



anno IV, n. 2, 2014

data di pubblicazione: 4 giugno 2014

*Recensioni*

## Note a margine di un seminario sulla lotta contro il terrorismo

di Santina Musolino

Il Seminario *“La lotta contro il terrorismo”* – svoltosi il 26 febbraio 2014 presso il Dipartimento di Scienze politiche dell’Università degli Studi Roma Tre – ha rappresentato un’importante occasione per approfondire il dibattito sulle misure di contrasto al terrorismo, che costituisce una minaccia alla sicurezza nazionale e globale, soprattutto per la grande varietà di forme che il fenomeno ha assunto e l’incessante trasformazione che ciascuna di esse ha subito nel corso della storia.

I due relatori intervenuti al seminario – Pascale Gonod (*Université La Sorbonne Pantheon Paris I*) e Giacinto della Cananea (*Università di Roma Tor Vergata*) – hanno affrontato il tema della lotta al terrorismo nei loro rispettivi Paesi, Francia e Italia.

In particolare, Pascale Gonod – nella sua relazione dal titolo *A proposito della lotta contro il terrorismo* – ha spiegato che la nozione di terrorismo è stata introdotta per la prima volta nel codice penale francese dalla legge del 9 settembre 1986 e che è proprio su tale nozione che si è costruito l’intero sistema di lotta a tale fenomeno. All’interno di questo sistema, la funzione di



anno IV, n. 2, 2014

data di pubblicazione: 4 giugno 2014

Recensioni

sicurezza è tradizionalmente rimessa, a livello centrale, a strutture ministeriali che operano secondo le proprie competenze, mentre la polizia – suddivisa in amministrativa e giudiziaria – riveste importanti funzioni preventive e repressive, che si espletano soprattutto attraverso le attività di raccolta delle informazioni e di videosorveglianza, fondamentali per individuare e smantellare le reti terroristiche.

Fra le azioni previste per rispondere alla minaccia terroristica, Gonod ha indicato, in particolare, il piano *Vigipirate* e il piano ORSEC (*Organisation de la Réponse de Sécurité Civile*): il primo si traduce in uno strumento di vigilanza permanente finalizzato ad assicurare la protezione dei cittadini e del territorio francese dalla minaccia terroristica, nonché una reazione rapida e coordinata in caso di azione terroristica; il secondo, invece, consiste in un'organizzazione operativa permanente che assolve al compito di gestire tutti quegli avvenimenti che colpiscono gravemente la popolazione.

Infine, Gonod ha posto l'attenzione sul fatto che, dopo l'11 settembre 2001, tutti i dati anche sensibili che ci riguardano sono nel dominio delle pubbliche amministrazioni e ciò implica un indebolimento delle garanzie.

Giacinto della Cananea, prendendo spunto da quest'ultima riflessione della Gonod, si è soffermato – nel suo intervento dal titolo *Autorità e libertà nel mondo post-11 settembre: poteri, limiti, controlli* – su due punti fondamentali: gli sviluppi significativi dei poteri attribuiti alle pubbliche amministrazioni e le garanzie, in particolare quelle giurisdizionali, le quali, di fronte al rischio per l'ordine pubblico e all'esigenza di intervenire urgentemente, possono venir meno.



anno IV, n. 2, 2014

data di pubblicazione: 4 giugno 2014

*Recensioni*

L'aspetto che è stato messo in luce da entrambe le relazioni è quello relativo all'esistenza di un continuo conflitto tra i principi di tutela dell'integrità e della dignità personali, garantiti dalle norme sulla *privacy*, e le richieste di deroga a tali principi e a tali norme in nome della «sicurezza».

I due interventi, quindi, hanno sollevato una questione di grande attualità e interesse – la difficoltà di mantenere un equilibrio fra l'esigenza di garantire la sicurezza nazionale e l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali – meritevole di un'approfondita riflessione.

L'obiettivo di ottenere «sicurezza» senza compromettere i diritti è ricorrente in sede nazionale e internazionale. Pur essendo di facile asserzione, si presenta di non facile attuazione: di fronte a pericoli estremi quali quelli che presenta il terrorismo, solo misure radicali sembrano idonee, se non a scongiurare le conseguenze, almeno a limitarle.

L'11 settembre 2001 ha rappresentato un drammatico momento di svolta sia nella percezione sociale del fenomeno terroristico, sia nelle politiche e nelle strategie adottate per contrastarlo.

L'Occidente si è tragicamente reso conto di essere minacciato da una nuova forma di terrorismo dalla forza devastante, occulta, mutevole e proteiforme. Si è definitivamente affermato un tipo di terrorismo che mostra un potenziale distruttivo e delle caratteristiche mai conosciute prima e che rappresenta una significativa sfida alle questioni della comunità globale: il terrorismo internazionale.

Si tratta di un tipo di terrorismo in grado di alimentare una perdurante e onnipresente minaccia di carattere distruttivo



anno IV, n. 2, 2014

data di pubblicazione: 4 giugno 2014

*Recensioni*

soprattutto per una serie di caratteristiche che lo contraddistinguono dalle precedenti e già note forme di terrorismo. In primo luogo, non ha una struttura operativa gerarchica, ma è costituito da una rete di cellule. In secondo luogo, usufruisce di molteplici canali di finanziamento e questo rende molto più difficile individuare le fonti ed estinguerle. In terzo luogo, è un fenomeno transnazionale con uno spazio d'azione potenzialmente illimitato; infine, è legato a una specifica ideologia che, negli ultimi decenni, ha assunto la veste del radicalismo religioso, in particolare del radicalismo islamico<sup>1</sup>.

L'erosione dei confini tra interno ed esterno, statale e internazionale, pace e guerra, civile e militare dunque rappresenta la peculiarità di questa nuova minaccia terroristica. Per contrastarla risulta ineludibile il ricorso a strumenti di collaborazione e coordinamento internazionale, ma anche l'implementazione dei canali di scambio di informazioni tra i vari Stati e il rafforzamento della cooperazione giudiziaria ed investigativa. Oltre alle misure adottate sul piano operativo, si riconosce sempre di più l'importanza di condurre un'azione preventiva sociale che contrasti tutti quei fattori che possono favorire il diffondersi della propaganda fondamentalista e i processi di reclutamento di nuovi terroristi<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.loc.gov/crsinfo/>

<sup>2</sup> Cfr. A. Feola, *La lotta al terrorismo: misure di contrasto in ambito nazionale ed internazionale*, Centro militare di studi strategici (CeMiSS), 2013 (<http://www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/Lalottaalterrorismomisuredicontrastoinambitonazionaleedinternazionale.aspx>).



anno IV, n. 2, 2014

data di pubblicazione: 4 giugno 2014

Recensioni

A tal proposito, l'Unione Europea sottolinea la necessità di un approccio integrato, in cui ogni componente (indagini investigative, attività di *intelligence*, dimensione politico-diplomatica, dialogo interculturale e interreligioso, lotta al finanziamento, sicurezza dei trasporti, strategia di contrasto al reclutamento e alla radicalizzazione) gioca un ruolo essenziale e sinergico<sup>3</sup>.

Come già accennato, gli attacchi terroristici di New York e Washington nel 2001 e i tragici eventi dell'11 marzo 2004 a Madrid e del 7 luglio 2005 a Londra non hanno soltanto mutato la percezione della minaccia terroristica, ma hanno anche inaugurato una nuova stagione della cosiddetta "legislazione d'emergenza". Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Francia, Germania e quasi tutti i paesi occidentali si sono dotati di una legislazione repressiva e altrettanto hanno fatto gli organismi internazionali quali Onu, Consiglio d'Europa e Unione europea. Il livello di tutela effettiva dei diritti e delle libertà costituzionali si è sensibilmente abbassato man mano che gli Stati hanno avvertito l'urgenza di trovare strumenti sempre più adeguati al pericolo<sup>4</sup>.

Probabilmente, il devastante impatto di alcuni attacchi terroristici – che hanno provocato la morte di migliaia di persone e diffuso la convinzione che le autorità possano fare

<sup>3</sup> Per uno sguardo generale a questo approccio integrato europeo, si veda [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_terrorism/index\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/index_it.htm).

<sup>4</sup> R. Bin, *Democrazia e terrorismo*, in *Forumcostituzionale.it*, 2006 (leggibile su [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0027\\_bin.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0027_bin.pdf)).



anno IV, n. 2, 2014

data di pubblicazione: 4 giugno 2014

Recensioni

ben poco di fronte ad attentatori che son disposti a sacrificare addirittura la loro stessa vita pur di colpire il *target* selezionato – può aver innescato «una sorta di *over-reaction* da parte di governi e organizzazioni internazionali che, negli ultimi anni, hanno adottato misure di contrasto al terrorismo fortemente lesive di diritti fondamentali quali: il diritto alla privacy, il diritto a un giusto processo, la libertà di movimento e di espressione, la libertà di assemblea e di associazione, le garanzie contro gli abusi di una ingiusta detenzione, i diritti dei rifugiati e così via»<sup>5</sup>.

L'Occidente si è quindi trovato costretto ad adottare nuove politiche nazionali e nuovi strumenti giuridici destinati a rafforzare la sicurezza, la quale diviene non soltanto necessaria condizione generale funzionale alla preservazione dello Stato e, quindi, dell'intera collettività, ma anche preconditione indispensabile per l'esercizio delle libertà individuali. Si profila, tuttavia, il problema dell'individuazione dei limiti entro i quali possano ritenersi legittime misure che, a tutela della sicurezza, inevitabilmente incidono sulla libertà personale che costituisce il fondamento da cui si originano tutta una serie di ulteriori e specifici diritti che garantiscono il pieno sviluppo della persona umana e che sono strettamente correlati alla dignità umana.

Il filo conduttore delle risposte eterogenee date dai vari ordinamenti all'emergenza del fenomeno terroristico è rappresentato dall'operazione di bilanciamento, tesa a risolvere il confronto dialettico tra libertà e sicurezza quando, in

<sup>5</sup> C. Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 6.



anno IV, n. 2, 2014

data di pubblicazione: 4 giugno 2014

*Recensioni*

situazioni di eccezionalità, ci si trovi di fronte alla contrapposizione tra diritti individuali e rilevanti obiettivi sociali.

Il dibattito sulla lotta contro il terrorismo internazionale ripropone quindi l'interrogativo di quale sia «il prezzo della democrazia»<sup>6</sup> che gli Stati e gli ordinamenti sono disposti a pagare nella difficile ma necessaria ricerca di un equilibrio tra istanze di sicurezza e istanze di libertà.

<sup>6</sup> A. Barak, *The Role of a Supreme Court in a Democracy, and the fight against terrorism*, 2003, disponibile e consultabile anche all'indirizzo web [http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4693&context=fss\\_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4693&context=fss_papers).