

Il contrasto al terrorismo internazionale tra logiche di emergenza e tutela dei diritti fondamentali

Prolusione del professor Roberto Bartoli,
Docente di diritto penale all'Università di Firenze

Inaugurazione Anno Accademico 2016-2017
Scuola Marescialli e Brigadieri dei Carabinieri
Firenze 14 dicembre 2016

Signor Sindaco di Firenze,
Signor Vice Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri,
Signor Comandante delle Scuole dell'Arma dei Carabinieri,
Autorità,
Signore e Signori,
carissimi Allievi,

il fenomeno del terrorismo internazionale presenta tre caratteristiche che lo rendono decisamente diverso da tutti gli altri fenomeni criminosi. Anzitutto, sul piano soggettivo, si contraddistingue per una prospettiva assolutamente nemicale. Il terrorista non si pone come un criminale che contraddice un valore mediante il fatto di reato che realizza, ma si pone come un nemico che vuole abbattere un intero sistema di valori per sostituirlo con un altro alternativo. In secondo luogo, sul piano oggettivo, il terrorismo internazionale strumentalizza vittime "innocenti", del tutto estranee allo stesso conflitto che ha ingaggiato, e realizza fatti che possono raggiungere anche un elevatissimo livello offensivo, soprattutto se si tratta di attacchi gravi e ripetuti. Infine, sul piano modale, l'attività terroristica presuppone l'esistenza di un'organizzazione deterritorializzata, un gruppo di persone, cioè, che si associa per compiere atti di violenza finalizzati al sovvertimento di un sistema e opera in più Stati.

In tempi recenti il fenomeno del terrorismo internazionale ha subito una notevole trasformazione. Da un lato, sul piano organizzativo, da associazioni basate su strutture rigide, pesanti e verticali, si è passati ad associazioni basate su strutture a rete flessibili, leggere, orizzontali, in cui ha assunto un ruolo decisivo il contributo del singolo o di piccoli gruppi. Dall'altro lato, sul piano del nesso strumentale che lega le condotte violente alle finalità sovversive, si è passati da attacchi ad obiettivi che hanno un qualche legame con le finalità destabilizzatrici, ad attacchi di vittime innocenti indeterminate per qualità e quantità, al solo fine di spargere terrore nella popolazione.

Questi caratteri così peculiari del terrorismo internazionale hanno riflessi enormi sulle problematiche giuridiche e, di conseguenza, sulla stessa coscienza del giurista.

Circa le problematiche giuridiche, se è vero che il contrasto a ogni fenomeno criminoso crea una tensione tra esigenze di difesa sociale ed esigenze di garanzia, è anche vero che

il contrasto al terrorismo internazionale rende siffatta tensione acutissima, forse addirittura unica. Le esigenze di difesa sociale sono fortissime perché uno Stato democratico minacciato dal terrorismo avverte come inderogabile il dovere non solo di reprimere, ma ancor prima di prevenire fatti così offensivi di innocenti e di valori democratici. Ma anche le esigenze di garanzia si fanno fortissime, perché uno Stato democratico è consapevole che il contrasto al terrorismo non può portare a sacrificare quei valori e quei principi, quei diritti e quelle libertà, che difende proprio dalla minaccia terroristica.

Ed ecco i problemi per la coscienza del giurista. Davanti a una tensione così forte, si tendono ad avere due opposti atteggiamenti: da un lato, l'atteggiamento di chi nel nome della neutralità della scienza giuridica si limita a descrivere la trasformazione dei fenomeni e a legittimare innovazioni repressive; dall'altro lato, l'atteggiamento di chi aderisce incondizionatamente al modello tradizionale rifiutando tutto ciò che non vi corrisponde nel nome di principi imm modificabili.

D'altra parte, di fronte al terrorismo internazionale questi opposti atteggiamenti non paiono convincenti. Se è vero il terrorismo internazionale presenta peculiarità che lo rendono un fenomeno emergenziale, di fronte all'emergenza si deve saper configurare un nuovo punto di equilibrio tra l'efficacia degli strumenti e il rispetto delle garanzie, ed in questa prospettiva è possibile affermare che se alcuni principi possono conoscere una certa flessibilizzazione, tuttavia non è possibile compromettere i diritti fondamentali dell'uomo e la dignità della persona.

Il contrasto al terrorismo interno

Nel nostro Paese il contrasto al terrorismo ha conosciuto due grandi fasi. La prima fase va dalla fine degli anni '70 alla fine dello scorso Millennio, ed è stata caratterizzata dal contrasto al terrorismo interno. La seconda fase va dall'inizio del terzo Millennio fino ad oggi ed è caratterizzata proprio dal contrasto al terrorismo internazionale.

Alcune parole sulla prima fase del contrasto al terrorismo interno, al fine di ricordare due aspetti forse troppo velocemente dimenticati. Da un lato, si deve rammentare che il terrorismo interno raggiunse una capacità offensiva elevatissima, sia per l'effettiva realizzazione di numerosi atti di violenza in esecuzione del programma criminoso, sia per la sua capacità di creare un reale pericolo di destabilizzazione del nostro sistema democratico.

Dall'altro lato, non si può fare a meno di osservare come, allora, la reazione del nostro ordinamento si collocò nel pieno rispetto delle garanzie, configurando risposte che forse a ben vedere non erano ispirate nemmeno alla logica dell'emergenza. Per quanto riguarda il diritto penale, il legislatore si limitò a prevedere i nuovi reati di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-*bis* c.p.) e di associazione con finalità di terrorismo e di eversione (art. 270-*bis* c.p.); per quanto riguarda le misure di prevenzione, venne prevista la possibilità di applicare quelle personali a chi "pone in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato".

Il contrasto al terrorismo internazionale

Venendo alla seconda fase, quella del contrasto al terrorismo internazionale, si deve osservare come l'Europa e l'Italia abbiano rifiutato sia la strategia della guerra al terrore, sia la strategia del diritto penale del nemico. Guerra al terrorismo significa possibilità di utilizzare una reazione di tipo militare contro un fenomeno criminoso e quindi abbandonare e confondere la distinzione fondamentale tra diritto in tempo di guerra e diritto in tempo di pace. Diritto penale del nemico significa utilizzare il diritto penale per colpire un criminale più per l'adesione a un'ideologia che per i fatti commessi e quindi abbandonare il diritto penale del fatto per adottare un diritto penale dell'autore. Ebbene, guerra al terrorismo e diritto penale del nemico sono strategie che comportano una violazione dei principi di garanzia e dei diritti umani e l'Italia non ha esitato a rifiutarle.

Il nostro Paese ha invece configurato un diritto penale che in parte si colloca nella tradizione, in parte è espressione di una prospettiva emergenziale.

Nella tradizione si collocano la fattispecie di associazione con finalità di terrorismo e i delitti di attentato aventi finalità terroristiche. La fattispecie di associazione basa il proprio disvalore sulla presenza di un'organizzazione avente una doppia finalità: quella strumentale di realizzare condotte violente che possono arrecare un grave danno ad un Paese e quella finale di costringere uno Stato a compiere determinati atti o di destabilizzarlo. I delitti di attentato puniscono atti preparatori rispetto a uno specifico reato che si ha l'intenzione di commettere con finalità terroristica. Queste fattispecie tradizionali sono volte a contrastare la manifestazione "classica" del terrorismo internazionale, contraddistinta da attacchi violenti strettamente legati alle finalità politico-sovversive che vengono perseguite.

Nella prospettiva emergenziale si collocano invece le nuove fattispecie introdotte con le riforme del 2005, del 2015 e del 2016. Queste fattispecie puniscono chi, senza partecipare ad una associazione, arruola ed è arruolato, addestra ed è addestrato, istruisce ed è istruito, o comunque si auto-istruisce, nonché chi, sempre fuori dall'associazione, organizza, finanzia e propaga viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo; chi, con finalità di terrorismo, raccoglie ed eroga finanziamenti; ed infine chi, con finalità di terrorismo, procura e utilizza materiali radioattivi o crea ordigni nucleari.

Si tratta di fattispecie che si caratterizzano per un'anticipazione della tutela per certi aspetti inedita, in quanto sono incriminate condotte che non costituiscono né partecipazione ad una associazione, né atti preparatori di uno specifico reato, ma atti preparatori e collaterali rispetto alla stessa associazione. E queste fattispecie così anticipate sono volte a contrastare le manifestazioni più recenti del terrorismo internazionale, come quelle realizzate dai c.d. lupi solitari e dai c.d. *foreign fighters*.

Considerazioni

Alla luce di questo quadro si possono formulare alcune sintetiche considerazioni, soprattutto per quanto riguarda le più recenti incriminazioni che si collocano in una prospettiva emergenziale.

Anzitutto, si deve registrare come il diritto penale risulti per certi aspetti più anticipato delle stesse misure di prevenzione personali. Ciò potrebbe suscitare alcune perplessità e indurre ad osservare che compito del diritto penale è reprimere e non prevenire fenomeni criminosi, anche perché sono altri strumenti, come le misure di prevenzione, quelli destinati a prevenire fatti per la tutela dell'ordine pubblico.

D'altra parte, in presenza di manifestazioni criminali così insidiose per la loro imprevedibilità e offensività indiscriminata, non deve meravigliare che, anche a livello internazionale, si sia affermata una logica a "rischio zero" di attentati che ha indotto ad utilizzare lo strumento diritto penale rispetto a fatti così anticipati, e ciò per due ragioni. Da un lato, punire condotte preparatorie e collaterali rispetto alla stessa associazione consente di alleggerire il quadro probatorio per contrastare comportamenti con finalità aggressive accertate. Dall'altro lato, al posto della misura di prevenzione della sorveglianza speciale che può risultare inefficace, anche per le difficoltà dei controlli che comporta, si preferisce una carcerazione neutralizzante di qualsiasi pericolo anche nella forma preventiva.

D'altra parte, in secondo luogo, una legislazione siffatta può porre problemi di legittimità. A me pare che se da un lato può essere considerata legittima sul piano del *se* punire, dall'altro lato tale legislazione si colloca al limite estremo oltre il quale non sembra possibile anticipare ulteriormente la tutela.

Piuttosto resta da interrogarsi sul fatto se non violi il principio di proporzione punire fatti diversi dalla partecipazione a un'organizzazione con pene identiche o addirittura superiori di quelle utilizzate per chi partecipa a un'organizzazione: così ad esempio chi, fuori dall'associazione, arruola è punito con la reclusione da sette a quindici anni, mentre chi partecipa all'associazione è punito con la reclusione da cinque a dieci anni.

Anche al fine di trovare un punto di equilibrio, in prospettiva di riforma, si potrebbe prospettare sempre incriminazioni così anticipate, ma punite con pene più basse nel rispetto del principio di proporzione, e per non frustrare le esigenze di contenere una pericolosità accertata, si potrebbe prevedere una misura di sicurezza *ad hoc* anche limitativa delle libertà per un tempo coincidente con la effettiva e reale pericolosità del soggetto.

Infine, appare evidente come proprio in questa logica preventiva a "rischio zero", sia difficile chiedere una prudenza alla politica e a chi svolge funzioni di indagine e reagenti. Al contrario, devono essere soprattutto la Corte europea dei diritti dell'uomo, la Corte costituzionale e la magistratura giudicante gli organi capaci di esprimere un vero e proprio equilibrio. La Corte europea e la Corte costituzionale vigilando sulla salvaguardia dei diritti inderogabili dell'uomo. La magistratura giudicante selezionando

quelle condotte che risultano effettivamente pericolose, da quelle che invece costituiscono il mero esercizio di una libertà.

Il rischio è che fattispecie che formalmente non sembrano limitare la libertà di manifestazione del pensiero o di associazione, possano entrare velocemente in un terreno che ne comporta invece la violazione. Spetta allora al magistrato, che deve interpretare la norma e valutare le prove, garantire il confine di legittimità dell'intervento penale. Ed un esempio positivo di giurisprudenza che funge da argine alla potenzialità espansiva del controllo penale è quella che, ad esempio, distingue tra il vero e proprio addestramento idoneo a trasmettere un bagaglio tecnico realmente pericoloso dalla mera informazione e dal proselitismo.

Conclusioni

Avviandomi alla conclusione, mi pare si possa affermare che, al di là di possibili miglioramenti, il sistema vigente si colloca nel rispetto dei principi e dei diritti fondamentali di una democrazia. Ed è forse proprio questo aspetto che ci consente di dire che stiamo vincendo la lotta contro il terrorismo.

Sperando di non essere frainteso, occorre notare come, fino a quando il terrorismo resta criminale e non è espressione di un attacco di uno Stato che apre al conflitto bellico, la sua capacità di sovvertire direttamente un sistema democratico è in realtà limitata.

Piuttosto il terrorismo come fenomeno criminale tende a far scoppiare le contraddizioni interne alla democrazia. In buona sostanza, se il terrorismo non è in grado di uccidere direttamente la democrazia, tuttavia è la democrazia che a causa del terrorismo può suicidare se stessa violando quegli stessi valori per i quali contrasta il terrorismo.

Ecco allora che la lotta al terrorismo non è soltanto la lotta della democrazia contro le organizzazioni criminali e i singoli terroristi, ma è anche, e alla fine soprattutto, lotta della democrazia contro se stessa, contro i rischi di autodistruggersi per contrastare il terrorismo.

Ma come detto, noi questa lotta la stiamo vincendo e sono certo che la nostra democrazia è così matura che continueremo a vincerla, impedendo che l'emergenza terroristica con le sue indiscutibili esigenze di sicurezza possa prevaricare sui diritti fondamentali della persona umana.

Grazie.