

## **Il coordinamento delle forze di polizia e di sicurezza italiane nella lotta al terrorismo\***

di

Fulvio Pastore \*

SOMMARIO: 1. Premessa: sicurezza e Stato di diritto in Italia. La dimensione costituzionale della sicurezza. - 2. Il coordinamento in Italia tra forze di polizia e di sicurezza a livello centrale. - 3. Il contrasto al terrorismo in Italia a livello periferico: la “sicurezza integrata”. - 4. Riflessioni riassuntive e conclusive.

### 1. *Premessa: sicurezza e Stato di diritto in Italia. La dimensione costituzionale della sicurezza.*

L’ordinamento giuridico italiano non contiene una disposizione costituzionale che qualifichi espressamente la “sicurezza” come principio fondamentale della Costituzione. In dottrina, non manca chi, pur riconoscendo il rango costituzionale della “sicurezza”, nega che dalle esigenze di tutela della stessa possano legittimamente derivare delle limitazioni ai diritti inviolabili di libertà della persona, fatta eccezione per i casi espressamente previsti, come le limitazioni alla libertà di circolazione e soggiorno ai sensi dell’art. 16 della Costituzione <sup>1</sup>.

La corte costituzionale ha posto fine alla *querelle*, affermando, sulla base di un’interpretazione logico-sistematica, il rilievo costituzionale fondamentale del

---

\* Relazione svolta nell’ambito dell’evento “X jornadas internacionales sobre seguridad y defensa”, Universidad de Jaén, 22 e 23 ottobre 2020, panel IV “El papel de las Fuerzas de seguridad en materia terrorista y su coordinación con los distintos cuerpos”.

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli Federico II.

<sup>1</sup> Sul tema cfr. *ex plurimis* V. BALDINI, *Sicurezza e libertà nello Stato di diritto in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2005; T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2008.

Da ultimo, per una trattazione monografica del tema, cfr. A. STERPA, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

bene giuridico “sicurezza”, come presupposto logico oltre che giuridico per la effettività dei diritti fondamentali.

In una prima fase, la Corte costituzionale ha affrontato il tema nell’ambito della sua giurisprudenza in materia di segreto di Stato, quale “interesse dello Stato comunità alla propria integrità territoriale, indipendenza e (...) alla sua stessa sopravvivenza”. Bene giuridico costituzionale la cui tutela trova fondamento, innanzitutto, nell’art. 52 Cost., che “(...) proclama la difesa della Patria sacro dovere del cittadino”. Nelle stesse pronunzie, peraltro, la Corte argomenta le sue affermazioni anche sulla base dell’articolo 126 della Costituzione, ove si prevede che il consiglio regionale possa essere sciolto e il presidente della giunta regionale possa essere rimosso anche per motivi di “sicurezza nazionale”<sup>2</sup>.

In una fase successiva, la giurisprudenza costituzionale, ha fatto leva, per ribadire il rilievo costituzionale fondamentale del bene giuridico “sicurezza” anche sul riferimento a “ordine pubblico e sicurezza” introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione in sede di riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, parlando di un “settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico”<sup>3</sup>.

Sulla base di tali assunti teorici e di tali premesse, la giurisprudenza costituzionale italiana in materia di contrasto al terrorismo - così come quella delle altre corti costituzionali nazionali e quella delle alte corti europee<sup>4</sup> - è sembrata rivolta alla costante ricerca di un difficile equilibrio tra tutela della sicurezza e garanzia dei

---

<sup>2</sup> Tra le prime in tal senso, cfr. le sentenze della Corte costituzionale n. 82 del 1976 e n. 86 del 1977.

<sup>3</sup> Parametro utilizzato dalla Corte costituzionale a partire dalle sentenze n. 290 del 2001, n. 407 del 2002, n. 162 del 2004 e n. 237 del 2006.

<sup>4</sup> Sul tema, con specifico riferimento agli USA, cfr. S. GABBI, *I ‘legal black holes’ e la corte suprema federale degli Stati Uniti d’America*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, Edizioni dell’Università degli studi di Cassino, Collana Scientifica, n. 04, Studi economico-giuridici, Cassino, 2005, p. 127 e ss.

diritti fondamentali della persona, sia con riferimento alle misure di carattere preventivo che con riguardo a quelle repressive<sup>5</sup>.

Il coordinamento tra attività informative, affidate prevalentemente ai servizi di sicurezza, e attività repressive, affidate prevalentemente alle forze di polizia, non è stato sempre agevole. Le soluzioni organizzative e funzionali adottate dal legislatore soprattutto a livello centrale più che a livello periferico, come si proverà a mettere in evidenza, si sono basate su una logica “del doppio binario”, non senza intersezioni e sovrapposizioni.

Tuttavia, si deve riconoscere come - anche grazie all’esperienza maturata nel contrasto al terrorismo interno, di matrice sia politica che mafiosa, particolarmente cruento negli anni Ottanta e Novanta del XX secolo, nonché nel contrasto al terrorismo internazionale di matrice islamica - l’ordinamento giuridico italiano sia riuscito a mettere a punto un sistema antiterroristico caratterizzato da un’azione di *intelligence* efficace, come sembra attestato dal fatto che in Italia, a differenza di quanto accaduto in altre democrazie occidentali, non si sono verificati attentati terroristici di rilievo negli ultimi due decenni<sup>6</sup>.

La difficoltà maggiore, nell’affrontare il tema qui posto, relativo al coordinamento delle forze di polizia e di sicurezza italiane nella lotta al terrorismo, dipende dal fatto che in materia assumono considerevole rilievo atti di normazione secondaria e atti amministrativi che spesso sono sottoposti a segreto di stato o sui quali c’è un notevole riserbo, reso necessario dalla delicatezza del tema trattato, che involge questioni di sicurezza pubblica interna e internazionale. Pertanto, molto spesso, non ci sono a disposizione le fonti dirette da analizzare ed è persino problematico

---

<sup>5</sup> Il tema è posto nelle sue coordinate fondamentali in V. BALDINI, *Tirannia della sicurezza nello stato costituzionale di diritto?*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, op. cit., p. 7 e ss.

Cfr., altresì, P. CIARLO, *Sicurezza e Stato di diritto*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, ult. op. cit., p. 19 e ss.; E. DENNINGER, *Dallo ‘Stato di diritto’ allo ‘Stato di prevenzione’*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, ult. op. cit., p. 19 e ss.

<sup>6</sup> Sul concetto giuridico di terrorismo internazionale cfr. R. BARBERINI, *La definizione di terrorismo internazionale e gli strumenti giuridici per contrastarlo*, in *Per Aspera ad Veritatem*, n. 28/2004; M. PLUTINO, *La definizione del reato di terrorismo internazionale e le “pragmatiche soluzioni” invalse a tutela della sicurezza interna dell’Unione*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, op. cit., p. 191 e ss.

reperire documentazione relativa a singoli casi o questioni. Ci si è dovuti affidare pertanto nell'analisi anche a documenti provenienti dall'amministrazione con finalità di comunicazione istituzionale o a informazioni di stampa non sempre verificabili con riscontri diretti. Ovviamente per un giurista positivo, che è abituato a basare le proprie ricostruzioni e analisi critiche sui testi normativi e sulla giurisprudenza, si tratta di una esperienza particolarmente impegnativa.

## 2. *Il coordinamento in Italia tra forze di polizia e di sicurezza a livello centrale.*

L'approccio tradizionale dell'Italia nella lotta al terrorismo, messo a punto nella seconda metà del secolo scorso, era stato dettato dall'esigenza di contrastare un terrorismo interno di matrice politica, strutturato dal punto di vista organizzativo e diffuso sul territorio. La risposta era stata soprattutto repressiva e affidata alle forze di polizia. I servizi di informazione erano di due tipi diversi: SISMI o servizi di informazione e sicurezza militari, posti sotto il ministero della difesa; SISDE, servizi di informazione e sicurezza democratici, posti sotto la direzione del ministero degli interni. I due servizi di sicurezza si muovevano in modo separato e indipendente tra loro ma anche rispetto alle forze di polizia. In mancanza di strumenti di coordinamento e di raccordo adeguati, le attività informative, affidate ai servizi, erano nettamente distinte da quelle di repressione dei reati, affidate alle forze di polizia.

Attualmente, in Italia i servizi di informazione e sicurezza della Repubblica sono disciplinati dalla l. 3.8.2007 n. 124, che ha completamente riformato il sistema precedente, regolato dalla l. 24.10.1977 n. 801, istituendo l'agenzia informazioni e sicurezza interna (AISI) e l'agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE). Le due agenzie operano, eventualmente anche in modo congiunto, sotto il controllo e la direzione del dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS).

Il già citato decreto-legge 18.2.2015 n. 7, convertito con modificazioni nella l. 17.4.2015 n.43, ha introdotto un pacchetto di disposizioni a supporto dell'attività preventiva degli organismi di *intelligence*.

A sua volta, un decreto-legge del 30.10.2015, ha previsto la possibilità che il presidente del consiglio dei ministri, sentito il comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (COPASIR), adotti misure finalizzate a consentire all'AISI e all'AISE di effettuare operazioni all'estero rilevanti per la sicurezza nazionale, adoperando le forze speciali della difesa e i relativi assetti di supporto.

Le esigenze di coordinamento delle attività dei servizi (SISMI e SISDE) con quelle delle forze di polizia, durante la vigenza della legge n. 801 del 1997, erano affidate al "comitato esecutivo per i servizi di informazione e sicurezza" (CESIS). Il comitato era composto da: capo di stato maggiore della difesa; segretario generale della presidenza del consiglio dei ministri; segretario generale del ministero degli affari esteri; capo della polizia; comandante generale dell'arma dei carabinieri; comandante generale della guardia di finanza; direttore del SISMI; direttore del SISDE.

La legge n. 124 del 2007, invece, affida al "dipartimento delle informazioni per la sicurezza" (DIS) la funzione di collegamento tra le due agenzie, incardinando l'intero sistema per la sicurezza nella presidenza del consiglio dei ministri. Per tale via si è consentita la efficace raccolta delle informazioni provenienti dai vari apparati dello Stato che sono state messe a disposizione sia degli organi politici che delle agenzie. Inoltre, si è consentito un migliore flusso di informazioni tra polizia e forze armate. Sono risultate così risolte le principali criticità che aveva messo in evidenza il CESIS e che si traducevano in una scarsa capacità di coordinamento<sup>7</sup>.

Gli attentati di matrice islamica realizzati negli Stati Uniti d'America, in Spagna, in Francia e nel Regno Unito hanno spinto anche l'Italia a un ripensamento e un rafforzamento complessivo del sistema di informazione e di sicurezza, al fine di sviluppare soprattutto la fase preventiva e le attività di intelligence, anche mediante un adeguato coordinamento tra servizi di sicurezza e forze di polizia.

Non è mancata neppure una risposta sul piano repressivo con la istituzione di una serie di fattispecie incriminatrici. Così, il decreto-legge 18.10. 2001 n. 374, convertito

---

<sup>7</sup> Per una trattazione completa e sintetica dei profili giuridici relativi ai servizi segreti in Italia, cfr., *ex plurimis*, A. PAGANI, *Manuale di intelligence e servizi segreti*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2019.

nella l. 15.12.2001 n. 438, ha introdotto l'art. 270-bis c.p. rubricato "Associazione con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico". Successivamente, il decreto-legge 27 luglio 2005 n. 144, convertito nella legge 31 luglio 2005 n. 155, ha rafforzato i poteri di indagine degli organi dello Stato e ha introdotto le fattispecie di cui agli artt. 270 quater e 270 quinquies del codice penale, che puniscono rispettivamente le attività di arruolamento e addestramento con finalità di terrorismo, nonché le fattispecie definite nell'art. 270 sexies del codice penale che punisce le condotte aventi finalità di terrorismo.

Più di recente, il decreto-legge 18.2. 2015 n. 7 convertito nella l. 17.4.2015 n. 43 ha esteso la portata delle disposizioni di cui agli artt. 270 quater e 270 quinquies del codice penale a coloro i quali si arruolano e/o si addestrano per compiere atti con finalità terroristica; nonché a chiunque organizzi, finanzia o propagandi viaggi all'estero per le medesime finalità. Lo stesso decreto ha esteso le misure di prevenzione personale ex art. 4 comma 1, lett. d) del d.lgs. 159/2011, a coloro che, in gruppo o isolatamente, pongono in essere atti preparatori diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato per finalità di terrorismo anche internazionale, la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, eventualmente accompagnata dal divieto ovvero dall'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale. Agli stessi soggetti si applicano, in forza del rinvio operato dall'art. 16 comma 1, lett. a) d.lgs. 159/2011, le misure di prevenzione patrimoniali. In chiave preventiva il decreto-legge in esame ha previsto misure per il contrasto delle attività di proselitismo sul *web*, accentrando nel servizio centrale della polizia postale, l'attività di monitoraggio dei siti internet che inneggiano alla *jihad*, anche attraverso la costituzione e l'aggiornamento di una *black list*. Sono stati posti altresì specifici obblighi in capo agli *internet provider*, tra cui quello di oscurare e rimuovere i contenuti riconducibili a fatti di terrorismo. Non mancano misure di carattere premiale, come i permessi di soggiorno a fini investigativi a coloro che collaborano con le forze di polizia nell'ambito di indagini relative a delitti commessi per finalità di terrorismo. Si prevede la possibilità per gli appartenenti ai

servizi di informazione e sicurezza di svolgere colloqui investigativi in carcere, al fine di prevenire i medesimi delitti.

Altrettanto significativa è la l. 28 luglio 2016 n. 153, che, ratificando rilevanti trattati internazionali, ha introdotto all'interno del codice penale le fattispecie di cui all'art. 270 quinquies. Si tratta di disposizioni che puniscono chiunque metta a disposizione beni o danaro per finanziare attività terroristiche di soggetti che, radicalizzatisi autonomamente o addestratisi all'estero in territorio di guerra, colpiscono mediante l'utilizzo anche di mezzi convenzionali.

La lotta al terrorismo ha contemporaneamente due obiettivi: la tutela delle istituzioni politiche democratiche e la tutela dei diritti fondamentali delle persone. Tali obiettivi vengono perseguiti mediante attività che sono sia di tipo preventivo che di tipo repressivo e che richiedono l'impegno da una parte dei servizi di *intelligence*, dall'altra delle forze di polizia e della magistratura.

La legge n. 121 del 1981 incardina nel dipartimento di pubblica sicurezza del ministero dell'interno il servizio antiterrorismo della direzione centrale della polizia di prevenzione (acronimo DCPD): ufficio della polizia di Stato che a partire dal 1991 ha sostituito l'ufficio centrale per le investigazioni generali e le operazioni speciali (UCIGOS).

L'UCIGOS coordina a livello centrale le attività svolte a livello periferico, nell'ambito di ciascuna questura dagli uffici della DIGOS (la c.d. polizia politica).

L'attività antiterroristica svolta dalle forze di polizia deve svolgersi, ovviamente, in stretto raccordo con la magistratura inquirente. In passato la collaborazione tra le varie procure era affidata alla buona volontà dei singoli magistrati e procuratori della Repubblica ma il decreto-legge 27.7.2005 n. 144, convertito con modificazioni nella legge 31 luglio 2005, n. 155 ha rafforzato i poteri di coordinamento dei procuratori generali presso le corti d'appello, anche al fine di porre rimedio alla eccessiva frammentazione e dispersione delle indagini contro il terrorismo.

Il decreto-legge 18.2.2015 n. 7, convertito nella l. 17.4.2015 n. 43, affida al procuratore nazionale antimafia il coordinamento nazionale e la direzione delle indagini svolte dai servizi centrali e interprovinciali delle forze di polizia,

prevedendo, altresì, lo scambio informativo tra le direzioni distrettuali e la direzione nazionale, attraverso l'interconnessione delle banche dati e dei sistemi SIDDA/SIDNA, in modo da avere un quadro informativo nazionale unitario dei delitti di terrorismo.

La legge n. 121 del 1.4.1981, di riforma dell'ordinamento della pubblica sicurezza individua nel ministro dell'interno l'autorità nazionale di pubblica sicurezza, affidandogli la direzione e il coordinamento delle forze di polizia in quella materia. Nello svolgimento di tali delicate funzioni, il ministro dell'interno è coadiuvato dal "comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica". Si tratta di un organo composto dal ministro dell'interno, che lo presiede; dal sottosegretario di Stato per l'interno con funzioni di vicepresidente; dal capo della polizia; dal comandante generale dell'arma dei carabinieri; dal comandante generale del corpo della guardia di finanza; dal direttore generale dell'amministrazione penitenziaria; dal dirigente capo del corpo forestale dello Stato. Eventualmente possono partecipare alle sedute del comitato, quando le questioni all'ordine del giorno lo rendano opportuno: i dirigenti generali del ministero dell'interno; l'ispettore generale del corpo della capitaneria di porto; i rappresentanti di altre amministrazioni dello Stato e delle forze armate; componenti dell'Ordine giudiziario.

In particolare, quando si affrontano questioni relative al terrorismo, alle riunioni del comitato prendono solitamente parte altresì: il vertice della direzione centrale della polizia di prevenzione; il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo; i responsabili delle agenzie di *intelligence*.

Un fiore all'occhiello dell'amministrazione italiana nella lotta al terrorismo è sicuramente rappresentato dal "comitato di analisi strategica antiterrorismo" (CASA). Si tratta di un organismo del tutto innovativo per il coordinamento delle attività di contrasto al fenomeno del terrorismo interno e internazionale.

Il CASA - istituito presso il Ministero dell'Interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione - rappresenta una sede

di coordinamento e interscambio informativo tra gli apparati di *intelligence* e le forze di polizia<sup>8</sup>.

Realizzato di fatto e informalmente a seguito dei tragici eventi di Nassirya, in Iraq, quando nel 2003 il contingente militare italiano fu vittima di un sanguinoso attentato terroristico, venne successivamente positivizzato in virtù del D.M. 6 maggio 2004, avente ad oggetto il “Piano nazionale per la gestione di eventi di natura terroristica nonché le modalità di funzionamento dell’Unità di Crisi”<sup>9</sup>, in attuazione dell’art. 6 del decreto-legge 6 maggio 2002 n.83, convertito nella legge 2 luglio 2002, n.133.

Il CASA è un organismo interforze composto da: direttore centrale della polizia di prevenzione (che svolge funzioni di presidente); dirigenti della polizia di Stato; ufficiali responsabili dei reparti antiterrorismo dell’arma dei carabinieri e del corpo della guardia di finanza; esponenti della presidenza del consiglio dei ministri, appartenenti al “dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS); responsabili delle agenzie di intelligence (AISI e AISE) e del “dipartimento dell’amministrazione penitenziaria (DAP).

Si tratta di una struttura di collegamento particolarmente efficace tra apparati che si occupano di intelligence e forze di polizia. Un modello virtuoso che andrebbe ulteriormente potenziato e che potrebbe costituire un utile riferimento anche per altri ordinamenti giuridici,

### 3. *Il contrasto al terrorismo in Italia a livello periferico: la “sicurezza integrata”.*

---

<sup>8</sup> Su questo organismo e su altre esperienze analoghe fatte in diversi ordinamenti, cfr. A. BONCIO, *L’esperienza italiana nel contrasto al terrorismo: il ruolo e l’evoluzione del C.A.S.A.*, in REACT – Osservatorio sul radicalismo e sul contrasto al terrorismo, 11.6.2019. Sul tema cfr., altresì, R. VAN DER VEER, W. BOS, L. VAN DER HEIDE, *Fusion Centres in Six European Countries: Emergence, Roles and Challenges*, International Centre for Counter Terrorism – The Hague, 4 febbraio 2019.

<sup>9</sup> Il testo di questo decreto ministeriale non è reperibile in Gazzetta Ufficiale, essendo sullo stesso apposto segreto di Stato, in quanto contiene indicazioni sulle modalità di funzionamento dell’organo e sui protocolli da seguire in caso di reazione ad attentati terroristici.

La Costituzione italiana, a partire dalla XIII legislatura, ha subito una serie di revisioni volte ad accentuare il decentramento territoriale autonomistico<sup>10</sup>.

La revisione più rilevante, in tal senso, è sicuramente quella realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, meglio conosciuta come riforma del Titolo V.

Si tratta di una legge costituzionale che ha realizzato un vero e proprio rovesciamento dei criteri di riparto delle competenze legislative e amministrative.

Il principio di sussidiarietà è il principio cardine della riforma, positivizzato nel novellato art. 118 Cost. Si tratta di un principio in base al quale le competenze vanno allocate verso il basso, a meno che non ci siano delle ragioni che giustificano l'allocazione dei poteri a un livello territoriale di governo meno vicino alla comunità amministrata.

La sicurezza e l'ordine pubblico sono materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione. Tuttavia, nel nuovo quadro costituzionale, appare evidente come comuni, province e regioni debbano essere coinvolte nel sistema di sicurezza e prevenzione dei crimini.

D'altro canto, si deve anche sottolineare come la riforma del titolo V fosse stata anticipata, sul piano legislativo dalla riforma Bassanini, partita con le leggi n. 59 del 1997 (c.d. Bassanini 1) e n. 127 del 1997 (c.d. Bassanini 2). Si tratta di una riforma che - in forza di decine di decreti legislativi, leggi regionali e regolamenti governativi adottati sulla base delle citate leggi delega - aveva già realizzato una vera e propria rivoluzione copernicana della pubblica amministrazione, affidando allo Stato solo alcune competenze tassativamente enumerate e conferendo una competenza amministrativa generale e residuale agli enti territoriali autonomi.

Nell'ambito della riforma Bassanini, inoltre, era già stata anche realizzata una razionalizzazione e riduzione dell'amministrazione statale, con la soppressione di

---

<sup>10</sup> Per una interpretazione costituzionalmente orientata del concetto di sicurezza in una moderna democrazia pluralista si esprimeva, già prima dell'adozione del decreto Minniti, F. FAMIGLIETTI, *La sicurezza ai tempi dell'Isis: tra stato di emergenza, diritto penale 'del nemico' e rivitalizzazione del diritto di polizia in un sistema integrato di azioni e strutture*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2016.

interi ministeri e con la trasformazione delle prefetture in uffici territoriali di governo ai quali venivano trasferite tutte le competenze residue allo Stato a livello provinciale, fatta eccezione per quelle affidate alle poche amministrazioni statali periferiche non soppresse.

Prendendo atto del mutato contesto ordinamentale, il d. l. 20 febbraio 2017, n. 42 convertito nella l. 18 aprile 2017, n. 48 recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città” (meglio noto come “decreto Minniti”, dal nome del ministro dell’interno dell’epoca), ha ribaltato il tradizionale rapporto centro-periferia nella gestione dell’ordine e sicurezza pubblica, anche con riferimento alla strategia nazionale antiterrorismo<sup>11</sup>.

In passato, l’amministrazione in tema di ordine e sicurezza era molto centralizzata e gli scarni apparati periferici dovevano limitarsi ad attuare le decisioni calate dall’alto.

Questa impostazione aveva il pregio di assicurare l’unità e la coerenza dell’azione amministrativa ma non teneva conto dell’opportunità di valorizzare le competenze a livello locale in considerazione delle peculiari connotazioni ed esigenze del singolo contesto territoriale. Anche perché l’efficienza e l’efficacia dell’azione preventiva, di fronte a fenomeni di terrorismo inediti e quanto mai atipici (si pensi ai lupi solitari o ai reduci da conflitti bellici all’estero), dipende molto dalla

---

<sup>11</sup> Sul decreto Minniti cfr., *ex plurimis*, AA. VV., *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il sindaco, il questore e il prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. decreto Minniti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 18.7.2017; G. CAVAGGION, *L’abuso delle ordinanze sindacali contingibili e urgenti, non rimediato dal d.l. Minniti*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2/2017; C. FORTE, *Il decreto Minniti: sicurezza integrata e “D.A.SPO. urbano”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 5/2017, 175 ss.; T. GIUPPONI, *Sicurezza urbana 2.0: luci e ombre del decreto Minniti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2/2017, 360-364; E. GULLOTTI, *La sicurezza urbana tra profili normativi e aspirazioni dei cittadini*, in *Rivista di polizia*, 3/2017, pp. 267-297; A. MANZIONE, *Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017*, in *Federalismi.it*, 13.9.2017; G. MOSCONI, *La nuova prevenzione e il decreto Minniti*, in *Studi sulla questione criminale*, 2017, fasc. 1-2, pp. 171-198; M. PELISSERO, *Il potenziamento delle sanzioni punitive e delle misure di prevenzione personali nel nuovo decreto sicurezza*, in *Studium Iuris*, 10/2017, 1100 ss.; M. PELISSERO, *La sicurezza urbana: nuovi modelli di prevenzione?*, in *Diritto penale e processo*, n. 7/2017, 845 ss.; S. PIZZORNO, *Il potere di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco con uno sguardo particolare alle modifiche introdotte dal d.l. 14/2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18.1.2018; A. RACCA, *Riflessioni in ordine alla legge “sicurezza” n. 48 del 2017*, in *www.dirittopenaleglobalizzazione.it*, 19.9.2017; C. RUGA RIVA, *Il d.l. in materia di sicurezza delle città: verso una repressione urbi et orbi?*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3/2017, 272 ss.; C. VIDETTA, *La “sicurezza urbana” alla luce del d.l. n. 14 del 2017, convertito con modifiche nella legge n. 48 del 2017*, in *Studium Iuris*, 10/2017, 1089 ss.

conoscenza del territorio e dalla capillarità del controllo e dell'informazione, che solo le autorità locali possono avere a un livello adeguato.

Il decreto Minniti, quindi, ha introdotto nell'ordinamento giuridico italiano il concetto di "sicurezza integrata" (artt. 1-3), secondo cui lo Stato, le Regioni, gli Enti locali e gli altri soggetti istituzionali concorrono, "(...) ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali".

L'obiettivo viene perseguito mediante il potenziamento delle strutture locali, in primis gli apparati di polizia sotto la guida del sindaco quale autorità locale di pubblica sicurezza o degli ufficiali di pubblica sicurezza, anche attraverso la stipulazione di accordi volti, da un lato al sostegno della formazione del personale, dall'altro allo scambio informativo attraverso l'integrazione delle sale operative. Inoltre, sindaco e prefetto sono incentivati alla sottoscrizione dei c.d. "patti per la sicurezza" aventi ad oggetto: la riqualificazione di aree degradate; la prevenzione della criminalità organizzata e la promozione del rispetto della legalità; l'affermazione di più elevati standard di coesione sociale e convivenza civile; oltre che l'eliminazione dei fattori di esclusione sociale.

La nuova strategia antiterrorismo, come evidenziato, si basa soprattutto su uno stretto rapporto tra apparati statali da una parte e autorità territoriali autonome, con una sintesi tra esigenze di controllo del territorio rappresentate dagli enti locali e istanze di ordine pubblico e sicurezza nazionale<sup>12</sup>.

In questo diverso sistema di sicurezza, questure e prefetture assumono un ruolo fondamentale nel contrasto al terrorismo, non limitandosi ad attuare le decisioni assunte a livello centrale ma concorrendo a elaborare delle linee di indirizzo di

---

<sup>12</sup> Il tema era stato affrontato criticamente in letteratura, con un certo scetticismo, subito dopo la riforma del Titolo V. Cfr., tra gli altri, F. FAMIGLIETTI, *La sicurezza pubblica come interesse unitario. Aspetti problematici di un'organizzazione federalistica della 'pubblica sicurezza'*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, op. cit., p. 267 e ss.

A livello locale, invece, si pensava in quegli stessi anni, a un controllo del territorio molto capillare sul modello del poliziotto di quartiere sperimentato in molte città statunitensi. Cfr. a tal proposito A. FRANCINI, *La polizia di prossimità*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, op. cit., p. 309 e ss.

livello locale. La rete capillare di rapporti instaurata, in tal modo, tra forze di polizia facenti capo allo Stato e polizia locale, consente un flusso di informazioni quanto mai completo e tempestivo, sia dall'alto verso il basso che in senso ascendente.

La sede operativa principale di svolgimento del rapporto di collaborazione tra amministrazione statale e autonomie territoriali, nella delineata prospettiva della "sicurezza integrata", è il "comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica", già istituito dalla legge n. 121 del 1981. Si tratta di un comitato istituito presso ciascun "ufficio territoriale di governo", presieduto dal prefetto nella qualità di autorità provinciale di pubblica sicurezza e supportato da un organo di consulenza tecnica. Il "comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica" è composto da: prefetto, questore, comandante provinciale dell'arma dei carabinieri, comandante provinciale della guardia di finanza, sindaco del comune capoluogo di provincia, presidente della provincia. La legge 26.3.2001 n. 128 ha inoltre previsto che il prefetto possa eventualmente convocare, in considerazione delle questioni da affrontare: i dirigenti dell'amministrazione penitenziaria, del corpo nazionale dei vigili del fuoco, del corpo forestale dello Stato, della capitaneria di porto, delle amministrazioni locali interessate.

Le competenze del comitato non sono tassativamente enumerate ma hanno carattere generale in tema di sicurezza e ordine pubblico e può essere convocato liberamente dal prefetto quando lo ritenga necessario. Il funzionamento dell'organo è informato al principio di collegialità, come dimostra il fatto che esso delibera all'unanimità con la partecipazione di tutti i componenti. In caso di dissenso, adeguatamente motivato e messo a verbale, questo va comunicato all'amministrazione di appartenenza. In caso di dissidi, il prefetto può rimettere la questione al "comitato nazionale" dandone comunicazione al capo della polizia, nonché ai comandanti generali dell'arma dei carabinieri e della guardia di finanza. Le decisioni del comitato sono indirizzate al questore, il quale ha il compito di attuarle sul piano tecnico-operativo.

L'esame e la valutazione di informazioni classificate o coperte da segreto investigativo, così come la discussione degli aspetti tecnico-operativi, avviene in una riunione tecnica di coordinamento che si svolge dopo la chiusura della seduta del comitato e alla quale sono ammessi a partecipare in forma ristretta i soli rappresentanti delle forze di polizia.

Di fronte a fenomeni terroristici caratterizzati da azioni condotte da singoli individui o piccoli gruppi non stabilmente inseriti in organizzazioni strutturate e centralizzate, il descritto sistema di "sicurezza integrata", per la sua capillarità e per il controllo diretto e immediato del territorio, sembra il più adatto a fronteggiare efficacemente l'emergenza terroristica sia in funzione preventiva che in funzione di contrasto e repressione. Infatti, i "comitati provinciali" hanno sia funzioni informative che operative e creano una sinergia virtuosa tra enti locali, forze di polizia e autorità di pubblica sicurezza, favorendo lo scambio di informazioni e il razionale utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili.

#### 4. Riflessioni riassuntive e conclusive.

Viviamo ormai in un mondo sempre più globalizzato e, purtroppo, caratterizzato da conflitti armati internazionali - che assumono talvolta le dimensioni di vere e proprie guerre - scaturiti da, o quanto meno connessi a, questioni etniche e/o religiose<sup>13</sup>.

I Paesi democratici dell'occidente sono sempre più caratterizzati da società multietniche, con difficoltà di integrazione delle minoranze che mettono non di rado in pericolo la civile e pacifica convivenza<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Sul tema cfr. V. BALDINI, *Globalizzazione, terrorismo internazionale e tutela della sicurezza: alla ricerca di un nuovo Leviatano?*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, ult. op. cit., p. 61 e ss.; E. GREBLO, *Il terrorismo globale*, in *Fil. pol.*, 2002; L. SALAZAR, *L'Europa e la globalizzazione del crimine*, in *Micromega*, 2000.

<sup>14</sup> Su queste problematiche cfr., *ex plurimis*, V. BALDINI (a cura di), *Multiculturalismo*, Cedam, Padova, 2012.

Sul tema cfr. altresì G. ANTONAZZO, *Sicurezza, dignità umana, solidarietà. La regolamentazione del fenomeno migratorio alla luce dei valori costituzionali*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2019.

In questo difficile contesto, si sono verificati episodi di terrorismo con tratti inediti e talvolta particolarmente cruenti, che hanno colpito duramente diversi Paesi occidentali, mietendo numerose vittime e creando un clima di insicurezza e di tensione<sup>15</sup>.

Siamo di fronte a fenomeni talvolta del tutto atipici e spesso a carattere internazionale che sono difficili da fronteggiare con i tradizionali strumenti di prevenzione e di contrasto da parte degli Stati democratici. Si rende, quindi, necessario apprestare una strategia di livello sovranazionale e internazionale, basata sulla collaborazione e coordinamento, anche strutturale, tra i diversi apparati nazionali di informazione e sicurezza<sup>16</sup>. Così, come, all'interno di ciascuno Stato, si rende necessario creare sistemi di sicurezza integrata che siano basati su un rapporto di leale e fattiva collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo<sup>17</sup>.

Non sempre, come è noto, l'Italia può essere indicata come esempio virtuoso da seguire per le altre democrazie occidentali. Tuttavia, si può serenamente affermare che i risultati raggiunti dagli italiani in materia di coordinamento delle forze di sicurezza e di polizia per la lotta al terrorismo siano stati sinora apprezzabili, come dimostra anche l'assenza di attentati terroristici di rilievo significativo negli ultimi due decenni.

---

<sup>15</sup> Su una di queste inedite problematiche, cfr. ad esempio, Y. M. CITINO, *Sicurezza e stato di diritto nella minaccia dei foreign terrorist fighters*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2019.

<sup>16</sup> Su queste fondamentali questioni cfr., *ex plurimis*, P. BILANCIA, *Lo spazio di libertà e sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, n. 2/2004.

Cfr., altresì, I. SPADARO, *La cooperazione in materia di sicurezza e giustizia e le ricadute sul processo di integrazione europea. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza del Boverfg sul mandato di arresto europeo*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2016.

<sup>17</sup> Per una prospettiva comparatistica su queste legislazioni cfr., in particolare, G. DE VERGOTTINI, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza: la risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in *Rass. parl.*, 2004.

Per una comparazione tra legislazione USA dopo l'attentato dell'undici settembre e legislazioni dei Paesi europei, cfr. M. CARRILLO, *Sicurezza e stato di diritto: una prospettiva attuale*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, ult. op. cit., p. 85 e ss.

Sull'esperienza del Regno Unito cfr. A. MARCHESI, *Libertà fondamentali della persona e misure di contrasto al terrorismo internazionale: Governo, Parlamento e giudici britannici a confronto*, in *Riv. dir. int.*, n. 2/2005.

Sull'ordinamento francese, cfr. D. THOMAS, *L'evoluzione della procedura penale francese contemporanea: la tentazione securitaria*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, ult. op. cit., p. 97 e ss.

Ovviamente, questa constatazione non autorizza assolutamente ad abbassare la guardia. Anzi, impone di continuare a vigilare, svolgendo una efficace azione di prevenzione e contrasto, nella ricerca di soluzioni in grado di determinare un sempre più avanzato equilibrio tra esigenze di tutela della sicurezza ed effettività dei diritti fondamentali della persona<sup>18</sup>.

D'altro canto, è altrettanto evidente come il contenimento del fenomeno terroristico, nel lungo periodo, non dipenderà solo dall'azione preventiva e repressiva delle forze di polizia, ma anche, se non soprattutto, dalla capacità degli Stati democratici di elaborare delle politiche estere in grado di favorire la pace e la riduzione dei conflitti armati<sup>19</sup>, nonché dalla capacità di ciascuno Stato di favorire, al proprio interno, l'inclusione delle minoranze etniche e religiose, garantendo la laicità delle istituzioni politiche e il rispetto della dignità della persona umana<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Cfr. su questi aspetti cfr. soprattutto V. BALDINI (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, op. cit.

Cfr. anche G. FRANCIOSI, *Emergenza terrorismo e diritti di libertà*, in *Quad. cost.*, 2002.

<sup>19</sup> Sia consentito, in questa sede, un richiamo a F. PASTORE, *Parlamento e partecipazione dell'Italia a conflitti armati*, in V. Baldini (a cura di), *Sicurezza e Stato di diritto: problematiche costituzionali*, op. cit., p. 257 e ss.

<sup>20</sup> Sul tema, *ex plurimis*, cfr. F. ALICINO (a cura di), *Terrorismo di ispirazione religiosa. Prevenzione e deradicalizzazione nello Stato laico*, Apes editrice, Roma, 2020.

Da ultimo, sul valore della dignità umana nella giurisprudenza costituzionale cfr. L. VIOLINI, *La dignità umana al centro: oggettività e soggettività di un principio in una sentenza della Corte costituzionale (sent. 141 del 2019)*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2021.