

## **Diritti fondamentali e sicurezza pubblica: La tutela della libertà "ad essere informati" nella lotta al terrorismo internazionale.**

*di Giacomo PALOMBINO.*

**SOMMARIO:** **1.** Introduzione. **2.** Il terrorismo internazionale dopo l'11 settembre: chi sono i lupi solitari? **3.** Evoluzione della normativa di prevenzione del terrorismo in Italia e nell'Unione europea. **4.** I "lupi solitari" e la libertà ad essere informati. **5.** La sicurezza pubblica come limite alla libertà d'informazione. **6.** Conclusioni.

**ABSTRACT.** It is evident that a constitutional state will periodically allow the compression of fundamental rights. In recent years, in particular, the state of emergency dictated by the fundamentalist threat has led to the production of a particularly restrictive prevention regulation of freedoms established by the rule of law. On these assumptions, the present work aims to analyze a specific rule, the art. 270 *quinquies* of the criminal code, as amended by the law decree 18 February 2015, n. 7; this rule sanctions the conduct of self-training, or more specifically the conduct of those who, without contact with other subjects, acquire the knowledge and information necessary for carrying out a terrorist attack. Designed to counter the phenomenon of c.d. "Lone wolves", the law seems to stress the freedom to access information, a specification of freedom of expression enshrined in art. 21 of the Italian Constitution. The paper will therefore investigate the constitutional legitimacy profiles of art. 270 *quinquies*, outlining a potential balance between freedom of information and public safety.

### **1. Introduzione.**

A partire dagli attentati terroristici dell'11 settembre del 2001, i paesi occidentali hanno perseguito nuove strategie idonee a contrastare il terrorismo internazionale; in particolare, sono state adottate normative che «si articolano attorno all'idea chiave della prevenzione»<sup>1</sup>.

In tal senso, emerge come siano numerose le fattispecie, previste dal codice penale italiano, che ammettono un'anticipazione della soglia di punibilità; ovvero, norme che qualificano un determinato fatto come reato pur essendo stato lo stesso compiuto in una fase "non offensiva" dell'*iter criminis*. A titolo esemplificativo, si pensi alle attività di addestramento, di reclutamento o di

---

\* Dottorando di ricerca in "Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo", Università degli Studi di Napoli Parthenope.

<sup>1</sup> Cit. F. VIGANÒ, *Il controllo della Corte costituzionale sulle misure antiterrorismo*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

organizzazione di viaggi per finalità di terrorismo. In sostanza, il codice attribuisce rilevanza penale anche ad atti meramente preparatori, cioè funzionali alla successiva lesione di un bene giuridico protetto ma che non detengono, di per sé, una capacità offensiva<sup>2</sup>.

È proprio in questa prospettiva che, già in seguito alle prime manifestazioni del terrorismo internazionale, le normative di prevenzione hanno potenziato l'attività investigativa rivolta ai mezzi di comunicazione. È stato rilevato, in sostanza, come il ricorso a determinati strumenti – con particolare riferimento alla rete internet – svolga un ruolo essenziale nella pianificazione di atti criminali e, in particolare, nella realizzazione di condotte preparatorie.

Per tali ragioni, il legislatore italiano ha modificato l'art. 270 *quinquies* del codice penale, stabilendo che l'attività di addestramento con finalità terroristiche sia tale anche quando compiuta autonomamente. La norma, infatti, sembra voler introdurre una incriminazione di carattere preventivo proprio alla luce del significativo ricorso al web da parte dei fondamentalisti islamici. Emerge, inoltre, come sia stata approvata per combattere un fenomeno specifico: quello dei c.d. "lupi solitari", individui che abbracciano la causa terroristica e, senza vantare un reale sodalizio con l'associazione criminale, si determinano singolarmente alla commissione di un attentato<sup>3</sup>.

Il presente lavoro, una volta illustrata l'evoluzione del terrorismo internazionale e della normativa – sia interna che sovranazionale – "anti-terrorismo", avrà come oggetto proprio l'art. 270 *quinquies*. Si tenterà, in particolare, di dimostrare come quanto disposto dal codice penale sia idoneo a porre in essere una lesione della libertà di espressione. Verrà, pertanto, configurato un potenziale bilanciamento tra la libertà fondamentale dell'individuo, così come sancita dall'art. 21 della Costituzione italiana, e la sicurezza pubblica, "situazione collettiva" a cui si dedicherà una specifica indagine nelle pagine che seguono.

## **2. Il terrorismo internazionale dopo l'11 settembre: chi sono i lupi solitari?**

Le normative di prevenzione adottate in Italia e, in generale, nei paesi occidentali hanno dovuto adattarsi, nel tempo, all'evoluzione che ha caratterizzato il *modus operandi* del terrorismo internazionale. Negli ultimi venti anni, infatti, il progresso tecnologico ha determinato, inevitabilmente, un aggiornamento dell'azione della criminalità organizzata.

Il terrorismo internazionale "conosciuto" nel 2001, per esempio, agiva tramite una vera e propria struttura organizzativa: poteva vantare basi e strutture

---

<sup>2</sup> G. JAKOBS, *Derecho penal del ciudadano y derecho penal del enemigo*, in G. JAKOBS e M. CANCIO MELIÀ, *Derecho penal del enemigo*, Madrid, 2003.

<sup>3</sup> V. J. BURKE, *The myth of the "lone wolf" terrorist*, en *The Guardian*, 2017; v. anche *Non chiamiamoli "lupi solitari"* in [www.ilpost.it](http://www.ilpost.it).

operative e si caratterizzava per la presenza di una gerarchia interna. Negli ultimi anni, al contrario, sono state registrate differenti tendenze<sup>4</sup>.

In particolare, l'ISIS – l' "autoproclamato" Stato Islamico – ha inaugurato la "stagione" dei c.d. "lupi solitari"<sup>5</sup>. Considerando gli attacchi di Parigi del 2015 e quelli, successivi, di Nizza e Berlino, emerge, infatti, come la maggior parte dei terroristi fossero cittadini europei, alcuni dei quali non si erano mai recati in Siria per ricevere un addestramento e non avevano avuto contatti diretti con esponenti dell'ISIS per pianificare gli attentati. Si sottolinea, pertanto, come le più recenti manifestazioni del terrorismo internazionale permettano di configurare una riformulazione del tradizionale concetto di "organizzazione"; pur riconducendosi, infatti, la commissione degli attacchi ad una entità associativa, è evidente come quest'ultima operi per mezzo di individui isolati

---

<sup>4</sup> Dopo aver definito "lupi solitari" gli esploratori che dalle Indie Britanniche partivano alla scoperta delle terre più a ovest (v. J. BURKE, *The myth of the "lone wolf" terrorist*, su *The Guardian*, 2017; v. anche *Non chiamiamoli "lupi solitari"* su [www.ilpost.it](http://www.ilpost.it)), la terminologia raggiunge la sua accezione moderna a partire dagli anni Ottanta negli Stati Uniti: Louis Beam, membro del *Ku Klux Klan* e dell'organizzazione neonazista *Aryan Nations*, pubblicava un manifesto contro il governo americano intitolato *Resistenza senza leadership*; nello stesso periodo, Tom Metzler, leader di un gruppo neonazista denominato *White Aryan Resistance*, pubblicava un testo dal titolo "Regole per lupi solitari". L'espressione scompare dal gergo politico, come già precisato, con la minaccia perpetrata da *al Qaida*. «*After 9/11, lone-wolf terrorism suddenly seemed like a distraction from more serious threats. The 19 men who carried out the attacks were jihadis who had been hand picked, trained, equipped and funded by Osama bin Laden, the leader of al-Qaida, and a small group of close associates. Although 9/11 was far from a typical terrorist attack, it quickly came to dominate thinking about the threat from Islamic militants. Security services built up organograms of terrorist groups. Analysts focused on individual terrorists only insofar as they were connected to bigger entities. Personal relations - particularly friendships based on shared ambitions and battlefield experiences, as well as tribal or familial links - were mistaken for institutional ones, formally connecting individuals to organisations and placing them under a chain of command*», cit. J. BURKE. D'altra parte, è da notare come predisporre mezzi di prevenzione contro un nemico individuato piuttosto che contro un individuo isolato, è stata anche una scelta di opportunità politica: indagini successive, per esempio, rivelavano che l'attentato alla stazione ferroviaria di Atocha - Madrid - del 2004, non scaturisse da uno stretto legame con la leadership di *al Qaida*. Ed infatti, nel 2008, Ayman al Zawahiri, il successore di Osama bin Laden, celebrava la "chiamata alla resistenza islamica globale". Quest'ultima definizione è il titolo di un testo dell'ideologo jihadista Abu Musab al Suri, il quale invitava a compiere attacchi anche senza legami con i vertici dell'organizzazione.

<sup>5</sup> «*After 9/11, lone-wolf terrorism suddenly seemed like a distraction from more serious threats. The 19 men who carried out the attacks were jihadis who had been hand picked, trained, equipped and funded by Osama bin Laden, the leader of al-Qaida, and a small group of close associates. Although 9/11 was far from a typical terrorist attack, it quickly came to dominate thinking about the threat from Islamic militants. Security services built up organograms of terrorist groups. Analysts focused on individual terrorists only insofar as they were connected to bigger entities. Personal relations - particularly friendships based on shared ambitions and battlefield experiences, as well as tribal or familial links - were mistaken for institutional ones, formally connecting individuals to organisations and placing them under a chain of command*», cit. J. BURKE, op. cit..

che, autonomamente, si determinano al compimento di attentati. È per questo motivo che si ricorre alla già ricordata terminologia di “lupi solitari”<sup>6</sup>.

Questa tendenza permette di evidenziare il rilevante ruolo assunto dalla tecnologia e, in particolare, da tutto ciò che concerne l’ambito delle comunicazioni rispetto alle nuove modalità di “pianificazione del terrore”. Più nello specifico, è la rete internet a svolgere, a vantaggio del terrorismo internazionale, una duplice funzione.

La prima è di carattere divulgativo e, a sua volta, mira al raggiungimento di due principali obiettivi. Da una parte, i gruppi criminali diffondono messaggi dal contenuto prettamente “ideologico”, dei veri e propri manifesti politici, con la finalità di raggiungere nuovi possibili affiliati. Dall’altra parte, la condivisione tramite internet di immagini raffiguranti le vittime degli attentati ha lo scopo di intimidire la popolazione e in particolare coloro che, per ragioni geografiche o culturali, percepiscono più sensibilmente la minaccia di nuovi attacchi.

La seconda funzione, invece, è di carattere “formativo” o “preparatorio”, nel senso che mira all’addestramento di nuovi potenziali terroristi. Tramite la rete internet, infatti, chiunque può acquisire le informazioni o le conoscenze necessarie alla realizzazione di un attentato. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla consultazione di pagine internet che illustrano le modalità di fabbricazione di esplosivi domestici<sup>7</sup>.

### **3. Evoluzione della normativa di prevenzione del terrorismo in Italia e nell’Unione europea.**

Proprio in funzione dell’evoluzione che ha caratterizzato l’attività dei gruppi criminali, bisogna subito osservare come il legislatore, nazionale e sovranazionale, sia più volte intervenuto con l’intento di adeguare la normativa di prevenzione alle nuove forme di manifestazione del terrorismo.

Si consideri, infatti, come la minaccia terroristica globale costituisca un fenomeno relativamente recente. Basti pensare che, fino alla fine degli anni ’90, la legge italiana non riconosceva una rilevanza autonoma al terrorismo internazionale, in quanto la finalità di terrorismo era prevista con esclusivo

---

<sup>6</sup> *“In the most basic enabled attacks, Islamic State handlers acted as confidants and coaches, coaxing recruits to embrace violence. In the Hyderabad plot, among the most involved found so far, the terrorist group reached deep into a country with strict gun laws to arrange for pistols and ammunition to be left in a bag swinging from the branches of a tree. For the most part, the operatives who are conceiving and guiding such attacks are doing so from behind a wall of anonymity. When the Hyderabad plotters were arrested last summer, they could not so much as confirm the nationalities of their interlocutors in the Islamic State, let alone describe what they looked like. Because the recruits are instructed to use encrypted messaging applications, the guiding role played by the terrorist group often remains obscured”.* Cfr. R. CALLIMACHI, *Not “Lone Wolves” after all: how ISIS guides world’s terror plots from afar*, in *The New York Times*.

<sup>7</sup> La configurazione di questa duplice funzione si percepisce agevolmente dalla lettura della Direttiva dell’UE 2017/541.

riferimento ad organizzazioni "interne". Pertanto, la tutela apprestata dall'ordinamento nei confronti del terrorismo proveniente dall'esterno corrispondeva alla qualificazione del fatto come mera associazione per delinquere o richiamava l'applicazione di reati strumentali come falsificazione o ricettazione di documenti.

In questo senso, lo spartiacque nell'evoluzione legislativa è da individuarsi nell'attentato alle Torri Gemelle di New York del 2001. Infatti, immediatamente dopo l'11 settembre, con Decreto legge<sup>8</sup>, il legislatore italiano ha aggiunto un terzo comma all'art. 270 *bis* del Codice penale, il quale stabilisce che «la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione e un organismo internazionale»; è stata prevista, altresì, la fattispecie del finanziamento di associazioni con finalità di terrorismo, ora applicabile anche a quello internazionale.

In seguito, l'attentato alla metropolitana di Londra del 2005 ha segnato un'ulteriore tappa nel percorso evolutivo della legislazione interna. In particolare, il D.L. 27 luglio 2005, n. 144<sup>9</sup>, ha inserito, nel capo dedicato ai delitti contro la personalità dello Stato, le fattispecie dell'arruolamento e dell'addestramento a fini terroristici - rispettivamente artt. 270 *quater* e 270 *quinquies*<sup>10</sup>. Ma ancora più incisivo risulta quanto disposto dall'art. 270 *sexies*, in cui, con l'intento di rendere più agevole il ruolo interpretativo del giudice, è stata prevista una definizione di condotte con finalità terroristica, individuandole come quegli atti che «possono recare grave danno ad un Paese o ad una organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i pubblici poteri o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di una organizzazione internazionale (...)»<sup>11</sup>.

Il passo successivo è stato quello compiuto in seguito all'attentato presso la redazione di *Charlie Hebdo*. Con l'approvazione del D.L. 18 febbraio 2015, n. 7<sup>12</sup>, sono stati nuovamente modellati i meccanismi di prevenzione del terrorismo<sup>13</sup>. In particolare, l'art. 270 *quater* ha introdotto la fattispecie di organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo e della propaganda di

---

<sup>8</sup> D.L. 18 ottobre 2001, n. 374, intitolato *Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale*, convertito in L. 15 dicembre 2001, n. 438.

<sup>9</sup> Convertito in L. 31 luglio 2005, n. 155.

<sup>10</sup> Tali fattispecie costituiscono l'adeguamento interno alla Convenzione sulla prevenzione del terrorismo siglata a Varsavia nel 2005, adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa.

<sup>11</sup> La definizione data dall'art. 270 *sexies* riporta nel Codice quella contenuta nella Decisione Quadro del Consiglio dell'UE 13 giugno 2002.

<sup>12</sup> Sul punto, F. VIGANÒ, *Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il nuovo decreto in materia di contrasto al terrorismo*, in *Dir. pen. cont.*, 2015.

<sup>13</sup> Normative adottate sulla scia della Ris. 2178/2014 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e del protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 2015.

viaggi volti al compimento delle condotte individuate dal 270 *sexies*. Inoltre, l'art. 270 *quinquies* ora prevede, accanto alla punibilità del semplice addestrato, anche quella di chi, autonomamente, raccoglie informazioni con l'intento di compiere un atto terroristico. La norma, come già anticipato, sarà l'oggetto specifico dei paragrafi che seguono.

Quanto descritto dimostra come le tappe che hanno segnato questa evoluzione normativa<sup>14</sup> siano scandite dagli eventi che, a partire dal 2001, hanno colpito il mondo occidentale.

Senza dubbio, l'UE ha "sollecitato" tale evoluzione, con l'intento di raggiungere la configurazione di una disciplina di prevenzione del terrorismo<sup>15</sup> omogenea e, di conseguenza, più efficace. L'ultimo passo compiuto dal legislatore euro-unitario in materia è rappresentato dalla Dir. 2017/541<sup>16</sup>. Pur adottata nell'ottica di sostituire la precedente decisione quadro 2002/475<sup>17</sup> e la decisione 2005/671, il nuovo testo normativo non sembra detenere una rilevante portata innovativa.

Immutata risulta essere, fra le altre, la definizione di reati di terrorismo individuata dall'art. 3, definiti come quelle condotte che «per la loro natura o per il contesto in cui si situano, possono arrecare grave danno a un paese o a un'organizzazione internazionale». La definizione, in particolare, si fonda su due elementi: uno di carattere oggettivo, corrispondente appunto alla natura o al contesto in cui si vanno a rintracciare le condotte incriminate; l'altro di carattere soggettivo, afferente, al contrario, all'intenzione che spinge l'individuo a porre in essere la condotta<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Sull'evoluzione della normativa interna in materia e sul rapporto con gli atti normativi europei ed internazionali, cfr. V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna, europea ed internazionale*, Napoli, 2013, 117 ss., 209 ss.

<sup>15</sup> Il 15 marzo 2017 è stata approvata la nuova Dir. UE/2017/541, che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio.; v. anche M. E. BARTOLONI, *La tutela giurisdizionale nell'ambito del secondo e terzo pilastro UE*, in Quad. cost. 2005.

<sup>16</sup> Al considerando n. 4, il legislatore unitario giustifica un nuovo testo in materia chiarendo che *negli ultimi anni, la minaccia terroristica è cresciuta e si è evoluta rapidamente. Persone indicate come "combattenti terroristi stranieri" si recano all'estero a fini terroristici. I combattenti terroristi stranieri che rientrano in patria rappresentano una minaccia accresciuta per la sicurezza di tutti gli Stati membri. Combattenti terroristi stranieri sono risultati implicati in recenti attentati e complotti in diversi Stati membri. Inoltre, l'Unione e i suoi Stati membri fanno fronte a crescenti minacce rappresentate da individui che sono ispirati o istruiti da gruppi terroristici all'estero ma che rimangono in Europa.*

<sup>17</sup> La stessa direttiva del 2017 definisce, al considerando n. 3, tale decisione come *la pietra angolare della risposta della giustizia penale degli Stati membri per combattere il terrorismo.*

<sup>18</sup> Elemento d'interesse rispetto alla normativa italiana analizzata nel precedente paragrafo, è la preoccupazione del legislatore europeo di elencare con precisione non solo le specifiche condotte ma anche gli scopi che, determinando la volontà criminale, danno al fatto una connotazione di stampo terroristico. Più nello specifico, l'art. 3, par. 2, della direttiva 541, elenca i seguenti scopi come effettivi indici di una condotta perpetrata con finalità terroristica: *intimidire gravemente la*

Immutato risulta anche quanto disposto in tema di relazione che, ai fini della punibilità, deve sussistere fra l'attentatore e il gruppo terroristico: l'art. 4 pone sullo stesso piano, infatti, sia la direzione del gruppo che la mera partecipazione allo stesso, che può avvenire fornendo «informazioni o mezzi materiali, ovvero tramite qualsiasi forma di finanziamento delle sue attività nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose del gruppo terroristico»<sup>19</sup>.

Ulteriore elemento di continuità con la disciplina già esistente in materia è rappresentato da quanto disposto dall'art. 13, il quale stabilisce che «non è necessario che un reato di terrorismo sia stato effettivamente commesso né è necessario (...) stabilire un collegamento con un altro reato specifico elencato nella presente direttiva». Persiste, quindi, la necessità di un'anticipazione della soglia di punibilità e la qualificazione di condotta penalmente rilevante anche rispetto ad atti meramente preparatori; in particolare, il legislatore sovranazionale dedica ulteriore attenzione alle condotte di finanziamento, addestramento, organizzazione di viaggi<sup>20</sup>, ecc.

Leggendo il testo della direttiva, è da rilevare come non siano di particolare rilievo gli interventi correttivi chiesti dall'Europa nei confronti del legislatore italiano<sup>21</sup>, il quale sembra aver anticipato il contenuto della stessa con il D.L. n. 7/2015 e la L. n. 153/2016.

#### **4. I "lupi solitari" e la libertà ad essere informati.**

Nonostante la normativa di prevenzione del terrorismo sia stata, negli ultimi anni, più volte oggetto di interventi legislativi, senza dubbio vi sono dei tratti

---

*popolazione; costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto; destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale.*

<sup>19</sup> Per il vero, la nozione precedente di tali reati, accolta dall'art. 2 della decisione quadro del 2002, impiegava la locuzione «organizzazione terroristica» in luogo di quella di «gruppo terroristico»; tuttavia, in entrambi i casi, la definizione fornita dai rispettivi testi di riferimento è la medesima, vale a dire quella di «un'associazione strutturata di più di due persone, stabile nel tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati di terrorismo», sì che al di là del differente *nomen iuris* non pare che la direttiva introduca un concetto differente. Del resto, lo stesso Protocollo addizionale non aveva introdotto una definizione di "gruppo terroristico" che viene dunque rimessa, come chiarito dal rapporto esplicativo, alle parti firmatarie. Cit. S. SANTINI, *L'Unione europea compie un nuovo passo nel cammino della lotta al terrorismo: una prima lettura della direttiva 2017/541*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 16.

<sup>20</sup> Sul punto, F. FASANI, *Terrorismo islamico e diritto penale*, Padova, 2016, 352.

<sup>21</sup> Da rilevare come l'unico adeguamento richiesto al legislatore italiano discenda dall'obbligo sancito dall'art. 9 della direttiva. L'ordinamento italiano, infatti, punisce il caso di "viaggio" solo ove questo sia inquadrabile nella condotta di arruolamento. La norma europea, invece, prevede una fattispecie più ampia, qualificando come punibile anche il singolo viaggio. D'altra parte, potrebbe ritenersi non indispensabile un adeguamento nel momento in cui la norma italiana risulta comunque idonea ad una interpretazione convenzionalmente orientata.

comuni che permettono di configurare in maniera omogenea le condotte analizzate nel presente lavoro.

In particolare, i reati di stampo terroristico sono trattati nel libro II, titolo I, del codice penale, dedicato ai «delitti contro la personalità dello Stato»<sup>22</sup>. La *ratio* legislativa che sorregge la precisa individuazione della classe di reati in esame risiede nella configurazione di una peculiare caratteristica strutturale degli stessi: è da rilevare, infatti, come, per i reati di stampo terroristico, l'ordinamento dia luogo ad un'anticipazione della soglia di punibilità.

Per meglio intendere quanto appena affermato, si parta da un dato letterale, prima che tecnico: è frequente in questo settore imbattersi nella figura dell'attentato<sup>23</sup>. Per "attentato" è da intendersi un atto non necessariamente lesivo di un interesse protetto ma, al contrario, anche meramente "diretto" alla lesione di un bene giuridico e pertanto punibile anche qualora tale lesione non si verifichi.

Ebbene, se, in generale, non può che sottolinearsi come tutti i paesi occidentali – e l'Unione europea – abbiano individuato la prevenzione quale principale arma contro il terrorismo internazionale, appare evidente come l'applicazione concreta delle norme in esame, anticipando la soglia del penalmente rilevante, sia idonea, di volta in volta, a far sorgere dubbi di legittimità costituzionale.

Più nello specifico, appare condivisibile affermare che, alla luce del ruolo assunto da internet nella pianificazione del "terrore", il legislatore – sia

---

<sup>22</sup> È da rilevare come la dicitura utilizzata dal legislatore, per quanto esprima un concetto figurativamente chiaro, ponga nelle mani dell'interprete una fattispecie giuridica dai confini incerti. Invero, il titolo I genera perplessità con riguardo al significato di "personalità dello Stato" e alla corretta individuazione del bene giuridico tutelato. Rispetto a tale interrogativo, una prima prospettiva è quella che prende come riferimento la relazione al codice penale, la quale pone l'accento su «tutto quel complesso di interessi politici fondamentali di altra indole, rispetto ai quali lo Stato intende affermare la sua personalità» (È da rilevare come quanto indicato dalla relazione al codice penale, non facendo riferimento esclusivo alla sicurezza dello Stato, sia in linea con quanto previsto dal previgente codice Zanardelli). In tal senso, l'oggetto del reato andrebbe a coincidere con il soggetto passivo dello stesso, configurando l'interesse protetto nella persona dello Stato in sé considerata (R. GAROFOLI, *Compendio di diritto penale - parte speciale*, Roma, 2015, 1). D'altra parte, più convincente è l'orientamento per cui, secondo un'interpretazione conforme a quel complesso di valori individuati dalla Costituzione italiana, oggetto della tutela dovrebbe individuarsi negli «interessi basilari di una convivenza sociale vista nelle sue forme istituzionali» (Cfr. B. ROMANO, *Diritto penale - parte generale*, Milano, 2016); pertanto, ciò che il legislatore mira a difendere sono gli interessi politici dello Stato, relativi alla funzionalità di quest'ultimo, unitariamente inteso. È pur vero, però, che lo Stato esiste in due diverse dimensioni: quella interna e quella esterna. Per questo motivo, secondo un *discrimen* di natura esclusivamente classificatoria, sembra opportuno suddividere i reati contro la personalità *interna* dello Stato - dove il bene giuridico tutelato è da individuarsi negli organi costituzionali e nel loro funzionamento - dai reati contro la personalità *esterna* dello Stato - dove il bene giuridico protetto corrisponde alla sicurezza interna e al prestigio della nazione. È bene ribadire, però, che questa distinzione assume un carattere prettamente descrittivo, senza intaccare il concetto di unitarietà dello Stato. Cfr. R. GAROFOLI, 2.

<sup>23</sup> Cfr. F. MANTOVANI, *Diritto Penale*, Padova, 2015, 204 ss..



nazionale che sovranazionale – abbia qualificato punibili anche condotte di mero accesso a contenuto informativo. Ciò è quanto viene a configurarsi proprio grazie all'art. 270 *quinquies* del codice penale<sup>24</sup>.

L'addestramento autonomo, infatti, essendo perseguibile a prescindere dalla lesione materiale di un bene giuridico protetto, è da qualificarsi come "atto preparatorio", ovvero quale condotta che, seppur non offensiva, è diretta e funzionale alla successiva realizzazione di un attacco terroristico. In sostanza, ciò significa che accedere a determinate pagine internet o ricercare specifiche parole sui motori di ricerca costituisce una condotta, di per sé, già penalmente rilevante<sup>25</sup>.

Ebbene, a modesto avviso di chi scrive, la norma analizzata appare suscettibile di ledere la libertà di informazione ovvero, più nello specifico, la libertà ad essere informati<sup>26</sup>, se non opportunamente bilanciata in sede di applicazione. Quest'ultima è generalmente ricondotta alla libertà di espressione, consacrata dall'art. 21 della Costituzione e definita dalla Corte costituzionale «pietra angolare dell'ordine democratico»<sup>27</sup>.

La libertà di ricevere informazioni, al contrario, è prevista espressamente tanto dall'art. 11 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* tanto dall'art. 10 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*.

---

<sup>24</sup> V. Cass., Sez. V penale, 9 febbraio 2017, n. 6061, dove i giudici di legittimità affrontano una questione concernente una fattispecie di atto preparatorio perpetrato da un individuo definito dalla stessa Corte "lupo solitario" e condannato proprio per il reato di cui all'art. 270 *quinquies* c.p.

<sup>25</sup> È per questa ragione che alcuni parlano della realizzazione di "attacchi telecomandati". L'espressione è stata coniata da Rukmini Callimachi, giornalista del New York Times, in un articolo intitolato *Not "Lone Wolves" after all: how ISIS guides world's terror plots from afar*. La giornalista spiega: «*In the most basic enabled attacks, Islamic State handlers acted as confidants and coaches, coaxing recruits to embrace violence. In the Hyderabad plot, among the most involved found so far, the terrorist group reached deep into a country with strict gun laws to arrange for pistols and ammunition to be left in a bag swinging from the branches of a tree. For the most part, the operatives who are conceiving and guiding such attacks are doing so from behind a wall of anonymity. When the Hyderabad plotters were arrested last summer, they could not so much as confirm the nationalities of their interlocutors in the Islamic State, let alone describe what they looked like. Because the recruits are instructed to use encrypted messaging applications, the guiding role played by the terrorist group often remains obscured*».

<sup>26</sup> Cfr. A. PAPA, *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, Torino, 2018; s. fois, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano, 1957; C. CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova, 1973; Cfr. P. BARILE, *La libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1975; R. ZACCARIA - L. CAPECCHI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1992.

<sup>27</sup> Corte cost., sent. n. 84 del 1969.

Emerge, d'altra parte, come, pur dovendosi riconoscere il ruolo centrale della libertà di informazione al fine di garantire la conservazione dello Stato di diritto<sup>28</sup>, non possano rilevarsi i limiti a cui la stessa è sottoposta.

L'art. 21 Cost. individua, come unico limite, il "buon costume". Considerata la estrema genericità della terminologia adottata, non è agevole intercettarne il contenuto esatto. Sul punto, la Corte costituzionale afferma che con tale espressione si debba intendere la «pluralità delle concezioni etiche che convivono nella società contemporanea»<sup>29</sup>, cosicché la libertà di informazione può essere limitata ogniqualvolta la comunità si senta «colpita o danneggiata» per un contenuto diffuso grazie alla stessa libertà di informazione<sup>30</sup>.

L'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, al contrario, è più dettagliato, in quanto afferma che la libertà di espressione possa essere limitata per ragioni legate «alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

## **5. La sicurezza pubblica come limite alla libertà d'informazione.**

Considerato che in questa sede vuole ricollegarsi la compressione della libertà di informazione alle ragioni di prevenzione del terrorismo, emerge come sia particolarmente rilevante il richiamo, da parte dell'art. 10 CEDU, alla "sicurezza pubblica". Pur non rintracciandosi tale concetto all'interno della Costituzione italiana, si sottolinea come lo stesso possa ricavarsi in via interpretativa.

In primo luogo, il limite del "buon costume" sancito dall'art. 21 Cost. rappresenta un concetto tanto generale che, secondo l'interpretazione della Consulta già richiamata in precedenza, può includere anche la sicurezza pubblica.

In secondo luogo, in più articoli la Costituzione individua la sicurezza pubblica come limite di libertà individuali, a volte direttamente ed altre indirettamente.

---

<sup>28</sup> Cfr. P. BILANCIA, *Lo Stato di diritto come valore in una dimensione "spaziale"*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2012; cfr. F. BALAGUER, *El final de una época dorada. Una reflexión sobre la crisis económica y el declive del derecho constitucional nacional*, en *Estudios em homenagem ao Professor José Joaquim Gomes Canotilho*, Coimbra, 2012-I

<sup>29</sup> Corte cost., sent. n. 293 del 2000.

<sup>30</sup> Cit. A. PAPA, *op. cit.*, 63; è stato inoltre sottolineato che «i Costituenti hanno optato per una locuzione ("buon costume", appunto) che sottende un concetto alquanto vago e proprio per questo caratterizzato da una elasticità tale da poter essere adattato nel tempo all'evoluzione sociale, soprattutto attraverso l'azione dei soggetti (giudici, ma anche componenti di commissioni in ambito cinematografico, ecc.) chiamati a dare significato al disposto costituzionale». Cit. A. PAPA, *Espressione e diffusione del pensiero in internet - Tutela dei diritti e progresso tecnologico*, Torino, 2009, 182.

A titolo esemplificativo, si ricordi che l'art. 16 (libertà di circolazione) parla di «sicurezza», l'art. 14 (libertà di domicilio) fa riferimento a «sanità e incolumità pubblica», l'art. 13 (libertà personale) tratta in generale i casi di emergenza.

In terzo luogo, a parte gli articoli individuati, la Costituzione ammette che la libertà di un individuo possa essere compressa in funzione di un interesse generale o di una situazione giuridica collettiva. Si fa riferimento, in particolare, all'art. 2 Cost. che, una volta riconosciuti i diritti fondamentali dell'uomo, richiede l'osservanza dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale<sup>31</sup>. Secondo la dottrina, la norma sembra disegnare una ellisse e le garanzie costituzionali si orientano tra i fuochi della figura a seconda che prevalga la tutela dell'individuo o della collettività<sup>32</sup>.

Pertanto, tramite il principio di solidarietà – in particolare nell'accezione di solidarietà sociale – sembra potersi ammettere una compressione della libertà d'informazione al fine di garantire la sicurezza pubblica.

Resta da domandarsi, però, cosa si intenda con il termine "sicurezza pubblica" e fino a che punto la stessa possa giustificare una limitazione di diritti fondamentali.

Facendo riferimento ad autorevole dottrina, è possibile affermare che la sicurezza pubblica corrisponda ad una mera condizione psicologica. La stessa Corte costituzionale afferma che la sicurezza pubblica si concretizzi quando i cittadini possono attuare le loro legittime attività senza *sentirsi* minacciati nella propria integrità fisica o morale.

Ciò, tuttavia, non è sufficiente per comprendere appieno il contenuto della sicurezza pubblica. In realtà, tramite l'art. 6 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, che riconosce ad ogni persona il «diritto alla sicurezza», si potrebbe affermare che quest'ultima corrisponda proprio ad un diritto soggettivo. Non è agevole, però, accettare tale configurazione: da un lato, non può sostenersi che, tramite l'esercizio di questo diritto, chiunque possa far valere le proprie ragioni anche superando i limiti della legittima difesa; dall'altro lato, un diritto "alla sicurezza" consentirebbe ad ogni singolo individuo di pretendere l'azione della polizia ogniqualvolta percepisca una minaccia alla propria integrità fisica o morale.

È proprio con riferimento alla seconda ipotesi che vuole segnalarsi una pronuncia della Corte costituzionale. Nel 2001, la Consulta ha affermato che non può includersi fra i diritti fondamentali sanciti dall'art. 2 Cost. il diritto alla

---

<sup>31</sup> Cfr. A. BARBERA, *Commento all'art. 2*, in *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli - *Foro it.*, a cura di G. BRANCA, Bologna - Roma, 50 -119; Cfr. G. Bongiovanni, *Commento all'art. 2. Diritti inviolabili e libertà*, in BARBERA (1997), 67-92; D. FLORENZANO - D. BORGONOVO RE - F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza: un'introduzione*, Torino, 2011.

<sup>32</sup> M. FIORAVANTI, *Art. 2 - Costituzione italiana*, Roma, 2018, 67 - 68.

protezione della propria sicurezza contro atti che costituiscono reato e ottenere, di conseguenza, la limitazione della libertà personale di chi li commette. Secondo la Corte, infatti, è del Legislatore la competenza esclusiva a decidere i casi di emergenza che possono determinare una limitazione della libertà personale.

È per questi motivi che appare condivisibile qualificare la sicurezza pubblica come una "funzione dello Stato", oggetto di un bene giuridico protetto e riflesso di un interesse collettivo<sup>33</sup>.

Bisogna, a questo punto, domandarsi se tale situazione giuridica possa costituire il parametro di un potenziale bilanciamento con la libertà d'informazione – e più nello specifico con la libertà ad essere informati.

In tal senso, emerge come il giudizio di bilanciamento sia la sede in cui le Corti costituzionali creano nuovi diritti e nuovi principi. Se è vero, quindi, che la sicurezza pubblica è una specificazione della solidarietà sociale, è possibile ammettere che il bilanciamento costituisca il momento in cui la sicurezza pubblica si converte in un principio del diritto. La dottrina, infatti, sottolinea come un principio, per sua stessa natura, «si limita a prescrivere un orientamento da seguire, una tendenza da rispettare, un valore che richiede di essere preso in considerazione»<sup>34</sup>; la sua applicazione, dunque, «esige concretizzazione, e anzi "applicare" un principio consiste precisamente nel concretizzarlo»<sup>35</sup>. Ebbene, il bilanciamento diviene la sede in cui la sicurezza pubblica, "orientamento da seguire", viene applicata e concretizzata, così trasformandosi in principio generale dell'ordinamento.

## 6. Conclusioni.

È già stato sottolineato come, in momenti di crisi, l'ordinamento giuridico assista alla compressione delle garanzie costituzionali<sup>36</sup>. Emerge, infatti, come

---

<sup>33</sup> Cfr. A. PACE, *Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana*, in *Arch. giur.*, CLXI, 1963, 111 ss.; C. LAVAGNA, *Il concetto di ordine pubblico alla luce delle norme costituzionali*, in *Dem. dir.*, 1967, 367 ss., 372; A. CERRI, voce *Ordine pubblico*, in *Enc. giur.*, 1990; Id., voce *Ordine pubblico*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento, *ivi*, XXV, Roma 2007; G. CORSO, *L'ordine pubblico*, Bologna, 1979, 133 ss.

<sup>34</sup> Cit. M. IOVANE, *La participation de la société civile à l'élaboration et à l'application du droit international de l'environnement*, in "Revue générale de droit international public", 112, 2015, n. 3, 492.

<sup>35</sup> Cit. R. GUASTINI, voce *Principi di diritto*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ., Agg.*, Torino, 2011, 686 ss.

<sup>36</sup> Così come descritta, la necessità, normalmente manifestata dagli organi statali per mezzo della decretazione dello stato di emergenza, sembra coincidere, quantomeno sotto il profilo temporale e in relazione agli eventi che ne determinano la generazione, con il potere costituente. Quest'ultimo, infatti, è quel potere che, emergendo nei momenti di crisi e di rottura dei valori fondamentali di una comunità, è chiamato a rifondare la comunità stessa. Ma, se potere costituente e stato di necessità talvolta coincidono, quantomeno a causa della sovrapposizione dei momenti storici che ne determinano la formazione, gli stessi differiscono

«tutta la nostra storia costituzionale occidentale *sia* segnata da questo problema»<sup>37</sup>. Il concetto di crisi costituzionale «è immanente, costantemente attuale, nella storia costituzionale europea, che è scandita proprio dalle tappe più significative della minaccia all'ordine costituito e dalle reazioni dello Stato, tutte ispirate all'esigenza di proteggere la sicurezza collettiva anche al costo di interrompere le garanzie costituzionali»<sup>38</sup>.

Nello specifico, la storia recente permette di rilevare come anche il legislatore italiano<sup>39</sup>, durante i c.d. "anni di piombo", abbia adottato provvedimenti sensibilmente limitativi dei diritti costituzionali. A suo tempo, la Corte Costituzionale, interrogata, in particolare, sulla legittimità di norme volte ad ampliare le ipotesi di carcerazione preventiva, ha affermato che, benché ciò suscitò «immediato e profondo turbamento (...), di fronte ad una situazione d'emergenza (...) Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza»<sup>40</sup>.

Peraltro, nella stessa sentenza, i Giudici hanno dichiarato che «l'esigenza della tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica» sono la «causa occasionale» che impone allo Stato di intervenire in questo senso.

Se si accetta quanto affermato, deve rilevarsi, però, come sia mutato il contesto in cui, negli ultimi anni, sono andate ad inserirsi le normative di prevenzione del terrorismo; è necessario richiamare, infatti, la c.d. stabilizzazione dell'emergenza, ovvero la configurazione del fenomeno da

---

sotto il profilo della rispettiva dilatazione temporale: se il potere costituente è chiamato a dettare un ordine permanente, almeno fino ad una successiva "rottura", la necessità sospende le garanzie costituzionali ma mantenendole in vita. Se non fosse così, d'altra parte, la necessità diverrebbe a sua volta pretesto per la nascita di un nuovo potere costituente. Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009; Cfr. E. DENNINGER, *Dallo "Stato di diritto" allo "Stato di prevenzione"*, in *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, a cura di V. BALDINI, Cassino, 2005, 54.

<sup>37</sup> Cit. R. BIN, *Democrazia e terrorismo*, in *Terrorismo internazionale e diritto penale*, a cura di C. De Maglie e S. Seminara, Padova, 2007, 39; Cfr. A. BENAZZO, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, 2004, 56.

<sup>38</sup> R. BIN, op. cit., 40.

<sup>39</sup> Dalla Rivoluzione francese in poi, tutte le crisi sono state giustificate da reali o supposte invasioni esterne. Negli Stati Uniti, si pensi «ai provvedimenti con cui Lincoln, durante la Guerra civile, sospese la libertà di espressione e l'*habeas corpus*, facendo sottoporre i civili ai tribunali militari senza possibilità di appello; dall'Espionage Act del 1917, con cui furono incarcerati oppositori alla coscrizione e dissidenti politici, nonché introdotte pesanti limitazioni alla stampa e alla corrispondenza (misure ulteriormente aggravate dal Sedition Act del 1918), alla deportazione di massa di giapponesi e di cittadini americani di origine giapponese durante la seconda guerra mondiale: e, naturalmente, al Patriot Act con cui l'amministrazione Bush ha reagito all'11 settembre», G. STONE, *Perilous Times - Free Speech in Wartime*, New York - London, 2004.

<sup>40</sup> Sent. 15/1982; v. anche A. BARAK, *Democrazia, terrorismo e Corti di giustizia*, in *Giur. cost.*, 2002, 3385, 3393.

alcuni definito «terrorismo del tempo ordinario»<sup>41</sup>.

In tal senso, la storia recente dimostra come la minaccia terroristica abbia determinato l'instaurarsi di un regime di costante emergenza, dove quest'ultima non appare più coincidere, nei suoi tratti essenziali, con la provvisorietà, l'eccezionalità e – utilizzando le parole della Corte – l'"occasionalità".

D'altra parte, la discrezionalità riconosciuta – anche, come visto, dai Giudici delle leggi – a Parlamento e Governo in presenza di uno stato di emergenza non può giustificare reiterate eccezioni alle garanzie costituzionali, dovendo, al contrario, essere necessariamente limitata.

Ebbene, chiamato ad assolvere il compito di limitare la discrezionalità dei poteri legislativo ed esecutivo non può che essere il potere giurisdizionale. Appare opportuno sostenere, infatti, che la concretizzazione del diritto si riveli quale la sede più idonea a consentire l'individuazione di un discernimento tra emergenza e mera opportunità politica. Pertanto, alla luce di uno stato emergenziale non circoscritto da un punto di vista essenzialmente temporale, al giudice ordinario è affidato il compito di intendere quando la *extrema ratio* della sanzione penale sia l'unico strumento idoneo a tutelare l'interesse comune.

---

<sup>41</sup> V. G. DE MINICO, *Costituzione. Emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016; Id., *La risposta europea al terrorismo del tempo ordinario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2017.