

Intervento del Dr Armando Spataro

- 1. Magistratura e Polizia giudiziaria negli anni di piombo: l'importanza dell'auto organizzazione e della stretta collaborazione;**
- 2. Il Ministro Rognoni, la legislazione dell'emergenza e la collaborazione dei «pentiti»;**
- 3. La fine degli anni di piombo e la sconfitta del terrorismo;**
- 4. Dall'antiterrorismo all'antimafia;**
- 4.bis: Giovanni Falcone e l'originario progetto di costituzione della D.N.A.;**
- 5. Il terrorismo internazionale o cosiddetto terrorismo islamico;**
- 6. La War on Terror (WOT);**
- 7. I «rapinatori di banche» delle «extraordinary renditions»;**
- 8. Il waterboarding: tortura o tecnica d'interrogatorio?;**
- 9. Lo «tsunami digitale» tra intercettazioni segrete e raccolte di dati personali;**
- 10. Le black lists e la lotta al finanziamento del terrorismo internazionale;**
- 11. Le «ricadute» europeo del sistema americano di contrasto del terrorismo internazionale;**
- 12. Il ruolo dell'intelligence;**
- 13. La risposta italiana al terrorismo internazionale e il ruolo della magistratura;**
- 14. La guerra per la conquista dei cuori e delle menti.**

***Storia della risposta istituzionale al terrorismo ed alla mafia*¹**

Nel contrasto del terrorismo la magistratura italiana ha sempre dedicato prioritaria attenzione al dovuto rispetto dei diritti delle persone indagate: ciò è avvenuto sia durante

¹ L'autore ha sempre svolto da magistrato funzioni di pubblico ministero: a partire dal 1977 ha operato nel settore del terrorismo interno e – dal 2003 - internazionale, coordinando a lungo il lavoro dei gruppi specializzati della Procura della Repubblica di Milano e, dal 30.6.2014, di Torino, ove ha esercitato le funzioni di Procuratore della Repubblica. E' stato anche componente della DDA di Milano dal 1991 occupandosi di mafia e criminalità organizzata. Dal 1998 al 2002 è stato componente del CSM. Il presente testo è stato pubblicato, pressochè integralmente, nel libro *Le sfide della democrazia. La paura e la lusinga* (Laterza, Roma-Bari 2019), con il titolo *Dal terrorismo degli anni di piombo al terrorismo internazionale* e contiene a sua volta ampi passaggi tratti dal libro dello stesso autore *Ne valeva la pena. Storie di terrorismi e mafie, di segreti di Stato e di giustizia offesa* (Laterza, Roma – Bari, 2010), nonché dal suo contributo a *“Il libro degli anni di piombo. Storia e memoria del terrorismo italiano”* a cura di Marc Lazar e Marie-Anne Matard-Bonucci (Rizzoli, 2010). I temi che ne sono oggetto sono stati trattati dall'autore anche in relazioni tenute in corsi di formazione della Scuola Superiore della Magistratura (da ultimo, su identico tema, il 12.12.2019, nel corso dedicato ai M.O.T., magistrati ordinari in tirocinio) o in vari suoi articoli pubblicati su riviste e testi giuridici.

gli «anni di piombo», nei confronti del terrorismo interno, sia negli ultimi due decenni, segnati dal terrorismo internazionale. A tal ultimo proposito, ha respinto le teorizzazioni della cd. *War on Terror*, partorite oltre oceano a cavallo dell' *11 settembre*, di cui si parlerà più avanti.

1. Magistratura e Polizia giudiziaria negli anni di piombo: l'importanza dell'auto-organizzazione e della stretta collaborazione

In particolare, durante gli anni bui del terrorismo interno, che vanno dalla fine degli anni '60 fino al 1988, i magistrati sono stati capaci di esprimere un eccellente livello di professionalità: specializzazione, lavoro di gruppo, coordinamento spontaneo tra uffici giudiziari, raccordo effettivo e leale con la polizia giudiziaria, capacità di gestione di un fenomeno divenuto quasi «di massa» come quello dei cd. *pentiti* e, come si è detto, rispetto delle garanzie degli imputati furono i fattori che ne caratterizzarono l'azione.

Ma è bene procedere con ordine,

La situazione della polizia giudiziaria, prima del sequestro Moro (16 marzo 1978), era sostanzialmente la seguente: nel 1974, dopo il sequestro del giudice Sossi e la strage di piazza della Loggia, erano stati costituiti l'Ispettorato per l'azione contro il terrorismo (affidato al vicecapo della polizia, Emilio Santillo) ed il Nucleo speciale di polizia giudiziaria dei Carabinieri (diretto dal generale Carlo Alberto dalla Chiesa e diverso da quello che verrà costituito nel 1978), anche per dare supporto all'autorità giudiziaria di Torino nelle prime indagini sulle Br, ma entrambi tali reparti, nonostante gli ottimi risultati conseguiti, erano stati poi sciolti o trasformati.

Questa scelta, secondo alcuni commentatori dovuta all'erroneo convincimento che le Br fossero state definitivamente sconfitte con l'arresto di Curcio e di altri storici esponenti di quell'organizzazione, non aveva però prodotto un effettivo indebolimento degli apparati di investigazione, determinandone piuttosto una diversa strutturazione, con perdita della guida centralizzata e della capacità di muoversi agilmente su tutto il territorio dello Stato. Peraltro, all'inizio del 1978, i nuclei regionali e gli uffici politici furono sostituiti dalle Digos (Direzioni investigazioni generali e operazioni speciali) – costituite nelle questure dei capoluoghi di regione nonché a Padova e Catania – cui fu attribuita la competenza per le indagini in materia di terrorismo.

Però, mentre le forze di polizia giudiziaria avevano già intrapreso il cammino verso una più diffusa specializzazione in questa materia, la magistratura, salvo che a Torino, era invece decisamente indietro: mancavano ancora la cultura dello scambio reciproco delle informazioni tra uffici giudiziari e la capacità di coordinare quelli di polizia giudiziaria. Si spiega, allora, perché il sequestro di Aldo Moro colse le istituzioni impreparate: indagini frammentate, talvolta approssimative e comunque prive di efficace coordinamento, costituivano la normalità quasi dappertutto.

Ma proprio quel tragico evento determinò l'iniziativa autonoma di pubblici ministeri e giudici istruttori che, in assenza di interventi legislativi o di direttive

politiche, diedero vita a un coordinamento spontaneo tra gli uffici giudiziari interessati dal fenomeno, fino alla creazione, al loro interno, di gruppi specializzati nel settore del terrorismo. Eppure, il sistema di legge dell'epoca non prevedeva alcuna norma in tema di coordinamento, ma piuttosto regole che ostacolavano lo scambio di notizie. Quel gruppo di magistrati investigatori non superava il numero di venticinque unità: nel corso dei loro incontri, si scambiavano in tempo reale notizie sulle indagini ed elaboravano indirizzi giurisprudenziali applicati uniformemente. Quando poi, tra la fine del '79 e l'inizio dell'80, si manifestarono le collaborazioni dei primi terroristi «pentiti», i magistrati facevano immediatamente circolare tra loro i verbali delle dichiarazioni acquisite, accordandosi sulla ripartizione di competenze «a fare» e su tempi e modalità di eventuali e conseguenti sbocchi operativi (perquisizioni ed arresti). Anche l'evoluzione delle strategie dei gruppi armati, le loro «risoluzioni strategiche» e i volantini di rivendicazione venivano analizzati da quei magistrati, alcuni dei quali avevano il compito di confrontare e sintetizzare i documenti d'interesse: in assenza di computer e banche dati, essi divennero la memoria storica della produzione ideologica dei gruppi terroristi.

In breve, a quelle riunioni presero a partecipare anche i responsabili degli organismi investigativi della polizia giudiziaria che andavano ulteriormente incrementando la loro specializzazione (il nuovo nucleo speciale interforze comandato dal generale dalla Chiesa venne costituito il 10 agosto del 1978): proprio per effetto di questo stretto rapporto tra magistrati e forze di polizia fu possibile non solo dare attuazione piena al principio costituzionale (art. 109) della subordinazione funzionale della polizia giudiziaria alle direttive del pubblico ministero – e, all'epoca, dei giudici istruttori – ma anche favorire reciprocamente, attraverso il confronto tra le rispettive esperienze, una consistente crescita di professionalità e la capacità di coordinamento di tutte le istituzioni impegnate nelle indagini giudiziarie sul terrorismo.

E ciò avvenne senza alcuna necessità di ricorrere a tribunali speciali, a processi sommari o all'intervento dei Servizi d'Informazione, la cui competenza – secondo il sistema italiano – concerne l'attività di prevenzione dei rischi per la sicurezza nazionale, senza possibilità di interferenza o di relazioni funzionali con la magistratura.

Non a caso per i Servizi, riformati nel '77, fu previsto l'obbligo di riferire le notizie di reato alla polizia giudiziaria, tramite i rispettivi vertici: un obbligo confermato dalla legge di riforma n.124/2007.

Dunque, né confusione, né scorciatoie nella lotta al terrorismo ma, in sostanza, la creazione di una sorta di *task force* composta da magistrati e polizia giudiziaria, capace di valutare congiuntamente le modalità ed i tempi degli sviluppi investigativi con l'attenzione rivolta alle regole e alle necessità del futuro dibattito, nonché prudente nell'analizzare la reale pertinenza o meno dei fenomeni di cd. *antagonismo sociale* (fisiologici in qualsiasi democrazia avanzata) alla pratica del terrorismo vero e proprio.

2. Il Ministro Rognoni, la legislazione dell'emergenza e la collaborazione dei “pentiti”

Ma proprio nel '78, in particolare nel periodo successivo al rapimento di Moro, la situazione registrò un'evoluzione positiva: accanto alla descritta capacità di auto-organizzazione della magistratura, intervennero la spinta positiva impressa alle Istituzioni dal Ministro dell'Interno Virginio Rognoni (destinato a tale ruolo dopo il rinvenimento del corpo di Moro in via Caetani a Roma e le dimissioni di Francesco Cossiga) ed una produzione legislativa frutto di un clima politico che, almeno nello sforzo di contrastare il terrorismo, favoriva iniziative condivise da maggioranza ed opposizione.

La nomina di Rognoni, accademico e uomo di grande esperienza politica, diede vigore alla lotta al terrorismo. Egli fu sempre al fianco delle forze dell'ordine e vicino ai magistrati: ne ascoltava e vagliava le proposte e, nell'ovvio rispetto delle diverse competenze, sosteneva con forza in sede politica quelle in cui credeva.

Secondo alcuni commentatori, quegli anni sarebbero stati caratterizzati dalla produzione di una legislazione emergenziale che avrebbe condotto al sacrificio di diritti e garanzie degli imputati. Si fa spesso riferimento, ad esempio, alla «legge Reale» del 22.5.1975, ma si omette di ricordare che tale legge risaliva a un periodo in cui il terrorismo non si era ancora manifestato nelle sue forme più crude: era in realtà una legge sull'ordine pubblico, non certo finalizzata a contrastare il fenomeno terroristico.

Collegate all'estendersi del terrorismo, invece, furono due leggi rispettivamente approvate nell'agosto del 1977 e nel maggio del 1978 (pochi giorni dopo l'omicidio di Aldo Moro), che introdussero alcune novità processuali e alcuni nuovi reati, come il sequestro di persona a scopo di terrorismo.

Del tutto inutilizzati, invece, furono altri nuovi strumenti introdotti in quegli anni, come ad esempio, nel dicembre del 1979, la possibilità, in presenza di determinati presupposti, della perquisizione per blocchi di edifici da parte delle forze di polizia anche senza autorizzazioni dei magistrati: nessun serio investigatore, infatti, potrebbe preferire uno strumento di questo genere al paziente lavoro di osservazione e pedinamento indispensabile nelle indagini contro ogni tipo di criminalità organizzata. Meglio pedinare il ricercato, insomma, e arrivare ai suoi complici piuttosto che effettuare perquisizioni indiscriminate.

Gli strumenti «emergenziali» effettivamente utili contro il terrorismo, invece, furono sostanzialmente due, entrambi introdotti nell'ordinamento alla fine del 1979²: la previsione di una nuova aggravante, cioè quella dell'aver commesso il fatto per finalità di terrorismo, e la normativa *premiale* in favore dei cosiddetti «pentiti». Si tratta di norme tuttora in vigore e non, dunque, di strumenti eccezionali, ma ordinari e ancora necessari contro il terrorismo dei giorni nostri. Alla luce dei risultati conseguiti per quella strada, il Parlamento approvò un'altra legge nel maggio del 1982³, che introdusse benefici ancora maggiori (possibilità di più incisive riduzioni di pena e di

² Decreto Legge 15 dicembre 1979 n. 625, convertito in Legge 6 febbraio 1980 n.15

³ Legge 29 maggio 1982 n. 304

libertà provvisoria, nonché casi di non punibilità per i responsabili di alcuni delitti) per i terroristi che avessero scelto la strada della piena collaborazione processuale entro il breve termine previsto dalla legge.

Peraltro, i magistrati esperti di terrorismo, consci dell'eccezionalità di questo ulteriore strumento, si pronunciarono compatti contro la proroga della sua validità.

Furono questi, dunque, gli «strumenti eccezionali» utilizzati contro il terrorismo: è facile constatare come essi non si collocassero in alcun modo al di fuori di un sistema di leggi che, salvaguardando le libertà dei singoli, si proponeva solo di rendere più efficace la lotta contro quel tragico fenomeno criminale. Tanto più ove si consideri che l'accesso ai benefici premiali previsti dalle leggi citate, diversamente da quanto avviene in altri Stati, prevedeva comunque il rispetto delle garanzie degli «accusati»: come avviene ancora oggi, infatti, le riduzioni di pena potevano essere concesse solo dal giudice, a seguito del pubblico dibattimento in cui i difensori dei chiamati in correità avevano la possibilità di controinterrogare i collaboratori e consentire valutazioni approfondite della credibilità delle loro dichiarazioni. La scelta di accordare consistenti riduzioni di pena a chi avesse scelto di collaborare con la magistratura, anzi, si rivelò talmente utile da venire poi estesa a molti altri fenomeni criminali, come la mafia, il traffico di stupefacenti, la tratta delle persone e altro.

Le prime collaborazioni processuali, tra la fine del 1979 ed il 1980, innescarono anche un inarrestabile processo di autocritica all'interno di ciascuna delle organizzazioni terroristiche ancora esistenti, i cui componenti compresero in gran parte l'assurdità delle loro ideologia pervenendo spesso ad un pentimento reale, come se fosse improvvisamente venuta alla superficie la follia delle loro scelte e si fossero improvvisamente resi conto che non poteva avere alcun senso politico e logico la strategia di ammazzare centinaia di persone - non solo magistrati, poliziotti, carabinieri e politici ma anche giornalisti, medici, infermieri, imprenditori - per cambiare la forma dello Stato.

I pentiti, dunque, sono stati un'arma fondamentale e decisiva nella lotta al terrorismo interno, determinando, a folate, centinaia e centinaia di arresti, nonché la scoperta di basi ed il sequestro di armi micidiali e di esplosivi. Resta la rabbia (difficile definirla diversamente) di non avere visto manifestarsi prima questo fenomeno: forse sarebbero stati evitati molti omicidi tra cui, a Torino, quello dell'avv. Fulvio Croce ucciso nel 1977 per essersi impegnato a garantire, insieme ai suoi colleghi, un giusto processo anche ai terroristi (che in massa e ritualmente lo rifiutavano), ed a Milano - limitando la citazione a casi trattati da chi scrive - di Emilio Alessandrini e Guido Galli, uomini ricchi di umanità ed attenzione ai deboli, uccisi rispettivamente nel 1979 e nel 1980 perché rappresentavano l'anima riformista della magistratura, nonché del giornalista Walter Tobagi (ucciso nel 1980), colpevole di avere voluto esplorare e capire l'ideologia dei terroristi.

Il giudizio sulla legislazione di quegli anni, in definitiva, non può che essere complessivamente positivo: le norme che avrebbero potuto portare al sacrificio di diritti e garanzie dei cittadini furono di fatto disapplicate e dimenticate, mentre quelle

effettivamente utilizzate furono rispettose del corretto equilibrio tra esigenze di sicurezza e salvaguardia dei diritti delle persone che è proprio di ogni democrazia.

È giusto ricordare anche che maturò proprio in quella temperie la convinzione dei magistrati italiani di dovere uscire dai loro palazzi per discutere di legalità in scuole e università, in circoli di quartiere e nelle fabbriche, in sedi di associazioni culturali e ovunque fosse possibile: allora per diffondere la conoscenza della perversa ideologia terroristica e così contrastare con fermezza il verbo di chi teorizzava la neutralità («né con lo Stato, né con le Brigate Rosse»), negli anni seguenti – ed ancora oggi – contro la logica mafiosa, la corruzione e a difesa dei principi costituzionali.

3. *La fine degli anni di piombo e la sconfitta del terrorismo*

Così, dunque, fu sconfitto nell'88 il terrorismo interno degli anni di piombo, sia di destra che di sinistra. Tra l'ultimo omicidio consumato in quegli anni, quello del senatore della Dc Roberto Ruffilli, nel 1988, e quello del professor Massimo D'Antona a Roma, il 20 maggio 1999, che ruppe il lungo silenzio delle Br, trascorsero undici anni. Certo, le Br hanno ucciso ancora: il 19 marzo 2002, a Bologna, il giuslavorista Marco Biagi e il 2 marzo 2003, a Castiglion Fiorentino, il sovrintendente Emanuele Petri, ma, considerato il tempo trascorso da quest'ultima tragedia, è possibile dire che le Br, anche quelle definite le «nuove Br» responsabili degli ultimi tragici eventi, sono state scompagnate grazie all'efficacia dell'azione delle forze di polizia e della magistratura italiana. Non è possibile abbassare la guardia neppure ora, ma non vi è dubbio che i vecchi metodi di indagine (utilizzati fino agli ultimi processi a carico delle «nuove Br» definiti nel 2009), il proficuo rapporto tra polizia giudiziaria e pubblici ministeri e la loro rispettiva specializzazione sono risultati indispensabili anche contro il nuovo terrorismo internazionale, rafforzati, anzi, dalla capacità di utilizzo delle moderne tecnologie.

Va pure detto che dal 2003 ad oggi, pur non essendo stati consumati omicidi o gravi fatti di sangue riconducibili ad atti terroristici, si sono però sviluppate in Italia altre forme di violenza politicamente motivate, che spesso si registrano ancora in manifestazioni pubbliche: ci si vuol riferire alle vicende di gruppi caratterizzati da ideologia anarchica o dei movimenti cosiddetti «No-Tav» o «antagonisti»: è ovvio che si tratta di reati che vanno perseguiti e puniti con la massima determinazione, come magistratura ed organi di polizia italiani sanno fare, ma è altrettanto evidente che si tratta di reati consumati da gruppi e talvolta da associazioni criminali la cui estensione, struttura e pericolosità per le Istituzioni non sono in alcun modo paragonabili a quelle delle B.R., di Prima Linea e di altri gruppi operanti negli anni di piombo.

È falso, in definitiva, che in Italia sia stata combattuta una guerra civile e che il terrorismo sia stato un fenomeno di massa. Semmai fu una guerra dichiarata da una sola parte, elitaria e, salvo poche eccezioni, di matrice piccolo-borghese. La sua azione, senza effettivo radicamento nel paese reale, ha comunque messo a rischio la

nostra democrazia e ne ha ostacolato la maturazione, determinando atteggiamenti diffusi di difesa sociale, omogeneità forzata tra gli schieramenti politici ed il conseguente rallentamento della dialettica politica. Ambiguità ed incertezze diffuse hanno fatto il resto.

Il presidente Sandro Pertini, alla fine degli anni di piombo, con parole di rilievo storico, ricordò che l'Italia poteva con orgoglio affermare di avere sconfitto il terrorismo nelle aule di giustizia e non negli stadi, alludendo alle torture, alla violazione dei diritti fondamentali delle persone ed alle pratiche sudamericane durante gli anni di quei regimi.

E quegli anni non ci hanno neppure lasciato misteri insoluti, come qualcuno, non sempre in buona fede, si ostina ancora ad affermare, inevitabilmente citando il sequestro e l'omicidio di Aldo Moro e della sua scorta in via Fani come una strage ideata ed organizzata da servizi segreti americani, russi, israeliani, da spezzoni deviati di quelli italiani, con la complicità delle mafie e della massoneria italiane: le Brigate Rosse diventano quasi, secondo le teorie dei cultori di simili falsi misteri, occasionali comparse di una storia tutt'ancora da svelare. La verità è che certamente esistono circostanze ancora sconosciute relative ad alcune delle tragedie consumate in quegli anni, ma esse sono in ogni caso marginali rispetto alla generale ed affidabile conoscenza che di quei fatti abbiamo conseguito grazie agli sforzi sinergici, istituzionali e dei cittadini, che sono stati sin qui illustrati.

4. Dall'antiterrorismo all'antimafia

Non è fuori luogo, a questo punto, citare il fatto che, nel periodo finale degli *anni di piombo*, un gruppo di magistrati siciliani (tra cui Giovanni Falcone) che si occupavano di mafia partecipò a vari incontri dei colleghi che si occupavano di terrorismo: ciò fecero per conoscere le modalità del coordinamento spontaneo che essi avevano realizzato e per condividere gli orientamenti giurisprudenziali in tema di reati associativi, non certo – invece – perché esistessero collegamenti fra Brigate Rosse, Cosa Nostra, 'Ndrangheta o Camorra. Ad es., **di portata storica, furono gli orientamenti elaborati in ordine al concorso esterno nel reato di banda armata (art. 306 c.p.) poi recepiti in relazione al reato di associazione di stampo mafioso (art. 416 bis c.p.)**, sicché iniziarono ad essere incriminati e definitivamente condannati per associazione mafiosa anche coloro che, per “convergenza di interessi” e pur non formalmente “battezzati” o “affiliati”, avevano posto in essere condotte stabilmente finalizzate a supportare le associazioni mafiose nel perseguimento dei propri scopi.

Proprio da tali incontri allargati scaturirono documenti ragionati, inviati ai vertici istituzionali, con cui si invocava l'adozione di una legislazione specialistica che favorisse l'efficacia delle investigazioni antimafia .

Fu comprensibile, dunque, visti gli ottimi risultati che quel metodo aveva determinato, che venisse codificato ed applicato anche al contrasto della mafia. Non si può dire, ovviamente, visto il suo secolare radicamento nel sud d'Italia, che la mafia

fosse diventata la nuova emergenza solo a metà degli anni ottanta. Ma era accaduto che proprio in quel periodo magistratura e forze dell'ordine iniziassero a cogliere importanti successi anche contro quel potere criminale. Si era ormai manifestato il fenomeno della collaborazione processuale di vari appartenenti a Cosa Nostra (Buscetta e Contorno avevano iniziato a “parlare” nel 1984), erano stati creati pool specializzati di pubblici ministeri e giudici istruttori nei principali tribunali siciliani, calabresi e campani e molti esperti investigatori della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, che erano stati protagonisti della lotta al terrorismo, si erano ormai “riciclati” nel settore dell'antimafia.

Dopo poco tempo, nell'arco di un paio di anni, il Parlamento approvò a larghissima maggioranza varie leggi che andarono a costituire una sorta di “*pacchetto antimafia*”, tra cui quella che estendeva ai collaboratori nei processi di mafia il trattamento di favore previsto per i terroristi “pentiti”. I risultati furono subito eccezionali ed i collaboratori processuali si rivelarono determinanti anche nel mettere in ginocchio le cosche mafiose⁴. A proposito dei collaboratori nei processi di mafia, va detto che il loro numero si estese nonostante le polemiche immediatamente sollevate da quanti affermavano, per ragioni non sempre commendevoli, che se con qualche sforzo potevano essere creduti i «terroristi pentiti», certamente inaffidabili sarebbero risultati i «mafiosi pentiti». Al contrario le affinità tra i due generi apparivano vistose, persino nel frequente e visibile rigenerarsi del collaboratore sul piano morale. Del resto, se è vero che il «mafioso pentito» può essere effettivamente mosso anche dal proposito di vendicare parenti e amici uccisi, è pure vero che egli corre normalmente rischi ben maggiori di quanti non ne avessero corso i terroristi pentiti: il suo «salto» dall'ordinamento illegale in cui viveva (anch'esso dotato di regole, gerarchie, sanzioni, ripartizioni di competenze funzionali e per territorio) a quello legale dello Stato che lo accoglie è certamente terrificante, ove si pensi al livello del pericolo che la scelta di collaborazione comporta.

Ma, soprattutto, gli scettici trascuravano che da sempre anche questi «pentiti» hanno costituito il più efficace strumento per contrastare la criminalità organizzata in

⁴ L'attenuante in questione fu introdotta con l'art. 8 del D.L. 13 maggio 1991, n. 152 (*Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa*), convertito con modificazioni dalla L. 12 luglio 1991, n. 203. Tale norma è stata formalmente abrogata dal D.lgs. 1 marzo 2018, n. 21 (*Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103*) che però ha introdotto l'art. 416 bis – 1 c.p. dall'identico contenuto. Oltre a tale ultima previsione, anche altri provvedimenti avevano regolato le procedure per l'attribuzione ai collaboratori della protezione per sé ed i familiari (D.L. 15.1.1991 n. 8, *Nuove norme in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione dei testimoni di giustizia, nonché per la protezione e il trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia*, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n.82, poi modificata – con consistenti e penalizzanti restrizioni - dalla legge 13 febbraio 2001 n. 45, di cui si parlerà nelle pagine seguenti) e per il cambiamento di generalità (D. L.vo 29.3.1993 n. 19). Il DM 23.4.2004 n. 161 ha introdotto nel sistema il *Regolamento ministeriale sulle misure di protezione*, il DM 13.5.2005 n. 138 ha introdotto *Misure per il reinserimento sociale dei collaboratori* e la L. 11.1.2018 n. 6 ha previsto *Disposizioni per la protezione dei testimoni di giustizia*.

genere e quella mafiosa in particolare. I mafiosi pentiti, infatti, non furono una invenzione degli anni Ottanta dei pubblici ministeri: lo dimostrano le ricerche di uno dei migliori studiosi della mafia italiana, Enzo Ciconte, che in un suo fondamentale testo⁵ ha pubblicato alcuni brani di importanti sentenze dell'inizio del secolo scorso "rispolverate" non solo nelle aule di udienza, ma anche per stimolare la riflessione collettiva.

In una sentenza della Corte di Appello delle Calabrie del 23 aprile 1915 (processo contro Mafrica Paolo + 50), si spiegava, ad esempio, che solo gli appartenenti alle organizzazioni mafiose, cioè i criminali affiliati, possono svelarne i segreti, non certo le persone perbene:

"i difensori hanno dimenticato che si versa in tema di associazione per delinquere, di reati commessi nel tempo e per occasione dell'associazione medesima e di persone abbastanza pessime che agiscono in segreto, per cui la prova non può essere fornita da gentiluomini [...] ma da individui della stessa risma se non peggiori; da quelli, insomma, che solamente possono avvicinare ed avere pratica con simili delinquenti; anzi, sovente, se non sempre, la prova la danno gli stessi loro compagni che poi, per tarda resipiscenza, li tradiscono e li accusano, come è avvenuto nella specie".

E in un'altra, sempre della **Corte di Appello delle Calabrie, dell'8 giugno 1905 (processo contro Martini Vincenzo + 46)**, si affrontava il tema dei cosiddetti riscontri oggettivi che devono essere acquisiti attraverso le indagini per dar credito alle dichiarazioni dei collaboratori e poterle usare come fonti di prova: «*l'aver appartenuto alla setta non autorizza a ritenere mendaci le loro asserzioni quando queste si riscontrano avvalorate dai fatti e dalle indagini dei Reali Carabinieri*».

La **sentenza della Corte di Appello delle Calabrie del 2 agosto 1901 (nel processo contro Aricò Antonio + 56)**, invece, spiegava come senza i pentiti ex mafiosi ben difficilmente sarebbe possibile sconfiggere la mafia: «*in materia di associazioni a delinquere le quali debbono necessariamente iniziarsi e svolgersi nel mistero, non è possibile altra dimostrazione se non quella che provenga da persone che già parteciparono alla mala vita e che sono quindi in grado di conoscere tutti i segreti*».

Tutto già visto, dunque, e tutto già spiegato, attraverso l'affascinante lessico dell'inizio del Novecento, dalle Corti calabresi. Ma le polemiche e le resistenze contro i pentiti mafiosi apparivano più forti e diffuse di quelle che si erano manifestate nei confronti dei terroristi pentiti. Le ragioni erano facilmente intuibili per gli addetti ai lavori: i mafiosi pentiti avrebbero finito col rivelare gli oscuri intrecci tra cosche e ceto politico che, soprattutto in Italia meridionale, erano a tutti ben chiari, ma certo difficili da provare in ambito giudiziario.

E' certo, comunque, che – forse anche a causa del loro numero crescente – il "trattamento" dei collaboratori ex mafiosi divenne progressivamente sempre più penalizzante: il procuratore nazionale antimafia definì nel 1998, nel corso di

⁵ *Ndrangheta dall'Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1992

un'audizione dinanzi al Csm, «vessatorio» il sistema di protezione e assistenza nei confronti dei collaboratori, mentre autorevoli parlamentari e rappresentanti del governo dichiaravano: «i collaboratori e i loro familiari ammessi al programma di protezione sono troppi e ne va drasticamente ridotto il numero».

Ed il Parlamento, praticamente all'unanimità e nel quadro del “garantismo selettivo” che ha caratterizzato la legislazione di quegli anni, approvò il 13 febbraio del 2001 una nuova legge per i collaboratori processuali (già prima citata in nota) che incontestabilmente ha determinato l'inaridirsi di un fenomeno che pure tanta parte aveva avuto nei successi conseguiti contro la criminalità mafiosa. Mancò, nel dibattito preliminare all'approvazione della legge, la capacità di analizzare freddamente il rapporto tra costi e benefici nell'utilizzo dello strumento e di individuare i reali punti di sofferenza del sistema previgente. Non servirono, quella volta, gli appelli che vennero dagli «addetti ai lavori».

Tra le altre, venne approvata una norma illogica, oltre che contraria al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale: diventavano inutilizzabili processualmente le dichiarazioni rese dai “pentiti” oltre il termine di 180 giorni dalla manifestazione della volontà di collaborazione. La norma vive tuttora ed impedisce di utilizzare, ad esempio, notizie su fatti dal collaboratore tardivamente descritti solo per precedenti vuoti di memoria. Rischia anche di penalizzare il lavoro del pubblico ministero che non sempre – a causa di gravosi impegni - può dedicare sei mesi consecutivi all'interrogatorio di un collaboratore, per quanto importante. Non è prevista alcuna possibilità di deroga al termine dei sei mesi, neppure con provvedimento motivato del pubblico ministero o del giudice.

E' indiscutibile, in ogni caso, che il numero dei collaboratori nel settore del contrasto mafioso è decisamente diminuito negli ultimi anni.

Ma ancora una volta, anche in questo settore, favorita finalmente da una legislazione *ad hoc*, **risultò decisiva la specializzazione nel campo dell'antimafia delle forze di polizia e della magistratura** : da un lato, furono creati, all'interno di ognuno dei tre tradizionali corpi di polizia giudiziaria, organismi ad hoc e fu pure creato un ulteriore organismo interforze, la Direzione Investigativa Antimafia ⁽⁶⁾; dall'altro, anche in questo campo si riprodusse lo schema già adottato nel settore del terrorismo, incluso il costante

⁶. I gruppi specializzati in questione hanno denominazioni ormai note anche ai non addetti ai lavori. Essi sono il *Servizio Centrale Operativo (SCO)* ed i Centri regionali *Criminalpol* per la Polizia di Stato; il *Raggruppamento Operativo Speciale (R.O.S.)* per l'Arma dei Carabinieri ed il *Gruppo di Investigazione sulla Criminalità Organizzata (G.I. C.O.)* per la Guardia di Finanza. A questi reparti, poi, si affiancavano, sempre per ciascun corpo, gruppi specializzati nel settore del narcotraffico. Il nuovo organismo interforze fu, invece, la *Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.)*, istituita nell'ottobre del 2001: ne fanno tuttora parte rappresentanti dei tre corpi tradizionali di polizia, ha il compito di assicurare lo svolgimento in forma coordinata delle attività di investigazione preventiva attinenti la criminalità organizzata, di effettuare indagini relative ai delitti di associazione mafiosa e comunque ricollegabili a tali associazioni. E' formata da una struttura centrale e da sedi periferiche, una in ogni distretto di Corte d'Appello.

rapporto di questi organismi con l'ufficio del Pubblico Ministero che dirige le indagini.

Uno dei pilastri del “pacchetto antimafia” fu proprio la scelta di istituzionalizzare anche la specializzazione antimafia della magistratura inquirente. La figura del giudice istruttore, del resto, era stata ormai cancellata dal nuovo codice di procedura penale, sicchè l'unico organo giudiziario di direzione delle indagini (ora definite “*indagini preliminari*”) restava la Procura della Repubblica. Nel novembre del 1991, allora, nell'ambito del citato “pacchetto”, il Legislatore istituì le Direzioni Distrettuali Antimafia - D.D.A. (pool specializzati costituiti all'interno di ogni Procura sede di Distretto) e la Direzione Nazionale Antimafia - D.N.A. con il compito di coordinarne, non di dirigerne, le attività di investigazione. Dunque, ciò che non era stato legislativamente previsto nel campo dell'antiterrorismo (ove pure i principi della “specializzazione” e della concentrazione dei procedimenti in base alla connessione erano stati per la prima volta applicati), assumeva forma giuridica chiara nel campo dell'antimafia. Analoga codificazione si realizzò, per il contrasto del terrorismo anche internazionale, sia pure solo dopo l' “11 settembre” (ma di questo si parlerà appresso), mentre le competenze della DNA (ora DNAA: Direzione Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo) sono state estese al settore del terrorismo solo nel 2015 ⁽⁷⁾.

Le Direzioni Distrettuali Antimafia costituirono, dunque, il vero fulcro della risposta istituzionale alla mafia, il punto d'arrivo dell'esperienza, già descritta, risalente ai tempi del terrorismo “storico”.

Con le Direzioni Distrettuali Antimafia veniva attribuita solo agli Uffici del P.M. presso il Tribunale del capoluogo di distretto di Corte d'Appello la competenza ad avviare e dirigere indagini per i reati di associazione di stampo mafioso, associazioni finalizzate al narcotraffico, sequestri di persona e per tutti quei reati commessi avvalendosi di modalità mafiose o al fine di agevolare l'attività delle associazioni di stampo mafioso. Conseguentemente, dalla fine del '91, gli Uffici del P.M. che si occupano di questi reati in Italia sono 26 (quanti le sedi di Distretto di Corte d'Appello), anzichè 166 (numero corrispondente alle sedi di Tribunale). Fu subito evidente il pregio

⁷. Il riferimento è relativo a due interventi normativi:

- **il Decreto Legge 18.10.2001 n. 374, convertito nella Legge 15.12.2001 n. 438 recante “Disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale”,** che ha costituito l'intervento normativo più rilevante e **che ha introdotto**, oltre al reato di *Associazione con finalità di terrorismo anche internazionale*” (nuova formulazione dell'articolo 270 bis del Codice Penale), **la competenza delle 26 Procure della Repubblica distrettuali** (e non più delle 166 costituite presso ogni tribunale) **a condurre le indagini in materia di delitti consumati o tentati con finalità di terrorismo** (così il nuovo comma 3 quater dell'art. 51 cpp), al fine di garantire maggiore specializzazione e concentrazione del sapere investigativo;
- **la competenza della Direzione Nazionale Antimafia è stata invece estesa all'Antiterrorismo con il D.L. 18.2.2015 n. 7,** recante “*Misure urgenti per il contrasto del terrorismo anche di matrice internazionale*”, conv. in L. 17.4.2015 n. 43, di poco successivo alla strage di Parigi del 7 gennaio 2015 nella sede del periodico satirico “Charlie Hebdo”. Se me parlerà appresso.

di tale innovazione che consentì maggior coordinamento con la Polizia Giudiziaria e maggiore efficacia all'azione dei Pubblici Ministeri componenti del DDA, tendenzialmente esentati dal trattare reati diversi da quelli di natura mafiosa: si evitava, insomma, la frammentazione delle inchieste, si favoriva l'interpretazione unitaria di episodi criminali, dei quali, diversamente, non sarebbero stati intuibili i nessi ed, infine, si esaltava la necessità di un "sapere investigativo specifico".

Il successo e l'utilità di questa scelta furono talmente evidenti da indurre il Legislatore ad ampliare successivamente e con più interventi (negli anni 2003, 2009 e 2010) il catalogo dei reati di competenza delle DDA ⁽⁸⁾, nonchè a prevedere, rispettivamente, nel 2001 (come già s'è detto) e nel 2008, prima la competenza delle Procure distrettuali in tema di reati consumati o tentati per finalità di terrorismo (art. 51 c. 3 quater: vedi nota n.5) e poi nei settori della prostituzione/pornografia minorile, dei reati informatici e delle intercettazioni abusive ⁽⁹⁾.

4.bis: Giovanni Falcone e l'originario progetto di costituzione della D.N.A.

E' giusto ricordare, però, che la nascita della Direzione nazionale antimafia venne preceduta da forti polemiche, anche in relazione a un iniziale progetto del ministro

⁸ **Questo il testo del c 3-bis dell'art. 51 c. 3 bis cpp**, come risultante dalle modifiche citate:

Quando si tratta dei procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto comma, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474 (a), 600, 601, 602 (b), 416-bis e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 291-quater del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (c) le funzioni indicate nel comma 1 lettera a) sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.

[- le parole "416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli artt. 473 e 474" sono state inserite dall'art. 15, comma 4, della L. 23 luglio 2009, n. 99);

- le parole "416, sesto comma 600, 601, 602" sono state inserite dall'art. 6, comma 1, lett. B) della L. 11 agosto 2003, n. 228

- le parole: "e dall'articolo 291-quater del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43" sono state così sostituite dall'art. 11 della L. 13 agosto 2010, n. 136]

⁹ **Questo il testo del c. 3-quinquies dell'art. 51 cpp**, come risultante dalle modifiche citate:

3-quinquies. Quando si tratta di procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 600-bis, 600-ter, 600-quater, 600-quater.1, 600-quinquies, 615-ter, 615-quater, 615-quinquies, 617-bis, 617-ter, 617-quater, 617-quinquies, 617-sexies, 635-bis, 635-ter, 635-quater, 640-ter e 640-quinquies del codice penale, le funzioni indicate nel comma 1, lettera a), del presente articolo sono attribuite all'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente

(comma aggiunto dall'art. 11 della L. 18 marzo 2008, n. 48)

della Giustizia dell'epoca, il socialista Claudio Martelli: alla luce delle competenze che gli si volevano attribuire era forte il rischio di una centralizzazione delle indagini in tema di mafia e di una sua sostanziale dipendenza dall'esecutivo.

Mentre lavorava presso il Ministero della Giustizia, era stato Giovanni Falcone ad elaborare l'iniziale progetto di costituzione della Direzione nazionale antimafia. Le critiche per la sua originaria impostazione furono precisate in un documento che il 28 ottobre del 1991 circa sessanta magistrati sottoscrissero trasmettendolo alle Istituzioni competenti. Qualcuno ancora oggi considera quell'appello un attacco a Falcone e la prova dell'isolamento in cui si sarebbe trovato. Affermazioni prive di ogni fondamento: per smentire tale tesi, basta ricordare che tra le tante firme sotto quel testo vi erano quelle di Paolo Borsellino, Antonino Caponnetto e di tanto altri magistrati esperti di mafia ed amici personali di Falcone .

Comunque, proprio grazie alla reazione ed alle critiche di molti magistrati italiani, che vennero quella volta discusse e tenute in considerazione dal governo, il progetto di legge istitutivo della Dna venne modificato: nacque quindi un organismo privo di poteri investigativi propri (tranne nei casi di inerzia delle Procure distrettuali), ma con utili compiti di coordinamento, al fine di favorire lo scambio di informazioni e il riparto di competenze tra le Dda.

Tornava ad affermarsi e ad operare in pieno, anche nel settore dell'antimafia, un modello di lavoro, basato su specializzazione, lavoro di gruppo e coordinamento efficace con la polizia giudiziaria, un modello che si riprodusse, sia pure senza previsione legislativa di competenze territoriali diverse da quelle "ordinarie", attorno alla metà degli anni novanta, anche nel settore delle indagini sui reati di corruzione e in genere dei cd. *colletti bianchi* (come l'iter investigativo del filone di "Mani pulite" dimostra) e fu via via esteso, almeno nelle Procure di una certa dimensione, ad ogni tipo di indagine giudiziaria di un certo rilievo, comprese quelle su reati finanziari, sui reati in danno di "soggetti deboli" etc..

5. Il terrorismo internazionale o cosiddetto terrorismo islamico

Vorrei premettere alcune osservazioni sulle motivazioni e definizioni del tragico terrorismo dinanzi al quale ci troviamo.

Sono convinto assertore della necessità di adottare la definizione di «terrorismo cosiddetto islamico» (anziché quella di «terrorismo islamico»). Ciò dipende anche dalla mia personale esperienza professionale (che mi ha portato a conoscere intercettazioni, documenti, dichiarazioni di collaboratori maghrebini) e di studio, avendo fatto parte di un gruppo di studio della N.Y University che ha operato per vari anni, nel decennio scorso, per intensificare la conoscenza di quel terrorismo e le possibili forme di utile collaborazione internazionale. Ebbene, autorevoli esponenti delle magistrature, delle forze di polizia e del mondo accademico di vari paesi islamici da me incontrati in quelle

periodiche occasioni chiesero a noi europei di chiamare quel terrorismo «*so-called islamic terrorism*», unica espressione idonea- ci dicevano - a evitare ogni impropria, se non offensiva, generalizzazione che potrebbe derivare anche dall'uso di definizioni molto diffuse come «terrorismo jihadista» o «fondamentalista». Il «Jihad», ad esempio, è un termine spesso erroneamente considerato equivalente, in Occidente, a «guerra santa». Ma esso significa letteralmente «lotta», «sforzo» compiuto «sulla via di Dio» in nome dei principi in cui crede, ma non con armi, bombe e stragi, pur se, nella convinzione dei gruppi terroristici, assume la valenza di obbligo, che ricade sulla intera comunità, di lotta con metodi violenti per l'affermazione della religione islamica. Il tutto in una distorta visione religiosa del mondo che, fondata sulla sua divisione in fedeli ed infedeli e reiterata in ogni forma di indottrinamento, conduce alla deumanizzazione dei potenziali obiettivi, alla intolleranza del dubbio o del dissenso, alla adorazione dei leader di turno, alla disponibilità a distruggere storia e cultura degli infedeli ed a sovvertire contemporaneamente i regimi corrotti ed apostati dello stesso mondo musulmano. Ed anche il termine «fondamentalismo» non può essere confuso con la posizione di chi predica la violenza per l'affermazione della religione islamica.

La distorta prospettiva religiosa propria dei terroristi costituisce la ragione principale dei loro comportamenti, mentre non riveste praticamente alcun rilievo la mera aspirazione a liberare specifici territori occupati e popoli oppressi. Le varie «guerriglie» o «guerre», di volta in volta in atto o imminenti, cioè, costituiscono mere occasioni – per quanto importanti - per attuare un programma di lotta che è assai più vasto e che, nel dare concreto significato alla parola Jihad, si propone l'obiettivo di riportare la legge islamica «pura» e il Califfato agli stessi confini della sua massima espansione storica, comprese parti delle terre spagnole e dei Balcani.

In questa cornice che racchiude attività e programmi di tutti i gruppi, è intervenuta, nell'ultimo decennio, una loro particolare capacità di sfruttare la modernità e le potenzialità del web ai fini della propaganda, dell'arruolamento e persino dell'addestramento. E' una capacità attrattiva, sfruttata soprattutto dall'IS (prima denominato ISIS o ISIL)¹⁰ che ha così visto crescere le proprie milizie e le possibilità di impegno nei territori di guerra. Non è un caso che nei conosciuti video di esecuzioni di «infedeli», spesso diffuse sul web, si vedono il deserto sullo sfondo e l'accoltellatore che indossa una tuta arancione: immagine che serve a ricordare Guantanamo ove quelle tute erano indossate dai detenuti.

¹⁰ Lo Stato Islamico (abbreviato IS) è il gruppo terrorista islamista attivo in Siria e Iraq, il cui capo, Abu Bakr al-Baghdadi, nel giugno 2014 ha unilateralmente proclamato la nascita di un califfato nei territori caduti sotto il suo controllo. Prima della proclamazione del califfato, si faceva chiamare Stato Islamico dell'Iraq e al-Sham (comunemente tradotto come Stato Islamico dell'Iraq e della Siria: abbreviato ISIS) o Stato islamico dell'Iraq e del Levante (abbreviato ISIL). L'aver tolto dai precedenti acronimi le due ultime lettere è ritenuto dallo studioso Renzo Guolo il «capolavoro di Abu Bakr al-Baghdadi che è riuscito a dar vita allo «Stato islamico», non più localizzato in Siria ed in Iraq, ma con ambizioni e proiezioni universali: coronate nell'autoproclamazione e nella rifondazione del Califfato. Mossa che nemmeno Osama Bin Laden all'apogeo della sua potenza aveva osato» (La Repubblica, 24 marzo 2016).

Tanto premesso, va detto che la tragedia dell'11 settembre ha drammaticamente posto all'attenzione del mondo il tema del terrorismo internazionale e della modalità con cui contrastarlo. Sono trascorsi molti anni da quei fatti, durante i quali si sono «confrontate-scontrate» diverse filosofie riconducibili a due principali «filoni di pensiero»: da un lato, quello dei paesi anglosassoni (Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada ed, in parte, Australia), dall'altro quello dei paesi dell'Europa continentale, all'interno dei quali, soprattutto nel periodo immediatamente successivo all'11 settembre, non sono però mancati cedimenti alle teorizzazioni ed alle prassi anglosassoni. Fortunatamente, non in Italia

6. La War on Terror (WOT)

La normativa e le prassi americane possono sinteticamente essere definite *sistema Guantanamo*, un sistema introdotto dall'Amministrazione Bush e sostenuto da tante «autorevoli» teorizzazioni, quali quelle di ambienti accademici d'oltreoceano capaci di sostenere che i principi possano essere flessibili e che siano ammissibili «zone grigie» in cui i diritti vivono in forma attenuata ed in cui diventano lecite, in nome della sicurezza, attività normalmente considerate *contra legem* ⁽¹¹⁾.

La sicurezza! Eccola invocata, come spesso avviene a sostegno di barbare politiche contro i migranti, a giustificazione di ogni possibile strappo dei diritti delle persone. I vertici dello staff antiterrorismo del Pentagono sono arrivati a sostenere che dopo i bombardamenti su Falluja gli abitanti della città distrutta erano più contenti ed avevano votato in gran numero. Dunque, la guerra aveva prodotto democrazia.

In realtà, certe posizioni dimostrano come sul cosiddetto terrorismo islamico sia necessario un radicale mutamento di prospettiva: esso, quando si manifesta al di fuori degli scenari di guerra, è – e va considerato - una forma di criminalità organizzata, sia pure con caratteristiche e motivazioni ben diverse da quelle di altri terrorismi conosciuti, di matrice nazionalista (come quella dell'ETA e dell'IRA) o ideologico-politica (come quella delle BR o della RAF). Ma, quando atti di terrorismo vengono realizzati in tempo ed in zone di guerra, il giurista deve richiamarsi al diritto bellico, al rispetto assoluto della Convenzione di Ginevra, dei suoi protocolli addizionali e, più in generale, del diritto umanitario. Ma nell'ambito della WOT anche queste regole vengono spesso violate, a partire, ad esempio, dalla stessa creazione della categoria degli *enemy combatants*, cioè dei combattenti nemici illegali, che ha consentito agli Stati Uniti di sottrarre i sospetti terroristi «catturati» in ogni parte del mondo alle regole del diritto

¹¹ Il professore di diritto ad Harvard, Alan M. Dershowitz, ad es., ha sostenuto che sarebbe accettabile torturare un terrorista catturato che si rifiutasse di rivelare dove sta per esplodere una bomba innescata che provocherà morte e distruzione. A partire da questa ipotesi, Dershowitz conclude che allora sarebbe meglio che, in questi casi, la tortura fosse regolata da qualche autorizzazione legale per “ridurre l'incidenza degli abusi”.

umanitario e persino alla giurisdizione dei Tribunali Militari ordinari. Seguendo questa logica, però, si corre il rischio di vanificare, attraverso atti amministrativi e politici unilaterali, decenni di elaborazione giuridica sul tema del rispetto dei diritti umani.

Il fallimento di quel sistema statunitense di lotta al terrorismo è stato dimostrato anche a alcune storiche sentenze della Corte Suprema degli Stati Uniti che lo hanno demolito senza ambiguità alcuna. In particolare, con una sentenza del giugno 2008 ⁽¹²⁾, la Corte Suprema ha affermato il diritto dei prigionieri di Guantanamo a ricorrere alla giustizia ordinaria «*perché le leggi e la Costituzione sono state definite proprio per sopravvivere e non piegarsi in tempi straordinari. Perché libertà e sicurezza possono essere riconciliate nella cornice dello Stato di diritto*».

Un affidabile bilancio di quanto con quei metodi è avvenuto è stato così sintetizzato dal Presidente americano Obama (che intendeva chiudere quel campo di concentramento): «Guantanamo ha creato più terroristi di quanti ne abbia mai ospitati perché è diventata una bandiera dei nostri nemici» ⁽¹³⁾. Ed Antonio Cassese aveva osservato: «Guantánamo passerà alla storia come tante località prima sconosciute diventate tristemente famose per le gravissime violazioni che vi sono state compiute: Marzabotto, Oradour-sur-Glane, Soweto, My Lai, Sabrae Chatila, Srebrenica, e tante altre»¹⁴.

7. I «rapinatori di banche» delle «extraordinary renditions»

Altra modalità americana di lotta al terrorismo è quella dell'ormai tristemente nota pratica delle *extraordinary renditions* di sospetti terroristi. Si tratta di veri e propri sequestri di persone da trasportare in paesi dove è possibile torturarli: una vera barbarie da criminali comuni. Non è un caso che Tyler Drumheller, già responsabile delle operazioni clandestine della CIA in Europa dal 2001 al 2005, cioè nel periodo più intenso delle renditions, abbia non solo recitato un chiarissimo *mea culpa* per quelle inutili e dannose pratiche ma abbia anche spiegato che queste operazioni erano realizzate da «*agenti paramilitari...che se non avessero compiuto azioni militari per vivere, probabilmente sarebbero stati rapinatori di banche*» ⁽¹⁵⁾.

8. Il waterbording: tortura o tecnica d'interrogatorio?

¹² Sentenza del 12 giugno 2008 nei casi *Boumediene vs. Bush - Al Odah vs. United States*. Si tratta di decisioni che, peraltro, si inseriscono perfettamente nel solco di precedenti decisioni del 2004 e del 2006.

¹³ La Repubblica e Il Corriere della Sera, 22 maggio del 2009

¹⁴ Antonio Cassese, Tre motivi per fare in fretta, La Repubblica, 10 dicembre 2008.

¹⁵ T. Drumheller with Elaine Monaghan: «*On the brink. An insider's account of how the White House compromised American Intelligence*». Carrol & Graf Publishers, A Philip Turner book, New York 2006

I Khmer Rossi hanno utilizzato in Cambogia, tra il 1975 ed il febbraio del 1979, un sistema molto semplice di tortura: nudi, legati ed incappucciati, uomini e donne venivano immobilizzati in una vasca, mentre i loro torturatori versavano imponenti getti d'acqua sul loro volto, determinando una sensazione di imminente annegamento. Per la verità, in precedenza, lo avevano utilizzato anche i francesi in Algeria ed in Vietnam. Quella forma di tortura è oggi chiamata *waterboarding* ed è stata considerata dall'Amministrazione Usa una mera «tecnica di interrogatorio» (così nel memorandum dell'agosto del 2002 dell'Assistant Attorney General, Jay Bybee), come sostenuto anche dal Presidente Bush nell'ottobre 2007 dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato USA.

Viene da chiedersi perché mai la stessa «procedura» è chiamata tortura se praticata dai Khmer Rossi in Cambogia o dai francesi negli anni '50 nei confronti dei membri del *Fronte de Libération National* algerino ed è stata invece definita tecnica di interrogatorio se adottata dalla CIA o dai militari americani.

E perché mai dovrebbero essere considerate «tecniche di interrogatorio» altri inequivocabili metodi di tortura studiati dalla C.I.A., quali la privazione del sonno, o il sottoporre i detenuti, per farli impazzire e crollare, all'ascolto di musica suonata a tutto volume, 24 ore su 24? Cantanti e gruppi rock famosi come Bruce Springsteen, Massive Attack, Metallica, R.E.M. e Pearl Jam sono scesi in campo lanciando una protesta internazionale per impedire al governo americano di usare la loro musica per far parlare i prigionieri.

Per finire su *renditions* e torture, è bene ricordare la assoluta falsità della tesi secondo cui, sottratta una persona ad una procedura legale e trasportata in una prigione «dura» o segreta, sia più facile – torturandola - ottenere dalla medesima informazioni su complici e progetti illegali. Sono gli stessi esperti, non più sottovoce e non solo di scuola europea, a dire che mai una sola informazione veramente utile è stata ottenuta per questa via: chi è sotto tortura è portato a dire ciò che il torturatore si aspetta, non certo la verità, anche se è ovvio che, seppur fosse vero il contrario, ciò non basterebbe a giustificare alcuna forma di illegalità.

A proposito della inutilità delle torture, Malcolm W. Nance, consigliere dell'Antiterrorismo statunitense (Us Government's Special Operations Homeland Security), ha efficacemente ricordato che durante un viaggio sul fiume Mekong, aveva «conosciuto un uomo che sotto tortura aveva confessato di essere un omosessuale, una spia della Cia, un monaco buddista, un vescovo cattolico e il figlio del re della Cambogia. In realtà egli era un maestro di scuola, il cui crimine era solo quello di avere una volta parlato in francese»¹⁶. Peraltro, non si può ignorare che tali intollerabili forme di illegalità «istituzionali» costituiscono fattore di moltiplicazione di potenziali terroristi: ai gruppi estremisti, infatti, vengono in tal modo elargite nuove ragioni di proselitismo.

¹⁶ Cfr. <http://smallwarsjournal.com/blog/2007/10/print/waterboarding-is-torture-period-links.updated-9>.

Insomma le *extraordinary renditions*, le connesse torture e la creazione del cosiddetto «sistema Guantanamo» hanno determinato deviazioni dallo Stato di diritto inaccettabili e che tali sono state recentemente ritenute anche dal Senato americano: il 9 dicembre del 2014, infatti, il Senato USA ha diffuso un rapporto di circa 500 pagine (Rapporto Feinstein), fondato anche sulle ammissioni di molti dirigenti della CIA, rendendo ufficialmente note le torture di ogni tipo (*waterboarding* incluso) e la prassi delle *extraordinary renditions*, attuate per circa un decennio nel quadro di una strategia giudicata inutile rispetto al dichiarato obiettivo di contrasto del terrorismo internazionale persino dalla stessa CIA, che ne era esecutrice.

9. Lo «tsunami digitale» tra intercettazioni segrete e raccolte di dati personali

Altrettanto inaffidabili sono altre tecniche varate per il contrasto del terrorismo, come il programma di intercettazioni segrete (*TSP – Terrorist surveillance program*) rivelato dal «New York Times», alla fine del 2005: si tratta delle intercettazioni telefoniche e di *e-mail* effettuate dall'amministrazione Bush su cittadini americani, senza autorizzazione del giudice.

Nel suo rapporto dell'11 settembre del 2008, l'organizzazione *Statewatch* ha inoltre denunciato «lo tsunami digitale» che stava per scatenarsi sull'Europa: tecnologie di sorveglianza su spostamenti e transazioni delle persone e sugli oggetti da loro utilizzati che dovrebbero dar luogo alla creazione di gigantesche banche dati utili per la «lotta al terrore». Il presupposto della loro moltiplicazione è che chi non ha nulla da nascondere non ha nemmeno alcunché da temere, la stessa filosofia posta alla base del controllo dei dati bancari tramite Swift (dall'inglese *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*) e della raccolta dei P.N.R. (Passenger Name Records), cioè di un lungo elenco di notizie personali relative a passeggeri in partenza dall'Unione Europea, nonché dall'Australia, Nuova Zelanda, Giappone, Brunei e Singapore, non in possesso di visto rilasciato dagli uffici diplomatici americani, che si recano negli Stati Uniti per affari o per turismo.

Nonostante la loro dimostrata inutilità, qualcuno continua a sostenere che sia legale ed utile nella lotta al terrorismo controllare e classificare mezza umanità, anche se ciò produce «danni collaterali».

10. Le black lists e la lotta al finanziamento del terrorismo internazionale

E' certo illegale anche la principale modalità di lotta al finanziamento del terrorismo, cioè il sistema delle *black lists*: dopo l'11 settembre, le Nazioni Unite, sotto la spinta

americana e, di conseguenza, l'Unione Europea hanno infatti creato un sistema coordinato in base al quale vengono formate e periodicamente aggiornate liste di persone e di organizzazioni sospettate di terrorismo o di contiguità con il terrorismo. I nominativi di persone ed entità da inserire in tali elenchi vengono comunicati e proposti alle citate organizzazioni internazionali dai governi degli Stati membri che sfruttano informazioni giudiziarie, di polizia e di *intelligence*. In conseguenza dell'inclusione nelle liste, i fondi e le risorse economiche delle persone e delle entità in questione vengono congelati, cioè sottratti alla loro disponibilità. Le decisioni delle N.U. vincolavano l'Unione Europea. L'inserimento nelle *black lists* (con le conseguenze descritte) avviene quindi sulla base di opzioni e proposte politiche, senza che sia prevista alcuna procedura di ricorso da parte degli interessati dinanzi ad un organo giudiziario indipendente. Ed ovviamente quanto più forte è il peso politico dello Stato proponente tanto più alta è la probabilità che la proposta venga accolta. Risulta poi evidente che questo sistema è pensato per contrastare un finanziamento del terrorismo che si realizzerebbe attraverso ipotetici e sofisticati canali finanziari, mentre le indagini europee sembrano provare che i finanziamenti provengono prevalentemente dal basso, cioè da attività criminali comuni di non elevato livello o dalle offerte di fedeli inconsapevoli (¹⁷). E si tratta pure di un terrorismo che – specie nelle ultime forme di manifestazione – non richiede disponibilità di grandi risorse economiche.

Non è azzardato affermare che anche le *black list*, inefficaci ai fini del contrasto del finanziamento del terrorismo, danno luogo a evidenti violazioni dei diritti delle persone e forniscono occasioni di proselitismo ai gruppi terroristici. Finalmente, però, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha preso nel settembre del 2008 una fondamentale decisione (¹⁸), affermando che anche nel contrasto del finanziamento del terrorismo devono essere rispettati i diritti fondamentali tutelati dalla Comunità europea, in particolare il diritto di difesa, il diritto ad un giusto processo e quello di proprietà. Anche l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa è pervenuta alle stesse conclusioni, esaminando la compatibilità tra il sistema delle *black lists* ed i principi della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, approvando importanti decisioni (¹⁹): in Europa, non è più possibile, dunque, il congelamento di beni e risorse a carico di persone o entità sospettate di terrorismo senza che queste siano messe in condizione di conoscere gli elementi a carico e di potersi difendere dinanzi ad un giudice.

11. Le “ricadute” europeo del sistema americano di contrasto

¹⁷ Tale conclusione risultata valida persino per la preparazione degli attentati consumati a Madrid, nel 2004 e a Londra, nel 2005).

¹⁸ Sentenza “*Kadi-Al Barakaat*”, 3 settembre 2008

¹⁹ “Risoluzione n. 1597” e “Raccomandazione n. 1824” dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 23 gennaio 2008.

del terrorismo internazionale

Il delicato equilibrio tra esigenze di sicurezza e rispetto dei diritti e delle garanzie dei cittadini o tra moralità e opportunismo è comunque a rischio anche in Europa, ove si sono registrati strappi, deroghe e lesioni più o meno profonde del principio di legalità, come il rafforzamento delle competenze tipicamente proprie degli apparati di polizia e di *intelligence*, che, a titolo di esempio, ha portato all'introduzione, in Gran Bretagna, del fermo dei sospetti terroristi per ben 28 giorni ed in Francia della *garde à vue*, che consente alla polizia di detenere ed interrogare i fermati per terrorismo per 4 giorni, in assenza di intervento di magistrati e di avvocati, ciononostante ottenendo prove valide nei processi. Nello stesso periodo poi, in significativa simmetria con i sistemi teorizzati oltre oceano, vari Governi europei, come denunciato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio d'Europa nel 2007 ed in anni seguenti, hanno favorito o non ostacolato la pratica delle *extraordinary renditions* e delle «*prigioni segrete*».

In proposito, può essere ricordato che l'Italia è l'unico Stato al mondo in cui sono stati condannati 26 americani (di cui 25 appartenenti alla CIA e – tra questi – 5 diplomatici), quali responsabili di una di tali *renditions*, il sequestro di persona consumato in Milano il 17 febbraio 2003 in danno di Nasr Osama Mustafa Hassan, *alias* Abu Omar, poi trasferito in Egitto ed ivi torturato. Furono condannati in secondo grado anche il dirigente ed altri quattro appartenenti al SISMI (uno dei due servizi segreti italiani) ritenuti complici degli americani, ma il segreto di stato opposto da ben quattro governi in successione (a partire da quello presieduto da Romano Prodi) e riconosciuto fondato dalla Corte Costituzionale (a seguito di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati dal Governo), ha determinato la sentenza finale della Corte di Cassazione del 24.2.2014 che, annullando la precedente condanna dei cinque italiani, ha dichiarato che «*l'azione penale non poteva essere proseguita (a loro carico) per l'esistenza del segreto di Stato*». La Corte Europea Diritti dell'Uomo, sez. IV, con sentenza 23/02/2016 emessa alla unanimità, nella causa originata dal ricorso n. 44883/09, NASR E GHALI c. ITALIA, ha però condannato il Governo Italiano per violazione degli artt. 3, 5, 8, 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo : divieto di tortura e trattamenti disumani e degradanti ; diritto alla libertà e alla sicurezza; diritto al rispetto della vita privata e familiare; diritto alla tutela giurisdizionale effettiva. Diritti violati a seguito dell'abuso del segreto di Stato che, a giudizio della CEDU, è stato opposto alla magistratura non a tutela dell'interesse e della sicurezza nazionale, ma per favorire l'impunità dei responsabili italiani del sequestro al di là, dunque, dei limiti previsti dalla legge. La sentenza della CEDU contiene anche dure critiche a due Presidenti della Repubblica (per le grazie concesse ad alcuni agenti della Cia condannati dai giudici italiani) ed alla Corte Costituzionale (per la citata pronuncia sul segreto di Stato che ha condizionato la Cassazione). La sentenza della CEDU, contiene anche positivi apprezzamenti per la indipendente magistratura italiana.

L'affievolirsi dei controlli giurisdizionali è diventata persino eclatante nelle norme in materia di espulsioni degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo che si sono

diffuse in ogni parte d'Europa. Non si può negare che esistono problemi rilevanti per i Paesi occidentali relativi a quanti vi si trasferiscono con il deliberato proposito di delinquere ed è chiaro che in tali casi il discorso chiama in discussione altre logiche di risposta, preventive e repressive. Ma non possono accettarsi soluzioni generalizzate, uguali ed applicabili per ogni tipologia di migranti e l'estendersi delle espulsioni per ragioni di sicurezza che certo non servono a fronteggiare il terrorismo. Le dimensioni planetarie del fenomeno delle migrazioni deve affrontarsi innanzitutto sulla base del principio di solidarietà umana e dei risultati di approfondite analisi socio-economiche.

12. Il ruolo dell'intelligence

Il sistema americano e quello europeo sono accomunati, infine, da un improprio ed esteso utilizzo dei servizi di informazione.

Gli esperti americani sono convinti che gli europei dovrebbero accettare la scelta di utilizzare – anche nei processi - le notizie raccolte dai servizi segreti, di cui ovviamente devono rimanere segrete le fonti. Negli Stati Uniti le indagini sul terrorismo sono condotte innanzitutto dalla CIA perché, secondo quanto vi si teorizza, solo gli appartenenti all'agenzia sarebbero in grado di comprendere ed analizzare ideologia, proclami e programmi dei terroristi cd. Islamici. Tesi priva di qualsiasi serio fondamento negli Stati in cui, come in Italia, Spagna, Germania, tutti gli appartenenti ai reparti antiterrorismo della Polizia Giudiziaria ordinaria, indipendentemente dalla loro collocazione gerarchica, sono in grado di fare quelle analisi. In realtà, come già si è detto, la strada corretta per evitare confusioni anche nella comunità internazionale tra ruolo dei Servizi e ruolo della polizia giudiziaria nel contrasto del terrorismo, è quella di affidare a quest'ultima, sotto la direzione dei pubblici ministeri, l'indagine e la raccolta delle prove che saranno valutate dai giudici, mentre ai servizi di informazione compete la prevenzione dei rischi.

13. La risposta italiana al terrorismo internazionale e il ruolo della magistratura

Deve innanzitutto ricordarsi che, sin dalla metà degli anni novanta, si sono sviluppate in Italia le prime inchieste sul terrorismo internazionale con i primi arresti e le condanne dei militanti dei gruppi indagati. Alle soglie del 2000 ed anche prima dell'11 settembre, tali indagini si sono estese ed hanno progressivamente interessato, fino all'attualità, numerose sedi giudiziarie, nel Nord, Centro e Sud d'Italia.

Ma in Italia abbiamo saputo dire «no!» alle inammissibili strategie di cui prima si è detto, nonostante l'approvazione delle tre principali leggi specificatamente destinate a contrastare questo fenomeno sia intervenuta all'indomani di tragedie vere e proprie, cioè

in momenti di vera emergenza.

Ci si intende riferire agli interventi legislativi del 2001²⁰, che, successivo all' 11 settembre, ha introdotto il reato di *associazione con finalità di terrorismo internazionale* (art. 270 bis c.p.) e previsto la competenza distrettuale per i reati con finalità di terrorismo; del 2005²¹, approvato dopo gli attentati di Londra del 7 luglio 2005 che, tra l'altro, prevede la definizione della *condotta con finalità di terrorismo*; ed all'ultimo del 2015²², di poco successivo alla strage di Parigi del 7 gennaio 2015 nella sede del periodico satirico "Charlie Hebdo", con cui è stata istituita la Direzione Nazionale Antiterrorismo all'interno della già esistente struttura di quella Antimafia, così realizzando l'auspicio formulato da circa 25 anni dai magistrati italiani che si sono occupati di terrorismo. E' stata anche prevista una stretta sulla propaganda via web, strumento chiave dell'Is e di altre formazioni terroristiche

Anche in questi casi, come negli anni di piombo, le leggi approvate hanno introdotto novità procedurali e sostanziali tali da favorire maggiore efficacia nel contrasto del terrorismo internazionale e specializzazione degli organismi di magistratura e polizia giudiziaria a ciò preposti, così rifiutando scelte lesive dei diritti individuali riservando anche a terroristi e persone sospettate di esserlo le ordinarie procedure legali e un giusto processo in un'aula di giustizia.

La normativa prima sommariamente citata consente di affermare che nel nostro sistema disponiamo di strumenti efficienti e ben disciplinati per indagare in vari settori criminali, tra cui quello del terrorismo, utilizzando i dati che intercettazioni (telefoniche ed ambientali, giudiziarie e preventive), intrusioni nel web, tabulati e tracce di telefonia mobile ed attività sotto copertura consentono di conoscere e di raccogliere: strumenti che le nostre forze di polizia specializzate sanno bene usare, come eccellenti risultati in molte delicate indagini hanno dimostrato.

Anche la magistratura – ovviamente - ha mostrato da tempo attenzione rispetto a questi strumenti di analisi e d'indagine non solo perché è tenuta a rilasciare – su richiesta dagli organi competenti - autorizzazioni motivate per le attività prima descritte, ma anche perché ha costituito in molte procure, in modo del tutto spontaneo ed in relazione alle indagini per terrorismo, gruppi di magistrati specializzati nella materia e banche dati giudiziari, che hanno favorito i collegamenti con gli altri uffici inquirenti. Questo ben prima che venisse estesa la operatività della banca dati della Direzione Nazionale Antimafia anche al campo del terrorismo.

Se dunque, la comunità internazionale non ha bisogno di strappi alle regole, ma solo di strategie comuni fondate sull'adozione di una legislazione specialistica intelligente, sul rafforzamento della collaborazione (che troppo spesso non funziona) e sull'affinamento delle tecniche investigative (cioè strade ben lontane dalla tanto decantata ed inutile raccolta di milioni di dati che evoca un preoccupante futuro di "big

²⁰ Decreto legge 18 ottobre 2001 n. 374, convertito in legge 15 dicembre 2001 n. 438.

²¹ Decreto legge 27 luglio 2005 n. 144, convertito in legge 31 luglio 2005 n. 155.

²² Decreto legge 18 febbraio 2015, n. 7, poi convertito in legge 17 aprile 2015 n. 43.

data”), non vi è bisogno in Italia di altri interventi legislativi.

Bisogna, piuttosto, che tutti i Governi si adoperino per la costituzione di una Procura Europea che, come già sostenuto dal Ministro della Giustizia Orlando, estenda le sue competenze al settore del terrorismo internazionale: ma tale scelta è ostacolata per ragioni politiche, le stesse che suggeriscono a molti stati europei di privilegiare nel contrasto del terrorismo le agenzie di *intelligence* che rispondono ai governi e non certo ad una magistratura indipendente.

A quest’ultimo proposito è il modello italiano che costituisce il sistema verso cui l’Europa deve tendere, un modello efficacemente disciplinato dalla nostra Costituzione dopo l’abbandono di quello previsto nel periodo fascista, allorquando, come efficacemente descritto nella nota cronaca della cerimonia di inaugurazione dell’anno giudiziario nel 1940²³, la «*Magistratura fascista*» – così definita dall’allora Ministro Grandi che non credeva alla «*divisione di poteri nell’ambito dello Stato*», bensì solo al «*potere unitario*» - doveva conformarsi alla volontà ed alle direttive del Duce.

Solo una magistratura indipendente, estranea ad ogni logica politica, può guidare l’efficace contrasto di tutti i fenomeni criminali – incluso quello del terrorismo di qualsiasi matrice - nell’assoluto rispetto dei diritti fondamentali delle persone assicurandone l’effettiva eguaglianza di fronte alla legge.

14. La guerra per la conquista dei cuori e delle menti

Certo, l’azione della magistratura e delle forze di polizia non è di per sé sufficiente a sconfiggere il terrorismo, in particolare quello internazionale, cd. Islamico: nessuno può seriamente pensare che il successo possa essere raggiunto solo con le indagini, con i processi, così come con la cosiddetta attività di *intelligence*, e neppure con la guerra. Occorre all’evidenza anche la piena e convinta collaborazione delle comunità da cui i terroristi provengono. Sarebbe facile, a tal proposito, invocare la necessità di favorire la integrazione degli immigrati nel nostro tessuto sociale, ma occorre anche altro, qualcosa di diverso e più specifico. Se è vero, infatti, che non si può fingere una integrazione che non sempre esiste e che spesso è anzi rifiutata in nome di una incrollabile fedeltà ai canoni più rigidi della propria identità religiosa e culturale, è pur vero che nelle nostre democrazie è ben praticabile la strada del confronto con i musulmani, attraverso la rottura della incomunicabilità ed al fine di stabilire le basi di un rispetto reciproco. Il vero universalismo dei diritti, come è stato scritto, sta proprio in questo, nel rispetto – ovunque – delle persone come sono, evitando ogni tendenza a trasferire su tutti i componenti di una comunità le responsabilità di pochi o di una parte della medesima. Diversamente, non riusciremo ad impedire che nelle comunità islamiche si diffonda l’odio contro le democrazie occidentali che tradiscono se stesse.

²³ La citazione è tratta da G. Neppi Modona, *La magistratura e il fascismo*, in *Fascismo e società italiana*, a cura di G. Quazza, Einaudi, Torino 1973, pp. 125 segg.

La battaglia in corso tra l'Occidente ed il terrorismo, come ha scritto Jason Bourke, «non è una battaglia per la supremazia globale. E' una battaglia per la conquista dei cuori e delle menti. Ed è una battaglia che noi e i nostri alleati del mondo musulmano stiamo perdendo» (24).

In questo quadro, tocca ai magistrati europei, come hanno fatto quelli italiani anche al tempo degli anni di piombo, esercitare un ruolo equilibratore nei confronti di spinte emergenziali che si sono rivelate semplicemente incompatibili con le regole fondanti delle nostre democrazie.

L'ex presidente della Corte Suprema d'Israele, Aharon Barak, ha scritto in una storica sentenza del 2004 che le democrazie sono costrette a combattere il terrorismo con una mano legata dietro la schiena, ma che proprio questo apparente fattore di debolezza si rivela alla fine la ragione della tenuta e del successo dei sistemi democratici⁴⁵. Non c'è immagine più efficace per spiegare i nostri doveri in democrazia.

È giusto esigere che le regole della nostra società siano osservate fino in fondo anche da parte di chi, proveniente da paesi lontani, solo da poco le ha conosciute, ma perché ciò avvenga occorre che vi siano innanzitutto sottoposti coloro che hanno istituzionalmente il dovere di farle rispettare.

Si tratta di un principio di palmare evidenza, che rimanda anche alla normalità del dovere quotidiano di tutti: la Giustizia è un “bene comune” che può affermarsi solo con l'impegno costante di una collettività sensibile, di cui siamo “parte” e non “centro”, qualunque sia il lavoro ed il sistema di vita di quanti la compongono. Il senso del dovere deve essere dunque la stella polare di tutti, come lodevolmente i docenti insegnano agli studenti nelle scuole italiane capaci di aprire le porte alla società circostante. Perché sia chiaro che «*la solidarietà*» – come diceva Stefano Rodotà – «*non è un sentimento, ma un diritto*» e nessuno, nei confronti del prossimo bisognoso, può voltarsi dall'altra parte.

²⁴ J. Burke, *Al Qaeda, la vera storia*, Feltrinelli. Milano, 2004, pag. 288