

**"IL FENOMENO DI TERRORISMO E LE CONTROMISURE ADOTTATE  
DALL'UNIONE EUROPEA"**

***di Dott. Giuseppe MANCINI - Università Degli Studi Della Tuscia***

**Sommario: -1. Introduzione; -2. Nozione della fattispecie; -3. Le contromisure adottate nel contesto comunitario; -4. L'apporto dell'Italia all'U.E nell'opera di contrasto.**

1. Il Terrorismo, nelle sue molteplici manifestazioni, costituisce una minaccia globale, attuale e incalzante che non risparmia i cittadini, il territorio e gli interessi dell'Unione Europea (U.E.) e in particolare gli Stati che la compongono.

Organizzazioni internazionali, come la NATO, le Nazioni Unite e regionali come l'Unione europea, hanno elaborato politiche e strumenti che in maniera sinergica e complementare concorrono a delineare una strategia complessiva diretta a contrastare la minaccia del terrorismo. Una strategia che si avvale di un ampio ventaglio di misure di carattere politico, militare, economico e sociale, volte ad estirpare tanto le formazioni terroristiche quanto quei fattori di instabilità da cui queste potrebbero alimentarsi.

Tuttavia, sebbene facilmente riconoscibile nelle sue manifestazioni, il terrorismo è ancora oggi privo di una definizione internazionalmente condivisa. Le stesse dodici convenzioni adottate negli ultimi decenni dalle Nazioni Unite sulla lotta al terrorismo non ne codificano alcuna nozione.

2. Premesso che non vi è alcuna definizione del termine terrorismo, quello che possiamo dire è che del terrorismo possiamo dare una "descrizione convenzionale" del fenomeno basata su osservazioni e considerazioni di natura empirica.

Il termine *terrorismo*, ancorché di uso corrente sia nel linguaggio comune che in quello specialistico, è impreciso e controverso e si presta all'uso ed abuso di parte, quindi non esiste una definizione del terrorismo universalmente e univocamente recepita.

Tuttavia, se avvedutamente ci si dissocia da quella scuola di pensiero estensiva che qualifica come terrorismo qualunque atto oggettivamente e soggettivamente intimidatorio, è possibile formulare una *descrizione funzionale* del terrorismo

contemporaneo basata esclusivamente su osservazioni e considerazioni di natura empirica che rispecchiano una realtà ormai quotidiana.

Il terrorismo è in primis una manifestazione della conflittualità non convenzionale in quanto esula sia dalla contesa democratica, civile e ordinata, sia dal classico campo di battaglia regolamentato dal diritto internazionale di guerra.

In particolare, il terrorismo è una forma di conflittualità non convenzionale caratterizzata da quattro elementi costitutivi ed indispensabili:

- 1) la violenza criminale;
- 2) il fine politico, politico-religioso o politico-sociale;
- 3) la clandestinità a livello di strutture e metodiche;
- 4) l'azione da parte di una o più aggregazioni non statali<sup>1</sup>.

Questi tre caratteri imprescindibili distinguono nettamente il terrorismo da numerosi altri fenomeni, tra cui l'uso legittimo della forza, la delinquenza comune e la criminalità organizzata, la violenza politica ordinaria e qualsiasi altra forma di violenza motivata dal solo scopo di provocare "terrore".

Il terrorismo non sorge mai dal nulla, ma è influenzato da situazioni di tempo e di luogo. Fattori storici, politici, economici, sociali o religiosi – singolarmente oppure, come normalmente avviene, simultaneamente – concorrono alla nascita e alla crescita di una o più aggregazioni terroristiche con limitate o estese sfere d'azione. Le circostanze predette vengono sfruttate da un fattore dominante costituito dalla presenza di una o più sottocolture radicali e/o rivoluzionarie.

Gli ambienti radical-rivoluzionari, dai quali eventualmente scaturisce il terrorismo, si ispirano a varie fonti di pensiero politico. Due di queste fonti sono di natura fortemente ideologica (sinistra e destra) sono caratterizzate da diverse sfumature. L'estremismo di sinistra si suddivide in marxista-leninista, anarchico e

---

<sup>1</sup> Vengono spesso utilizzate come sinonimi le espressioni non *statali*, *sub-statali* e *sub-nazionali*.

internazionalista, mentre quello di destra abbraccia correnti neo-naziste, nazionaliste e contro-separatiste. Una terza fonte è di natura etnico-nazionalista o etnico-separatista-indipendentista, la cui tendenza ideologica può orientarsi sia a sinistra sia a destra. Altra fonte è poi quella politico-religiosa, anche denominata teocratica. Nella pratica, la visione politica di molti attivisti è spesso superficiale o nebulosa, il che incrementa la loro pericolosità.

In assenza di questo *humus* radical-rivoluzionario, tutti gli altri fattori – individualmente o collettivamente – tendono a produrre manifestazioni di protesta legali o illegali, pacifiche o violente, ma alla luce del sole anziché forme di aggressione equiparabili al terrorismo, uno dei cui elementi fondamentali è appunto la clandestinità<sup>2</sup>.

Va ulteriormente notato che il terrorismo si esplica come uno stadio nello spettro della conflittualità non convenzionale, mirante a sconvolgimenti radical-rivoluzionari, oppure come un semplice strumento tattico o un mero atto dimostrativo nei vari stadi della predetta conflittualità. Esso si manifesta quindi come *terrorismo-stadio* oppure come *terrorismo-tattica*.

La vita di qualsiasi aggregazione estremista/eversiva inizia con lo stadio dell'*agitazione sovversiva*, che si avvale per lo più di mezzi non violenti, sebbene illeciti. Tale agitazione se coronata da un sufficiente successo, raggiunge lo stadio successivo del *terrorismo*. A sua volta il terrorismo può in alcuni casi assurgere allo stadio dell'*insorgenza*. Quest'ultima si differenzia dal terrorismo in quanto comporta, almeno temporaneamente, il controllo parziale del territorio nazionale.

---

<sup>2</sup> Diverse situazioni in cui è completamente assente o non agisce il summenzionato *humus* radical-rivoluzionario possono indurre disordini anche a livello di insurrezione popolare circoscritta nel tempo oppure portatrice di guerra civile ed eventualmente rivoluzione. Anche in questi casi possono verificarsi tanto atti di terrorismo-tattica quanto l'inserimento di una o più aggregazioni terroristiche sempre a condizione che nel contempo si sia formato un ambiente radical-rivoluzionario.

Ogni aggregazione terroristica, a prescindere dalle proprie radici e dai propri fini, deve dotarsi di una struttura impostata sulle norme della clandestinità e deve adottare metodiche compatibili con la guerra asimmetrica, ossia lo sfruttamento da parte di un avversario più debole delle debolezze di un avversario più forte.

Oltre alla clandestinità, rientrano nelle strutture e dinamiche del terrorismo la cellularità, la compartimentazione, l'iniziativa accompagnata dalla proditorietà e dalla sorpresa, l'attenta e minuziosa gestione di tutte le funzioni riguardanti il personale, l'*intelligence*, le operazioni e la logistica atte alla sopravvivenza e allo sviluppo di aggregazioni relativamente deboli protese verso la conflittualità non convenzionale di lunga durata.

In quanto impostato sulla guerra asimmetrica il terrorismo tende a colpire gli obiettivi più esposti a cui corrisponde il termine inglese, oggi universalmente utilizzato, di *soft target*. Il bersaglio terroristico ottimale è allo stesso tempo simbolico, pragmatico, rilevante e accessibile<sup>3</sup>.

Le strutture e le dinamiche del terrorismo o delle singole aggregazioni che lo praticano sono notevolmente mutevoli nel dettaglio, tuttavia anche l'11 settembre 2001, finora momento culmine nella storia del terrorismo contemporaneo, indicherebbe che, nella sostanza e nelle metodiche basilari, le costanti tendono a prevalere sulle variabili.

Infatti gli attentati di New York e Washington che rispecchiano una guerra asimmetrica, un terrorismo internazionale, delle matrici e dei fini politici-religiosi, una occidente nel mirino, un appoggio di uno stato sostenitore, un sequestro aereo, una distruzione di aeromobile, attentati simultanei e coordinati, una tipologia e un

---

<sup>3</sup> Dipendono dalla natura o dai fini delle singole aggregazioni terroristiche, tutte o parte delle seguenti categorie di bersagli possono essere considerate ottimali: trasporti (metropolitane, viadotti, gallerie autostradali, aeroporti e porti, stazioni ferroviarie e compagnie aeree), industrie e infrastrutture (acquedotti e dighe, centrali elettriche e nucleari, gruppi e centri commerciali, stadi e luoghi di ritrovo), istituti finanziari, sedi istituzionali, caserme, monumenti di valore simbolico, luoghi di culto, scuole, ambasciate e consolati, basi NATO e USA.

bersaglio, un attentato suicida, un aereo bomba ed una mancata indiretta o tardiva rivendicazione, non sono da considerarsi come un'innovazione, anche se risultano senza precedenti: le perdite umane, i danni materiali e le ripercussioni psicologiche e di altra natura. Possiamo dire che l'11 settembre 2001 è stato il punto indicativo dell'adozione, adattamento e armonizzazione di metodiche terroristiche ideate in passato ma mai attuate prima di allora.

L'11 settembre è fondamentalmente indicativo dell'adozione, adattamento e armonizzazione di metodiche terroristiche già collaudate o quantomeno già ideate in passato, anche se non attuate o frustate. Ai fini del contrasto al terrorismo, ne deriva l'importanza di conoscere la casistica e di applicare i criteri di intelligence preventiva, ossia i segnali di pericolo e di avvertimento, tecnicamente denominati indicatori.

**3.** Gli attacchi terroristici dell'11 settembre costituiscono un momento storico dopo il quale la percezione del pericolo terrorismo è radicalmente cambiata in tutti i Paesi occidentali. La comunità internazionale ha preso coscienza di un problema gravissimo che, per il suo modo di manifestarsi in modo imprevedibile, richiede un agire congiunto ed uno sforzo comune costante.

Quindi lo sviluppo dell'opera di contrasto del terrorismo si può dividere in due fasi principali: quella precedente ai devastanti attentati dell'11 settembre 2001, caratterizzata da misure necessarie, e quella successiva, caratterizzata da misure di

carattere innovativo adottate a ritmo serrato a fronte di un'esigenza ritenuta prioritaria.

La politica europea di contrasto diretto e indiretto del terrorismo ha inizio, alla fine degli anni '70, con la Convenzione europea di Strasburgo, del Consiglio d'Europa<sup>4</sup> 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 europee<sup>5</sup>.

L'Unione Europea ha, quindi, elaborato la Convenzione del 10 marzo 1995, relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri della U.E., e la Convenzione di 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 generale della criminalità, sono contenute sia nell'articolo K1 del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, 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 giustizia<sup>6</sup>. A seguito di quanto stabilito dal Trattato di Maastricht, nel 1994, è stato istituito, all'Aia, un Ufficio Europeo di Polizia (Edu-

---

<sup>4</sup> Il Consiglio d'Europa è un'organizzazione internazionale regionale diversa dall'U.E. che, all'epoca di tale convenzione, non esisteva.

<sup>5</sup> 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. Essa 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, tra le altre cose, 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.

<sup>6</sup> 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".

Europol) che successivamente con la cosiddetta Convenzione Europol del 26 luglio 1995<sup>7</sup>, le competenze del vecchio Edu-Europol sono state trasferite all'Europol.

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 spazio di libertà, sicurezza e giustizia<sup>8</sup>. Nel Piano d'azione, 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 l'adozione di misure relative alle sanzioni e agli elementi costitutivi dei reati connessi con il terrorismo.

Il Consiglio dell'U.E., con Decisione del 3 dicembre 1998, ha quindi incaricato l'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. Il sistema Europol prevede un'unità centrale, con sede all'Aia, collegata a tante unità periferiche quanti sono gli Stati membri dell'Unione. Nel 2001 al suo interno è stata costituita una squadra specializzata in anti-terrorismo, la *Counter-Terrorism Task Force*, disciolta nel 2002 e ricostituita nel 2004 allo scopo di dare impulso a quattro settori di particolare importanza: 1) l'analisi strategica ed operativa, 2) il *modus operandi*, 3) il finanziamento delle organizzazioni terroristiche ed 4) il reclutamento dei terroristi.

---

<sup>7</sup> Si tratta della Convenzione basata sull'art. K3 del Trattato sull'Unione Europea firmata a Bruxelles il 26 luglio 1995.

<sup>8</sup> Tra i 36 dipartimenti della Commissione della U.E., 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; D – Sicurezza Interna e Giustizia Criminale. Quest'ultima in particolare si occupa del terrorismo.



Nel 1999, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam<sup>9</sup>, è stata adottata dal Consiglio la Raccomandazione del 9 dicembre 1999, relativa alla cooperazione nella lotta contro il finanziamento dei gruppi terroristici.

Nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC), in attuazione alle misure indicate nella Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle N.U. 1267/1999, 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/PESC. Tale documento è stato successivamente modificato dalla Posizione comune 2001/154/PESC, che ha recepito le disposizioni contenute nella Risoluzione 1333/2000 del Consiglio di Sicurezza delle N.U., relativa, da un lato, all'interdizione dei voli, all'embargo degli armamenti ed al ritiro dei consulenti presenti nel territorio del sedicente Emirato Islamico dell'Afghanistan e dall'altro al congelamento immediato dei 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.

La percezione della minaccia terroristica, è radicalmente cambiata nei paesi occidentali dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001. 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”.

---

<sup>9</sup> Il trattato di Amsterdam è entrato in vigore il 1° maggio 1999.

Il Consiglio Europeo ha 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.

Questo Piano d'azione costituisce la base degli strumenti successivamente adottati dalla U.E. allo scopo di contrastare la minaccia terroristica. Ad esso hanno fatto seguito delle *roadmaps*, aggiornate mensilmente, nelle quali sono riportate i progressi attuativi effettuati.

In occasione del Consiglio europeo di Bruxelles è stata prevista la redazione di un rapporto annuale, denominato *Terrorism Situation and Trends* (TESAT), relativo allo stato della minaccia terroristica all'interno della U.E. da trasmettere al Parlamento Europeo.

L'8 ottobre 2001, il Consiglio ha ribadito l'intenzione della U.E. di assumere pienamente ed in modo coordinato il proprio ruolo nella coalizione contro il terrorismo guidata dalle N.U.. Il successivo 16 ottobre, a Lussemburgo, a norma dell'art. 34 del Trattato sull'Unione Europea, il Consiglio ha adottato un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri della U.E. in materia di indagini bancarie applicabile anche ai reati commessi per finalità terroristiche; mai entrato in vigore a causa della mancata ratifica da parte degli Stati membri. Il 19 ottobre, il Consiglio europeo, riunitosi a Ghent, ha ribadito la propria volontà di combattere il terrorismo, ovunque e in tutte le sue forme, di reiterare gli sforzi volti a rafforzare la coalizione per la lotta al terrorismo costituita in seno alla Comunità Internazionale, nonché la cooperazione tra servizi operativi, tra servizi d'*intelligence*, tra servizi di polizia e tra questi ultimi e le autorità giudiziarie degli stati membri.

Il 27 dicembre 2001 è stata adottata dal Consiglio la Posizione comune 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo. Il documento in questione, oltre a dettare una definizione "europea" di "atto terroristico"<sup>10</sup> e "gruppo terroristico"<sup>11</sup> (definizione dalla quale trarrà spunto la

<sup>10</sup> Sono considerati tali gli atti intenzionali di seguito indicati, che per la loro natura possono arrecare 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 possano 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 e infrastrutture; 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; 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.

<sup>11</sup> 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

Posizione quadro 2002/475/GAI), ordina agli Stati membri di provvedere al congelamento dei capitoli 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/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. Nell'elenco sono comprese organizzazioni europee e non, quali l'*ETA*, il *Real IRA*, il *GRAPO*, la *Jihad* islamica palestinese, *Hamz-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 (COREPER) un organismo ad hoc, la *Clearing House*, con il compito di assumere decisioni in merito all'inserimento negli elenchi.

L'art. 1 par. 6, della Posizione comune 2001/931/PESC, prevede che il Consiglio elabori, riesami e modifichi l'elenco delle persone, gruppi o entità terroristiche a questa allegato. La predetta posizione utilizza quale base giuridica, oltre all'art. 15 del Trattato sull'Unione Europea, l'art. 34, relativo agli strumenti del III Pilastro.

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 (CE) n. 2580/2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone ed entità, destinate a combattere il terrorismo, volto a dare attuazione in ambito U.E.,

---

necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o nella struttura articolata.

alla Risoluzione 1373/2001, disponendo il congelamento dei capitoli e delle altre risorse finanziarie o economiche di persone, gruppi ed entità coinvolti in atti terroristici. Al Regolamento (CE) 2580/2001 del Consiglio è, inoltre, allegato l'elenco delle autorità dei Paesi membri competenti in materia; elenco modificato ed aggiornamento con diversi Regolamenti (CE). 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 (CE) n. 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. Al contrario del Regolamento (CE) n. 2580/2001, il Regolamento (CE) 881/2002 rinvia alla lista dei terroristi e delle organizzazioni terroristiche compilata dal Comitato Sanzioni del Consiglio di Sicurezza delle N.U., lista che può, essere emendata o integrata ad opera della Commissione U.E..

Per quanto attiene alle misure di carattere penale previste dalla Risoluzione 1373/2001, queste sono state recepite dalla U.E. mediante talune posizioni comuni e decisioni quadro. In particolare, il Consiglio, in data 13 giugno 2002, a Lussemburgo, ha adottato tre importanti Decisioni quadro.

La prima Decisione quadro (2002/475/GAI), 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 seconda Decisione quadro (2002/584/GAI), relativa al Mandato d'Arresto Europeo (MAE) e alle procedure di consegna tra Stati membri, prevede, in luogo dell'extradizione, l'adozione di una procedura di "consegna semplificata" delle

persone colpite da provvedimenti restrittivi della libertà emessi dalle Autorità Giudiziarie dei Paesi membri.

Il Mandato di Arresto Europeo (MAE) viene emesso dall'autorità giudiziaria di uno Stato membro con riferimento a fatti punibili con “una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà” di durata massima non inferiore a 12 mesi, ovvero a fronte di condanne a pene o misure di sicurezza private della libertà di durata non inferiore a 4 mesi. Danno luogo al MAE trentadue ipotesi di reato, tra cui 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 3 anni.

In Italia il Mandato di Arresto Europeo ha trovato attuazione nel primo semestre 2005, in forza della legge n. 69 del 22 aprile 2005.

La terza Decisione quadro, la 2002/465/GAI, 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 una durata limitata nel tempo (prorogabile con l'accordo delle parti), una squadra investigativa comune per svolgere alcune indagini nei rispettivi Stati. La squadra investigativa è composta da un direttore, che rappresenta l'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.

Alle Decisioni citate ha fatto seguito la Decisione 2003/48/GAI 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/PESC.

Il 12 dicembre 2003, a Bruxelles, il Consiglio Europeo ha formalizzato la Strategia Europea in Materia di Sicurezza (European Security Strategy), nella quale 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. dovrà essere pronta ad assumere parte della responsabilità relativa alla tutela della sicurezza globale. Il documento identifica ed elenca cinque tipologie di minaccia:

- 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 del documento, che coincide sostanzialmente con l'impostazione degli USA in materia, ha sensibilmente facilitato la collaborazione tra le due sponde dell'Oceano Atlantico. A seguito del predetto documento è stato raggiunto un accordo sulla costituzione di una cellula di pianificazione e comando della U.E. presso SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers Europe), il quartier generale europeo della NATO e di una cellula autonoma permanente presso lo Stato Maggiore della U.E. (E.U.M.S.) per le operazioni che non coinvolgono la NATO.

Dopo gli attentati di Madrid, il Consiglio europeo di Bruxelles, nei giorni 25 e 26 marzo 2004, ha adottato una Dichiarazione sulla lotta al terrorismo (*Declaration on*

*Combating Terrorism*), finalizzata a sollecitare l'attuazione di una serie di misure, in parte già predisposte ed in parte da predisporre, quali:

- l'immediata adozione della "clausola di solidarietà". Tale clausola comporta la protezione di uno Stato appartenente alla U.E. da parte degli altri stati membri con l'impiego di tutti gli strumenti disponibili, incluso quello militare, anche in caso di attentato terroristico<sup>12</sup>;
- l'adozione di strumenti conformi alla Strategia Europea in Materia di Sicurezza del 12 dicembre 2003;
- l'assistenza alle vittime dei reati contro il terrorismo;
- lo sviluppo della cooperazione esistente mediante l'introduzione di un registro europeo dei passaporti rubati, la costituzione di una banca dati europea delle condanne e delle interdizioni collegate al terrorismo, di un archivio europeo del materiale giudiziario nonché di standard comuni per la conservazione dei dati relativi alle telecomunicazioni e alle comunicazioni via internet;
- il rafforzamento dei controlli alle frontiere e delle misure di sicurezza in materia di rilascio dei documenti e l'adozione del rilevamento di dati biometrici, quali la scansione del volto e le impronte digitali;
- le linee guida comuni in materia di lotta contro il terrorismo;
- la condivisione dell'*intelligence* (istituzione di un'Unità di Analisi in cui confluiscono le informazioni provenienti dalle forze di polizia e dai servizi *intelligence* degli stati membri);
- il contrasto al finanziamento del terrorismo;

---

<sup>12</sup> L'adozione anticipata della Clausola di Solidarietà è rafforzata dalla Dichiarazione di Solidarietà contro il Terrorismo emessa nella medesima data.



- le misure a difesa dei trasporti pubblici e della popolazione;
- la cooperazione internazionale;
- la cooperazione con gli USA ed eventuali altri *partners*;
- l'istituzione della figura di Coordinatore Antiterrorismo (*Counter-Terrorism Coordinator*);
- nell'ambito del Segretario del Consiglio con il compito di monitorare la corretta applicazione, da parte dei Paesi membri, delle misure adottate dal Consiglio<sup>13</sup>.

La Dichiarazione è accompagnata da un allegato intitolato “Obiettivi strategici dell’Unione Europea per la lotta contro il terrorismo”, che costituisce un nuovo Piano d’azione destinato ad aggiornare il Piano d’azione del 2001.

Il Consiglio Europeo di Bruxelles, del 4 e 5 novembre 2004, ha adottato il c.d. “Programma dell’Aia” relativo al rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell’Unione Europea. Il Programma prevede che gli Stati parte della U.E. si avvalgono delle competenze dei servizi *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 coinvolte in possibili azioni terroristiche non subisca interruzioni per effetto dell’attraversamento delle frontiere.

Durante il Consiglio Europeo di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 2004 è stato confermato l’impegno della U.E. nella lotta al terrorismo attraverso la realizzazione di una politica globale ed una integrazione in materia giudiziaria, di polizia, di

---

<sup>13</sup> A seguito della Dichiarazione sulla Lotta al Terrorismo, il Consiglio di Amministrazione (Management Board) dell’EUROPOL ha presentato un aggiornamento in materia di implementazione delle misure già adottate, destinato a rafforzare il proprio ruolo in tale settore.

*intelligence* e di protezione civile. A tal fine, con la Decisione 2005/211/GAI del Consiglio, relativa all'introduzione di alcune nuove funzioni del sistema d'informazione Schengen (SIS), anche nel quadro della lotta contro il terrorismo, è stato autorizzato l'accesso di Europol e di Eurojust al SIS, un *database* relativo alle persone segnalate, agli oggetti ricercati, ai visti e agli altri aspetti attinenti al controllo delle frontiere.

Il 18 marzo 2005, durante una riunione informale, i Ministri della Difesa dei Paesi membri della U.E. hanno stabilito che la PESD avrebbe dovuto svolgere un ruolo di supporto alla lotta contro il terrorismo.

Il 16 e 17 giugno 2005 il Consiglio europeo ha individuato gli ulteriori sforzi da compiere per lo sviluppo di una cellula di pianificazione civile/militare presso l'E.U.M.S.. Successivamente, a seguito degli attentati di Londra (7 luglio 2005), il Consiglio ha adottato una Dichiarazione (13 luglio 2005) volta a condannare gli attentati e a riaffermare l'impegno della U.E. nella lotta al terrorismo. La Dichiarazione sottolinea l'importanza di impedire il proselitismo ed il reclutamento, la necessità di ridurre la vulnerabilità agli attacchi mediante la protezione dei cittadini e delle infrastrutture, nonché l'esigenza di migliorare le capacità di gestire gli eventi terroristici riducendo al minimo le conseguenze degli attentati.

Il 12 febbraio 2007 è stata formulata la Decisione quadro 2007/124/CE, che ha istituito per il periodo 2007-2013 il programma specifico di "Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza", quale parte del programma generale sulla sicurezza e la tutela delle libertà. La prevenzione, la preparazione e la gestione delle conseguenze del terrorismo e di altri rischi correlati alla sicurezza sono aspetti essenziali della protezione della popolazione e delle infrastrutture critiche all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Il programma è diretto a sostenere gli sforzi degli Stati

membri nel prevenire, preparare e proteggere i cittadini e le infrastrutture critiche contro gli attentati terroristici e i gli altri rischi correlati alla sicurezza. Nel particolare per quanto riguarda la prevenzione e la preparazione nei confronti degli attentati terroristici, il programma intende:

- promuovere la valutazione delle minacce per le infrastrutture critiche, lo sviluppo di metodologie di protezione e norme di sicurezza;
- sostenere misure operative condivise per migliorare la sicurezza delle catene di fornitura transfrontaliere;
- incoraggiare la cooperazione e lo scambio di esperienze nel settore della protezione delle infrastrutture critiche.

Mentre per quanto riguarda la gestione delle conseguenze degli attentati, il programma prevede di promuovere lo scambio di competenze e di buone prassi tra i vari attori impegnati nella gestione delle crisi e l'organizzazione di esercitazioni congiunte per potenziare il coordinamento tra i servizi pertinenti.

Il programma permetterà di finanziare, tramite sovvenzioni o appalti pubblici:

- progetti di dimensione europea promossi e gestiti dalla Commissione;
- progetti transnazionali ai quali partecipano partner di almeno due Stati membri o di almeno uno Stato membro e un paese candidato o aderente; progetti nazionali negli Stati membri che preparino progetti transnazionali e/o azioni comunitarie ("misure di avviamento") o li integrino ("misure complementari"), oppure che elaborino tecnologie innovative utilizzabili in altri paesi.

Le azioni ammissibili sono la cooperazione e il coordinamento operativo, le attività di analisi, monitoraggio e controllo, lo scambio di informazioni, la formazione e lo

scambio di esperti, le attività di sensibilizzazione e divulgazione. Gli organismi che partecipano al summenzionato programma devono avere personalità giuridica e sede in uno degli Stati membri.

La Commissione ha adottato il programma di lavoro annuale 2007 e ha lanciato il primo bando di gara il 12 maggio 2007. Le risorse di bilancio destinate alle azioni previste sono iscritte nel bilancio generale dell'Unione Europea.

4. Sin dagli anni Sessanta, epoca in cui si manifesta il terrorismo contemporaneo, la minaccia nei confronti dell'Italia ha presentato una duplice matrice: endogena ed esogena.

Nel calcolo terroristico, al quale si accompagna una costante progettazione – come dimostrato dal *modus operandi* della rete che fa riferimento ad al-Qaeda – diversi fattori rendono l'Italia un potenziale bersaglio pagante.

In primo luogo, il Paese gode di buona visibilità internazionale per effetto degli impegni militari/umanitari assunti nel mondo islamico. L'Italia partecipa, infatti, a 30 missioni internazionali in 18 Paesi, in buona parte di religione e cultura islamica. Le Forze Armate italiane sono, inoltre, presenti in Afghanistan con 2455 uomini, in Iraq con 84 uomini ed in Libano con 2743 uomini<sup>14</sup>.

In secondo luogo esiste una stretta collaborazione fra Italia e USA nell'attività anti-terrorismo. In Italia sono stati arrestati, processati, condannati ed espulsi, numerosi elementi radicali islamici indiziati di terrorismo o di attività di supporto. Secondo i dati offerti dal Ministero degli Interni, nel 2006, l'azione preventiva svolta nei luoghi di aggregazione (*call center*, *internet point* e macellerie islamiche) ha consentito di identificare 39.204 persone, di denunciarne 927, di arrestarne 386 e di avviare le procedure di espulsione nei confronti di 1.088 stranieri<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Dati tratti dal Ministero della Difesa, [www.difesa.it](http://www.difesa.it) - Missioni autorizzate per l'anno 2008 con Decreto Legge n. 8 del 31.01.2008.

<sup>15</sup> Dati tratti dal Ministero dell'Interno, "Note sulla sicurezza in Italia", [www.interno.it](http://www.interno.it).

L'Italia, infine, ha svolto un ruolo fondamentale nello sviluppo della cultura e della civiltà occidentale. Roma, d'altra parte, identifica, oltre al cattolicesimo, il pontificato, rievocando nel radicalismo islamico, le origini delle crociate; fattori simbolici che non possono essere sottovalutati in sede di analisi del rischio. A conferma di quanto detto in precedenza, il fatto che il Paese è stato ed è oggetto di ripetute minacce da parte di aggregazioni radicali islamiche.

Inoltre, bande armate irregolari e aggregazioni terroristiche hanno posto in essere violenze non solo contro il personale e le strutture istituzionali italiane in Iraq (Nassiriya e altrove), ma anche a danno di privati cittadini impegnati nei settori della sicurezza imprenditoriale, del giornalismo e del volontariato non governativo, come dimostra la serie consecutiva di sequestri di persona avvenuta dall'aprile 2004 ad oggi, alcuni dei quali conclusi con l'omicidio degli ostaggi.

L'analisi degli eventi consente di riscontrare in Italia la commissione di atti preparatori (pre-terroristici) o di supporto, come il finanziamento, il reclutamento, la falsificazione di documenti e la fornitura di documenti falsi, il sostegno logistico ed il transito clandestino. L'azione per contrastare il terrorismo ha coinvolto i principali dicasteri: Interno, Esteri, Difesa, Economia, Salute, e in particolare, la Polizia di Stato, i Carabinieri, la Guardia di Finanza, gli organismi di *intelligence* e la Banca d'Italia.

Il Nucleo Politico Militare (NPM) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, comunemente denominato Unità di crisi di Palazzo Chigi, opera sotto la diretta

responsabilità del Presidente del Consiglio. Il NPM si è concentrato sulla prevenzione della minaccia terroristica con armi di distruzione di massa e sul rafforzamento della sicurezza dei trasporti.

Il Ministero dell'Interno, istituzionalmente deputato alla sicurezza del Paese, intesa quale gestione delle politiche attinenti alla prevenzione e alla repressione dei reati, assume un ruolo primario nella lotta al terrorismo<sup>16</sup>; da esso dipende il Dipartimento di Pubblica Sicurezza, organizzato in Direzioni Centrali ed Uffici di pari livello anche a carattere interforze. All'interno delle Direzioni Centrali riveste particolare importanza l'attività svolta dalla Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione (DCPP)<sup>17</sup>, la cui azione riguarda tanto le organizzazioni terroristiche interne, quanto quelle a carattere internazionale, le associazioni sovversive a matrice razziale, etnica, nazionale o religiosa, le aggregazioni eversive che perseguono l'obiettivo della distruzione dell'integrità, dell'indipendenza e dell'unità dello Stato o la modifica dell'assetto costituzionale, nonché i gruppi estremisti violenti intenzionati a sovvertire l'ordine sociale.

Con Decreto del Ministro dell'Interno, in data 6 maggio 2004, è stato istituito il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (CASA), il cui compito principale consiste nel valutare la minaccia terroristica, interna ed internazionale, in supporto all'attività decisionale dell'autorità politica. Il CASA costituisce il raccordo operativo tra la Polizia di Stato, i Carabinieri, la Guardia di Finanza, il Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare (SISMI) ed il Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica (SISDE). Il CASA esamina le informazioni disponibili, fornendo indicazioni alle forze impegnate sul territorio.

---

<sup>16</sup> L'art. 4 della Legge 438/2001 attribuisce la competenza per il contrasto del terrorismo interno e internazionale agli organismi specializzati della Polizia di Stato e dei Carabinieri

<sup>17</sup> A livello periferico la DCCP è rappresentata da 103 uffici denominati Divisione Indagini Generali e Operazioni Speciali (DIGOS), costituisce presso altrettante Questure, nonché 26 uffici di coordinamento antiterrorismo presenti presso le Questure situate nei capoluoghi sede di distretto di Corte d'Appello.

I Carabinieri dispongono, a loro volta, di strutture designate all'attività informativa, investigativa e di interventi speciali. Fra queste, il Raggruppamento Operativo Speciale (ROS)<sup>18</sup> è deputato al contrasto della criminalità organizzata e del terrorismo.

Presso la Segreteria Generale del Comitato Esecutivo dei Servizi per le Informazioni e la Sicurezza (CESIS), organo coordinatore del SISMI e SISDE, opera un Gruppo di Lavoro Interforze sui Rischi di Infiltrazioni Eversive nel Mondo del Lavoro. Conformemente all'art. 4 della Convenzione Eurogol, con il Decreto Ministeriale del 21 febbraio 1996 è stata costituita l'Unità Nazionale Eurogol (UNE), elemento di collegamento tra Europol e le forze di polizia nazionali. Il Comando dell'UNE è a rotazione, ad un ufficiale superiore con il grado di colonnello dell'Arma dei Carabinieri o della Guardia di Finanza. Il personale dell'UNE proviene sia dalle forze di polizia sia dall'amministrazione civile del Ministero dell'Interno. L'UNE ha il compito di fornire a Europol le informazioni e le consulenze richieste, trasmettere i dati da memorizzare nelle raccolte informatizzate, aggiornare le informazioni, richiedere a Europol consulenze, informazioni e analisi, nonché assicurare la legalità dello scambio delle informazioni.

Nel 2002 l'Italia ha svolto uno studio di fattibilità sulla "polizia europea delle frontiere" che ha contribuito alla creazione dell'Agenzia Europea per il Controllo delle Frontiere Esterne. Durante il semestre di presidenza italiana della U.E. (luglio-dicembre 2003), l'Italia ha svolto un ruolo fondamentale in ordine alla costituzione di Squadre Multinazionali incaricate della raccolta e dello scambio di informazioni sui terroristi a scopo preventivo<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Il ROS si articola in una struttura centrale, con sede a Roma, e in 26 sezioni periferiche rispettivamente dislocate nelle sedi delle procure distrettuali.

<sup>19</sup> Nell'aprile 2002 il Consiglio ha adottato una Raccomandazione relativa alla costituzione delle Squadre in questione, mentre il progetto operativo denominato "Avvio delle attività delle squadre multinazionali ad hoc

Sotto il profilo giuridico, dopo la legislazione speciale finalizzata al contrasto del terrorismo interno degli anni 80 e la ratifica delle principali Convenzioni internazionali promosse dalle Nazioni Unite e dell'Unione Europea, il governo italiano, sull'onda emotiva dell'11 settembre 2001, ha varato, in via d'urgenza, il Decreto Legge n. 353 del 28 settembre 2001, convertito con modifiche nella Legge 415 del 27 novembre 2001, recante "Disposizioni sanzionatorie per le violazioni delle misure adottate nei confronti della fazione afghana dei Talibani". A tale norma ha fatto seguito il Decreto Legge 374 del 18 ottobre 2001, recante "Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale", convertito con modificazioni nella Legge 438 del 15 dicembre 2001, che ha modificato la rubrica dell'art. 270-bis del codice penale (Associazione con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico), aggiungendo al termine "terrorismo" l'aggettivo "internazionale". La portata della norma è stata così estesa anche agli atti rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale.

Per quanto attiene alla lotta al finanziamento del terrorismo, con Decreto Legge 369 del 12 ottobre 2001, convertito con modificazioni nella Legge 431 del 14 dicembre 2001, recante misure urgenti per reprimere e contrastare il finanziamento del terrorismo internazionale, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato istituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF). Compete al CSF sia l'attuazione delle misure di congelamento delle disponibilità economiche e finanziarie adottate dalla U.E. nei confronti delle organizzazioni terroristiche, sia l'applicazione delle sanzioni previste nei confronti degli intermediari.

Successivamente con il D.L. n. 144 del 27 luglio 2005, convertito con modificazioni nella Legge n. 155 del 31 luglio 2005, sono state adottate nuove norme in linea con

---

incaricate dello scambio delle informazioni sui terroristi", è stato approvato nel novembre 2003.



l'azione di contrasto promossa dalla U.E. e dunque più adatta a combattere efficacemente il terrorismo internazionale. In particolare, la nuova normativa ha:

- introdotto nel codice penale le ipotesi criminose di arruolamento e addestramento per finalità di terrorismo;
- adottato una definizione di “condotte con finalità di terrorismo” conforme alla definizione di reati terroristi offerta dalla Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio dell'Unione Europea, in data 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo;
- modificato il testo dell'art. 495 (Falsa attestazione o dichiarazione a pubblico ufficiale sull'indennità personale) aggiungendo la fattispecie criminosa di falsa attestazione sulla propria identità, sul proprio stato o sulle proprie qualità all'autorità giudiziaria o alla polizia giudiziaria delegata alle indagini da parte di una persona da queste indagata;
- introdotto il reato di fabbricazione, detenzione ed uso di documenti di identificazione falsi (art. 497-bis – codice penale);
- raddoppiato le pene previste per chi fa uso in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo, di caschi protettivi o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona;
- aggravato il reato di istigazione a delinquere (art. 414 – codice penale) quando l'istigazione o l'apologia riguardino delitti di terrorismo o criminosi contro l'umanità;
- criminalizzato il fatto di addestrare o fornire illecitamente, in qualsiasi modo, anche via internet, istruzioni in ordine alla preparazione o all'uso di materiali esplosivi, di armi da guerra, di

aggressivi chimici, di sostanze batteriologiche nocive o pericolose o di altre sostanze micidiali;

- introdotto la possibilità, per la polizia giudiziaria – previa autorizzazione del pubblico ministero – di procedere al prelievo coattivo di capelli e saliva;
- ampliato le ipotesi di arresto obbligatorio in flagranza per i reati commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale;
- previsto l'arresto facoltativo in flagranza per il reato di fabbricazione, detenzione e uso di documenti di identificazione falsi (art. 497-bis – codice penale);
- prolungata la durata del fermo di identificazione (da 12 a 24 ore) nel caso l'identificazione si presenti particolarmente complessa o quando occorra l'assistenza dell'autorità consolare o di un interprete;
- introdotto la possibilità di effettuare intercettazioni preventive e svolgere attività sotto copertura allo scopo di proteggere “infrastrutture critiche informatizzate di interesse nazionale” e prevenire e reprimere le attività terroristiche o di agevolazione del terrorismo condotte con mezzi informatici;
- introdotto i “colloqui investigativi per il contrasto del terrorismo”;
- previsto la possibilità di effettuare perquisizioni di persone e mezzi di trasporto in casi eccezionali di necessità ed urgenze;
- garantito la permanenza nel territorio dello Stato dello straniero che abbia offerto collaborazione all'autorità giudiziaria o agli organi di polizia mediante l'introduzione del permesso e della carta di soggiorno ai fini investigativi;

- adottato l'impiego di permessi di soggiorno elettronici con caratteristiche anti-contraffazione;
- introdotto la possibilità di espellere immediatamente lo straniero appartenente alle categorie elencate dall'art. 18 della Legge 152/1975<sup>20</sup> (Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico) o quando vi siano fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche;
- 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), nonché di rendere tali dati disponibili, anche per via telematica, al centro di elaborazione dati del Ministero dell'Interno;
- aumentato i tempi di conservazione obbligatoria dei dati essenziali relativi al tracciamento delle comunicazioni telefoniche e telematiche;
- introdotto la licenza del Questore per gli esercizi di telefonia e gli *internet points*;

<sup>20</sup>

La legge si applica a coloro che: 1) Operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato; 2) Abbiano fatto parte di associazioni politiche disciolte ai sensi della Legge 465/1952 e nei confronti dei quali debba ritenersi, per il comportamento successivo, che continuino a svolgere una attività analoga a quella precedente; 3) Compiano atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti alla ricostituzione del partito fascista, in particolare con l'esaltazione o la pratica della violenza; 4) fuori dei casi indicati nei numeri precedenti, siano stati condannati per uno dei delitti previsti dalla legge 895/1967, e negli articoli 8 e seguenti della legge 497/1974, e successive modificazioni, quando debba ritenersi, per il loro comportamento successivo, che siano proclivi a commettere un reato della stessa specie col fine indicato nel precedente n. 1).

- attribuito al Ministro dell'Interno, il potere di disporre, per specifiche esigenze di pubblica sicurezza o per la prevenzione di gravi reati, con proprio decreto, speciali limiti o condizioni all'importazione, commercializzazione, trasporto e impiego di detonatori ad accensione elettrica a bassa e media intensità e degli altri esplosivi di 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> categoria;
- autorizzato l'impiego di guardie giurate nei servizi di sicurezza sussidiaria da effettuarsi nell'ambito dei trasporti marittimi, ferroviari e metropolitani (mezzi di trasporto, stazioni e depositi), il cui espletamento non richiede l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle Forze di Polizia;
- subordinato al nulla osta del Questore il rilascio della licenza comunale per l'attività di "fochino"<sup>21</sup>;
- integrato la disciplina amministrativa dell'attività di volo, subordinando il rilascio dei titoli abilitativi civili e l'ammissione alle attività di addestramento pratico per un periodo determinato – non inferiore a sei mesi e non superiore a due anni – al nulla osta del Questore;
- attribuito al Ministro dell'Interno il compito di costituire delle *task force* antiterrorismo interforze;
- attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri il potere di delegare i direttori dei servizi informativi e di sicurezza a richiedere direttamente alla magistratura l'autorizzazione ad effettuare intercettazioni telefoniche preventive.

---

<sup>21</sup> Il "fochino" è colui che nelle cave, nelle miniere e nei cantieri si occupa del posizionamento e del brillamento delle cariche esplosive.

La normativa descritta si presenta sostanzialmente in linea con l'opera di contrasto posta in essere dalla U.E. successivamente all'11 settembre 2001