2, la definizione di "organizzazione terroristica", ritenendo tale una *"associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere dei reati terroristici"*; definizione che trova ulteriore precedente nell'Azione comune 98/733/GAI, del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione Europea, nella quale è fatto esplicito riferimento anche al terrorismo. Il termine "associazione strutturata" individua un'associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione di un reato, ma che non necessariamente deve prevedere una struttura articolata, ruoli formalmente definiti per i suoi membri e continuità nella sua composizione. Il medesimo articolo stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di sanzionare adeguatamente tanto la direzione di un'organizzazione terroristica, quanto la partecipazione alle sue attività; partecipazione che può essere realizzata fornendo informazioni o mezzi o finanziandola in qualsiasi modo. Quanto sopra, ovviamente, a condizione che sussista nell'agente la consapevolezza di contribuire alle attività criminose dell'organizzazione terroristica. L'art. 3 introduce la definizione di "reati connessi alle attività terroristiche", ritenendo tali: il furto aggravato, l'estorsione e la formazione di documenti amministrativi falsi, ogni qual volta siano realizzati allo scopo di perpetrare i reati terroristici sopra descritti.

L'art. 4 sancisce l'obbligo per gli Stati membri di punire l'"istigazione" a commettere i fatti previsti dall'art. 1 par.1 e dagli artt. 2 e 3, il "concorso" in tali reati, nonché il "tentativo" di commettere i fatti di cui all'art.1 par. 1, esclusa l'ipotesi di detenzione di cui alla lettera f) ed il reato di cui alla lettera i).

In base dell'art. 5 ogni Stato membro è tenuto ad adottare le misure necessarie per garantire che i reati indicati agli articoli da 1 a 4 siano puniti con sanzioni penali "*effettive, proporzionate e dissuasive*" e tali da comportare l'estradizione dei responsabili, adottare le misure necessarie affinché i reati terroristici previsti dagli artt. 1, c. 1, e 4, siano puniti con una pena detentiva più severa rispetto a quella stabilita dalle rispettive legislazioni nazionali per i medesimi fatti realizzati per finalità differenti da quella terroristica, nonché adottare le misure necessarie affinché i reati elencati all'art. 2 c. 2, lett. a) siano puniti con una pena detentiva nel massimo non inferiore a quindici anni e non inferiore a otto anni per i reati di cui all'articolo 2, c. 2, lett. b). Inoltre, nel caso il reato di cui all'art. 2, c. 2, lett. a), si riferisca solo alla fattispecie di cui all'art.1, c.1, lettera i), la durata massima della reclusione non potrà essere, in ogni caso, inferiore a otto anni.

L'art. 6 introduce, quindi, alcune disposizioni di carattere premiale, rivelatesi, in passato, particolarmente utili nell'attività di contrasto del terrorismo.

Ogni Stato membro dovrà, infatti, adottare le misure necessarie affinché le pene di cui all'art. 5 possano essere ridotte nel caso in cui l'autore del reato:

- a) rinunci all'attività terroristica;
- b) fornisca alle autorità amministrative o giudiziarie informazioni utili a prevenire o attenuare gli effetti del reato, individuare o consegnare alla giustizia i complici nel reato, acquisire elementi di prova e prevenire la commissione di altri reati previsti dagli articoli da 1 a 4.

La Decisione quadro stabilisce, accanto alla responsabilità personale, la responsabilità delle persone giuridiche.

Sulla base dell'art. 7, ciascuno Stato membro deve adottare le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili dei reati previsti ogni qual volta siano commessi a vantaggio di queste ultime da qualsiasi soggetto che agisca a titolo personale o in qualità di membro di un organo di una persona giuridica che, in quanto tale, detenga una posizione di preminenza fondata sul potere di rappresentanza, sul potere decisionale o sull'esercizio del potere di controllo.

Dovranno, inoltre, essere adottate le misure necessarie affinché le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili anche nell'ipotesi in cui, la mancata sorveglianza o il mancato controllo di uno di tali soggetti, abbia reso possibile la commissione dei fatti descritti da parte di una persona sottoposta alla sua autorità. Ovviamente, la responsabilità delle persone giuridiche non esclude l'avvio di procedimenti penali contro le persone fisiche che abbiano commesso i reati in questione o abbiano istigato taluno a commetterli o vi abbiano in qualche modo concorso.

Gli Stati membri dovranno, inoltre, adottare le misure necessarie affinché alla persona giuridica ritenuta responsabile di "reati terroristici" siano applicabili sanzioni "effettive, proporzionate e dissuasive" che comprendano sanzioni pecuniarie, anche penali, nonché sanzioni quali:

- l'esclusione del godimento di un beneficio o di un aiuto pubblico;
- il divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività commerciale;
- L'assoggettamento a sorveglianza giudiziaria;
- i provvedimenti giudiziari di scioglimento;
- la chiusura temporanea o permanente degli stabilimenti che sono stati usati per commettere il reato.

Gli artt. 9 e 10 dettano, infine, disposizioni in merito alla giurisdizione, all'esercizio dell'azione penale ed alla protezione ed assistenza delle vittime dei reati di terrorismo.

Con tale Decisione il Consiglio ha inteso definire, in modo pragmatico, le basi ed i parametri comuni della cooperazione in materia di anti-terrorismo, senza incidere sulla definizione del fenomeno; quanto sopra, come si è detto, in ragione dell'impossibilità di formulare una definizione di "terrorismo" in grado di essere condivisa da tutti gli Stati membri della UE.

Ciò nonostante il provvedimento, in questione, è stato oggetto di critiche per aver prodotto "una definizione troppo ampia"⁴⁵. Occorre, tuttavia, rilevare che, la nozione di "reati terroristici", così come formulata, consente di inasprire le sanzioni nei confronti di talune fattispecie criminose già individuate e presenti negli ordinamenti penali degli Stati membri ogni qual volta siano poste in essere con finalità di terrorismo, evitando, in tal modo, di imbrigliare l'interprete nell'analisi di un fenomeno talmente complesso da non

45. Si veda, a titolo esemplificativo, Jonathan STEVENSON, *How Europe and America Defend Themselves*, FOREIGN AFFAIRS, New York, marzo/aprile 2003.

aver consentito, ad oggi, una definizione univoca da parte della Comunità Internazionale⁴⁶.

Al contrario, la definizione di “organizzazione terroristica” offerta dalla Decisione quadro, si presenta, di fatto, più ristretta rispetto alla casistica offerta dall’universo terroristico. Esistono, infatti, “organizzazioni terroristiche” a struttura “rigida” e “formazioni terroristiche” strutturate in modo flessibile in grado di portare a termine gravi attentati terroristici.

Quanto alle finalità perseguite da tali organizzazioni è opportuno rilevare che i terroristi si propongono quale fine ultimo la distruzione, parziale o totale, delle Istituzioni ovvero il sovvertimento di queste ultime. L’espressione “destabilizzare” utilizzata nella Decisione quadro si presenta dunque poco adatta a riassumere le finalità perseguite dalle aggregazioni terroristiche, siano queste organizzazioni a struttura rigida o formazioni a struttura flessibile.

2. L’evoluzione degli strumenti di contrasto e cooperazione nell’ambito dell’Unione Europea

a. Premessa

Nell’attività di contrasto del terrorismo rivestono importante ruolo politico il Consiglio dell’Unione Europea ed il Consiglio Europeo. Il Consiglio dell’Unione Europea, di seguito definito semplicemente Consiglio⁴⁷, è composto dai ministri degli Stati membri. Il Consiglio è l’organo della UE deputato a rappresentare gli Stati membri dell’Unione; esercita, congiuntamente al Parlamento, le funzioni legislative e finanziarie e adotta decisioni in materia di politica estera e di sicurezza comune (P.E.S.C.), di coordinamento delle politiche economiche (approccio intergovernativo). Gli atti normativi del Consiglio sono direttamente vincolanti per gli Stati membri. Il Consiglio Europeo, composto dai capi di Stato e di Governo dei Paesi membri, ha il compito di

46. Un tentativo di addivenire ad una definizione del fenomeno da Parte della Comunità internazionale deve essere ravvisato nella bozza dello Statuto della Corte Penale ove compariva fra i crimini di competenza della Corte anche il crimine di terrorismo internazionale. Tale crimine è stato tuttavia espunto unitamente al crimine di traffico internazionale di sostanze stupefacenti nella versione definitiva.

47. Secondo la prassi Consiglio dell’Unione Europea compare indicato come “il Consiglio”. Per contro il Consiglio Europeo è sempre indicato per esteso.

definire gli orientamenti politici generali e particolari, negoziare le modifiche dei trattati e delle istituzioni, stabilire le priorità e comporre le divergenze non superate tra gli Stati membri. Può formulare, all'unanimità o a maggioranza qualificata, orientamenti, dichiarazioni e risoluzioni destinate ad esprimere in modo solenne le posizioni dei capi di Stato o di governo con riferimento a particolari tematiche. Orientamenti e dichiarazioni non hanno, tuttavia, valore giuridico. Per trovare attuazione devono pertanto seguire la normale procedura prevista per gli atti giuridici comunitari: proposizione da parte della Commissione Europea, voto del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea e, in taluni casi, attuazione da parte degli ordinamenti degli Stati membri.

Ai fini dell'azione di contrasto è, inoltre, rilevante l'attività di taluni organi tecnici quali l'Europol, l'Eurojust, la Rete Giudiziaria Europea, l'Accademia Europea di Polizia (C.E.POL.), le Squadre Investigative Comuni, la Task Force dei Capi di Polizia, il *Working Party on Terrorism* (C.O.T.E.R.), il *Terrorism Working Group* (T.W.G.), il Comitato Politico e di Sicurezza, il *Joint Situation Center* (SIT.CEN.), il Coordinatore per l'Anti-Terrorismo e l'Agenzia Europea per le Frontiere.

Nonostante il trattato di Lisbona abolisca questa struttura a pilastri a vantaggio della creazione dell'Unione Europea, per una migliore organicità dell'esposizione si è proceduto a raccogliere gli atti dividendoli secondo i tre pilastri su cui si poggiava l'intera istituzione.

L'opera di contrasto del terrorismo deve essere formalmente inquadrata nel III Pilastro, essendo espressamente richiamata dall'art. 29 della versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea; l'attività in questione attiene, tuttavia, in modo significativo, anche alla politica estera e di sicurezza comune (P.E.S.C.). A riprova di ciò il fatto che successivamente agli attacchi dell'11 settembre 2001, alcuni interventi comunitari in materia hanno trovato base giuridica negli strumenti offerti dal I e dal II Pilastro, dando luogo ad un'azione che può essere definita *cross-pillar* (interpilastro).

b. Lo sviluppo dell'azione di contrasto, il Piano di contrasto

L'azione di contrasto del terrorismo posta in essere dalla U.E. si sviluppa, sostanzialmente, attraverso quattro componenti articolate e collegate fra loro.

La prima di queste comporta l'adozione e l'attuazione da parte degli Stati membri delle misure di contrasto previste dall'Organizzazione delle Nazioni Unite (O.N.U.), alla quale viene riconosciuto un ruolo centrale nella lotta al terrorismo.

Le misure in questione sono rinvenibili in alcuni trattati internazionali a carattere universale ed in talune Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza⁴⁸. Gli strumenti pattizi, adottati a partire dal 1963, riguardano la prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette (alte cariche dello stato e agenti diplomatici), il divieto della cattura di ostaggi, la repressione della cattura illecita di aeromobili, degli atti illeciti contro l'aviazione civile e degli attentati contro le installazioni aeroportuali, la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima e delle piattaforme fisse sulla piattaforma continentale, la repressione degli attentati terroristici commessi con esplosivi, la soppressione dei finanziamenti al terrorismo, la protezione fisica dei materiali nucleari ed il contrassegno degli esplosivi plastici ai fini del loro rilevamento. Come si è detto, nessuna di tali Convenzioni offre, tuttavia, una definizione di “terrorismo internazionale”, di “terrorista” o di “atto terroristico”, limitandosi, da un lato, ad affermare la necessità di sanzionare gli atti descritti e, dall'altro, a riaffermare il generale principio giuridico *aut dedere aut indicare*⁴⁹.

L'attuazione, da parte degli Stati membri, di Trattati universali promossi dalle Nazioni Unite è monitorata in seno alla UE dal *Working Party on Terrorism* (C.O.T.E.R.), i cui compiti comprendono la valutazione delle minacce provenienti dall'esterno dell'Unione. Il C.O.T.E.R. si differenzia dal *Terrorism Working Group* (T.W.G.), che ha lo scopo di valutare le minacce interne⁵⁰.

Oltre alle Convenzioni ed ai Protocolli che riguardano in modo diretto o indiretto il terrorismo, concorrono a delineare il quadro di riferimento alcune Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che, in diversi casi, pur senza offrire una definizione di terrorismo, hanno comportato l'applicazione di sanzioni nei confronti di entità statuali e non statuali⁵¹. Particolare importanza assumono in merito le Risoluzioni del Consiglio di

48. Si tratta di accordi internazionali universali in quanto l'ONU è un'organizzazione internazionale universale, piuttosto che regionale. Infatti, ne fanno parte 191 Stati su 193. Tuttavia l'efficacia delle previsioni contenute in questi accordi è condizionata dalla mancata sottoscrizione, ratifica o applicazione da parte di diversi Stati o dalle riserve da essi formulate e formalizzate.

49. Il principio in questione impone agli Stati o di estradare gli autori di reati terroristici o di giudicarli secondo la propria legislazione nazionale.

50. Il COTER è composto, in prevalenza, da rappresentanti dei ministeri degli affari esteri degli Stati membri, mentre il TWG è composto da rappresentanti dei ministeri dell'interno e delle forze di polizia o, in alcuni casi, dei servizi di sicurezza degli Stati membri.

51. Si ricordano in proposito le sanzioni adottate contro la Libia, nel 1992-1993, a seguito del coinvolgimento di tale Stato negli attentati contro i voli Pan Am 103 (Scozia, 1988) e UTA 772 (Niger, 1989); contro il Sudan, nel 1996, allo scopo di ottenere l'estradizione di tre cittadini egiziani accusati di aver partecipato l'anno precedente al fallito attentato ai danni del Presidente Hosni Mubarak durante la

sicurezza 1267/1999, 1333/2000, 1373/2001, 1390/02, 1526/04, 1535/04, 1617/05 e 1624/05.

In particolare, la Ris.1373/2001, della quale si è detto nel precedente capitolo, ha imposto agli Stati membri delle N.U., di contrastare il terrorismo internazionale ovunque e comunque esso si manifesti, ampliando il campo di intervento dell'azione antiterroristica attraverso l'introduzione, accanto alle normali sanzioni di carattere economico, di sanzioni di carattere penale adeguate alla gravità del crimine⁵².

Sulla base di tale Risoluzione gli Stati membri sono tenuti ad adottare o rafforzare le misure legislative volte a sanzionare in modo specifico gli atti terroristici, a perseguire i colpevoli, nonché a congelare i capitali, le attività finanziarie e le risorse economiche di coloro che commettono, tentano di commettere o agevolano la commissione di atti terroristici. I Paesi della U.E. sono, inoltre, tenuti allo scambio di informazioni (*information sharing*), alla cooperazione giudiziaria e di polizia, come pure a negare il diritto di asilo o ogni altra forma di sostegno alle persone che finanziano, organizzano, appoggiano o commettono atti di terrorismo.

La seconda componente è costituita da una stretta collaborazione fra la U.E. e gli Stati Uniti d'America, collaborazione che si traduce nella promozione di accordi bilaterali, nello scambio di informazioni fra servizi di *intelligence*, nella cooperazione in materia giudiziaria e nei collegamenti operativi fra le forze di polizia; attività questa destinata mettere in evidenza il ruolo di Europol, di cui si dirà in seguito.

Con la Dichiarazione ministeriale congiunta del 20 settembre 2001, successiva agli attentati che colpirono New York e Washington, la U.E. e gli USA si sono impegnati a condurre “*uno sforzo collettivo, sistematico e costante per eliminare il terrorismo internazionale, i suoi capi, i gregari e le reti*”. Particolare importanza rivestono, in proposito, talune attività quali la redazione di un elenco comune delle aggregazioni terroristiche da sottoporre a sanzione, il congelamento dei beni e delle risorse finanziarie di soggetti (persone fisiche e giuridiche) implicati in attività terroristiche, l'adozione di procedure semplificate di estradizione e di assistenza giudiziaria, di linee guida comuni in materia di rilascio di documenti di viaggio,

sua visita in Etiopia; e contro il regime afghano dei Talebani, nel 1999-2000, in ragione dell'appoggio fornito al terrorismo internazionale e del rifiuto di estradare Osama bin Laden dopo l'incriminazione di questi per gli attentati del 1998 alle ambasciate americane di Nairobi e Dar es Salaam.

52. Al contrario delle Risoluzioni 1267/1999, 1333/2000 e 1390/2002 e 1453/2002, la Ris. 1373/2001 non contiene alcun riferimento ad organizzazioni specifiche o ad aree geografiche; non è dunque diretta a contrastare unicamente i Talebani afghani, al-Qaida, Osama bin Laden e le aggregazioni a lui collegate.

di misure volte a contrastare la proliferazione delle armi di distruzione di massa nonché lo sviluppo di procedure finalizzate ad acquisire una maggiore sicurezza sia in ambito marittimo, con particolare riferimento al traffico delle merci e dei *containers*⁵³, sia nel campo dell'aviazione civile, con riferimento alla sicurezza del trasporto passeggeri.

La terza componente attiene alle misure antiterrorismo attuabili all'interno della U.E., così come previste dal *Piano d'azione* per la lotta al terrorismo del 2001 e dal *Piano d'azione rinnovato* del 2004, quali l'adozione di una nozione comune di "reato terroristico", la predisposizione di elenchi di aggregazioni e persone responsabili di atti il terrorismo comuni agli Stati membri, il congelamento dei fondi ed il contrasto di ogni forma di finanziamento, l'adozione del mandato di cattura europeo, la nomina di un coordinatore antiterrorismo, nonché l'elaborazione di una strategia europea in materia di sicurezza destinata a comprendere ogni opportuna attività di contrasto del fenomeno terroristico.

La quarta componente, infine, consiste nell'adozione di misure la cui portata si estende oltre i confini territoriali della U.E., come il controllo delle frontiere extracomunitarie, il coordinamento dei visti, l'impiego del sistema EURO.DAC. per la verifica delle impronte digitali, l'analisi delle minacce terroristiche provenienti da aree extracomunitarie, nonché l'inclusione di clausole antiterrorismo negli accordi commerciali e di cooperazione con Paesi estranei all'Unione.

La politica europea di contrasto diretto ed indiretto del terrorismo ha inizio, alla fine degli anni Settanta, con la Convenzione europea di Strasburgo, del Consiglio d'Europa⁵⁴ del 27 gennaio 1977, relativa alla repressione del terrorismo. A tale Convenzione ha fatto seguito l'Accordo di Dublino del 4 dicembre 1979, relativo all'applicazione della predetta Convenzione tra gli Stati Membri delle Comunità europee⁵⁵.

L'Unione Europea ha, quindi, elaborato la Convenzione 10 marzo 1995, relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri della U.E., e la Convenzione di

53. Un esempio di tali iniziati è offerto dalla *Container Security Initiative* (CSI).

54 Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione internazionale regionale diversa dall'UE che, all'epoca di tale convenzione, non esisteva.

55 La Convenzione Europea per la Repressione del Terrorismo, testualmente motivata dalla "crescente inquietudine causata dall'aumento di atti terroristici", è entrata in vigore il 1 giugno 1986. La convenzione esclude dalla nozione di *reato politico* una serie di comportamenti intrinsecamente illeciti e lesivi, pur consentendo agli Stati firmatari il diritto di sollevare riserve e rifiutare l'estradizione per qualsiasi reato ritenuto politico. Ha fatto seguito il *Protocollo di Emendamento*, concluso a Strasburgo il 13 febbraio 2003, il quale attraverso l'inserimento di nuovi articoli ne forma una nuova versione consolidata. Il *Protocollo* stabilisce, *inter alia*, l'estensione dei criteri e delle modalità riguardanti l'estradizione a tutti i reati previsti dai dodici trattati promossi dall'ONU, che direttamente o indirettamente disciplinano l'attività di contrasto del terrorismo.

Bruxelles, del 27 settembre 1996, anch'essa in materia di estradizione tra gli Stati Membri, destinata a semplificare ulteriormente l'applicazione della Convenzione Europea di Strasburgo del 1977.

Disposizioni relative al contrasto del terrorismo ed in genere della criminalità sono contenute sia nell'articolo K 1 del Trattato sull'Unione Europea, del 7 febbraio 1992, più noto come Trattato di Maastricht⁵⁶, relativo alla cooperazione di polizia ai fini della prevenzione e della lotta al terrorismo, sia nell'art. 29 del Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, con cui le Parti si sono impegnate a conservare e sviluppare all'interno della U.E. uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁵⁷.

Il Consiglio Europeo, riunitosi a Bruxelles nella sessione straordinaria del 21 settembre 2001, per *“analizzare la situazione internazionale in seguito agli attacchi terroristici sferrati contro gli Stati Uniti e imprimere l'impulso necessario all'azione della U.E.”*, ha dichiarato che *“il terrorismo rappresenta una vera sfida per il mondo e per l'Europa”* e che la lotta al terrorismo costituirà *“un obiettivo prioritario per l'Unione Europea”*.

Il Consiglio Europeo ha quindi formulato un *Piano d'azione* nel quale sono previste:

- l'istituzione di una procedura di arresto semplificata destinata a sostituire il sistema di estradizione vigente;
- l'identificazione delle organizzazioni terroristiche e la predisposizione di un elenco comune delle stesse, anche attraverso uno scambio sistematico di dati con Europol, all'interno del quale è stata prevista l'istituzione di una squadra di specialisti nella lotta al terrorismo che dovrà collaborare con i colleghi statunitensi; la cooperazione tra servizi specializzati nella lotta al terrorismo;
- l'adozione delle misure necessarie a contrastare il finanziamento delle attività terroristiche;
- l'adozione di misure idonee a rafforzare la sicurezza dei trasporti aerei attraverso la classificazione delle armi, la formazione tecnica degli equipaggi, il controllo dei bagagli, la protezione dell'accessibilità alla cabina di pilotaggio e la verifica delle misure di sicurezza applicate dagli Stati membri.

56 Oggi abrogato e sostituito dal Trattato di Amsterdam e poi da quello di Lisbona.

57 L'art. 29, in particolare, recita: *“l'obiettivo che l'Unione si prefigge è fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sviluppando tra gli Stati membri un'azione in comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo il razzismo e la xenofobia”*.

Il “Piano d’azione” del 2001 costituisce la base degli strumenti successivamente adottati dalla UE allo scopo di contrastare la minaccia terroristica.

Come afferma Gijs de Vries, il “Piano d’azione” abbraccia “[...] *tutte le dimensioni della lotta contro il terrorismo*”.

Al “Piano d’azione”, hanno fatto seguito delle *roadmaps*, aggiornate mensilmente, nelle quali sono riportati i progressi attuativi effettuati.

In occasione del Consiglio Europeo di Bruxelles è stata, inoltre, prevista la redazione di un rapporto annuale, relativo allo stato della minaccia terroristica all’interno della U.E. da trasmettersi al Parlamento Europeo, rapporto denominato Terrorism Situation and Trends (TE-SAT).

L’8 ottobre 2001, il Consiglio ha ribadito l’intenzione della UE e degli Stati membri di assumere pienamente ed in modo coordinato il proprio ruolo nella coalizione contro il terrorismo guidata dalle N.U., nonché la propria determinazione a colpire le fonti di finanziamento del terrorismo in stretta concertazione con gli U.S.A.

Il 14 e 15 dicembre del 2001, a Laeken, il Consiglio Europeo ha, quindi, gettato le basi per la creazione dell’Agenzia Europea per la Protezione Civile. In occasione del Consiglio di Laeken è stata enfatizzata l’adozione di misure atte a rafforzare la solidarietà e la cooperazione con gli U.S.A., la politica di contrasto del terrorismo da parte della U.E. (collaborazione di polizia e giudiziaria, blocco dei finanziamenti al terrorismo e maggiore sicurezza aerea ed aeroportuale) nonché il ruolo anti-terroristico della U.E. a livello internazionale (azione politica e diplomatica, convenzioni internazionali e assistenza in aree extra-comunitarie).

c. Il contrasto “crosspillar”

Ex 1° pilastro

Il I Pilastro è costituito dall’ordinamento (economico) comunitario e, dunque, dai Trattati istitutivi delle Comunità Europee (Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio - C.E.C.A., Comunità Europea dell’Energia Atomica - C.E.E.A. / EURATOM e Comunità Europea ,già Comunità Economica Europea - C.E.) così come modificati e integrati nel corso del tempo.

I Regolamenti (C.E.) n. 2580/2001 e n. 881/2002

Sempre in data 27 dicembre 2001, sulla base degli artt. 60, 301 e 308 del Trattato che istituisce la Comunità Europea, il Consiglio ha emanato il Regolamento (C.E.) 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo,⁵⁸ volto a dare attuazione, in ambito U.E., alla Ris. 1373/2001, disponendo il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie o economiche di persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici individuati, in forza dell'art. 2, par. 3, sulla base dell'art. 1, paragrafi 4, 5 e 6, della Posizione comune 2001/931/P.E.S.C. L'elenco di cui all'art. 2, par. 3, del Regolamento è stato, aggiornato con le Decisioni 2001/927/C.E. del Consiglio, 2002/334/C.E., 2002/460/C.E., 2002/848/C.E., 2002/974/C.E., 2003/480/C.E., 2003/646/C.E., 2003/902/C.E., 2004/306/C.E., 2005/221/P.E.S.C., 2005/428/P.E.S.C., 2005/722/C.E., 848/2005/C.E., 2005/930/C.E. e, in ultimo, con la Decisione 2006/379/C.E. del consiglio, in data 29 maggio 2006. Al Regolamento (C.E.) 2580/2001 del Consiglio è, inoltre, allegato l'elenco delle autorità dei Paesi membri competenti in materia; elenco modificato ed aggiornato con il Regolamento (C.E.) n. 745/2003 della Commissione, in data 28 aprile 2003, con il Regolamento (C.E.)1207/2005 della Commissione, in data 27 luglio 2005 ed in ultimo con il Regolamento (C.E.)1957/2005 della Commissione, in data 29 novembre 2005. Dall'elenco previsto dall'art. 2, par. 3, del Regolamento sono escluse persone, gruppi ed entità collegate a Osama Bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talebani. Tali soggetti compaiono, infatti, nell'elenco allegato al Regolamento del Consiglio (C.E.) 881/2002, del 27 Maggio 2002, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama Bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talebani.

Il Regolamento (C.E.) 881/2002, emanato sulla base della Posizione comune 2002/402/PESC⁵⁹, allo scopo di dare attuazione alla Ris. 1390/2002, ingloba, abrogandolo, il Regolamento (C.E.) 467/2001, destinato a dare esecuzione alle Risoluzioni 1267/1999 e 1333/2000 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, relative al divieto di esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, all'inasprimento dei divieti di volo dei vettori di proprietà o a disposizione dei Talebani, nonché al

58. I Regolamenti, strumento riconducibile al I Pilastro, hanno portata generale e sono obbligatori e direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri: a tutti gli effetti corrispondono al patrimonio legislativo dell'Unione.

59. Che per ultima ha modificato abrogandola la posizione comune 96/746/PESC.

congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie di questi ultimi. Al contrario del Regolamento (C.E.) 2580/2001, il Regolamento (C.E.) 881/2002 rinvia alla lista dei terroristi e delle organizzazioni terroristiche compilata dal Comitato Sanzioni del Consiglio di Sicurezza O.N.U., lista che può, tuttavia, essere emendata o integrata, per i propri fini interni, ad opera della Commissione U.E. Il Regolamento ha subito ad oggi ben sessantanove modifiche l'ultima delle quali ad opera del Regolamento n. 1228/2006 della Commissione del 14 agosto 2006. Al contrario di quanto accade per l'elenco previsto dal regolamento (C.E.) 2580/2001, ogni aggiornamento si aggiunge al precedente senza riportarne il contenuto, creando una disciplina meno omogenea e di più difficile analisi.

La base giuridica del Regolamento è costituita dagli artt. 60, 301 e 308 del Trattato che istituisce la Comunità Europea.

Dal punto di vista strettamente giuridico occorre notare che l'utilizzo del Regolamento, quale fonte normativa di applicazione diretta all'interno degli Stati membri, ha permesso di superare le carenze insite nella posizione comune; strumento che non può prescindere, per il raggiungimento dello scopo previsto, dall'attività degli Stati membri.

Attraverso il meccanismo offerto dagli artt. 60, 301 e 308 del Trattato sulla Comunità Europea, la U.E. ha, infatti, potuto legiferare in un settore collocato al confine fra il II e il III Pilastro, per i quali sono previsti unicamente strumenti di concertazione governativa e politica e non anche atti normativi. In particolare, nel caso del Regolamento (C.E.) 2580/2001, poiché la posizione comune 2001/931/PESC, non prevedeva l'interruzione delle relazioni economiche con un Paese terzo, bensì l'adozione di misure restrittive contro determinate persone o entità, è stato necessario ricorrere al combinato disposto degli artt. 308 (T.C.E.), relativo ai poteri impliciti della Comunità, 301 (T.C.E.)⁶⁰, relativo all'interruzione o riduzione parziale o totale delle relazioni economiche con uno o più Paesi terzi e 60 (T.C.E.), relativo all'adozione, nei confronti di Paesi terzi, delle misure necessarie per un'azione ai sensi dell'art. 301 (T.C.E.), in questo caso, in tema di circolazione dei capitali.

La Corte di Cassazione italiana ha, tuttavia, ritenuto gli elenchi stilati dalla U.E. irrilevanti ai fini della sussistenza del reato di cui all'art. 270-bis (Associazioni con finalità

60. L'art. 301 recita: *“Quando una Posizione comune o un'azione comune adottata in virtù delle disposizioni del trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune prevedano un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più Paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adotta le misure urgenti necessarie”*.

di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico), ritenendo che il giudizio in ordine alle caratteristiche e finalità dell'organizzazione non possa essere affidato ad elenchi elaborati da governi di singoli stati o da organismi internazionali ai fini delle misure di prevenzione.⁶¹

Con riferimento agli strumenti normativi utilizzati dalla Comunità europea per il congelamento dei patrimoni di soggetti affiliati ad organizzazioni terroristiche si è espresso il Parlamento europeo con la “Risoluzione comune sulla valutazione e le prospettive della strategia dell'Unione europea in materia di terrorismo a un anno dall'11 settembre 2001”, in occasione della sessione plenaria del 23 e 24 ottobre 2002. Recita il documento: *“I parlamentari dubitano che sia possibile un coordinamento efficace della politica europea antiterrorismo nell'ambito dell'attuale struttura dell'Unione: “le nuove dimensioni di lotta al terrorismo richiedono importanti modifiche dei trattati. A tal fine, i deputati esortano la Convenzione europea ad esaminare la possibilità per evitare l'attuale divisione in tre pilastri della UE e a creare la base giuridica per consentire alla UE di congelare i patrimoni ed eliminare i finanziamenti di persone, gruppi e organismi coinvolti in atti terroristici?”.*

I mezzi descritti, hanno, inoltre, sollevato fondati dubbi in ordine al rispetto diritti delle tutele previste dalla Carta dei diritti fondamentali adottata a Nizza nel dicembre 2000.

Per quanto attiene alle misure di carattere penale previste dalla Ris.1373/2001, queste sono state recepite dalla UE mediante talune posizioni comuni e decisioni quadro.

Ex 2° pilastro

Nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (P.E.S.C.), in attuazione delle misure indicate nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza O.N.U. 1267/1999 in data 15 ottobre 1999, relativa all'interdizione dei voli effettuati da vettori di proprietà dei Talebani afgani ovvero noleggiati o utilizzati da o per conto di questi ultimi, nonché al congelamento dei fondi e delle altre risorse finanziarie posseduti o controllati direttamente o indirettamente da tali soggetti, è stata adottata la Posizione comune 1999/727/P.E.S.C. Tale documento è stato successivamente modificato dalla Posizione comune 2001/154/P.E.S.C., che ha recepito le disposizioni contenute nella Ris. 1333/2000 del Consiglio di Sicurezza O.N.U, relativa, da un lato, all'interdizione dei voli, all'embargo

61. Cass. pen., Sez. I, 19 settembre 2006, n. 30824.

degli armamenti ed al ritiro dei consulenti presenti nel territorio del sedicente Emirato Islamico dell'Afghanistan, e, dall'altro, al congelamento immediato di fondi ed altri beni finanziari di proprietà di Osama Bin Laden o controllati direttamente o indirettamente da questi o dalle entità ad esso collegate, compresa *Al Qaeda*. Alcune modifiche marginali alle due Posizioni comuni sono state successivamente introdotte dalla Posizione comune 2001/771/P.E.S.C.

La Posizione comune 2001/930/P.E.S.C.

Il 27 dicembre 2001, il Consiglio, in ossequio a quanto prescritto dalla Ris. 1373/2001 del Consiglio di Sicurezza O.N.U., ha adottato, la Posizione comune 2001/930/P.E.S.C., relativa alla lotta al terrorismo, in base alla quale gli Stati membri devono perseguire *“la messa a disposizione o la raccolta intenzionali, con qualsiasi mezzo, direttamente o indirettamente, di capitali da parte di cittadini o nel territorio di ciascuno degli Stati membri dell'Unione Europea con il proposito o la consapevolezza, di un loro utilizzo per compiere atti terroristici”* (art. 1).

Nella stessa data, in linea con la Risoluzione 1373/2001, è stata adottata dal Consiglio la Posizione comune 2001/931/P.E.S.C., relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo. Il documento in questione, oltre che dettare una definizione “europea” di “atto terroristico”⁶² e “gruppo terroristico”⁶³ (definizione dalla

62. Tali sono considerati gli atti intenzionali di seguito indicati, che, per la loro natura o contesto possono recare grave danno a un paese o un'organizzazione internazionale, definito reato in base al diritto nazionale, quando è commesso al fine di intimidire seriamente la popolazione costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o un'organizzazione internazionale: (a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso; (b) attentati gravi all'integrità fisica di una persona; (c) sequestro di persona e cattura di ostaggi; (d) distruzioni massicce di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private, che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli; (e) sequestro di aeromobili o navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci; (f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche o chimiche, nonché, per le armi biologiche e chimiche, ricerca e sviluppo; (g) diffusione di sostanze pericolose, cagionamento di incendi, inondazioni o esplosioni il cui effetto metta in pericolo vite umane; (h) manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane; (i) minaccia di mettere in atto uno dei comportamenti elencati alle lettere da a) a h); (j) direzione di un gruppo terroristico; (k) partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, anche fornendo informazioni o mezzi materiali o finanziandone in qualsiasi forma le attività, nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose del gruppo.

quale trarrà spunto la Posizione quadro 2002/475/G.A.I.), ordina agli Stati membri di provvedere al congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie o economiche di persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici ed individuati in un elenco allegato alla Posizione stessa. L'elenco, che comprende persone fisiche, persone giuridiche ed organizzazioni, è compilato dal Consiglio dell'Unione in modo autonomo, sulla base delle risultanze investigative svolte dalle competenti autorità giudiziarie o di polizia degli Stati membri, senza operare alcun rinvio alle liste compilate dal Comitato per le Sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Nell'elenco sono comprese organizzazioni europee, quali l'E.T.A., il *Real I.R.A.*, e non quali il G.R.A.P.O., la Jihad islamica palestinese, *Hamas-Izz al-Din al-Qassem*, l'ala terroristica di *Hamas*, ed altre organizzazioni meno note, oltre ai nomi delle persone che ne fanno parte. L'inserimento nell'elenco avviene a seguito della proposta di uno Stato membro, dopo una sua autonoma valutazione. La proposta deve essere approvata all'unanimità e l'elenco non può essere modificato senza il consenso di tutti gli Stati membri.

Al fine di evitare paralisi decisionali è stato istituito presso il Comitato dei rappresentanti permanenti (CO.RE.PER) un organismo *ad hoc*, la *Clearing House*, con il compito di assumere, a tale livello, decisioni in merito all'inserimento negli elenchi. Le decisioni della *Clearing House* riguardano, tuttavia, il solo terrorismo internazionale, allo scopo di non interferire nelle decisioni assunte dagli Stati membri in materia di terrorismo endogeno. Dall'inizio del 2004 la *Clearing House* ha aperto le sue porte agli "*acceding countries*", in un primo tempo in qualità di osservatori ed in seguito, dal 1° maggio, quali membri effettivi⁶⁴.

L'art. 1, par. 6, della Posizione comune 2001/931/P.E.S.C., prevede che il Consiglio elabori, riesami e modifichi l'elenco delle persone gruppi o entità terroristiche a questa allegato. L'elenco è stato, pertanto, aggiornato dalle Posizioni comuni 2002/340/P.E.S.C., 2002/462/P.E.S.C., 2002/847/P.E.S.C., 2002/976/P.E.S.C., 2003/402/P.E.S.C.,

63. Per "gruppo terroristico" s'intende l'associazione strutturata di più di due persone, stabilita nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere atti terroristici. Il termine "associazione strutturata" designa un'associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata.

64. Giuseppe MARESCA, *Le misure di prevenzione patrimoniale*, in *TERRORISMO INTERNAZIONALE: MODIFICHE AL SISTEMA PENALE E NUOVI STRUMENTI DI PREVENZIONE*, a cura di Elisabetta Rosi e Silvia Scopelliti Supplemento a *Diritto e Giustizia*, fascicolo 16/2006.

2003/482/P.E.S.C., 2003/651/P.E.S.C., 2003/906/P.E.S.C., 2003/309/P.E.S.C., 2004/500/P.E.S.C., 2005/220/P.E.S.C., 2005/427/P.E.S.C., 2005/725/P.E.S.C., 2005/847/P.E.S.C., 2005/936/P.E.S.C., 2006/231/P.E.S.C. ed in ultimo dalla Posizione comune 2006/380/P.E.S.C. in data 29 maggio 2006.

La Posizione comune 2001/931/P.E.S.C. utilizza quale base giuridica, oltre all'art. 15 del Trattato sull'Unione Europea, l'art. 34, relativo agli strumenti del Terzo Pilastro, confermando del carattere *cross-pillar* dell'opera di contrasto del terrorismo.

La Gendarmeria Europea e il “programma dell’Aia”

Allo scopo di contribuire allo sviluppo della P.E.S.D. e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il 17 settembre 2004 è stata annunciata a Bruxelles la decisione di istituire una Forza di Gendarmeria Europea (EUROGENFOR ,d’ora in poi E.G.F.) avente le finalità di fornire all’Europa la piena capacità di svolgere tutte le funzioni di polizia nelle operazioni di gestione delle crisi, di offrire una struttura operativa multinazionale agli Stati che intendono partecipare alle operazioni della U.E. nonché di partecipare alle iniziative delle organizzazioni internazionali nella gestione delle crisi. Alle operazioni della E.G.F. possono partecipare Paesi terzi muniti di adeguate capacità di polizia. Il 17 giugno 2005 la E.G.F., che ha il proprio quartier generale in Italia, a Vicenza, Caserma Chinotto, attuale sede del Co.E.S.P.U., ed a cui partecipano Francia, Italia, Olanda, Romania, Portogallo e Spagna, ha compiuto in Francia la sua prima esercitazione di tre giorni, alla quale ha fatto seguito dal 20 al 30 giugno, una successiva esercitazione per l’addestramento di uno stato maggiore di polizia proiettabile.

Il occasione del Consiglio europeo di Bruxelles, del 4 e 5 novembre 2004, è stato adottato il cosiddetto “Programma dell’Aia” relativo al rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell’Unione europea. Secondo tale Programma, la prevenzione e la repressione del terrorismo assumeranno nel futuro un ruolo centrale. Le attività degli Stati membri non dovranno pertanto limitarsi al mantenimento della sicurezza interna ma concentrarsi sulla sicurezza della U.E. nel suo complesso.

Il Programma prevede che gli Stati parte della U.E. si avvalgano delle competenze dei servizi di intelligence nazionale anche per proteggere la sicurezza interna degli altri membri, che portino immediatamente all’attenzione delle autorità degli altri Paesi della U.E. le informazioni di cui dispongono con riferimento ad eventuali minacce alla loro

sicurezza e, infine, che la sorveglianza esercitata dai servizi di sicurezza nei confronti di persone o merci coinvolti in possibili azioni terroristiche non subisca interruzioni per effetto dell'attraversamento delle frontiere. Il documento in questione sottolinea, inoltre, taluni aspetti del terrorismo ritenuti degni di particolare attenzione, quali il reclutamento, il finanziamento, la prevenzione, l'analisi dei rischi, la protezione delle infrastrutture vulnerabili e la gestione dei danni derivanti dai atti terroristici (consequence management)⁶⁵.

Ex 3° pilastro

Il III Pilastro attiene alla giustizia e agli affari interni (G.A.I.), rifacendosi al Titolo VI della versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea, relativo alle “Disposizioni sulla Cooperazione di Polizia e Giudiziaria in Materia Penale”. I suoi strumenti comprendono posizioni comuni, decisioni quadro, decisioni e Convenzioni adottate o promosse dal Consiglio dell'Unione europea.

Europol

Conformemente a quanto stabilito dal Trattato di Maastricht, nel 1994, è stato istituito, all'Aia, un Ufficio Europeo di Polizia (Edu-Europol) competente in materia di traffico di stupefacenti, sostanze nucleari ed immigrazione clandestina. Con la cosiddetta Convenzione basata sull'art. K3 del trattato sull'Unione Europea firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995 (*Convenzione Europol*), le competenze di tipo informativo del vecchio Edu-Europol sono state trasferite ad Europol ed ampliate sino a comprendere i reati contro la vita, l'integrità fisica e la libertà⁶⁶. Il Trattato di Amsterdam, nel prevedere, ai fini della cooperazione fra le forze di polizia, lo scambio di informazioni e l'adozione di iniziative comuni in settori quali la formazione e la ricerca criminologica, ha, infatti, attribuito un ruolo centrale a Europol affidando al Consiglio il compito di garantire a tale struttura gli strumenti necessari allo scopo. In vista dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, il 3 dicembre 1998, il Consiglio e la Commissione, sulla base del mandato ricevuto in occasione del Consiglio europeo di Cardiff del 15 e 16 giugno 1998, hanno elaborato un “Piano d'azione” finalizzato ad attuare, nel miglior modo, le disposizioni concernenti lo

65. Il “Programma”, nel suo insieme, riguarda il periodo 2005-2010.

66. Europol si è formalmente costituito il 1 ottobre 1998; sostanzialmente sostituisce il predecessore TREVI, acronimo francese per Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale.

spazio di libertà, sicurezza e giustizia⁶⁷. Il “Piano d’azione” è arricchito da una previsione esplicita della lotta alla criminalità ed al terrorismo, definito come “*una delle forme di reati gravi da prevenire e combattere mediante la stretta collaborazione tra le forze di polizia e giudiziarie e il riavvicinamento, ove necessario, delle legislazioni degli Stati membri*”.

Con specifico riferimento al terrorismo è stato previsto il rafforzamento della rete giudiziaria europea e della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale anche attraverso la semplificazione delle procedure e l’adozione di misure relative alle sanzioni e agli elementi costitutivi dei reati connessi con il terrorismo.

Il Consiglio, con Decisione in data 3 dicembre 1998, ha, quindi, incaricato Europol di “*occuparsi dei reati commessi o che possono essere commessi nell’ambito di attività terroristiche che si configurano in reati contro la vita, l’incolumità fisica, la libertà delle persone e i beni*”, in applicazione del par. 2 dell’art. 2 della Convenzione di Bruxelles del 26 luglio 1995. L’attività principale di Europol, divenuto operativo il 1 luglio 1999, consiste nello scambio di informazioni tra le varie forze di polizia europee e nella gestione di un archivio computerizzato dei dati acquisiti.⁶⁸ Il sistema Europol prevede un’unità centrale, con sede all’Aia, collegata a tante unità periferiche quanti sono gli Stati membri dell’Unione.

Sulla base di quanto stabilito dal Consiglio Europeo di Bruxelles, in data 21 settembre 2001, all’interno di Europol, è stata costituita una squadra specializzata in anti-terrorismo, la *Counter-Terrorism Task Force*, operativa dal novembre dello stesso anno. Disciolta nel dicembre 2002, dopo circa un anno di attività, la *Counter-Terrorism Task Force* è stata ricostituita nell’ottobre 2004 allo scopo di dare impulso a quattro settori di particolare importanza: l’analisi strategica ed operativa, il *modus operandi*, il finanziamento delle organizzazioni terroristiche ed il reclutamento dei terroristi. In particolare, con riferimento al finanziamento, sono stati approvati progetti finalizzati ad individuare i metodi, i corrieri e le fonti, avendo specifico riguardo per gli enti caritatevoli ed assistenziali e per i proventi derivanti dalla vendita di merce contraffatta. È stato inoltre concluso un accordo tra Europol e U.S.A. relativo allo scambio di dati e all’accesso agli archivi.

67. Fra i 36 dipartimenti della Commissione della UE, uno è denominato Direzione Generale per la Giustizia, Libertà e Sicurezza (Directorate General for Justice, Freedom and Security) ed è composto da quattro Direzioni: A - Affari Generali; B - Immigrazione, Asilo e Frontiere; C - Giustizia Civile, Diritti e Cittadinanza; e D - Sicurezza Interna e Giustizia Criminale. Quest’ultima si occupa in particolare del terrorismo. Il Trattato di Amsterdam ha altresì trasferito parte dei settori del III° Pilastro al I° Pilastro.

68. Europol provvede alla gestione ed alla condivisione di una banca dati analitica (Analysis Work File) contenente informazioni relative ai fenomeni di criminalità di sua competenza.

Il Consiglio di La Gomena e le successive Azioni comuni

Il 14 ottobre 1995, nel corso di una riunione informale a La Gomena, il Consiglio ha emesso una Dichiarazione in cui viene condannato il terrorismo in quanto “*minaccia alla democrazia, al libero esercizio dei diritti dell’uomo e allo sviluppo economico e sociale*”. Tale Dichiarazione è stata seguita da tre azioni comuni⁶⁹ rilevanti ai fini dell’opera di contrasto condotta dalla U.E.:

- l’Azione comune (96/610/G.A.I.), in data 15 ottobre 1996, relativa all’istituzione e all’aggiornamento costante di un Repertorio delle Competenze, Capacità e Conoscenze Specialistiche nel Settore dell’Antiterrorismo (*Directory of Specialized Counterterrorism Skills*) destinato a facilitare la cooperazione nella lotta al terrorismo fra i Paesi Stati membri;
- l’Azione comune 98/428/G.A.I., in data 29 giugno 1998, relativa all’istituzione di una Rete giudiziaria europea (*European Judicial Network*, d’ora in poi E.J.N.), organo di contatto per lo scambio di informazioni, composto da autorità centrali responsabili della cooperazione giudiziaria internazionale, con “punti di contatto” presso tutti gli Stati membri, avente competenza anche in materia di criminalità organizzata, corruzione, traffico di stupefacenti e terrorismo;
- l’Azione comune 98/733/G.A.I., del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità, negli Stati membri, della partecipazione ad organizzazioni criminali. Tale Azione comune, nel sancire l’impegno dei Paesi membri di assicurare che le sanzioni nei confronti dei criminali siano “effettive, proporzionate e dissuasive”, all’art. 2 par. 2 stabilisce il dovere di assistenza degli Stati membri in ordine alla repressione dei reati terroristici.

In proposito, è, inoltre, rilevante, seppure indirettamente, l’attività del Consiglio Europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999, in occasione del quale è stata adottata la Dichiarazione sul rafforzamento della politica comune sulla sicurezza e difesa. Fra le finalità perseguite compare, infatti, l’integrazione ed il rafforzamento delle capacità della U.E. di prevenire i conflitti internazionali e di gestire le crisi attraverso lo sviluppo di

69. Strumento giuridico del vecchio Titolo VI del trattato sull’Unione europea, l’azione comune è stata utilizzata in ambito GAI dal 1993 al 1999. Con questo termine si designava un’azione condotta in modo coordinato dagli Stati membri, in nome o nel contesto dell’Unione. Le azioni comuni definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l’UE deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata. Le Azioni Comuni vincolavano gli Stati membri. L’azione comune è stata soppressa dal trattato di Amsterdam e sostituita dalle “decisioni” e “decisioni quadro”.

strumenti civili e militari; fra i primi compare il Comitato per gli Aspetti Civili della Gestione delle Crisi (*Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*, d'ora in poi CIV.COM), organo consultivo composto da funzionari provenienti da vari ministeri degli Stati membri.

Muovendo da tale iniziativa, attraverso i vertici di Nizza del dicembre 2000 e di Laeken del dicembre 2001, sono stati istituiti nell'ambito del Segretariato del Consiglio nuovi organi, quali il Comitato Politico e di Sicurezza (*Political and Security Committee - P.S.C.*),⁷⁰ il Comitato Militare dell'Unione Europea (*European Union Military Committee*, d'ora in poi E.U.M.C.)¹³⁴ e lo Stato Maggiore Militare dell'Unione Europea (*European Union Military Staff*, d'ora in poi E.U.M.S.),⁷¹ nella quale è inclusa la branca di *intelligence* dell'Unione (*Intelligence Division*).

Il Consiglio Europeo di Tampere, Eurojust, l'Accademia Europea di Polizia e la Police Chiefs Task Force

Allo scopo di “rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità organizzata”, conformemente agli artt. 31 e 34, par. 2, lett. c, della versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea, relativi alla collaborazione tra i ministeri competenti e le autorità giudiziarie dei Paesi membri, nel corso del Consiglio Europeo di Tampere, del 15 e 16 ottobre 1999, è stato deciso di istituire un'unità europea per la collaborazione giudiziaria denominata Eurojust, composta da pubblici ministeri, giudici e/o funzionari di polizia distaccati dagli Stati membri, con il compito di “agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale, di prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base delle analisi effettuate da Europol, nonché di cooperare strettamente con la Rete Giudiziaria Europea”⁷². Su tali presupposti poggia, dunque, la Decisione del Consiglio, 2002/187/G.A.I. del 28 Febbraio 2002, con la quale, allo scopo

70. Il PSC, come previsto dalla Decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001 (2001/78/PESC), è responsabile della pianificazione delle reazioni della UE alle crisi rilevanti per la PESC. Nell'esercitare il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi, il PSC coordina vari gruppi di lavoro nelle aree PESC e PESD. ¹³⁴ L' EUMC, composto dai Capi di Stato Maggiore della Difesa dei Paesi Membri rappresentati dai loro delegati militari (MILREP) e sottoposto al PSC, fornisce consulenza ed assistenza nelle questioni militari, inclusa la gestione delle crisi, in sostegno della PESC. Assume inoltre la direzione delle attività militari di competenza della UE.

71. Fra le funzioni dello EUMS, come previsto dalla Decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001 (2001/80/PESC), risaltano quelle di *early warning*, *situation assessment* e *strategic planning*. L'EUMS è dunque la principale fonte di competenza militare nell'UE.

72. Punto 46 delle Conclusioni del Consiglio Europeo.

di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, viene istituito Eurojust. Eurojust, operativo dal 6 marzo 2002,⁷³ ha competenza per gli stessi reati per i quali è competente Europol, inclusi fra questi quelli di terrorismo. La sua struttura si avvale di Membri nazionali (soggetti all'ordinamento interno dello Stato di origine, la durata del loro mandato è stabilita da Paese di appartenenza), di un Collegio (composto da tutti i Membri Nazionali e responsabile del funzionamento di Eurojust) e di Corrispondenti Nazionali (ciascuno Stato membro può prevedere uno o più Corrispondenti Nazionali i quali, operando nel Paese che ne ha disposto l'attivazione, agevolano lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali e il Membro Nazionale distaccato presso l'Eurojust). Il Corrispondente Nazionale può costituire un "punto di contatto" della Rete Giudiziaria Europea. Ai sensi dell'art. 11 della Decisione citata, conformemente all'art. 36 par. 2 della versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea, la Commissione risulta pienamente associata ai lavori di Eurojust. Tuttavia, a causa della mancanza di una definizione comune di reato terroristico, il ruolo di Eurojust ed Europol in tale settore è rimasto per lungo tempo limitato, atteso che solo sei fra gli Stati membri prevedevano nelle rispettive legislazioni il "crimine di terrorismo".

A Tampere, il Consiglio europeo ha stabilito, inoltre, l'istituzione di "*una accademia europea di polizia per la formazione degli alti funzionari incaricati dell'applicazione della legge*".

Con la Decisione del Consiglio 2000/820/G.A.I., in data 22 dicembre 2000, è stata, pertanto, istituita l'Accademia Europea di Polizia (C.E.POL.), le cui materie di studio comprendono le attività anti-terrorismo. In occasione di tale Consiglio è stata, quindi, costituita una *Task Force* dei Capi delle Polizie europee, la *Police Chiefs Task Force*, con lo scopo di incrementare, in collaborazione con Europol, lo scambio di esperienze, metodiche ed informazioni in ordine alle tendenze della criminalità organizzata transnazionale e predisporre adeguate misure operative di contrasto. La prima riunione della *Task Force* è avvenuta nell'aprile 2000; a questa hanno fatto seguito periodiche riunioni semestrali. Nel marzo 2004, nel corso della riunione di Dublino è stato deciso di proporre la *Police Chiefs Task Force* al coordinamento operativo e preventivo delle misure antiterrorismo in funzione di una attività di *intelligence* proattiva.

73. Esisteva in precedenza un organismo provvisorio denominato Pro-Eurojust costituito nel marzo 2001. Una riunione per ogni presidenza della UE.

Il Consiglio europeo di Tampere ha, infine, posto le basi di una politica comune in materia di asilo e di immigrazione, predisposto l'armonizzazione delle procedure di controllo alle frontiere, migliorato la cooperazione fra le forze di polizia, imprimendo ulteriore *input* ai lavori preparatori finalizzati a realizzare una più ampia cooperazione giudiziaria fondata sul reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie e delle sentenze.

Nel 1999, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam,⁷⁴ è stata adottata dal Consiglio la Raccomandazione del 9 dicembre 1999, relativa alla cooperazione nella lotta contro il finanziamento dei gruppi terroristici.

Le Decisioni Quadro del 2002 nr 475-584 -465 /G.A.I.

In particolare, il Consiglio, in data 13 giugno 2002, a Lussemburgo, ha adottato, in proposito, tre importanti decisioni quadro.

La prima, la Decisione quadro 2002/475/G.A.I., sulla lotta al terrorismo, della quale si è detto nel Capitolo II, prevede che i reati terroristici, i reati riconducibili a un'organizzazione terroristica ed i reati connessi ad attività terroristiche, l'istigazione, il concorso ed il tentativo, siano puniti da ciascuno Stato membro con sanzioni penali "effettive, proporzionate e dissuasive". La decisione dispone, inoltre, che, ai fini dell'estradizione degli autori, i reati terroristici non possano essere considerati reati politici, reati riconducibili ad un reato politico o reati ispirati da motivazioni politiche.

La seconda, la Decisione quadro 2002/584/G.A.I., relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, prevede, in luogo dell'estradizione, l'adozione di una procedura di "consegna semplificata" delle persone colpite da provvedimenti restrittivi della libertà emessi dalle Autorità Giudiziarie dei Paesi membri.

Al punto 35 delle conclusioni del Consiglio di Tampere, era stato, infatti, stabilito che il riconoscimento reciproco delle decisioni delle autorità giudiziarie dovesse diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria tanto in materia civile quanto in materia penale. In tale occasione era stato ritenuto opportuno abolire, tra gli Stati membri, la procedura formale di estradizione con riferimento alle persone che si sottraggono ad una condanna definitiva, nonché di accelerare tali procedure nei confronti delle persone indagate.

74. Il trattato di Amsterdam è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

La nuova disciplina prevede un “meccanismo di consegna semplificato” che coinvolge esclusivamente le autorità giudiziarie degli Stati membri. Il Mandato di Arresto Europeo (d’ ora in poi M.A.E.) viene, infatti, emesso dall’autorità giudiziaria di uno Stato membro con riferimento a fatti puniti con “una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà” di durata massima non inferiore a dodici mesi, ovvero a fronte di condanne a pene o misure di sicurezza privative della libertà di durata non inferiore a quattro mesi.

Danno luogo al MAE trentadue ipotesi di reato, compresa fra queste quella di “terrorismo” punite dallo Stato emittente con una pena o con una misura di sicurezza privativa della libertà, di durata massima uguale o superiore a tre anni.

Il Mandato di Arresto Europeo avrebbe dovuto essere adottato dai venticinque Paesi membri entro il 1° gennaio 2004.

In Germania l’applicazione del M.A.E. è stata demandata alla legge 21 aprile 2004. Il provvedimento legislativo in questione non ha, tuttavia, superato il vaglio della Corte Costituzionale che, nel procedimento a carico di Mamoun Darkazanli, con sentenza in data 18 luglio 1995, lo ha dichiarato incostituzionale, in quanto incapace di offrire adeguata protezioni ai cittadini tedeschi da eventuali arbitrii contenuti nella richiesta formulata da parte di altri Paesi dell’Unione.⁷⁵

In Italia il M.A.E. ha trovato attuazione nel primo semestre del 2005, in forza della legge 12 aprile 2005, n. 69.

La terza, Decisione quadro, la 2002/465/G.A.I., relativa alle squadre investigative comuni (*Joint Investigation Teams*), prevede che le autorità competenti di due o più Stati membri possano costituire, mediante uno specifico accordo, per uno scopo determinato e con durata limitata nel tempo (prorogabile con l’accordo delle Parti), una squadra investigativa comune per svolgere talune indagini nei rispettivi Stati. La composizione della squadra è indicata nell’accordo.

75. Mamoun Darkazanli, cittadino tedesco di origini siriane, era stato colpito da un Mandato di arresto europeo emesso dal giudice Baltasar Garzon. Secondo il magistrato spagnolo, Darkazanli sarebbe l’ufficiale di collegamento di Osama bin Laden in Germania. Arrestato nell’ottobre 2004 ad Amburgo, Darkazanli ha negato le accuse di terrorismo, ammettendo però di aver conosciuto di vista tre dei piloti suicidi dell’11 settembre, l’egiziano Mohammed Atta, il cittadino degli Emirati arabi uniti Marwan Al-Shehhi ed il libanese Ziad Jarrah, tutti componenti della cellula integralista islamica in passato attiva ad Amburgo. Dopo l’interrogatorio, il Tribunale di Amburgo (nord) e le autorità tedesche avevano autorizzato l’extradizione di Darkazanli in Spagna, ma, nel novembre 2004, a seguito del ricorso presentato da Darkazanli, la Corte costituzionale aveva sospeso la procedura di estradizione in attesa della decisione.

I Paesi che hanno istituito la squadra possono consentire la partecipazione alle indagini di rappresentanti di Stati terzi, quali ad es. gli U.S.A., peraltro, espressamente citati nella Decisione quadro. La squadra investigativa è composta da un direttore, che rappresenta le Autorità dello Stato membro nel cui territorio la squadra interviene, da personale degli organi investigativi dello Stato in cui si sviluppano le attività e da membri distaccati che provengono dai Paesi che hanno aderito alla costituzione della squadra differenti da quello che esercita la sovranità sul territorio di intervento. La prima squadra investigativa comune è stata formata da Francia e Spagna il 9 settembre 2004, a seguito degli attentati di Madrid.

Alle Decisioni citate ha fatto seguito la Decisione 2003/48/G.A.I. del Consiglio, del 19 Dicembre 2002, relativa all'applicazione di misure specifiche di cooperazione di polizia e giudiziaria per la lotta al terrorismo a norma dell'art. 4 della Posizione comune 2001/931/P.E.S.C.⁷⁶

Sulla base di tale Decisione, ciascun Paese membro deve designare tra le proprie forze di polizia un servizio specializzato che, nel rispetto della legislazione nazionale, abbia accesso e riunisca tutte le informazioni relative alle indagini penali condotte dalle autorità di polizia nei confronti di reati terroristici in cui risultano implicati persone, gruppi o entità compresi nell'elenco di cui alla citata Posizione comune. Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie ad assicurare che le informazioni raccolte dal servizio specializzato - in particolare: i dati necessari all'identificazione di una persona, di un gruppo o di una entità terroristica; gli atti di indagine e le circostanze specifiche, i collegamenti con altri reati terroristici; le tecnologie di comunicazione usate e la minaccia rappresentata dall'eventuale possesso di armi di distruzione di massa - siano comunicate a Europol tramite l'unità nazionale, per essere da questo elaborate a norma dell'art.10, par. 6, della cosiddetta Convenzione Europol. Gli Stati devono, inoltre, designare un corrispondente nazionale dell'Eurojust per le questioni relative al terrorismo, ovvero una o più autorità competente ad assicurare che, nel rispetto della legislazione nazionale, tale persona o organismo abbia accesso a tutte le informazioni relative a procedimenti penali

76. Art. 4. *“Gli Stati membri si prestano, nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale prevista dal titolo VI del trattato sull'Unione europea, la massima assistenza possibile ai fini della prevenzione e della lotta contro gli atti terroristici. A questo scopo, per quanto riguarda le indagini e le azioni penali condotte dalle loro autorità nei confronti di persone, gruppi ed entità di cui all'allegato, essi si avvalgono appieno, su richiesta, dei poteri di cui dispongono in virtù di atti dell'Unione europea e di altri accordi, intese e convenzioni internazionali vincolanti per gli Stati membri”.*

avviati dall'Autorità Giudiziaria per reati di terrorismo nei quali siano coinvolti persone, gruppi o entità presenti nell'elenco. I Paesi membri devono, infine, assicurare che Europol e Eurojust possano interfacciarsi nello scambio dei dati ricevuti, adottare le misure necessarie per garantire che le richieste di assistenza giudiziaria e di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni giudiziarie presentate da uno Stato membro, con riferimento ai reati in questione, siano trattate con urgenza e in modo prioritario, nonché garantire che qualsiasi informazione, contenuta in documenti, fascicoli, dati, oggetti o altri mezzi di prova, sequestrati o confiscati durante indagini o procedimenti penali collegati a reati terroristici, sia accessibile e posta tempestivamente a disposizione delle autorità degli altri membri nei quali si svolgono o potrebbero essere svolte ulteriori indagini.

d. L'European Security Strategy

Il 12 dicembre 2003, a Bruxelles, il Consiglio Europeo ha formalizzato la Strategia Europea in Materia di Sicurezza (*European Security Strategy*, d'ora in poi E.S.S.). Dopo un preambolo in cui si afferma che l'Europa è oggetto di minacce e sfide in materia di sicurezza e che nessun Paese è in grado di affrontare da solo tali complessi problemi del nostro tempo, il Consiglio Europeo ha ritenuto che la U.E. debba essere pronta ad assumere parte della responsabilità relativa alla tutela della sicurezza globale. Il documento identifica ed elenca, quindi, cinque tipologie di minaccia:

- il terrorismo;
- la proliferazione delle armi di distruzione di massa (con particolare riferimento al “più spaventoso degli scenari” cioè l'ipotesi che aggregazioni terroristiche acquisiscano tali armi);
- i conflitti regionali (considerando anche la possibilità che essi conducano al terrorismo);
- i “*failed states*” (anche con riferimento alla minaccia terroristica collegata)
- la criminalità organizzata.

Il contenuto di tale atto, che coincide sostanzialmente con l'impostazione degli U.S.A. in materia, ha sensibilmente facilitato la collaborazione tra le due sponde dell'Oceano Atlantico.

Nel dicembre 2003 è stato, inoltre, raggiunto un accordo sulla costituzione di una cellula di pianificazione e comando della U.E. presso lo SHAPE (*Supreme Headquarters*

Allied Powers Europe), il quartier generale europeo della N.A.T.O., e di una cellula autonoma permanente presso lo Stato Maggiore della U.E. (E.U.M.S.) per le operazioni che non coinvolgono la N.A.T.O. È stato, quindi, previsto l'impiego di un ufficiale di collegamento della NATO presso la U.E.

Il Consiglio europeo, nella riunione di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004, ha stabilito che la costituzione della cellula autonoma permanente debba avvenire entro il 1° gennaio 2006.

Sempre nel mese di dicembre, in conclusione del semestre di presidenza italiano, si è tenuta a Roma la prima riunione dei presidenti dei Comitati Parlamentari di Controllo dei Servizi di informazione e di sicurezza dei Paesi membri.

e. Le sentenze Kadi: la cristallizzazione del rapporto tra il diritto internazionale e il diritto dell'unione europea

La sentenza della Corte di giustizia nel caso *Kadi* (3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi* e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea) sarà verosimilmente ricordata in virtù del suo accentuato significato politico piuttosto che per la limpidezza della sua linea argomentativa.

Essa ha annullato due sentenze del Tribunale di Primo Grado (21 settembre 2005, causa T-315/01, *Kadi* c. Consiglio e Commissione, e 21 settembre 2005, causa T-306/01, Yusuf e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione) che avevano inaugurato una linea giurisprudenziale del Tribunale tendente a limitare il sindacato di validità di atti comunitari che hanno disposto sanzioni nei confronti di individui sospettati di contiguità con gruppi terroristici.

Il Tribunale, in particolare, aveva ritenuto di non poter accertare il rispetto dei diritti fondamentali tutelati nell'ordinamento comunitario da parte di un regolamento comunitario adottato in attuazione della ris. 1267 (1999) del Consiglio di sicurezza ed aveva invece sindacato direttamente, in maniera invero scarsamente incisiva, la legittimità della risoluzione alla luce dei principi di diritto cogente.

Nella sentenza *Kadi*, la Corte ha rovesciato completamente tali conclusioni. Essa ha ritenuto, senza peraltro indicarne i motivi, di non poter sindacare la legittimità della risoluzione delle Nazioni Unite, ma ha invece ammesso il sindacato di validità del

regolamento comunitario alla luce dei principi che assicurano la tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario.

Tale punto di vista, peraltro, ricade nella giurisprudenza quasi costante della CGUE: non ha giurisdizione su atti esterni, anche direttamente applicati e/o applicabili nel territorio dell'Unione, ma si riserva un vaglio di legittimità, analogo a quello di costituzionalità, oltre che di legittimità amministrativa, degli atti interni.

Nel merito, quindi, essa ha accertato la violazione del diritto alla difesa, di quello alla tutela giurisdizionale effettiva e del diritto di proprietà e ha disposto l'annullamento del regolamento nei confronti dei ricorrenti.

Infatti in sede di appello contro la (duplice) decisione del Tribunale, la Corte di Giustizia ha pronunciato la sentenza del 3 settembre 2008, con la quale, per un verso, sono stati riaffermati a vantaggio dei soggetti ricorrenti i diritti e principi "costituzionali" fondamentali dell'ordinamento europeo; e, per l'altro, su un piano più generale, si è fornita una ricostruzione dei rapporti tra ordinamento internazionale e ordinamento comunitario, e una implicita se non addirittura esplicita definizione dei tratti essenziali di quest'ultimo, sostanzialmente opposta rispetto al semplicistico e inaccettabile modello proposto dal Tribunale.

Nella sentenza del 3 settembre 2008 la Corte di Giustizia ha infatti ricordato, anzitutto, che *«la Comunità è una comunità di diritto nel senso che né i suoi Stati membri né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale fondamentale costituita dal Trattato CE»*, precisando chiaramente che *«un accordo internazionale non può pregiudicare il sistema delle competenze definito dai Trattati e, di conseguenza, l'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario di cui la Corte di giustizia assicura il rispetto in forza della competenza esclusiva di cui essa è investita»* (competenza già in passato considerata «come facente parte dei fondamenti stessi della Comunità»).

Ribadito poi che, *«secondo una costante giurisprudenza, i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto di cui la Corte garantisce l'osservanza»*, e che *«emerge altresì dalla giurisprudenza della Corte che il rispetto dei diritti dell'uomo rappresenta una condizione di legittimità degli atti comunitari?»*, la Corte è giunta alla conclusione secondo cui *«gli obblighi imposti da un accordo internazionale non possono avere l'effetto di compromettere i principi costituzionali del Trattato C.E., tra i quali vi è il principio secondo cui tutti gli atti comunitari devono rispettare i*

diritti fondamentali, atteso che tale rispetto costituisce il presupposto della loro legittimità, che spetta alla Corte controllare nell'ambito del sistema completo di mezzi di ricorso istituito dal Trattato stesso».

Di conseguenza, la Corte annullava il regolamento impugnato nella parte relativa ai ricorrenti, consentendo al contempo un mantenimento provvisorio dei suoi effetti per un periodo non eccedente i tre mesi, così da lasciare agli organi competenti il tempo per adottare, ove lo reputassero necessario, nuovi provvedimenti (e ciò in quanto, come osservava la Corte, «l'annullamento ... del regolamento controverso con effetto immediato [avrebbe potuto] arrecare un pregiudizio grave ed irreversibile all'efficacia delle misure restrittive imposte da tale regolamento e che la Comunità è tenuta ad attuare, dal momento che, nel lasso di tempo che precede la sua eventuale sostituzione con un nuovo regolamento, il sig. Kadi e la Al Barakaat [avrebbero potuto] assumere provvedimenti per evitare che possano esser loro nuovamente applicate misure di congelamento di capitali»).

Sullo sfondo, chiaramente, vi era la constatazione che il regolamento controverso veniva annullato, nella parte in cui riguardava i ricorrenti, solo «per una violazione di principi applicabili nell'ambito della procedura seguita nell'adottare le misure restrittive introdotte dal regolamento stesso», sicché non era «da escludere che, nel merito, [potesse] comunque rivelarsi giustificata l'applicazione di tali misure ai ricorrenti?».

Mentre con riguardo al nucleo delle questioni di principio la sentenza della Corte del 3 settembre 2008 è stata dunque risolta e ampiamente risolutiva, dal punto di vista degli effetti pratici in capo al ricorrente essa non lo è stata affatto.

Al fine di conciliare le contrapposte esigenze di segretezza di alcune informazioni e di pieno controllo giurisdizionale sulle “sanzioni” si riteneva di dover mettere a punto un meccanismo secondo il quale, in presenza di informazioni ritenute non comunicabili agli interessati da parte del Comitato per le sanzioni, del Consiglio e/o della Commissione, si riconoscesse tuttavia al giudice il diritto di accesso alle informazioni in questione, in tal modo parzialmente “compensando” (su un piano “oggettivo”) la compressione del diritto soggettivo di difesa che invece, necessariamente, deriverebbe dalle “reticenze informative” mantenute nei confronti dei destinatari delle misure.

Analogo discorso è stato fatto dal legislatore nazionale, con la 124/07 in tema di informazioni classificate, che debbono essere rese note al giudice, con le garanzie di riservatezza necessarie, ad eccezione del segreto di Stato che, se opposto e confermato, è di competenza esclusiva della Corte Costituzionale.

Alcune settimane dopo l'adozione di tale meccanismo, il nuovo regolamento del 28 novembre 2008 è stato impugnato da *Kadi*, tramite ricorso depositato presso il Tribunale il 26 febbraio 2009.

Tra i motivi addotti, ancora una volta, la violazione dei diritti di difesa e del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, e la restrizione sproporzionata del diritto di proprietà.

Questa volta il Tribunale ha accolto “in pieno” con la sentenza del 30 settembre 2010 *Kadi/Commissione* (T-85/09) le censure del ricorrente, facendo tesoro della sentenza della Corte del 3 settembre 2008 e sviluppandone con estremo (e a tratti eccessivo) rigore le statuizioni di principio, giungendo a disporre l'annullamento del regolamento impugnato. Annullamento poi confermato, con la sentenza del 18 luglio 2013, dalla Corte, la quale ha però censurato in diversi punti il percorso argomentativo e le prese di posizione del Tribunale, allineandosi così almeno in parte all'impostazione alquanto “compromissoria” che era stata proposta.

LEGISLAZIONE ANTITERRORISMO IN ITALIA

1. La legislazione anteriore all'11 Settembre 2001

A partire dalla seconda metà degli anni Cinquanta, l'Italia è stata costretta confrontarsi in modo più o meno costante con il fenomeno terroristico che, dopo aver assunto, inizialmente, la veste dell'indipendentismo altoatesino si è per lungo tempo manifestato in forma eversiva e rivoluzionaria.

Negli anni Settanta-Ottanta, al considerevole aumento dei delitti contro la persona realizzati con metodi terroristici per finalità eversive, il legislatore italiano reagì introducendo nel codice penale, per mezzo dell'art. 2 della legge 6 febbraio 1980 n. 15,⁷⁷ il delitto di "attentato per finalità terroristiche o di eversione" (art. 280 c.p.), diretto a punire più duramente i delitti contro la vita o l'incolumità della persona posti in essere con i predetti scopi.

Con l'art. 3 della stessa legge, accanto al reato di "associazione sovversiva" (art. 270 c.p.), destinato a punire il fatto di promuovere, costituire, organizzare, dirigere o partecipare ad associazioni dirette a stabilire in modo violento la dittatura o a sopprimere violentemente una classe sociale o a sovvertire violentemente l'ordinamento economico o sociale dello Stato, veniva collocato il reato di "associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico" (art. 270-bis c.p.), destinato a perseguire le condotte sopra descritte ogni qual volta fossero riferibili ad associazioni intenzionate a compiere di atti di violenza per scopi di eversione dell'ordine democratico.

Pochi giorni dopo il "sequestro Moro" (16 marzo 1978), con il decreto legge 21.03.1978, n. 59, convertito nella legge 18 maggio 1978, n. 191,⁷⁸ venne introdotto nel codice penale il delitto di "sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione" (art. 289-bis c.p.).

77. Art. 2 legge 6 febbraio 1980 n. 15, "Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e la sicurezza pubblica".

78. Legge 18 maggio 1978 n. 191, recante norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi delitti.

L'azione di contrasto del terrorismo, in quegli anni, si era, inoltre, incentrata sulla creazione di una legislazione “premiata” volta a favorire la dissociazione e la collaborazione dei soggetti indagati o condannati per tali crimini.

L'art. 4 della legge 15/1980, aveva, d'altra parte, già previsto un considerevole “sconto” di pena nei confronti del concorrente in un reato terroristico che, dissociandosi dagli altri, si fosse adoperato per evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori, oppure avesse *“concretamente aiutato l'autorità di polizia e la polizia giudiziaria nella raccolta di prove decisive per l'individuazione o la cattura dei concorrenti?”*.

A tale disposizione avevano fatto seguito gli artt. 1, 2 e 3 della legge 29 maggio 1982, n. 304, destinati ad introdurre talune ipotesi di non punibilità ed alcune circostanze attenuanti applicabili a terroristi “dissociati” e “collaboranti”; disposizioni a loro volta seguite dalla normativa di carattere speciale e temporaneo prevista dalla legge 18 febbraio 1987, n. 34 (Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo), con la quale veniva offerta una dettagliata nozione di “condotta di dissociazione”.

L'art. 1 considerava, infatti “dissociato” chi, essendo imputato o condannato per reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione, avendo definitivamente abbandonato l'organizzazione o il movimento al quale apparteneva, avesse ammesso le attività effettivamente svolte, posto in essere comportamenti oggettivamente ed univocamente incompatibili la permanenza del vincolo associativo, nonché ripudiato il ricorso alla violenza come metodo di lotta.

Il terrorismo “internazionale” non era, tuttavia, ancora disciplinato dalla legislazione italiana, che sino a tale momento si era trovata ad affrontare episodi di terrorismo di carattere interno o, al più, transnazionale, in genere legati alla “Questione palestinese”.

Tale tipologia di terrorismo aveva, infatti, interessato il Paese, in modo violento, solo inizialmente, manifestandosi nel prosieguo con una serie di attività di supporto logistico e finanziario, quali la falsificazione di documenti, l'immigrazione clandestina, il traffico di armi ed esplosivi ed il traffico di stupefacenti, destinate a sostenere le azioni terroristiche compiute in altri Stati.

La Corte di Cassazione aveva, peraltro, più volte escluso l'applicabilità dell'art. 270-bis c.p., nella sua formulazione originaria, alle organizzazioni che si riproponevano il compimento di attentati terroristici all'estero⁷⁹.

79. In tal senso Cass. pen., Sez. VI, 30.01.96, n. 561; Cass. pen., Sez. VI, 01.03.1996, n. 973.

2. La legislazione dopo l'11 settembre 2001

Dopo la ratifica delle principali Convenzioni internazionali promosse dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea, a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001, il Governo italiano, ha varato, in via d'urgenza, il decreto legge 28 settembre 2001, n. 353, convertito con modificazioni nella legge 27 novembre 2001, n. 415, recante "disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talebani", destinato a perseguire penalmente e a rendere nulli gli atti compiuti in violazione degli artt. 2, 4, 5 e 8 del Regolamento (C.E.) n. 467/2001 del Consiglio, in data del 6 marzo 2001, con il quale veniva data esecuzione alle Risoluzioni 1267/1999 e 1333/2000 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite relative al divieto di esportazione di talune merci e servizi in Afghanistan, all'inasprimento dei divieti di volo dei vettori di proprietà o a disposizione dei Talebani, nonché al congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie di questi ultimi.

La normativa in questione è stata seguita dal decreto Legge 18 ottobre 2001, n. 374, recante "disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale", convertito con modificazioni nella legge 15 dicembre 2001, n. 438, che ha modificato la rubrica dell'art. 270-bis del codice penale, aggiungendo al termine "terrorismo" l'espressione "anche internazionale".

La portata sanzionatoria della norma è stata, così, estesa anche agli atti rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.

Nella sua nuova formulazione l'art. 270-bis recita infatti: "*Chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni. Chiunque partecipa a tali associazioni è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.*

Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione e un organismo internazionale (...)".

La norma si limita, tuttavia, a precisare che tali associazioni si propongono il compimento di "atti violenti con finalità di terrorismo", senza offrire alcuna indicazione in ordine al significato di tale espressione.

Quanto sopra ha dato origine a non poche difficoltà interpretative ogni qual volta è divenuto necessario ricondurre talune condotte poste in essere nei confronti di Stati esteri

alla nuova fattispecie criminosa, come testimoniano le differenti posizioni assunte dai G.I.P. dei Tribunale di Milano, Bergamo e Brescia, in ordine alle vicende delle “cellule” islamico-fondamentaliste operanti nell’ambito delle moschee di Milano e Cremona.

D’altra parte, la possibilità di ricondurre all’ art. 270-bis c.p. attività meramente logistiche quali, ad esempio, il sostegno di strutture di addestramento paramilitare site in zone mediorientali, ed il reclutamento di volontari destinati a combattere in Iraq ha dato luogo a differenti correnti di pensiero anche all’interno dello stesso Tribunale di Milano.

Secondo alcuni, la condotta in questione risultava, infatti, sufficiente ad integrare il reato di cui all’art. 270-bis c.p., poiché il reclutamento e l’invio di combattenti privi della cittadinanza irachena e, dunque, estranei all’obbligo di difesa della patria, non poteva che essere ricondotta alla “strategia politico-terroristica ispirata da *Al Qaeda* e dai gruppi regionali ad essa affiliati” e come tale caratterizzata dalle finalità terroristiche richieste dalla norma.

Secondo la giurisprudenza le finalità di terrorismo possono, infatti, contraddistinguere anche le organizzazioni che si rivolgono nei confronti di soggetti diversi dallo Stato italiano, siano questi collocati sul territorio nazionale o all’estero, mentre le finalità di eversione dell’ordine democratico possono caratterizzare esclusivamente le associazioni che si rivolgono contro l’ordinamento democratico del nostro Paese, atteso che il giudice italiano non può essere chiamato a pronunciarsi in ordine alla democraticità dell’assetto istituzionale di uno Stato estero⁸⁰.

Secondo altri, le predette attività potevano integrare gli estremi del reato in questione solo nel caso in cui gli atti di ostilità posti in essere, all’estero, dai “combattenti” fossero stati caratterizzati dall’uso della violenza nei confronti della popolazione civile o di altri soggetti protetti, così da poter essere considerati di natura “terroristica” sotto il profilo del diritto internazionale⁸¹.

Un altro Giudice ancora, muovendo dall’assunto che *“le attività violente o di guerriglia poste in essere nell’ambito di contesti bellici, anche se poste in essere da forze armate diverse da quelle istituzionali, non possono essere perseguite neppure sul piano del diritto internazionale a meno che [...] non venga violato il diritto internazionale umanitario”*, ha ritenuto che le attività di tipo

80. V. Ordinanza di custodia cautelare in carcere pronunciata dal Giudice delle Indagini Preliminari del Tribunale di Milano nel procedimento penale r.g.n.r. n. 5236/02.

81. V. Sentenza pronunciata in data 19 aprile 2003 dal Tribunale di Milano, Sez. XI Penale, nel proc. pen. r.g.n.r. n. 5236/02.

terroristico rilevanti e dunque perseguibili sul piano del diritto internazionale siano unicamente quelle *“dirette a seminare terrore indiscriminato nei confronti della popolazione civile in nome di un credo ideologico o religioso, ponendosi, dunque, come delitti contro l’umanità”*.

Sulla base di tali considerazioni il Giudice in questione, riproponendo la distinzione fra atti terroristici e atti di guerriglia, ha, pertanto, ritenuto di non poter ricondurre l’arruolamento ed il supporto logistico all’art. 570-bis, in assenza della prova *“che tali strutture paramilitari prevedessero la concreta programmazione di obiettivi trascendenti attività di guerriglia da innescare in detti o in altri prevedibili contesti bellici e dunque incasellabili nell’ambito delle attività di tipo terroristico”* poiché *“l’estendere tale tutela penale anche agli atti di guerriglia, per quanto violenti, posti in essere nell’ambito di conflitti bellici in atto in altri Stati ed a prescindere dall’obiettivo preso di mira, porterebbe inevitabilmente ad un’ingiustificata presa di posizione per una delle forze in campo”*.

Alle divergenze descritte ha, inizialmente, sopperito la Corte di Cassazione indicando quale riferimento ermeneutico i principi di diritto interno, il diritto internazionale nonché il diritto dell’Unione Europea ed in particolare la Decisione quadro 2002/475/G.A.I. del Consiglio in data 13 giugno 2002 sulla lotta contro il Terrorismo, nella quale, come già si è detto, è stata offerta una nozione “comune” di reato con finalità di terrorismo.

La Corte ha, infatti, specificato che la definizione di “finalità di terrorismo” e l’elenco delle condotte che, se compiute, con tale finalità, possono essere considerati atti terroristici, contenute nelle decisione quadro citata, possono essere utilizzate dall’interprete ai fini della configurazione del delitto di cui all’art. 270-bis c.p., essendo idonee a definire in margini di tale fattispecie criminosa.

La legge 438/2001, ha, quindi, inserito nel codice penale l’art. 270-ter (Assistenza agli associati), destinato a punire chiunque, al di fuori delle ipotesi di concorso o favoreggiamento, dia rifugio o fornisca vitto, ospitalità, mezzi di trasporto o strumenti di comunicazione a coloro partecipano alle associazioni sovversive o con finalità di terrorismo internazionale o di eversione dell’ordinamento democratico. Sulla base di tale disposizione non risulta, tuttavia, perseguibile chi abbia agito in favore di un prossimo congiunto.

Dal punto di vista processuale, la legge in questione ha modificato i termini di cui all'art. 407 c.p.p., concernenti la durata massima delle indagini preliminari, elevandoli per i reati di terrorismo da 18 a 24 mesi.

Il provvedimento ha, inoltre, esteso ai delitti di cui all'art. 270-bis le disposizioni relative alle intercettazioni e alle perquisizioni previste dagli artt. 13 e 25-bis del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata), nonché la possibilità di effettuare attività sotto copertura alle indagini finalizzate al contrasto del terrorismo.

Il testo dell'art. 226 delle norme di attuazione al codice di procedura penale, in materia di intercettazioni preventive, è stato, quindi, riformulato come segue: *“Il Ministro dell'interno o, su sua delega, i responsabili dei servizi centrali di cui all'articolo 12 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, nonché il questore o il comandante provinciale dei Carabinieri e della Guardia di finanza, richiedono al procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto in cui si trova il soggetto da sottoporre a controllo ovvero, nel caso non sia determinabile, del distretto in cui sono emerse le esigenze di prevenzione, l'autorizzazione all'intercettazione di comunicazioni o conversazioni, anche per via telematica, nonché all'intercettazione di comunicazioni o conversazioni tra presenti anche se queste avvengono nei luoghi indicati dall'articolo 614 del codice penale), quando sia necessario per l'acquisizione di notizie concernenti la prevenzione di delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale per i quali la legge stabilisce la reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci, nonché ai delitti di partecipazione ad associazioni di tipo sovversivo (art. 270, co. 3 c.p.) o banda armata (art. 306, co. 2 c.p.), di cui all'articolo 407 comma 2 lettera a) n. 4 e 51 comma 3-bis del codice. Il Ministro dell'interno può altresì delegare il Direttore della Direzione investigativa antimafia limitatamente ai delitti di cui all'articolo 51 comma 3-bis del codice.*

Il Procuratore della Repubblica, qualora vi siano elementi investigativi che giustifichino l'attività di prevenzione e lo ritenga necessario, autorizza l'intercettazione per la durata massima di giorni quaranta, prorogabile per periodi successivi di giorni venti ove permangano i presupposti di legge. L'autorizzazione alla prosecuzione delle operazioni è data dal pubblico ministero con decreto motivato, nel quale deve essere dato chiaramente atto dei motivi che rendono necessaria la prosecuzione delle operazioni.

Delle operazioni svolte e dei contenuti intercettati è redatto verbale sintetico che, unitamente ai supporti utilizzati, è depositato presso il procuratore che ha autorizzato le attività entro cinque giorni dal

termine delle stesse. Il Procuratore, verificata la conformità delle attività compiute all'autorizzazione, dispone l'immediata distruzione dei supporti e dei verbali.

Con le modalità e nei casi di cui ai commi 1 e 3, può essere autorizzato il tracciamento delle comunicazioni telefoniche e telematiche, nonché l'acquisizione dei dati esterni relativi alle comunicazioni telefoniche e telematiche intercorse e l'acquisizione di ogni altra informazione utile in possesso degli operatori di telecomunicazioni.

In ogni caso gli elementi acquisiti attraverso le attività preventive non possono essere utilizzati nel procedimento penale, fatti salvi i fini investigativi. In ogni caso le attività di intercettazione preventiva di cui ai commi precedenti, e le notizie acquisite a seguito delle attività medesime, non possono essere menzionate in atti di indagine né costituire oggetto di deposizione né essere altrimenti divulgate”.

La legge 438/2001 ha, quindi, abrogato ogni altra disposizione concernente le “intercettazioni preventive”, disponendo che le intercettazioni di comunicazioni telefoniche e telematiche di cui all'articolo 226 citato, così come sostituito dal comma 1, siano eseguite con impianti installati presso la Procura della Repubblica o presso altre strutture idonee, individuate dal Procuratore della Repubblica concedente l'autorizzazione.

Il provvedimento tutela, inoltre, la segretezza delle indagini, punendo chiunque divulghi a persone non autorizzate o pubblici, anche solo parzialmente, il contenuto delle intercettazioni, come pure chi, nel corso di operazioni sotto copertura, riveli indebitamente o divulghi i nomi degli ufficiali o degli agenti di polizia giudiziaria impegnati nelle stesse; sempre che il fatto non costituisca un più grave reato.

La nuova formulazione ha, tuttavia, suscitato ampie critiche in dottrina per la sua eccessiva ampiezza e per la scarsa possibilità di controllo da parte della magistratura.

La legge ha, infine, modificato l'art. 18, comma 1, n. 1, della legge 152/1975, in materia di ordine pubblico, estendendo ai reati di terrorismo le disposizioni riguardanti le misure di prevenzione previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, con riferimento ai reati di mafia.

A fronte di quanto sopra la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza e l'obbligo di soggiorno, nonché il sequestro e la confisca di eventuali beni, trovano applicazione anche nei confronti di coloro che, operando in gruppo o isolatamente, pongono in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato mediante la realizzazione di uno dei reati previsti dal capo I, titolo VI, libro II del codice

penale (Delitti di comune pericolo mediante violenza) o dagli artt. 284 c.p. (Insurrezione armata contro i poteri dello Stato), 285 c.p. (Devastazione, saccheggio e strage), 286 c.p. (Guerra civile), 306 c.p. (Banda armata: formazione e partecipazione), 438 c.p. (Epidemia), 439 c.p. (Avvelenamento di acque o sostanze alimentari), 605 c.p. (Sequestro di persona) e 630 c.p. (Sequestro di persona a scopo di estorsione), nonché ai reati commessi con finalità di terrorismo anche internazionale. Le misure di sicurezza possono, inoltre, essere applicate agli istigatori, ai mandanti ed ai finanziatori di organizzazioni o attività terroristiche.

3. La legge 14/12/2001 n. 431

Con il Decreto Legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito con modificazioni nella legge 14 dicembre 2001, n. 431, recanti misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale, è stato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Comitato di Sicurezza Finanziaria (C.S.F.).

Il Comitato è presieduto dal Direttore Generale del Tesoro e si compone di 11 membri nominati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze sulla base delle designazioni operate dai Ministri dell'interno, della Giustizia, degli Affari Esteri, dalla Banca d'Italia, dalla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CON.SOB.) e dall'Ufficio Italiano Cambi (U.I.C.), oggi Gruppo di Azione Finanziaria (G.A.F.I.). Del Comitato fanno parte un dirigente del Ministero dell'Economia e Finanze, un Ufficiale della Guardia di Finanza, un ufficiale/funziionario della Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.), un Ufficiale dell'Arma dei Carabinieri ed un rappresentante della Direzionale Nazionale Antimafia.

Al C.S.F. compete, sia l'attuazione delle misure di congelamento, adottate dall'Unione Europea nei confronti delle disponibilità economiche e finanziarie delle organizzazioni terroristiche, sia l'applicazione delle sanzioni previste nei confronti degli intermediari.

In particolare, il Comitato di Sicurezza Finanziaria svolge funzioni di monitoraggio del sistema nazionale di prevenzione e contrasto del finanziamento del terrorismo, promuove la formazione e l'integrazione delle liste dei soggetti da includere nell'elenco allegato al Regolamento (C.E.) 2580/2001, di cui si è detto nel Capitolo III.

Il CSF può, inoltre, trasmettere dati e notizie al RIS (Reparto Informazioni e sicurezza, S.M.D.) ed ai Servizi di informazione e sicurezza (A.I.S.I. e A.I.S.E.) per le attività di loro competenza; può richiedere informazioni alle amministrazioni; può demandare specifici accertamenti al Gruppo di Azione Finanziaria (G.A.F.I.), alla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CON.SOB.) ed al Nucleo Speciale di Polizia Valutaria della Guardia di Finanza, come pure richiedere direttamente a quest'ultima lo sviluppo di attività informative.

Il Comitato stabilisce, inoltre, i necessari collegamenti con gli organismi che svolgono analoghe funzioni negli altri Paesi allo scopo di contribuire al coordinamento internazionale, anche alla luce delle decisioni assunte dal Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (G.A.F.I.).

L'art. 2 della legge 431/2001 stabilisce, infine, la nullità degli atti compiuti in violazione delle disposizioni relative al divieto di esportazione di beni e servizi o al congelamento di capitali ed altre risorse finanziarie, contenute in regolamenti adottati dal Consiglio dell'Unione Europea, anche in attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

I soggetti indicati in tali regolamenti sono obbligati a comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del tesoro, l'entità dei capitali e delle altre risorse finanziarie oggetto di congelamento, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore di questi ultimi, o, se successiva, dalla data di formazione dei capitali o delle risorse finanziarie.

4. Le modifiche conseguenti alla ratifica delle Convenzioni internazionali ed alle Direttive dell'Unione Europea

Alla normativa citata hanno fatto seguito la legge 14 gennaio 2003, n.7, relativa alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione di New York del 9 dicembre 1999, per la repressione del finanziamento del terrorismo, portante norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

È stato, così, inserito nel testo del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni⁸², l'art. 25-quater destinato a sanzionare la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi conseguenti alla commissione di delitti con finalità di terrorismo o di eversione ovvero per delitti diversi posti in essere in violazione di quanto previsto dall'art. 2 della Convenzione di New York. Il decreto legislativo detta, inoltre, alcune disposizioni relative alla gestione del fondo per le vittime del terrorismo di cui alla legge 20 ottobre 1990, n. 302, e successive modificazioni.

Al provvedimento citato ha fatto seguito il decreto legge 4 febbraio 2003, n.13, convertito con modificazioni nella legge 4 febbraio 2003, n. 56 (Disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata), contenente ulteriori modifiche della legge n. 302/90.

Con la legge 14 febbraio 2003, n. 34, l'Italia ha, quindi, ratificato e dato esecuzione alla "Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante utilizzo di esplosivo" adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, a New York, il 15 dicembre 1997.

È stato, così, modificato il testo dell'art. 280 c.p. (Attentato per finalità terroristiche o di eversione) destinato a perseguire chiunque, per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, attenti alla vita o all'incolumità di una persona, disponendo, all'ultimo comma, la prevalenza delle aggravanti di aver causato lesioni personali gravi e gravissime ovvero la morte di una persona, di cui ai comma 2⁸³ e 4, rispetto ad ogni altra circostanza attenuante, esclusa la minore età e la minima partecipazione nel reato.

La legge ha, inoltre, introdotto nel codice penale la fattispecie di cui all'art. 280-bis (Atto di terrorismo con ordigni micidiali o esplosivi), destinata a perseguire chiunque, con finalità di terrorismo, compia qualsiasi atto diretto a danneggiare cose mobili o immobili altrui, mediante l'uso di dispositivi esplosivi o comunque micidiali. Per dispositivi esplosivi o comunque micidiali devono intendersi le armi e le materie ad esse assimilate indicate nell'articolo 585 c.p. e idonee a causare importanti danni materiali⁸⁴.

82. Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.

83. Se dall'attentato all'incolumità di una persona deriva una lesione gravissima si applica al pena della reclusione non inferiore ad anni diciotto; se ne deriva una lesione grave, si applica la pena della reclusione non inferiore a dodici anni.

84. Art. 585 co. 2: Agli effetti della legge penale per armi si intendono: 1) quelle da sparo e tutte le altre la cui destinazione naturale è l'offesa alla persona; 2) tutti gli strumenti atti ad offendere dei quali è dalla

Se l'attentato è diretto contro la sede della Presidenza della Repubblica, delle Assemblee legislative, della Corte costituzionale, di organi del Governo o comunque di organi previsti dalla Costituzione o da leggi costituzionali, la pena per il reato in questione è aumentata fino alla metà. La pena è, inoltre, aumentata se dal fatto deriva pericolo per l'incolumità pubblica ovvero un grave danno per l'economia nazionale.

Con il decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56, è stata data attuazione della Direttiva 2001/97/C.E. in materia di prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi da attività illecite. Il provvedimento contiene, in primo luogo, un'elencazione degli intermediari abilitati ad effettuare operazioni di trasferimento di denaro contante o titoli al portatore di importo superiore a 12.500 euro⁸⁵ differente a rispetto a quella in precedenza fornita dall'art. 4 della legge n.197/91 (la cosiddetta *legge antiriciclaggio*). L'art. 5 ha, inoltre, dettato alcune disposizioni in tema di collaborazione tra le autorità disponendo, in deroga all'obbligo del segreto d'ufficio, che le autorità di vigilanza di settore siano tenute allo scambio di informazioni con l'Ufficio Italiano Cambi (U.I.C.), sostituito oggi dal Gruppo di Azione Finanziaria (G.A.F.I.).

Le amministrazioni interessate e gli organismi locali delle professioni interessate saranno tenute a fornire allo U.I.C. le informazioni e le altre forme di collaborazione richieste. Le autorità di vigilanza di settore, le amministrazioni interessate e gli organismi locali delle professioni interessate, in deroga al segreto d'ufficio, dovranno informare il G.A.F.I. delle ipotesi di omissione delle segnalazioni di operazioni previste dall'art. 3 della "legge antiriciclaggio", rilevate nei confronti dei soggetti obbligati all'identificazione e alla conservazione delle informazioni.

L'Ufficio Italiano Cambi è stato, infine, autorizzato allo scambio di informazioni ed alla collaborazione con analoghe autorità di altri Stati, anche sulla base della formazione di eventuali protocolli d'intesa.

legge vietato il porto in modo assoluto ovvero senza giustificato motivo (art. 42 T.U. di P.S.) Sono assimilate alle armi le materie esplodenti e i gas asfissianti.

85. Tali soggetti sono le banche, le Poste Italiane S.p.a., gli istituti di moneta elettronica, le società di intermediazione mobiliare (SIM), le società di gestione del risparmio (SGR), le società di investimento a capitale variabile (SICAV), le imprese di assicurazione, agli agenti di cambio, le società fiduciarie, le società che svolgono il servizio di riscossione dei tributi. Le condizioni per l'abilitazione degli intermediari finanziari iscritti nell'elenco generale o speciale previsti dagli artt. 106 e 107 del testo unico bancario e ai soggetti operanti nel settore finanziario iscritti nelle sezioni dell'elenco generale previste dagli articoli 113 e 155, commi 4 e 5, del testo unico bancario e delle relative succursali italiane, sono state successivamente determinate con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 3 febbraio 2006 n. 143.

Al decreto legislativo n. 56/2004 ha fatto seguito il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 3 febbraio 2006, n. 143, contenente il Regolamento in materia di obblighi di identificazione, conservazione delle informazioni a fini antiriciclaggio e segnalazione delle operazioni sospette previsto dagli articoli 3, co. 2, e 8, co. 4, del decreto legislativo 20 febbraio 2004, n. 56.

5. La legge 31/07/2005 n. 155

Dopo gli attentati di Londra del 7 luglio 2005 il Governo con il decreto legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito con modificazioni nella legge 31 luglio 2005, n. 155, ha dettato una serie di nuove disposizioni di carattere emergenziale destinate a completare l'azione di contrasto posta in essere dal nostro Paese.

In particolare, la nuova normativa ha introdotto nel codice penale gli artt. 270-quater e 270quinquies, relativi alle ipotesi di arruolamento e addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale, ponendo in tal modo fine o ogni dubbio o contrasto giurisprudenziale.⁸⁶

L'art. 270-quater c.p. punisce, infatti, chiunque, al di fuori delle ipotesi dell'art. 270 bis, arruoli una o più persone per il compimento di atti di violenza o di sabotaggio dei servizi pubblici essenziali, determinati da finalità di terrorismo, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.

L'espressione "arruolamento" è stata, tuttavia, utilizzata impropriamente dal legislatore avendo una portata più ristretta rispetto al termine "reclutamento" utilizzato dall'art. 4 della L.210/1995, in materia di mercenariato, e dunque più adatto ad essere riferito alle organizzazioni di tipo terroristico. La Corte di Cassazione ha, infatti, negato l'identità di contenuto delle due espressioni sottolineando come l'"arruolamento" individui una dimensione prettamente militare, differente da quella espressa dal termine "reclutamento" (...) "*che, dall'originario significato militare, si è esteso figurativamente sino a comprendere ogni attività di assunzione di persone destinate ad un determinato lavoro o incarico*".

86. Art. 15 legge 31 luglio 2005, n. 155.

La norma intende tuttavia riferirsi a qualsiasi attività di “ingaggio” di persone destinate ad essere utilizzate nelle attività terroristiche sopra descritte.⁸⁷

L’art. 270-quinquies c.p. punisce, invece, chiunque, al di fuori delle ipotesi previste dall’art. 270 bis c.p., addestri o comunque fornisca istruzioni in ordine alla preparazione e all’uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonché di ogni altra tecnica o metodo utilizzabile per il compimento di atti di violenza o di sabotaggio dei servizi pubblici essenziali rivolti contro uno Stato estero, un’istituzione o un organismo internazionale, con finalità di terrorismo. La previsione punitiva è estesa al soggetto addestrato.

È stato, inoltre, introdotto l’art. 270 sexies contenente una definizione di “condotte con finalità di terrorismo” conforme alla definizione di “reato terroristico” offerta dalla Decisione quadro 2002/475/G.A.I. del Consiglio dell’Unione Europea.

Tali sono considerati gli atti che per loro natura o contesto possono arrecare grave danno ad un Paese o a un’organizzazione internazionale, compiuti allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o allo scopo di destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un’organizzazione internazionale, come pure ogni altra condotta definita terroristica o commessa con finalità di terrorismo da convenzioni o da altre norme di diritto internazionale vincolanti per l’Italia.

Dal punto di vista procedurale, la legge n. 155/2005 ha, in primo luogo, ampliato, le ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza, estendendo le previsioni dell’art. 380 c.p.p. ai delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali la legge stabilisce la pena dell’ergastolo ovvero la reclusione non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci⁸⁸.

La legge è, quindi, intervenuta sull’art. 384 c.p.p. autorizzando il Pubblico Ministero ad disporre, anche fuori dai casi di flagranza, il fermo degli indiziati di un “*delitto commesso con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell’ordine democratico*”.

87.E. ROSI, *Le modifiche al diritto penale sostanziale*, in *TERRORISMO INTERNAZIONALE: MODIFICHE AL SISTEMA PENALE E NUOVI STRUMENTI DI PREVENZIONE*, a cura di E. Rosi e S. Scopellitti, Supplemento a *Diritto e Giustizia*, fascicolo 16/2006.

88. Art. 13 legge 31 luglio 2005, n. 155.

L'art. 15 ha, poi, modificato il reato di "istigazione a delinquere" (art. 414 c.p.) disponendo l'aumento della pena edittale ogni qual volta l'istigazione o l'apologia riguardino delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità.

Il provvedimento di legge in esame, noto anche come "*Pacchetto Pisani*", detta, quindi, una nuova serie di disposizioni relative agli strumenti investigativi, alle misure di prevenzione, all'identificazione personale, al potenziamento dell'attività informativa, all'impiego della polizia giudiziaria e della forza pubblica ed al contrasto del finanziamento del terrorismo.

In particolare, l'art. 1 ha esteso alle indagini in materia di terrorismo la disciplina relativa ai "colloqui a fini investigativi", prevista per il contrasto della criminalità organizzata dalla legge n. 354/1975 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), aggiungendo, all'art. 18 bis, il comma 1 bis con il quale viene consentito, al personale di determinati uffici o organismi, impegnato in attività antiterrorismo, di visitare gli istituti penitenziari e di essere autorizzato ad avere colloqui personali con i detenuti⁸⁹.

I "colloqui investigativi" devono essere annotati su uno speciale registro tenuto dalle autorità che li ha autorizzati (il magistrato o il direttore dell'istituto di pena). Le dichiarazioni raccolte in tale sede sono, ovviamente, prive di valenza probatoria contro l'interrogato, mancando le garanzie e le condizioni previste dal codice di procedura penale in ordine all'assunzione della prova.

Se peraltro queste attività non hanno valenza di atti di polizia giudiziaria, di sicuro sono legittime come attività investigative, anche ai fini della disciplina della Difesa Nazionale di cui si parlava all'inizio del primo capitolo.

L'art. 2 ha, inoltre, garantito la permanenza nel territorio dello Stato dello straniero che abbia collaborato con l'autorità giudiziaria o gli organi di polizia impegnati in indagini antiterrorismo, introducendo uno speciale "permesso di soggiorno a fini investigativi" della durata di un anno.

Le informazioni offerte dal "collaborante" devono rispondere ai requisiti previsti dall'art. 9, co. 3, del decreto legge n. 8/1991 e dunque, possedere "intrinseca

89. Possono essere autorizzati i responsabili delle strutture nazionali, interprovinciali e provinciali della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri chiamate a svolgere investigazioni antiterrorismo e gli Ufficiali di polizia giudiziaria da questi designati. Limitatamente agli aspetti connessi al finanziamento del terrorismo sono inoltre autorizzati a tali colloqui gli ufficiali della Guardia di Finanza designati dai responsabili di livello centrale.

attendibilità”, “novità”, “completezza”, nonché “particolare importanza per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio”.

Il rilascio di tali documenti è di competenza del Questore, che può agire autonomamente o a seguito di richiesta del Procuratore delle Repubblica, dei responsabili di livello almeno provinciale delle Forze di Polizia o dei Direttori dei Servizi di Informazione e Sicurezza.

Il permesso è rinnovabile annualmente per esigenze processuali o di “sicurezza pubblica” e può essere revocato nel caso in cui il beneficiario tenga una condotta incompatibile con le finalità per cui gli è stato concesso.

Il “permesso di soggiorno a fini investigativi”, alla scadenza, può poi essere convertito dal suo titolare in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Ai sensi dell’art. 2, co. 5, nelle ipotesi in cui la collaborazione abbia assunto particolare importanza, ossia quando la stessa “*ha avuto straordinaria rilevanza per prevenire attentati terroristici alla vita o all’incolumità delle persone o per la concreta riduzione delle conseguenze dannose o pericolose degli attentati stessi ovvero per identificare i responsabili di atti di terrorismo*”, potrà essere rilasciata al “collaborante” una “*carta di soggiorno a fini investigativi*”.

Tale istituto evidenzia il carattere in parte premiale di tale tipologia di permessi che non paiono trovare riscontro nelle altre legislazioni europee, orientate a circoscrivere la durata del permesso al tempo strettamente necessario alle indagini⁹⁰.

Per quanto attiene all’attività di prevenzione, l’art. 3 ha previsto una nuova tipologia di espulsione, da attuarsi nei confronti dello straniero, che si affianca ai provvedimenti di allontanamento previsti dagli artt. 9, co. 5, e 13, co. 1, del decreto legislativo n. 286/1998 (Testo Unico sull’Immigrazione).

Il Ministro, o il Prefetto su delega del primo, può disporre l’espulsione dello straniero che appartenga ad una delle categorie indicate dall’art. 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152 (abrogato dal D. Lgs. 6 settembre 2011 n. 159), o nei cui confronti vi siano “*fondati motivi di ritenere che la sua presenza nel territorio dello Stato possa in qualche modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali*”.

L’art. 18 richiamato dalla disposizione contiene l’indicazione delle categorie di persone ritenute pericolose per l’ordine pubblico.

90. R. MIELE, *Disciplina dell’immigrazione e lotta al terrorismo*, in *TERRORISMO INTERNAZIONALE: MODIFICHE AL SISTEMA PENALE E NUOVI STRUMENTI DI PREVENZIONE*, a cura di E. Rosi e S. Scopelliti, Supplemento a *Diritto e Giustizia*, fascicolo 16/2006.

Fra queste compaiono:

- i soggetti che, operando in gruppo o isolatamente, pongono in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato;
- i soggetti che abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della legge 20 giugno 1952 n. 645 e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente;
- i soggetti che compiono atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla ricostituzione del partito fascista, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza;
- i soggetti che sono stati condannati per delitti concernenti le armi quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano inclini a commettere un reato della stessa specie⁹¹.

Ben più generico si presenta, invece, il riferimento al fatto di agevolare organizzazioni o attività terroristiche, definito criticamente *“una ipotesi dai contorni in verità evanescenti e sfuggenti, tali ad esempio da comprendere persino la mera inerzia del soggetto, purché di lui si possa pensare che costituisca o diventi un punto di riferimento, anche solo ideologico per altri: ipotesi, comunque suscettibile di innescare ampie discrezionalità e discriminazioni”*⁹².

Tale indeterminatezza espone, ovviamente, la norma alle medesime obiezioni di legittimità costituzionale avanzate, in passato, nei confronti dell'art. 13, co. 1, del Testo Unico citato. Un provvedimento di espulsione fondato su presupposti di carattere così generico viene, infatti, a porsi inevitabilmente in contrasto con quello che la giurisprudenza costituzionale ha definito il principio dell'*Habeas Corpus*.

Ai sensi dell'art. 3, co. 2, l'espulsione dello straniero è eseguita immediatamente, salvo che si tratti di persona detenuta; ciò in deroga alle disposizioni contenute ai commi 3 e 5 dell'art. 13 del decreto legislativo n. 286/1998, relativi, rispettivamente all'espulsione dello straniero sottoposto a procedimento penale e all'espulsione dello

91. S. SCOPELLITI, *Disciplina dell'immigrazione e lotta al terrorismo*, in *TERRORISMO INTERNAZIONALE: MODIFICHE AL SISTEMA PENALE E NUOVI STRUMENTI DI PREVENZIONE*, a cura di E. Rosi e S. Scopelliti, Supplemento a *Diritto e Giustizia*, fascicolo 16/2006.

92. G. Frigo, *Straniero cacciato senza garanzie*, in *GUIDA AL DIRITTO*, n. 33, 2005.

straniero trattenutosi nel territorio dello Stato con il permesso di soggiorno scaduto da oltre 60 giorni senza aver fatto presentata richiesta di rinnovo.

I decreti di espulsione previsti dall'art. 3 sono ricorribili avanti il Tribunale Amministrativo Regionale (T.A.R.). Tuttavia, il ricorso giurisdizionale, in deroga ai principi che regolano il processo amministrativo, non può sospendere l'esecuzione del provvedimento (art. 3, commi 4 e 4 bis).

Il giudizio amministrativo è, invece, obbligatoriamente sospeso ogni qual volta la decisione del ricorso dipenda dalla cognizione di atti per i quali sussiste o il segreto istruttorio o il segreto di Stato, fino a quando l'atto secretato o i suoi contenuti essenziali non siano comunicati al T.A.R. Nel caso in cui la sospensione si protragga oltre il termine di due anni, il T.A.R. potrà sollecitare l'Amministrazione, fissando un termine entro il quale la stessa dovrà produrre nuovi elementi oppure revocare il provvedimento impugnato. Nel silenzio di questa il Tribunale Amministrativo potrà decidere allo stato degli atti.

Il sesto comma dell'art. 3 stabilisce che le disposizioni previste dai commi 2 e 5 trovino applicazione sino al 31 dicembre 2007.

L'art. 11 della legge in esame ha, quindi, sostituito il testo dell'art. 5, co. 8, del Testo Unico sull'immigrazione disponendo che il permesso e la carta di soggiorno siano rilasciati mediante l'utilizzo di mezzi a tecnologia avanzata con caratteristiche anticounterfeiting, conformi ai modelli da approvare con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, in attuazione del Regolamento (C.E.) n. 1030/2002 del 13 giugno 2002, relativo all'adozione negli Stati membri di un modello uniforme di permesso di soggiorno da rilasciarsi ai cittadini dei Paesi terzi. Tali documenti devono includere, oltre ai dati personali previsti per i documenti di identità elettronici rilasciati ai cittadini, le impronte digitali ed altri dati biometrici in formato digitale, tali da fornire notizie dettagliate sul titolare e limitare le contraffazioni.

Con l'art. 4 è stato, quindi, disposto il potenziamento dell'attività dei Servizi Informativi per la Sicurezza della Repubblica attribuendo al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di delegare i direttori del A.I.S.I. e del A.I.S.E. a richiedere alla Magistratura l'autorizzazione per svolgere intercettazioni e controlli "preventivi" sulle comunicazioni, ogni qual volta questi siano ritenuti indispensabili per la prevenzione di

attività terroristiche o di eversione dell'ordinamento costituzionale. L'autorizzazione deve essere richiesta al Procuratore Generale presso la Corte di Appello del distretto in cui si trova il soggetto da sottoporre a controllo, ovvero quando tale luogo non risulta determinabile, del distretto dove si sono manifestate le predette esigenze.

Le "intercettazioni preventive", di cui all'art. 4, si discostano dalla tipologia di intercettazione prevista dall'art. 226 delle norme di coordinamento del codice di procedura penale, sia per la diversa Autorità Giudiziaria competente al rilascio dell'autorizzazione, sia per la più ampia tipologia delle notizie acquisibili, al punto che le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4, e 5 del citato articolo trovano applicazione solo in quanto compatibili.

Ai fini di rafforzare le capacità antiterrorismo, l'art. 5 attribuisce al Ministro dell'interno il compito di costituire delle Unità investigative interforze formate ufficiali e agenti di polizia giudiziaria individuati sulla base di una specifica competenza tecnico-professionale, delle quali l'ufficio del Pubblico Ministero potrà avvalersi nelle indagini per terrorismo.

La legge 155/2005 è, quindi, intervenuta sulla normativa in materia di traffico telefonico e telematico.

L'art. 6 ha, in primo luogo, sospeso, fino al 31 dicembre 2007, le disposizioni di legge, di regolamento o dell'autorità amministrativa che prescrivono o consentono la cancellazione dei dati del traffico telefonico o telematico anche non soggetto a fatturazione.

In sostanza, i dati essenziali relativi al tracciamento delle comunicazioni telefoniche e telematiche devono essere conservati dai gestori fino alla predetta data ed utilizzati esclusivamente per le finalità previste, sempre che il periodo di conservazione non debba essere superiore per effetto di altre disposizioni di legge.

La norma in questione ha introdotto l'obbligo, per le imprese di telefonia, di identificare gli acquirenti del traffico mobile prepagato "*prima dell'attivazione del servizio, al momento della consegna o messa a disposizione della scheda elettronica (SIM)*", modificando in tal senso l'art. 55 co. 7 del decreto legislativo 1 Agosto 2003 n. 259.

Tali imprese devono, inoltre, adottare tutte le misure affinché venga garantita l'acquisizione dei dati anagrafici riportati sul documento di identità esibito dall'acquirente, del tipo e del numero di quest'ultimo, nonché la sua riproduzione fotostatica, assicurare il

corretto trattamento dei dati acquisiti e rendere gli stessi disponibili, anche per via telematica, al centro di elaborazione dati del Ministero dell'interno.

La legge ha, poi, modificato l'art. 132 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, disponendo che i dati relativi al traffico telefonico, *“inclusi quelli concernenti le chiamate senza risposta”*, ed al traffico telematico, esclusi i contenuti delle comunicazioni, siano conservati dal fornitore, rispettivamente, per 24 mesi e 6 mesi, ai fini dell'accertamento o della repressione dei reati.

Trascorso detto termine i dati dovranno essere conservati dal gestore per ulteriori 24 e 6 mesi, esclusivamente ai fini dell'accertamento e della repressione dei delitti elencati all'art. 407, co. 2 , lettera a) c.p.p., nonché dei delitti commessi in danno di sistemi informatici o telematici.

L'acquisizione dei tabulati relativi al traffico telefonico o telematico viene effettuata con decreto motivato del Pubblico Ministero, anche su istanza del difensore dell'imputato, dell'indagato, della persona offesa e delle altre parti private.

Dopo la scadenza del termine di 24 e 6 mesi indicato dall'art. 132, co. 1, d.lgs. 196/2003, l'acquisizione dei dati è disposta dal giudice delle indagini preliminari, dell'udienza preliminare o del dibattimento, a seconda della fase del procedimento.

Nei casi di urgenza, *“quando vi sia fondato motivo di ritenere che dal ritardo possa derivare grave pregiudizio alle indagini”*, il Pubblico Ministero può disporre, con decreto motivato, l'acquisizione dei dati relativi al traffico telefonico. Il decreto in questione deve essere comunicato, immediatamente e comunque entro le 24 ore, al Giudice competente per il rilascio dell'autorizzazione. Quest'ultimo, entro 48 ore dal provvedimento, decide in ordine alla convalida del decreto; la mancata convalida nei termini previsti comporta l'inutilizzabilità processuale dei dati acquisiti.

Allo scopo di garantire la rintracciabilità dell'utente del traffico telefonico o telematico, con l'art. 7, è stata integrata la disciplina amministrativa relativa agli esercizi pubblici e ai circoli privati, disponendo che tali esercizi siano sottoposti a licenza del Questore ogni qual volta, all'interno dei locali, siano posti a disposizione del pubblico, dei clienti o dei soci, apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni, anche telematiche. La licenza non è necessaria per gli esercizi nei quali siano installati solamente telefoni pubblici a pagamento abilitati alla sola telefonia vocale.

Con l'art. 7 il legislatore ha inteso disciplinare le attività di “*internet point*”, settore che prima dell'intervento appariva essere estraneo ad ogni controllo⁹³.

Ai titolari delle attività già in corso è stato assegnato il termine di sessanta giorni, dall'entrata in vigore del provvedimento, per richiedere la predetta licenza, che deve intendersi rilasciata trascorsi sessanta giorni dall'inoltro della domanda⁹⁴.

L'attuazione delle disposizioni contenute nella norma è stata rinviata ad un regolamento del Ministero dell'interno, che ha trovato espressione nel D.M. 16 agosto 2005. Sempre ai fini della prevenzione la legge 155/2005 ha integrato, con nuove disposizioni, le discipline amministrative relative all'uso degli esplosivi e alle attività di volo.

Per quanto attiene all'uso degli esplosivi l'art. 8 attribuisce al Ministro dell'interno, il potere di disporre, con proprio decreto, per specifiche esigenze di pubblica sicurezza o per la prevenzione di gravi reati, speciali limiti o condizioni all'importazione, alla commercializzazione, al trasporto e all'impiego di detonatori ad accensione elettrica a bassa e media intensità e degli altri esplosivi di II e III categoria. Il terzo comma di tale articolo ha, quindi, modificato l'art. 163, co. 2, lettera e) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, subordinando al nulla osta del Questore il rilascio della licenza comunale per l'attività di “fochino”⁹⁵. La revoca del nulla osta deve essere comunicata, Ai sensi del comma 4, al Comune che ha rilasciato la licenza e comporta l'immediato ritiro di quest'ultima. Le disposizioni in questione hanno trovato attuazione con il decreto del Ministro dell'interno in data 15 agosto 2005.

Infine, nel testo della legge 2 ottobre 1967, n. 865 è stato inserito l'art. 2 bis destinato a perseguire, salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, chiunque, al di fuori delle ipotesi consentite dalla legge, addestri taluno o fornisca istruzioni, in qualsiasi forma, anche anonima o per via telematica, sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da guerra, di aggressivi chimici o di sostanze batteriologiche nocive o pericolose e di altri congegni micidiali.

93. G. ALIQUÒ, *Metodologie di prevenzione in TERRORISMO INTERNAZIONALE: MODIFICHE AL SISTEMA PENALE E NUOVI STRUMENTI DI PREVENZIONE*, a cura di E. Rosi e S. Scopelliti, Supplemento a *Diritto e Giustizia*, fascicolo 16/2006.

94. N. GALLO, S. Magnanti, *I provvedimenti normativi del 2001 e 2005*, in *CONFLITTUALITÀ POLITICO SOCIALE INTORNO AL MEDITERRANEO*, a cura di Antonio Panaino, Atti del secondo Seminario di studi e formazione organizzato dalla Questura di Ravenna e dall'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (Sezione Emilia Romagna) Ravenna 18-20 Maggio 2006.

95. Il “fochino” è colui che nelle cave, nelle miniere e nei cantieri si occupa del posizionamento e del brillamento delle cariche esplosive.

Quanto alla disciplina amministrativa dell'attività di volo, memore degli attentati dell'11 settembre, l'art. 9 ha attribuito al Ministro dell'interno il potere di disporre, con proprio decreto, che, per ragioni di sicurezza, il rilascio dei titoli abilitativi civili e l'ammissione alle attività di addestramento pratico siano subordinati, per un periodo determinato non inferiore a sei mesi e non superiore a due anni, al nulla osta preventivo del Questore, allo scopo di verificare l'insussistenza, nei confronti degli interessati di indicazione contrarie ("controindicazioni" nel testo) alla tutela dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica e della sicurezza dello Stato. Il Ministro dell'interno per gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica, può, inoltre, disporre che l'attività di volo che ha luogo, origine o destinazione nel territorio dello Stato, esercitata anche da parte di chi è in possesso di titoli di abilitazione rilasciati all'estero, sia subordinata al *nulla osta* del Questore del luogo in cui l'attività è prevalentemente svolta, ovvero ha origine o destinazione. Il rifiuto del nulla osta, il suo ritiro o il suo mancato rinnovo, dovuti al venir meno dei requisiti che ne hanno determinato il rilascio, comporta il ritiro degli attestati, delle licenze, delle abilitazioni, delle autorizzazioni e di ogni altro titolo previsto dall'Ordinamento per l'esercizio dell'attività in questione, nonché l'inefficacia nel territorio dello Stato di analoghi titoli rilasciati all'estero.

Per quanto attiene alle disposizioni in tema di identificazione personale, l'art. 10 della legge 155/2005 ha, in primo luogo, modificato il testo dell'art. 495, co. III, n. 2, c.p. (Falsa attestazione o dichiarazione a pubblico ufficiale sull'identità personale o sulla qualità personale propria o di altri), aggiungendo l'ipotesi di falsa attestazione, della propria identità, del proprio stato o delle proprie qualità personali, da parte di una persona sottoposta ad indagini all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria delegata a tali indagini.

Il comma 4 di tale articolo ha, quindi, introdotto nel codice penale l'art. 497 bis (Possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi), destinato a punire chiunque sia trovato in possesso di un documento falso valido per l'espatrio, prevedendo un aumento di pena (da un terzo alla metà) per chi abbia fabbricato o comunque formato il documento ovvero lo detenga per motivi diversi dall'uso personale. Per tale ipotesi delittuosa è stato, inoltre, previsto l'arresto facoltativo in flagranza, modificando, in tal senso, dell'art. 381 c.p.p.

L'art. 13 ha quindi sostituito parte del testo del terzo comma dell'art. 384 c.p.p. autorizzando la polizia giudiziaria a procedere al fermo "ad iniziativa" ogni qual volta siano sopravvenuti "*elementi specifici, quali il possesso di documenti falsi, che rendano fondato il pericolo che l'indiziato stia per darsi alla fuga*".

Il provvedimento ha modificato il testo dell'art. 349 c.p.p. (Identificazione della persona nei cui confronti vengono svolte le indagini e di altre persone), consentendo alla polizia giudiziaria di procedere, previa autorizzazione del pubblico ministero (scritta o orale successivamente confermata per iscritto), nel rispetto della dignità personale dell'indagato, al prelievo coattivo di capelli e saliva (co. 2 bis), nonché prolungato la durata del fermo di identificazione da dodici a ventiquattro ore nel caso in cui l'identificazione si presenti particolarmente complessa oppure occorra l'assistenza dell'autorità consolare o di un interprete (art. 349, co. 4 c.p.p.).

Per effetto della modifica dell'art. 354, co. 3, c.p.p., le disposizioni relative ai prelievi biologici coattivi sono state, inoltre, estese ai soggetti diversi dall'indagato nonché a coloro che, ai sensi dell'art. 11 legge 191/78, siano stati accompagnati, ai fini dell'identificazione, presso i locali della polizia giudiziaria, per avere fornito ad ufficiali o agenti di P.G. false generalità oppure per essersi rifiutati di fornirle.

Le previsioni suddette presentano, tuttavia, fondati dubbi di legittimità costituzionale. Con riferimento al prelievo coattivo di campioni biologici occorre, infatti, ricordare la pronuncia della Corte costituzionale relativa all'illegittimità dell'art. 224 c.p.p., nella parte in cui consentiva al Giudice, di disporre, nell'ambito di operazioni peritali, misure tali da incidere sulla libertà personale dell'indagato, dell'imputato o di terzi, quali il prelievo di un campione biologico contro la volontà del soggetto⁹⁶.

Il comma 4 bis dell'art. 10 ha raddoppiato le pene previste dall'art. 5, della legge 152/75, nei confronti di chi faccia uso in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo, di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo idoneo a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona.

Con riferimento alle misure di prevenzione, l'art. 14 ha abrogato l'art. 12 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 (Misure di prevenzione nei confronti delle persone pericolose per la sicurezza e per la pubblica moralità) e modificato il testo dell'art. 9, co. 2, aumentando le pene previste per l'inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni inerenti

96. Corte Costituzionale, Sentenza n. 238 del 9 luglio 1996.

alla sorveglianza speciale con obbligo o divieto di soggiorno, autorizzando, con riferimento a tali reati, l'arresto anche fuori dai casi di flagranza.

È stato, quindi, inserito nel testo dell'art. 2 della legge 31 maggio 1965, n. 575, il comma 1 bis, in base al quale il Questore può imporre alla persona definitivamente condannata per un delitto non colposo, anche se non è stata in precedenza avvisata, il divieto di possedere o utilizzare, in tutto o in parte, qualsiasi apparato di comunicazione radiotrasmittente, radar e visori notturni, indumenti e accessori per la protezione balistica individuale, mezzi di trasporto blindati o modificati al fine di aumentarne la potenza o la capacità offensiva o comunque predisposti al fine di sottrarsi ai controlli di polizia, nonché programmi informatici ed altri strumenti di cifratura o crittazione di conversazioni o messaggi.

La norma ha poi modificato il testo dell'art. 5 aumentando il minimo edittale di pena previsto per l'allontanamento abusivo dal luogo in cui è disposto l'obbligo del soggiorno. Il comma 2 dell'art. 7 è stato inoltre sostituito dal seguente: *“In ogni caso si procede d'ufficio e quando i delitti di cui al primo comma, per i quali è consentito l'arresto in flagranza, sono commessi da persone sottoposte alla misura di prevenzione, la polizia giudiziaria può procedere all'arresto anche fuori dai casi di flagranza”*.

Per quanto attiene alle misure di prevenzione di carattere patrimoniale, la legge 155/2005 è, intervenuta sulla legge 14 dicembre 2001, n. 431, e successive modificazioni, inserendo l'art. 1 bis, relativo al “congelamento dei beni”. Il Presidente del Comitato di Sicurezza Finanziaria dovrà pertanto segnalare al Procuratore della Repubblica competente il rischio che i fondi o le altre risorse economiche, nei confronti dei quali sussistono sufficienti elementi per formulare proposte di “congelamento” al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o a un altro organismo internazionale competente, possano essere nel frattempo dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di attività terroristiche.

L'art. 14 ha, quindi, aggiunto all'art. 18 della legge 152/75 un ultimo comma destinato a rendere applicabili agli appartenenti a gruppi terroristici o eversivi le disposizioni in materia di “sorveglianza speciale di pubblica sicurezza” e “obbligo di soggiorno” previste dalla legge 575/65, oggi codice antimafia, per agli appartenenti ad associazioni di tipo mafioso, come pure la “sospensione provvisoria dall'amministrazione dei beni personali” di cui all'art. 22 della legge n. 152/1975.

Allo scopo di restituire la polizia giudiziaria alle sue originarie funzioni, limitando i casi in cui è chiamata a svolgere compiti accessori quale la notifica di atti, l'art. 17 ha, in primo luogo, abrogato il comma 2 ter dell'art. 148 c.p.p., con il quale veniva autorizzato il giudice del riesame a disporre della PG per la notificazione degli atti agli imputati detenuti; al contempo è stato sostituito il testo del comma 2 di detto articolo, così demandare alla polizia penitenziaria del luogo in cui i destinatari sono detenuti, il compito di effettuare, in caso di urgenza, le notifiche relative ai procedimenti di riesame.

È stato, inoltre, sostituito il testo del comma 1 dell'art. 151 c.p.p., che attribuiva alla PG o all'Ufficiale giudiziario il compito di effettuare la notificazione degli atti del Pubblico Ministero nel corso delle indagini preliminari, limitando tali notificazioni *“ai soli atti indagini o provvedimenti che la stessa PG è delegata a compiere o tenuta ad eseguire”*.

Le modifiche in questione non si applicano, tuttavia, ai procedimenti previsti dall'art. 407, co. 2, lettera a) numeri 1, 3, e 4, c.p.p. e, dunque, ai procedimenti relativi:

- Ai delitti di devastazione, saccheggio e strage (art. 285 c.p.), guerra civile (art. 286 c.p.), associazione di tipo mafioso (art. 416 bis) e strage (art. 442 c.p.), nonché di contrabbando di tabacchi esteri aggravato e associazione a delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi esteri (artt. 291 ter e quater DPR 23 gennaio 1973 n. 43 (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale));

- Ai delitti commessi avvalendosi della forza di intimidazione del vincolo associativo mafioso e della condizione di assoggettamento e della delle condizioni di omertà che ne deriva o allo scopo di agevolare le attività delle associazioni di tipo mafioso;

- Ai delitti con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale per i quali la legge stabilisce la reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci, nonché ai delitti di partecipazione ad associazioni di tipo sovversivo (art. 270, co. 3 c.p.) o a banda armata (art. 306, co. 2 c.p.).

L'art. 17 ha, inoltre, limitato il rapporto di subordinazione della PG alla Magistratura di cui all'art. 59, co. 3, c.p.p., ai soli compiti *“inerenti alle funzioni previste dall'art. 55 c.p.p.”* e, dunque, a: *“prendere notizia, anche di iniziativa, dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari ad assicurarne le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale”*.

L'art. 17 ha, infine, modificato gli artt. 20, 49 e 50 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 e l'art. 72, co. 1, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, sottraendo la PG

allo svolgimento delle attribuzioni proprie del pubblico ministero nei procedimenti penali innanzi al Giudice di Pace e al Tribunale in composizione monocratica.

Nell'ottica in precedenza descritta l'art. 18 ha autorizzato l'impiego di guardie giurate nei servizi di vigilanza *“che non richiedono l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle Forze di Polizia”*, consentendo in tal modo agli istituti privati ed in genere alle guardie giurate di garantire servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei trasporti marittimi, ferroviari e metropolitani, quali la vigilanza ai mezzi di trasporto, ai depositi, alle stazioni, alle stazioni marittime e agli aeroporti e, più di recente, della prevenzione dei fenomeni di pirateria, in luogo della Marina Militare. La possibilità di avvalersi del predetto personale non incide, ovviamente, sulle attribuzioni e sui compiti dell'autorità di pubblica sicurezza e delle altre autorità eventualmente competenti in merito.

Infine, l'art. 18 bis della legge in esame ha modificato l'art. 19, co. 1, della legge 26 marzo 2001, n. 128 (Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini), estendendo agli appartenenti alle Forze Armate, le disposizioni previste dall'art. 4 della legge n. 152/1975, in modo da consentire a questi ultimi, durante i servizi di vigilanza e controllo di obiettivi fissi sensibili, la possibilità di procedere, all'identificazione e all'immediata perquisizione di persone o veicoli, il cui atteggiamento o la cui presenza, in relazione a specifiche o concrete circostanze di tempo e di luogo non appaiono giustificabili; quanto sopra allo scopo di accertare l'eventuale possesso di armi, esplosivi o strumenti di effrazione.

6. Decreto Legge Antiterrorismo n. 7 del 18 febbraio 2015

Il nuovo D.L. pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 19 febbraio 2015 ed è entrato in vigore il giorno seguente, contiene numerose disposizioni meritevoli di sicuro approfondimento dal punto di vista penale: a cominciare dalla novità forse più rilevante dal punto di vista istituzionale, che concerne l'attribuzione all'attuale Direzione Nazionale Antimafia e al Procuratore Nazionale Antimafia di competenze aggiuntive in materia di coordinamento del contrasto al terrorismo, con conseguente loro trasformazione – rispettivamente – in Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e in Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

Da una prima lettura del testo normativo appare fondamentale rilevare le novità più significative dal punto di vista del diritto penale sostanziale, dal punto di vista del cosiddetto codice antimafia ex D.Lgs. n. 159/2011 e dal punto di vista del diritto processuale penale. Analizzando il primo aspetto, ovvero l'ambito del diritto penale sostanziale, le novità più rilevanti riguardano: l'articolo 1, che introduce all'articolo 270 quater.1 C.P. (Organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo) una nuova figura di reato destinata a punire dettagliatamente, fuori dei casi previsti di cui agli artt. 270 bis e 270 quater chi *“organizza, finanzia, ma anche propaganda viaggi per commettere condotte terroristiche con una reclusione da tre a sei a anni”*;

Sempre l'art. 1 introduce un secondo comma nell'art. 270 quater C.P. (Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale), che prevede *“Fuori dei casi di cui all'articolo 270 bis, e salvo il caso di addestramento, la persona arruolata è punita con la pena della reclusione da tre a sei anni”*, assicurando così la punibilità anche del soggetto arruolato, sia pure con un quadro edittale assai più mite rispetto a quello previsto per il reclutatore (già punibile ai sensi del primo comma con la reclusione da sette a quindici anni).

Ancora all'art. 1 viene modificato l'art. 270 quinquies C.P. (addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale) estendendo la relativa comminatoria edittale (reclusione da cinque a dieci anni), costruita sul modello francese, già prevista per la persona addestrata anche alla *“persona che avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo, pone in essere comportamenti finalizzati alla commissione delle condotte di cui all'articolo 270 sexies”*.

Gli artt. 1 e 2 introducono altrettante circostanze aggravanti allo stesso art. 270 quinquies, nonché agli artt. 302 (istigazione a commettere un delitto doloso contro la personalità dello Stato), 414, terzo comma (pubblica apologia di delitto) e 414, quarto comma (pubblica istigazione o apologia di delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità) se il fatto è commesso mediante strumenti informatici o telematici.

L'art. 3 introduce due nuove contravvenzioni in materia di detenzione abusiva di precursori di esplosivi (art. 678 bis c.p.) e di omissione di denuncia di furti di precursori di esplosivi (art. 679 bis c.p.), con rinvio alla pertinente disciplina del diritto dell'Unione Europea per la definizione di tali precursori. All'interno di un sistema normativo fortemente orientato all'incriminazione di condotte preparatorie rispetto alla commissione dei delitti di terrorismo descritti dall'art. 270 sexies C.P., degni di particolare nota appare

la novità che interessa l'art. 270 quinquies C.P., il cui effetto pratico è quello di sottoporre alla pena della reclusione da cinque a dieci anni (e, prima ancora, all'intero catalogo delle misure cautelari) chiunque, avendo acquisito anche autonomamente istruzioni sull'uso di armi, esplosivi, tecniche di combattimento ecc., ponga in essere qualsiasi condotta soggettivamente finalizzata alla realizzazione di un delitto terroristico: cioè, qualsiasi atto preparatorio rispetto alla successiva commissione di un tale delitto: in questo caso il mero tentativo assume a delitto autonomo. Per quando riguarda la parte relativa al cosiddetto codice antimafia ex D.Lgs. n. 159/2011, risulta significativo evidenziare le seguenti novità:

- l'art. 4 del testo normativo amplia i presupposti soggettivi di applicazione delle misure di prevenzione personali (e conseguentemente patrimoniali, in forza del richiamo di cui all'art. 16), integrando l'art. 4 lett. d) con riguardo a coloro che, operando in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, oggettivamente rilevanti, diretti oltre che, come già oggi previsto, a compiere reati con finalità di terrorismo anche internazionale, *“a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270 sexies del codice penale”*, attribuendo altresì al Questore, oltre che al Presidente del Tribunale, come già oggi previsto dall'art. 9 - il potere di disporre in via di urgenza il ritiro immediato del passaporto e di ogni altro documento valido ai fini dell'espatrio nei confronti di persona nei cui confronti sia stata proposta la sorveglianza speciale, in attesa della convalida dello stesso Presidente del Tribunale entro le novantasei ore successive.

- l'art. 4, estende alle nuove ipotesi delittuose introdotte nel codice penale l'aggravante già prevista dall'art. 71 codice antimafia per chi abbia commesso una serie di reati essendo sottoposto, con provvedimento definitivo, a una misura di prevenzione, e sino a tre anni dal momento in cui ne è cessata l'esecuzione; sempre all'art. 4 troviamo l'introduzione di un nuovo articolo, nel dettaglio l'art. 75 bis codice antimafia, configurante una nuova fattispecie delittuosa di violazione del divieto di espatrio imposto in via d'urgenza dal Presidente del Tribunale o dal Questore ai sensi dell'art. 9, con facoltà di arresto in flagranza del contravventore.

Infine, sempre sul versante dell'antimafia l'art. 9 modifica – come già anticipato – la denominazione della Direzione Nazionale Antimafia e del Procuratore Nazionale Antimafia, trasformandoli in Direzione Nazionale e in Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, attraverso una serie di modifiche alle norme pertinenti del codice

antimafia oltre che dello stesso codice di procedura penale. L'articolo 20 del decreto legge, in via transitoria, attribuisce le nuove funzioni all'attuale Procuratore Nazionale Antimafia.

Per quel che riguarda infine il diritto processuale penale, a parte le modifiche lessicali di cui si è detto relative alla Direzione e al Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, meritevoli di nota e risalto sono:

- la modifica, con l'articolo 8 del presente decreto legge, dell'art. 497, comma 2 bis, c.p.p., che consentirà - oltre che agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, ai loro ausiliari e alle interposte persone che abbiano svolto attività sotto copertura - anche ai dipendenti dei Servizi di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, chiamati a deporre in ordine alle loro attività svolte ai sensi dell'attinente disciplina di cui alla legge n. 124/2007, di indicare le proprie generalità di copertura;
- ancora all'articolo 8 del presente decreto troviamo una modifica degli artt. 24 e 27 della legge n. 124/2007 sulla disciplina dei servizi, che consentirà agli appartenenti, da un lato, di utilizzare le proprie identità di copertura negli atti dei procedimenti penali di cui all'articolo 19, dandone comunicazione con modalità strettamente riservate all'autorità giudiziaria procedente contestualmente all'opposizione della causa di giustificazione; e, dall'altro, di deporre in ogni stato o grado del procedimento con identità di copertura, anche al di fuori delle ipotesi disciplinate dal modificato art. 497, comma 2 bis, c.p.p.;
- inoltre di particolare rilevanza risulta altresì, all'articolo 2 comma quarto del presente decreto, l'attribuzione al pubblico ministero che proceda per delitti di terrorismo, allorché sussistano concreti elementi che consentano di ritenere che taluno stia compiendo detti delitti per via telematica, del potere di ordinare, con decreto motivato letteralmente: *“ai fornitori di servizi di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, ovvero ai soggetti che comunque forniscono servizi di immissione e gestione, attraverso i quali il contenuto relativo alle medesime attività è reso accessibile al pubblico, di provvedere alla rimozione dello stesso”*. La mancata esplicitazione da parte del presente decreto, nella parte che non chiarisce appunto se è necessaria la convalida del decreto di rimozione da parte del giudice, fa dedurre l'applicazione delle disposizioni generali previste all'articolo le disposizioni generali dell'art. 321, comma 2 bis, c.p.p.

Merita, infine, risalto la disposizione, all'art. 6 del decreto legge che modifica a sua volta l'art. 4 del D.L. antiterrorismo n. 144/2005, convertito con L. n. 155/2005, sulla possibilità per i direttori dei Servizi di Informazione e per personale da essi specialmente delegato di effettuare – su apposita autorizzazione del procuratore generale – colloqui personali con detenuti ed internati, al solo fine di acquisire informazioni utili per la prevenzione di delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.

Conclusione

L'analisi svolta, nelle pagine che precedono, consente di confermare quanto già evidenziato da un illustre costituzionalista riguardo ai nuovi impianti giuridici antiterrorismo:

“Nell’equilibrio fra sicurezza e libertà la prima ha assunto, almeno in una parte degli ordinamenti ivi compresi alcuni della Unione europea, un ruolo dominante e comunque assai più incisivo di quanto non fosse prima degli eventi del settembre 2001.

Ma la tendenza a proteggere in modo rigoroso la sicurezza non nasce improvvisamente. Essa già si era affermata negli anni precedenti sulla scia del peggioramento della situazione internazionale e in alcuni casi, come in Gran Bretagna e Spagna, il terrorismo di matrice internazionale si veniva a inserire in una situazione ambientale già seriamente pregiudicata dal terrorismo locale irlandese e basco.

Dato comune della più recente normativa antiterrorismo è offerto da misure di aggiornamento e aggravamento delle fattispecie di reato e delle pene, dall’incremento dei poteri investigativi di polizia, dalla limitazione più o meno estesa dei diritti degli indagati ivi compresa la loro libertà personale fino a giungere a detenzioni a tempo indeterminato senza processo, dalla vistosa riduzione delle garanzie giurisdizionali.

Altro dato comune è il tendenziale ricorso a fonti ordinarie senza il clamore di proclamazioni formali di stati emergenziali.

Infine dovunque la situazione di pericolo agevola l’adozione di normative restrittive equivocamente di circostanza ma destinate probabilmente a durare. E questo sia ove si utilizzi lo strumento della legge, come quando si modifichi la disciplina codicistica introducendo nuove figure di reato, sia quando si introducano come spesso si è fatto misure legislative a tempo dichiarate prorogabili dopo vaglio parlamentare. L’impressione complessiva è che fino a che permanga la situazione internazionale di conflitto o di grave tensione con evidenti rischi di una sua ripercussione interna la legislazione limitativa dei diritti è destinata a cronicizzarsi e che di conseguenza la garanzia dei principi dello stato di diritto finirà per concentrarsi sulla consistenza ed efficacia dei controlli affidati alle giurisdizioni come pure sui controlli che, su altro piano, potranno esercitare le rappresentanze politiche parlamentari?”⁹⁷

Il presupposto da cui si deve necessariamente partire è quello per cui ad un fenomeno che presenta i caratteri della globalità e dell'internazionalità si deve associare

97. G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza: la risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*. Associazione Italiana Costituzionalisti: Relazione al Convegno annuale - 2003, www.associazionedeicostituzionalisti.it.

una risposta che, per essere efficace, deve essere caratterizzata dai medesimi connotati della minaccia.

È quindi auspicabile che la comunanza, che si ravvede tra gli Stati a livello internazionale, non si limiti ai meri intenti ma si traduca nello sviluppo di un'azione di contrasto efficace.

È palese, quanto scontato, che ciò non sarà possibile senza sacrificare una percentuale della sovranità degli Stati nell'ottica di una cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale sempre più allargata.

Ovviamente se da un lato si può affermare che tale sacrificio sia il presupposto necessario di un vero percorso di cooperazione, dall'altro lato è ben comprensibile la riluttanza da parte degli Stati a cedere terreno nell'ambito dell'applicazione della legge penale, esemplificazione massima della sovranità di uno Stato.

Non è da sottovalutare lo sforzo che si sta facendo in questi termini a livello europeo, ma per andare oltre ed approdare ad una risposta internazionale al fenomeno devono essere superate numerose, forse troppe, divergenze culturali che rappresentano il substrato dell'impianto ordinativo dei vari Stati; e forse è proprio questo l'ostacolo più grande che impedisce il raggiungimento di una solida coordinazione internazionale: fino a che punto uno Stato è disposto a rinunciare al proprio background culturale a favore di una maggiore cooperazione?

Bibliografia

- G. Aliquò, “*Metodologie di prevenzione*” in “*Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione*”, a cura di E. Rosi e S. Scopelliti, Supplemento a Diritto e Giustizia, fascicolo 16/2006.
- Sara Balice: “*Lotta al terrorismo nell’Unione Europea*”.
- G. De Vergottini, “*La difficile convivenza fra libertà e sicurezza: la risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*”. Associazione Italiana Costituzionalisti: Relazione al Convegno annuale - 2003.
- F. Di Camillo, A. Marrone, S. Silvestri, P. Tessari, A. R. Ungaro “*Il sistema di sicurezza civile italiano*”.
- G. Frigo, “*Straniero cacciato senza garanzie*”, in Guida al Diritto, n. 33, 2005.
- N. Gallo, S. Magnanti, “*I provvedimenti normativi del 2001 e 2005*”, in *Conflittualità politico sociale intorno al mediterraneo*, a cura di Antonio Panaino, Atti del secondo Seminario di studi e formazione organizzato dalla Questura di Ravenna e dall’Istituto Italiano per l’Africa e l’Oriente (Sezione Emilia Romagna) Ravenna 18-20 Maggio 2006.
- Gianelli, *Il rapporto tra diritto internazionale e diritto comunitario secondo il Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in *Rivista*, 2006.
- V. A. Gioia, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l’umanità*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004.
- G. Guarino, “*Autodeterminazione dei popoli e diritto internazionale*”, 1984.
- Jonathan Stevenson, “*How Europe and America Defend Themselves*”, *Foreign Affairs*, New York, marzo/aprile 2003.
- M. Halberstam, *The Evolution of the United Nations Position on Terrorism: from exempting National Liberation Movements to Criminalizing Terrorism Wherever and by Whomever Committed*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2003.
- Giuseppe Maresca, *Le misure di prevenzione patrimoniale*, in *Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione*, a cura di Elisabetta Rosi e Silvia Scopelliti Supplemento a Diritto e Giustizia, fascicolo 16/2006.
- R. Miele, “*Disciplina dell’immigrazione e lotta al terrorismo*”, in “*Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione*”, a cura di E. Rosi e S. Scopelliti, Supplemento a Diritto e Giustizia, fascicolo 16/2006

- E. Rosi, “*Le modifiche al diritto penale sostanziale*”, in “*Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione*”, a cura di E. Rosi e S. Scopelliti, Supplemento a Diritto e Giustizia, fascicolo 16/2006.
- S. Scopelliti, “*Disciplina dell’immigrazione e lotta al terrorismo*”, in “*Terrorismo internazionale: modifiche al sistema penale e nuovi strumenti di prevenzione*”, a cura di E. Rosi e S. Scopelliti, Supplemento a Diritto e Giustizia, fascicolo 16/2006.

Riferimenti normativi

- Convenzione Araba per la repressione del terrorismo internazionale adottata a Il Cairo il 22 aprile 1998.
- Convenzione internazionale per la repressione di atti terroristici dinamitardi (New York, 15 dicembre 1997).
- Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo (New York, 9 dicembre 1999).
- Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi (New York, 17 dicembre 1979);
- Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (Roma, 10 marzo 1988).
- Convenzione sulla marcatura degli esplosivi ai fini del rilevamento (Montreal, 1° marzo 1991).
- Convenzione dell’Aja del 1970.
- Convenzione di Montreal del 1971.
- Legge 14/12/2001, n. 431.
- Legge 31/07/2005, n. 155.
- Decreto Legge Antiterrorismo n. 7 del 18 febbraio 2015.