

PREFAZIONE

Lorena Forni e Tiziana Vettor

La quotidianità del contesto europeo e, più in generale, occidentale, è stata scossa, anche di recente, da una serie di avvenimenti violenti, di matrice terroristica, che hanno contribuito a generare una sensazione diffusa di disorientamento, che sembra essere la principale conseguenza di un disordine globale. Allo stesso tempo, è caduta l'illusione che intorno a noi vi sia ancora una rete infrangibile di sicurezza, gettata a tutela delle nostre vite e delle nostre libertà.

Si è posta la questione della qualificazione dei recenti attacchi, vale a dire se possano essere considerati alla stregua di atti di "guerra", o se presentino caratteri nuovi e peculiari. Ci si interroga sugli strumenti che abbiamo a disposizione e sulle possibili reazioni, politiche e giuridiche, di fronte alle minacce e alle violenze di cui siamo testimoni.

In particolare, ci si domanda come la cultura e la civiltà giuridica possano fronteggiare le nuove sfide poste agli ordinamenti contemporanei. La questione è di non poco conto, e necessita di analisi e risposte articolate.

Riflettere sul terrorismo, sulle sue peculiarità, sugli interrogativi che solleva, porta a confrontarsi anche con alcune distorsioni prodotte dal mondo globalizzato, che ha favorito, se non addirittura moltiplicato, fenomeni di esclusione e disuguaglianza, sfociati poi, in forme nuove di violenza contro il "modello occidentale". Si deve prendere in considerazione, inoltre, un rilievo strettamente connesso a queste prime osservazioni: bisognerebbe chiedersi che cosa può fare il diritto di fronte a questi accadimenti, di quali strumenti dispone e, infine, se questi ultimi siano appropriati ed efficaci per prevenire, contenere o controllare tali fenomeni, come alternativa al solo uso della forza.

Nel volume *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale* sono stati messi in evidenza molti profili collegati al terrorismo contemporaneo e i contributi raccolti hanno analizzato e discusso sia le scelte giuridiche, sia le forme di contrasto attuate o attuabili. I lavori condividono un obiettivo ambizioso: individuare analisi e percorsi volti a coniugare, al più alto grado possibile, i bisogni di sicurezza, individuale e collettiva, con un irrinunciabile nucleo di diritti di libertà di ciascuno. I contributi di questo volume danno voce a molte anime del dirit-

to, che hanno criticamente esaminato e discusso diversi problemi e che ci aiuteranno a comprendere se e cosa si può e si deve fare per governare il presente, per non travisare il nostro recente passato, affinché si possano affrontare sfide e problemi dell'imminente futuro.

Milano, ottobre 2017

PRIMA SEZIONE

I SISTEMI GIURIDICI CONTEMPORANEI
DI FRONTE ALLE NUOVE MINACCE
PER LA SICUREZZA COLLETTIVA

GUERRE, TERRORISMO E DISORDINE GLOBALE. BREVE ANALISI TEORICO-GIURIDICA

Lorena Forni

SOMMARIO: 1. Tempi di disordine globale: annotazioni introduttive. – 2. Guerra e terrorismo: due facce della stessa medaglia? – 3. Il ruolo del diritto a favore della pace. – 4. Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale: un rapido sguardo al volume. – 5. Verso una provvisoria conclusione.

1. Tempi di disordine globale: annotazioni introduttive

Sono molte le questioni che possono essere esaminate e approfondite intorno al tema *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale* che, specialmente nel momento contemporaneo, è divenuto argomento centrale, non solo nei lavori dei giuristi.

La riflessione su “sicurezza” e libertà¹, tuttavia, ha a che fare anche con situazioni e accadimenti concreti, che hanno interessato la nostra vita quotidiana. Mentre era in corso la stesura di questo lavoro, infatti, la cronaca ha dato conto di numerosi attacchi terroristici in molte città d’Europa, l’ultimo dei quali si è consumato il 1 ottobre 2017, in Francia, a Marsiglia².

Nei mesi precedenti era stata la volta di Barcellona³, Londra⁴, e prima anco-

¹Per un approfondimento filosofico-giuridico recente sul tema e sui problemi connessi, cfr. M. BARBERIS, *Non c’è sicurezza senza libertà*, Il Mulino, Bologna, 2017; in relazione alle questioni connesse a “sicurezza e libertà”, cfr. anche E. PFÖSTL, (a cura di), *Sicurezza e libertà fondamentali*, Editrice Apes, Roma, 2008.

²Un uomo di origini nordafricane ha aggredito e ucciso con un coltello due donne alla stazione Saint-Charles di Marsiglia, al grido di “Allah Akbar”, prima di essere neutralizzato dalle forze dell’ordine francesi. Cfr. http://www.repubblica.it/esteri/2017/10/01/news/francia_marsiglia_uomo_accoltella_passanti-177040351/. Sempre il 1 ottobre, in Canada, nella città di Edmonton, cinque persone sono state ferite da un furgone scagliato ad alta velocità sui passanti. Cfr. http://www.repubblica.it/esteri/2017/10/01/news/canada_camion_contro_folla_5_feriti_polizia_e_terrorismo_177045425/.

³Il 17 agosto 2017 un furgone ha travolto turisti e passanti nella *Rambla* della città, falciando

ra Manchester⁵, Parigi⁶, San Pietroburgo. Negli ultimi due anni – si pensi agli episodi di Bruxelles, o di Nizza, o di Berlino⁷ – ogni Paese europeo, direttamente o indirettamente, è stato colpito da fenomeni di terrorismo. La rovinosa scia del terrore, caratterizzata da una particolare violenza sanguinaria, è ricominciata agli inizi del 2015, con gli episodi francesi del 6 gennaio (la strage nella redazione del giornale satirico *Charlie Hebdo* a Parigi) e del successivo 13 novembre (la strage al *Bataclan*, sempre a Parigi). Fino ad allora, l'Europa aveva vissuto l'ultimo decennio in un clima di relativa sicurezza, se si pensa che dalla strage ferroviaria di Madrid dell'11 marzo 2004 e dalla successiva tragedia della metropolitana di Londra, il 7 luglio 2005, non si erano più registrati episodi di terrorismo internazionale su suolo europeo.

le persone per circa seicento metri. Si sono contati, ad oggi, sedici morti e decine di feriti. Per la ricostruzione dell'accaduto, cfr. <http://www.ilfattoquotidiano.it/2017/08/17/barcellona-furgone-travolge-decine-di-persone-sulla-rambla-almeno-due-morti-aggressore-armato-fuggito-piedi-foto-e-video/3799586/>.

⁴ Il 15 settembre 2017 un ordigno rudimentale, collocato nella metropolitana di Londra, era esploso, provocando alcune decine di feriti. Cfr. http://www.corriere.it/esteri/17_settembre_15/esplosione-metropolitana-londra-cf228364-99e9-11e7-9e2a-6c2939e9493e.shtml. Questo è solo l'ultimo degli attacchi terroristici contro la capitale britannica. Infatti, dobbiamo ricordare che sabato 3 giugno 2017, a Londra, si era già verificato un episodio del tutto simile a quello di Barcellona del 17 agosto. Sul *London Bridge*, un furgone si era scagliato, anche quella volta, sui passanti e, in aggiunta, erano seguiti attacchi coordinati nella città, con persone accoltellate e con un bilancio di almeno sei morti e molti feriti. Cfr. http://www.corriere.it/esteri/17_giugno_03/londra-furgone-travolge-passanti-london-bridge-almeno-20-feriti-cd28767a-48a6-11e7-beec-6fc3ec1d3e39.shtml.

⁵ Il 23 maggio 2017 un kamikaze si è fatto saltare in aria al concerto di Ariana Grande, una pop star molto amata da adolescenti e ragazzini, alla Manchester Arena. L'attacco terroristico è costato la vita a ventidue persone, con centinaia di feriti. Il resoconto è disponibile all'indirizzo Cfr. http://www.corriere.it/esteri/17_maggio_23/manchester-esplosione-concerto-popstar-ariana-grande-morti-feriti-3bde4c12-3f4b-11e7-a386-529fb6dcf067.shtml.

⁶ L'elenco degli attacchi relativi solo al 2017, in Europa, è tristemente lungo: infatti, giovedì 20 aprile 2017 un uomo armato di kalashnikov ha aggredito degli agenti di polizia sugli *Champs Élysées* a Parigi (bilancio: un agente ucciso, due altri poliziotti feriti, oltre ad una cittadina tedesca da tempo residente in Francia). Due settimane prima, venerdì 7 aprile 2017 un altro attacco terroristico è stato compiuto, mediante un tir rubato scagliato contro un centro commerciale nel centro di Stoccolma, attacco che ha fatto numerose vittime. Solo qualche giorno addietro, il 3 aprile 2017, era stata colpita la metropolitana di San Pietroburgo, con decine di civili uccisi. E ancora, andando a ritroso, dobbiamo ricordare che mercoledì 22 marzo 2017, nel primo pomeriggio, a Londra, un uomo ha guidato a tutta velocità un *suw*, usato come un'arma, sui pedoni che transitavano sul ponte di Westminster; quando la vettura si è schiantata, è sceso, ha accoltellato un agente prima di essere bloccato e ucciso. Nel frattempo, le sue azioni hanno provocato la morte di almeno quattro persone.

⁷ Il 22 marzo 2016 è stata la volta di Bruxelles: bombe in aeroporto e nella metropolitana della città mitteleuropea, la cui matrice è stata da subito individuata nel terrorismo islamico. Il 14 luglio 2016 a Nizza un "cane sciolto" ha falciato, usando un tir, molte persone che, sul lungomare, la sera della presa della Bastiglia, stavano trascorrendo un momento di festa sulla *Promenade Des Anglais*. Il 19 dicembre 2016, infine, a Berlino, sono stati travolti al tradizionale mercatino di Natale cittadini tedeschi e turisti di diversi Paesi, uccisi da un tir, rubato da un presunto terrorista, che ha scagliato l'automezzo sulle bancarelle, con gli effetti disastrosi che abbiamo appreso.

Le priorità individuate di fronte a questi accadimenti riguardano il ripristino di un clima di sicurezza e, al tempo stesso, la garanzia per le nostre libertà. Sentiamo anche chiedere la messa in atto di strategie preventive e di contrasto⁸ e si avverte l'urgenza di individuare strumenti giuridici appropriati.

Proprio per individuare possibili risposte a cui è chiamato il diritto, è importante sciogliere alcuni nodi concettuali e fare chiarezza su questioni teoriche sottese o collegate a tali ambiti, a cominciare dal chiarimento intorno ai principali fenomeni richiamati, quali "guerra" e "terrorismo". Cercheremo di capire se il terrorismo sia una nuova forma di guerra, o se, debba essere inteso come un fenomeno autonomo e sganciato dalle questioni "belliche" tradizionalmente intese. Ci domanderemo, pertanto, se siano due concetti sovrapponibili o, viceversa, se si tratti di due nozioni da tenere ben distinte⁹.

2. Guerra e terrorismo: due facce della stessa medaglia?

La "guerra" è un tema che è stato oggetto di grande interesse non solo in ambito teorico-giuridico, ma anche storico, sociologico, filosofico, filosofico – politico, ecc.¹⁰.

⁸ Cfr., sul punto, l'editoriale del 20 luglio scorso di M. TRAVAGLIO, *Il dovere della paura*, su *Il Fatto quotidiano*, nel quale l'autore menziona le possibili azioni di piccolo, medio e grande respiro contro il terrorismo. Le prime riguardano le decisioni politico-amministrative locali per prevenire attacchi, le seconde si riferiscono alle azioni di *intelligence* e le ultime alle strategie politico-militari per fronteggiare le minacce a livello globale. L'articolo è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.ilfattoquotidiano.it/premium/articoli/il-dovere-della-paura/>.

⁹ Cfr. L. FERRAJOLI, *Guerra e terrorismo internazionale. Un'analisi del linguaggio politico*, in F. Ruggeri, V. Ruggiero (a cura di), *Potere e violenza. Guerra, terrorismo, diritti*, Franco Angeli, Milano, 2009, pp. 80-89.

¹⁰ I temi in esame saranno oggetto di specifici approfondimenti nei contributi di cui si compone questo libro. Tuttavia, in relazione all'interesse mai sopito da molti studiosi in relazione all'argomento della guerra, alla necessità della pace e alle riflessioni filosofico-giuridiche al riguardo, si rinvia, senza pretesa di esaustività, a N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Il Mulino, Bologna, 1997; cfr. L. GIANFORMAGGIO, *Diritti umani e guerra*, in M. DOGLIANI, S. SICARDI (a cura di), Giappichelli, Torino, 1999, pp. 59-70; cfr. D. ZOLO, *Chi dice umanità: guerra, diritto e ordine globale*, Einaudi, Torino, 2000; cfr. anche V. FERRARI, (a cura di), *Filosofia giuridica della guerra e della pace*, Franco Angeli, Milano, 2008; cfr. L. PANNARALE, *La società ad una dimensione: i rischi dell'identità* in V. FERRARI, (a cura di), *Filosofia giuridica della guerra e della pace*, cit., pp. 239-251; ID., *Le identità religiose e la guerra. Un antico problema del XXI secolo*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 2011 ss.; cfr. P. MARCONI, *Dalla libertà alla sicurezza*, in V. FERRARI, (a cura di), *Filosofia giuridica della guerra e della pace*, cit., pp. 269-278; cfr. A. PINTORE, *Le due torri. Diritti e sicurezza ai tempi del terrore*, in V. FERRARI, (a cura di), *Filosofia giuridica della guerra e della pace*, cit., pp. 279-310; cfr. G. PALOMBELLA, *Da dove pensare la guerra?* In V. FERRARI, (a cura di), *Filosofia giuridica della guerra e della pace*, cit., pp. 411-424; cfr. A. LO GIUDICE, *Una via per la guerra*, in V. FERRARI, (a cura di), *Filosofia giuridica della guerra e della pace*, cit., pp. 447-453; cfr. I.

Procedendo nel nostro percorso, cerchiamo allora di capire che cosa emerge quando mettiamo a confronto le nozioni di “guerra” e di “terrorismo”¹¹.

Il termine “guerra”¹², pur nella difficoltà di trovare una definizione del tutto soddisfacente, presenta un’area semantica di sicura inclusione, che rinvia all’idea di conflitto armato fra stati, che si realizza, più specificamente, tra eserciti statali, il cui scontro avviene su territori conosciuti, rispetto a precisi confini geopolitici individuati¹³. Le guerre, come sono state messe in atto, per secoli¹⁴, e fino alla Seconda Guerra Mondiale¹⁵, hanno combattuto nemici certi, conosciuti, riconoscibili.

Ancora oggi, in alcune parti del mondo, ci sono conflitti in atto¹⁶.

Pensando agli attacchi violenti di cui, specialmente nella parte occidentale del mondo, e nell’Europa in particolare, abbiamo dato conto e che hanno segnato il momento contemporaneo, ci possiamo però domandare se siano nuovi focolai di guerra o, se, diversamente, emergano elementi che differen-

TRUJILLO, *A proposito di giustizia internazionale e di cosmopolitismo*, in V. FERRARI, (a cura di), *Filosofia giuridica della guerra e della pace*, cit., pp. 465-467; cfr. ID., *Diritti umani e diritto umanitario: convergenze, complementarità e deroghe*, in T. CASADEI, (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 61-71; cfr. G. BOMBELLI, *Guerra, pace e identità occidentale. La necessità di ripensare alcune tradizionali categorie*, in V. FERRARI, (a cura di), *Filosofia giuridica della guerra e della pace*, cit., pp. 481-489. Cfr., inoltre, M. EVANGELISTA, *Diritto, etica e guerra al terrore*, Vita e Pensiero, Milano, 2009; cfr. D. LYONS, *Massima sicurezza. Sorveglianza e “guerra al terrorismo”*, Cortina, Milano, 2005; cfr. P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Il Mulino, Bologna, 2006. Per la letteratura internazionale più significativa sul tema, cfr. E. A. POSNER, A. VERMEULEN, *Terror in the Balance. Security, Liberty and the Court*, Oxford University Press, Oxford, 2007; cfr. AA.VV., *Liberté et Sécurité en Europe: enjeux contemporains*, in *Culture et conflits*, 61, 2006. Più di recente, cfr. A. VEDASCHI, *Da Al-Qa’ida all’Is: il terrorismo si è fatto Stato? in Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2016, pp. 41-80; cfr. M. BARBERIS, *Non c’è sicurezza senza libertà*, cit.; cfr., infine, P. VERONESI, *Colpe di Stato. I crimini di guerra e contro l’umanità davanti alla Corte costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2017.

¹¹ Sono riproposte le definizioni di “guerra” e “terrorismo” offerte da L. FERRAJOLI, *Guerra e terrorismo internazionale. Un’analisi del linguaggio politico*, cit., p. 77 ss.

¹² Per un quadro riassuntivo delle principali posizioni teoriche sviluppatesi nei contesti occidentali sulla nozione di “guerra”, cfr. C. GALLI (a cura di), *Guerra*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

¹³ Cfr. L. FERRAJOLI, *Guerra e terrorismo internazionale. Un’analisi del linguaggio politico*, cit., pp. 77-78.

¹⁴ Cfr. G. PATRIZIO, *Tempo di guerra. Tempo di pace. Stabilità e durata nel mondo globale*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹⁵ Non è possibile, in questa sede, sviluppare il tema della c.d. “guerra fredda”, tra blocco occidentale e blocco sovietico, determinatosi, specialmente in ambito europeo, dopo la conclusione della Seconda Guerra Mondiale. Sul punto, si rinvia sinteticamente a F. ROMERO, *Storia della Guerra fredda: l’ultimo conflitto per l’Europa*, Einaudi, Torino, 2009.

¹⁶ Per una rapida rassegna delle guerre tutt’ora in corso in diverse parti del mondo, cfr. il *Global Peace Index*, che nel rapporto pubblicato nel 2016, informa che solo dieci Paesi nel mondo “vivono in pace”. I dati sono consultabili al seguente indirizzo http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/02/GPI-2016-Report_2.pdf.

ziano queste situazioni dalla belligeranza c.d. “tradizionale”.

Sono stati effettuati attacchi armati, è stata colpita non solo la vita di molti cittadini, ma sono stati minacciati e messi a repentaglio anche la realtà quotidiana e lo svolgimento regolare di molte attività. Allo stesso tempo, sono state prese misure per ripristinare livelli minimi di sicurezza che spesso hanno comportato significative limitazioni ai diritti dei consociati, ed in modo particolare ai diritti di libertà.

In effetti, se pensiamo ad alcune modalità offensive o alle conseguenze prodotte dagli attacchi, potremmo rilevare elementi che fanno pensare che “guerra” e “terrorismo” abbiano molti punti di contatto.

Possiamo sostenere che siamo di fronte ad un fenomeno sovrapponibile alla guerra oppure, in caso di risposta negativa, che cosa segna, allora, la differenza tra “guerra” e “terrorismo”?

Per rispondere a questo interrogativo, per prima cosa, dobbiamo capire cosa si intende quando si parla di “terrorismo”. Una definizione che si può ritenere appropriata¹⁷ considera “terrorismo” ogni atto gravissimo, di natura criminale, che si caratterizza per la commissione di fatti o atti di violenza posti in essere da organizzazioni ramificate e occulte, che operano clandestinamente, in territori frammentati e con azioni estemporanee, acute, volte alla massimizzazione del danno, e che sono, nella maggior parte dei casi, rivolte non contro forze militari, ma contro civili inermi¹⁸.

Se ci si limita a prendere in esame il punto di vista di chi è stato vittima di attacchi, e se si analizzano le reazioni e le drammatiche conseguenze a cui si è andati incontro, si potrebbe ritenere che guerra e terrorismo, in fondo, non siano così differenti, come se fossero due facce della stessa medaglia. Non è infatti casuale che capi di Stato e di Governo, nei momenti immediatamente successivi ad attacchi terroristici, abbiano usato le espressioni “Siamo in guerra” nelle prime comunicazioni alla nazione¹⁹ e come *incipit* per presentare piani e strategie per fronteggiare i colpi subiti.

¹⁷ Cfr. L. FERRAJOLI, *Guerra e terrorismo internazionale. Un'analisi del linguaggio politico*, cit., p. 78.

¹⁸ «Le vittime [...] sono in genere scelte a caso (obiettivi e opportunità), o selezionate (obiettivi simbolici o rappresentativi) all'interno della popolazione oggetto dell'attacco e vengono impiegate come generatrici di messaggi». Cfr. A. P. SCHMID e A. J. JONGMAN, *Political Terrorism, a New Guide to Authors, Concepts, Data-Bases, Theories and Literature*, North-Holland Publishing, Amsterdam, 1988, p. 28, citato anche in D. SALERNO, *Terrorismo, sicurezza, post-conflitto. Studi semiotici sulla guerra al terrore*, Ed. Libreriauniversitaria, Pordenone, 2012, p. 12.

¹⁹ Si rinvia al discorso trasmesso alla radio, ad esempio, il 15 settembre 2001 da G. W. Bush, nel quale il presidente americano comunicava, dopo pochi giorni dall'attentato dell'11 settembre, di aver individuato in Osama Bin Laden la mente responsabile della progetto terroristico messo in atto contro gli Stati Uniti. Il discorso è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.repubblica.it/online/mondo/bush/radio/radio.html>. Si rinvia, altresì, al discorso tenuto dal presidente François Hollande nei momenti successivi agli attacchi a Parigi del 13 novembre 2015. Il discorso è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.gadlerner.it/2015/11/17/il-discorso-integrale-di-francois->

Prendendo in esame ulteriori profili, non sono mancate analisi che hanno considerato guerra e terrorismo in modo ancora diverso. Alcuni autori hanno affermato, addirittura, che possano essere interpretati l'uno come evoluzione dell'altra²⁰. Negli ultimi due secoli, si è sostenuto, ogni forma di belligeranza (quindi, sia le guerre tradizionalmente intese, sia i più recenti fenomeni di terrorismo), si sarebbe caratterizzata per essere stata una lotta (o una serie di battaglie) volta a mettere in crisi, o ad affermare, imponendoli sui soccombenti, certi sistemi finanziari, energetici, militari e tecnologico-informativi, obiettivi realizzati in modo sempre più incisivo e resi possibili grazie alla crescente innovazione scientifico-tecnologica²¹.

Senza negare l'originalità delle argomentazioni che connettono strettamente tra loro guerra e terrorismo, ritengo, tuttavia, che vi siano buone ragioni per sostenere la diversità concettuale. Inoltre, in relazione alla complessità di scenari e di situazioni che ci si parano davanti, le tesi che considerano guerra e terrorismo due facce della stessa medaglia non appaiono del tutto soddisfacenti, per diverse ragioni.

Prima di tutto, almeno negli ultimi decenni, va ricordato che il contrasto armato a situazioni di violenza non è avvenuto più tra Stati, tra "nemici di pari grado", bensì si sono individuate modalità nuove²² e, allo stesso tempo, si sono

hollande-sulla-francia-in-guerra. Cfr., sul punto, anche G. DE MINICO, *Costituzionalizzare l'emergenza. L'État d'urgence*, in ID., *Costituzione: emergenza e terrorismo*, Jovene, Napoli, 2016, in particolare pp. 235-276.

²⁰ G. PATRIZIO, *Tempo di guerra. Tempo di pace. Stabilità e durata nel mondo globale*, cit., p. 126.

²¹ In questo senso, cfr. M. CHENEY, *Dalla grande guerra alla crisi permanente. L'ascesa al potere dell'aristocrazia finanziaria e lo scacco della democrazia*, Ed. Mimesis, Milano, 2016.

²² Un primo elemento di novità è senza dubbio rappresentato dal c.d. "terrorismo interno" che, per esempio, ha segnato le scelte giuridiche e politiche dell'Italia, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso. Sebbene di notevole interesse, si fa solo qui un solo un rapido rinvio e, per una rassegna dei molti profili relativi al terrorismo di matrice politica, cfr. A. VENTURA, *Per una storia del terrorismo italiano*, Donzelli Editore, Roma 2010; cfr. anche G. M. CECI, *Il terrorismo italiano. Storia di un dibattito*, Carocci Editore, Roma, 2013. Dagli anni Novanta, inoltre, molti filosofi del diritto, intellettuali, giuristi e storici si sono confrontati col tema della "guerra preventiva" o col tema delle "guerre umanitarie". Su questi aspetti, di cui non si può trattare in modo approfondito in questo saggio, esiste una bibliografia molto vasta. Sinteticamente, si rinvia a N. BOBBIO, *Una guerra giusta? Sul conflitto del Golfo*, Marsilio, Venezia, 1991; cfr. J. GARDAM, *Humanitarian Law*, Ashgate, Aldershot, 1999; cfr. D. ZOLO, *Chi dice umanità*, cit.; cfr. P. HIPOLD, *Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?*, in *European Journal of International Law*, 12, 3, 2001, pp. 437-467. Si segnala, in particolare, l'intervento di Umberto Eco, che ha coniato il termine "neoguerra" per riferirsi non solo alla forma di "attacco preventivo" con cui gli Stati Uniti avevano deciso di intervenire sia in Iraq, sia in Afghanistan, ma che denota anche ogni situazione di conflitto armato inedito, per intensità, durata e modalità di attacco e/o di svolgimento, che ha caratterizzato lo scontro tra alcuni Stati e organizzazioni o enti terroristici dal profilo fluido, spesso indistinto e difficile da connotare con precisione. Cfr. T. PITCH, *Diritti umani, guerre, "interventi umanitari"*, in F. RUGGERI, V. RUGGIERO (a cura di), *Potere e violenza. Guerra, terrorismo, diritti*, Franco Angeli, Milano, 2009, in particolare p. 96 ss.

adottate misure innovative, fino a dare vita a lotte *contro minacce inedite*, sfuggenti, di matrici diversificate e con obiettivi inconsueti. In poche parole, soprattutto in ambito internazionale, ci si è confrontati con fenomeni di *terrorismo internazionale*²³. Una peculiarità del c.d. “terrorismo internazionale” riguarda il fatto che esso, per lo più, è considerato espressione di tipo ideologico-religioso, cioè si caratterizza per essere ricondotto, almeno apparentemente²⁴, a movimenti di fondamentalismo religioso di tipo islamico, che lo adottano come strumento di lotta contro l’Occidente (contro lo stile di vita, le tradizioni culturali o religiose, le forme di organizzazioni giuridico-politiche, e contro anche gli stessi cittadini degli Stati europei, considerati “infedeli” e, come tali, ritenuti obiettivi da colpire in qualunque forma e in ogni occasione possibile).

Dobbiamo inoltre considerare che si compiono scelte e si dà vita a procedimenti e ad atti molto diversi se uno Stato decide di dichiarare guerra ad un altro Stato, rispetto alle risposte che uno o più Paesi sovrani decidono di approntare di fronte ad attacchi terroristici.

Infine, si deve notare che modalità e dinamiche proprie di un atto terroristico, basate su azioni repentine e violente di un individuo o di un gruppo, individuano come obiettivi diretti della violenza soggetti che *non sono* i principali destinatari delle azioni compiute. Le dinamiche poste in essere hanno la finalità prioritaria nel manipolare o condizionare fortemente un destinatario pubblico, attraverso la minaccia o l’esecuzione di atti o fatti perpetrati per lo più su soggetti individuali e privati²⁵.

Si potrà obiettare che le risposte ad attacchi terroristici hanno portato, talvolta, a impiegare strumenti propri della “guerra” tradizionalmente intesa (come per esempio bombardamenti o assalti sul campo del “nemico”), talvolta ad adottare strategie meno eclatanti nel contrasto al terrorismo (ad esempio attraverso un utilizzo imponente di forme di *intelligence*, che non comportano necessaria-

²³ Per la ricostruzione delle numerose proposte definitorie relative al “terrorismo internazionale”, cfr. R. NIGRO, *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013.

²⁴ Alcuni studiosi, sul punto, pur condividendo l’argomento che gli attacchi terroristici in ambito occidentale, ed europeo in particolare, siano realizzati *anche* per finalità di tipo fondamentalistico-religiose da organizzazioni terroristiche, hanno sollevato altri interrogativi. Ci si è chiesto, in particolare, chi finanzia questi movimenti, come *Daesh (Isis)* ad esempio, chi fornisca armi e mezzi, non solo militari, chi taccia o preferisca ignorare gli aiuti, strategico-politici, di cui hanno usufruito e che, in parte, continuano a ricevere. Cfr., ad esempio, G. CHIESA, *La guerra infinita*, Feltrinelli, Milano, 2003, le cui tesi sono state in parte riproposte in G. CHIESA, M. VILLARI, *Superclan. Chi comanda l’economia mondiale?*, Feltrinelli, Milano 2003 e riproposte, con un’originale analisi, in relazione agli attentati terroristici di Parigi del 2015, in G. CHIESA, *È arrivata la bufera*, Piemme, Casale Monferrato, 2016. Da ultimo, cfr. anche F. P. ALPARONE, *La globalizzazione del terrore o il terrore globalizzato? L’Is simbolo mediatico della destabilizzazione occidentale?*, Ed. Youcanprint, Tricase (Le), 2017.

²⁵ Cfr. D. SALERNO, *Terrorismo, sicurezza, post-conflitto*, cit., p. 12 ss.

mente l'uso di armi). Del resto, ogni volta che si è intervenuti per preservare *sicurezza e libertà* da offensive improvvise e concrete, lo si è fatto, indipendentemente dalle modalità impiegate, perché si tratta di beni e diritti tra i più rilevanti da tutelare e garantire nella civiltà giuridica occidentale: in buona sostanza, senza andare troppo per il sottile, *il fine giustifica i mezzi*.

A queste obiezioni si deve rispondere non solo tenendo bene in considerazione la differenza sul piano fattuale che, prevalentemente, caratterizza interventi e azioni di guerra da interventi e azioni terroristiche, come sopra ricordato.

Una delle ragioni principali a sostegno della differenza concettuale tra “guerra” e “terrorismo” riguarda proprio il ruolo del diritto, non meno che le possibili risposte giuridico-politiche che sono state, che possono o che devono essere fornite, rispetto ai due fenomeni considerati.

3. Il ruolo del diritto a favore della pace

La questione delle “nuove forme di guerra” si è posta, nell’ambito della riflessione occidentale, dopo l’11 settembre 2001, con la relativa *War on Terror* portata avanti dalle amministrazioni degli Stati Uniti d’America, come risposta agli attacchi terroristici subiti. A tale riguardo non sono mancati rilievi fortemente critici, da parte di alcuni giuristi, specialmente in relazione alla possibilità di prospettare nuovi argomenti o analisi inedite sul ruolo del diritto nelle varie forme di conflitto²⁶.

Sebbene sia un tema difficile da trattare o da riproporre, c’è ancora qualcosa da dire, ad esempio, specialmente se si vuole difendere la tesi, cara ad Immanuel Kant²⁷, così come ad Hans Kelsen²⁸, che sia proprio il diritto il principale strumento da mettere in campo, per promuovere, affermare e mantenere la “pace”²⁹.

²⁶ Cfr. T. MAZZARESE, *Guerra e diritto. Note a margine di una tesi kelseniana*, in *Teoria politica*, 19, 1, 2003, pp. 23-41.

²⁷ Sul punto, cfr. I. KANT, *Per la pace perpetua*, ed. it. a cura di R. BORDIGA, Feltrinelli, Milano, 2013. Cfr. anche il saggio di L. CARANTI, *Kant’s Political Legacy. Human Rights, Peace, Progress*, University of Wales Press, 2017, che ha ripreso e riattualizzato il pensiero kantiano a favore della pace.

²⁸ Cfr. H. KELSEN, *La pace attraverso il diritto*, Giappichelli, Torino, 1990.

²⁹ Anche per questo concetto, la bibliografia di riferimento risulta molto vasta. Ai fini di questo lavoro, si rinvia a W. BARBERIS, *Guerra e Pace*, Einaudi, Torino, 2002; cfr. R. PAGANELLI, *Pensieri di pace*, EDB, Bologna, 2003; cfr. B. ROSENBERG MARSHALL, *Parlare di Pace: quello che dici può cambiare il tuo mondo*, Esserci editore, Reggio Emilia, 2006; cfr. AA.VV., *Costruire una pace per imparare a non credere nella fatalità delle guerre*, Mondadori, Milano, 2007; cfr. anche M. SIMONCELLI, (a cura di), *La pace possibile: successi e fallimenti degli accordi internazionali sul disarmo e sul controllo degli armamenti*, Ediesse, Roma, 2012; cfr., più di recente, B. S. MAWAJDEH, M. H. TALHOUNI, M. S., RASHAYDEH, J. H. IZDIHAR, *The Culture of Peace and the Prevention of Terrorism from the Perspectives of Islamic Education and the United Nations*, in *Journal of Education*

In effetti, nei dibattiti contemporanei, che trattano i risvolti del terrorismo³⁰ e l'impatto che quest'ultimo ha su sicurezza e libertà, la questione della "pace" sembra rimasta sullo sfondo.

"Pace" è un altro termine che impegna i teorici in complesse attività di definizione.

Come scriveva Norberto Bobbio,

«Nella sua accezione più generale "pace" significa assenza (o cessazione, soluzione ecc.) di un conflitto»³¹.

Bobbio distingueva inoltre tra "pace interna" e "pace esterna"³².

La prima espressione denota un'assenza di conflitto tra comportamenti o atteggiamenti dello stesso soggetto, prevalentemente usata per riferirsi ad un singolo individuo, e che si traduce, il più delle volte, in frasi come «Sono in pace!» oppure «la pace delle coscienze»; la seconda espressione, invece, denota un'assenza di conflitti fra individui o gruppi diversi³³.

L'autore ha evidenziato che il termine "pace" è messo in relazione, e in stretta connessione, prevalentemente con "guerra", e che è definito in negativo, vale a dire, e sinteticamente, come condizione di "non-guerra". Bobbio ricorda che "pace" è considerato un "termine debole", che denota lo stato in cui si trovano gruppi politici tra i quali non esista un rapporto di conflitto, caratterizzato dall'esercizio di violenza durevole e organizzata³⁴.

Egli tuttavia rileva che è possibile offrire anche una definizione "positiva" di "pace", specifica dell'ambito giuridico, laddove al termine venga attribuito il significato di «conclusione giuridicamente regolata di un conflitto»³⁵.

Le analisi bobbiane a proposito della "pace" risultano molto pertinenti rispetto al concetto di guerra tradizionale, sia quando è utilizzata la definizione negativa di "pace", vale a dire come condizione di "assenza di guerra", sia nei casi in cui si rinvia alla definizione positiva del termine ("pace" intesa come conclusione regolamentata dal diritto di precedenti situazioni di ostilità).

and Practice, 8, 1, 2017, pp. 43-56; cfr. D. CORTRIGHT, M. C. GREENBERG, L. STONE, *Civil Society, Peace, and Power*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, Maryland, 2017.

³⁰ Cfr., per quanto riguarda una recente analisi filosofico-giuridica sui concetti di sicurezza e di libertà in relazione al problema del terrorismo, M. BARBERIS, *Non c'è sicurezza senza libertà*, cit., in particolare il cap. 3, pp. 56-81.

³¹ Cfr. N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, cit., p. 119 ss., in particolare p. 120.

³² *Ibidem*.

³³ Bobbio faceva notare che, a dire il vero, rientra nel concetto di "pace esterna" anche la pace propria di un gruppo, in quanto esterna rispetto agli individui che lo compongono.

³⁴ Cfr. N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, cit., p. 121 ss., in particolare p. 126.

³⁵ *Ibidem*.

Tuttavia, rispetto ai fenomeni del terrorismo, queste definizioni non appaiono del tutto calzanti. Se, infatti, si tiene fede alla differenza concettuale tra “guerra” e “terrorismo”, l’accezione positiva di “pace”, vale a dire la conclusione regolamentata di precedenti situazioni di conflitto, non è soddisfacente, specie rispetto a episodi di attacchi terroristici.

Le ragioni sono diverse, se pensiamo, ad esempio, che è difficile (anche se non impossibile) individuare con certezza – e punire – i responsabili effettivi, diretti e indiretti, degli attacchi; che i danni immediati sono provocati alla popolazione civile, quando invece l’obiettivo politico del terrorismo è colpire uno o più Stati, per ragioni ideologiche o politiche o religiose; ancora: ipotizzare una soluzione giuridicamente vincolante tra contendenti ha senso e ha valore se vi è, tra i soggetti contrapposti, reciproco riconoscimento e se, inoltre, si può raggiungere una mediazione, un accordo, tra le rispettive pretese, condizioni e obiettivi, di cui, almeno al momento, è davvero difficile poter parlare, in relazione al terrorismo.

Vi è però un aspetto, a dire il vero, dell’analisi di Bobbio, che deve essere tenuto in considerazione, anche in relazione ai problemi nuovi sollevati dal terrorismo internazionale, vale a dire l’irrinunciabile ruolo attribuito al diritto come strumento privilegiato per la promozione della pace, in ogni accezione possibile.

In particolare, Bobbio ha sostenuto con forza l’idea che la pace debba e possa essere ristabilita o ottenuta attraverso tre strade: individuare una precisa *politica del diritto*, cioè attraverso decisioni politiche (e giuridiche) volte a limitare il più possibile le condizioni in cui si possa avere una proliferazione di conflitti (come, ad esempio, intervenire sulla vendita e la diffusione di armi, di qualunque genere); attribuire un ruolo imprescindibile al diritto internazionale e nazionale, affinché la regolazione dell’uso della forza nei conflitti (latamente intesi) sia *istituzionalizzata* e, infine, esplicitare la missione di ogni intellettuale, che dovrebbe tendere alla maggior promozione possibile di una cultura e di un’*etica* condivisa, di cui la pace sia uno tra i valori portanti³⁶.

Muovendo dagli elementi offerti dal pensiero bobbiano, la questione della pace come obiettivo giuridico-politico da realizzare, in tempi di terrorismo globale, può essere affrontata portando attenzione anche ad un insieme di altri temi, riattualizzati e posti al centro di numerosi lavori di giuristi, filosofi e teorici³⁷.

³⁶ Bobbio dà conto, lungamente, della sua posizione qui sinteticamente richiamata, nell’analisi compiuta riguardo al pacifismo *strumentale*, ovvero la pace attraverso il disarmo; al pacifismo *istituzionale*, ovvero la pace attraverso il diritto e al pacifismo *etico* e *finalistico*, ovvero la pace attraverso l’educazione morale. Cfr. N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, cit., p. 138 ss.

³⁷ Si pensi, ad esempio, che il tema del XXVIII *World Congress on the Philosophy of Law and Social Philosophy* del 2017, a Lisbona, è stato dedicato interamente al tema *Peace Based on Human Rights*. Per una rassegna dei numerosi profili teorico e sociologico-giuridici affrontati, cfr. AA.VV., *Peace Based on Human Rights*, Faculdade de Direito, Lisbona, 2017. Un indice sintetico

La “pace” rinvia anche, e oggi, primariamente, allo sviluppo di spazi di libertà, di diritti e di diritti fondamentali in particolare³⁸. Il collegamento tra “pace e diritti” rinvia al ruolo che il diritto e le istituzioni giuridico-politiche dovrebbero avere nel contrasto alle molte forme di insicurezza, di disuguaglianza, di povertà, cioè a quelle con-cause materiali, prima ancora che giuridiche o politico-ideologiche, che alimentano focolai di azioni violente e di feroci attacchi, perpetrati contro chi è considerato “il nemico” da colpire, indebolire e annientare.

4. *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale: un rapido sguardo al volume*

A questo punto, una volta che abbiamo esplicitato il ruolo rilevante giocato dal diritto e dai suoi strumenti a favore della pace, non dobbiamo dimenticare che restano ancora molti problemi irrisolti.

Per andare a fondo degli interrogativi che meritano di ricevere adeguate risposte giuridiche e per sondare la complessità dei temi connessi al terrorismo, il lettore ha a disposizione i contributi di questo volume.

Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale si caratterizza per la ricchezza interdisciplinare dei temi trattati, ed ha la peculiarità di fornire contenuti ed analisi utili a comprendere in che modo i sistemi giuridici contemporanei abbiano saputo rispondere alle minacce per la sicurezza collettiva.

Riguardo a tali questioni, Mario G. Losano ha messo in luce, ad esempio, il passaggio dalle guerre tradizioni a quelle ibride e i problemi connessi all’uso di strumenti innovativi nei “nuovi conflitti”, senza frontiere e senza diritto. Giuseppe de Vergottini si è concentrato sulle sfide nuove poste alla democrazia e sui rischi di cronicizzazione di interventi repressivi; Edoardo Chiti ha sottolineato la necessità di ripensare le modalità di coordinamento delle istituzioni coinvolte nel contrasto al terrorismo, tanto a livello nazionale, quanto e soprattutto a livello internazionale, mentre Dick Marty ha evidenziato i limiti e i problemi delle strategie globali finora messe in atto.

Particolare attenzione è stata portata da Carla Bassu alle connessioni tra lotta

dei lavori è consultabile al seguente indirizzo: <http://ivr2017lisbon.org/index.php/academic-program/program-overview>.

³⁸ Cfr., sul punto, I. TRUJILLO, *Human rights, peace, and the concept of law. The story of an incomplete legal revolution*, il cui abstract è pubblicato in AA.VV., *Peace Based on Human Rights*, cit., pp. 59-63 e il cui testo integrale è in corso di pubblicazione. Sulla riattualizzazione del tema della pace, in chiave teorico-filosofica, a partire da contributi classici, come quello di Immanuel Kant, cfr. O. HÖFFE, “*Toward Perpetual Peace*”. *Kant’s Cosmopolitan Theory*, il cui abstract è pubblicato in AA.VV., *Peace Based on Human Rights*, cit., pp. 67-71 e il cui testo integrale è in corso di pubblicazione.

al terrorismo, sicurezza e promozione dei diritti umani. Roberto Bartoli, invece, ha tracciato possibili e auspicabili direttrici che, di fronte ai nuovi scenari esaminati, dovrebbero essere considerate nel diritto penale. Roberto Mazzola ha discusso criticamente il rapporto tra libertà religiosa, terrorismo e uso violento delle religioni. Maurizio Ricci e Tiziana Vettor, invece, si sono occupati, delle relazioni tra sicurezza sociale e prevenzione dei conflitti. Inoltre, Arianna Vedaschi ha affrontato la questione del rapporto tra verità e giustizia nelle misure antiterrorismo, con particolare attenzione alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Un'ampia parte dei contributi raccolti ha riguardato, infine, il problema dell'efficacia degli strumenti adottati nel contrasto al terrorismo. Sono stati messi in rilievo, come ad esempio nel caso in cui si ricorra al c.d. "segreto di Stato", non solo l'esistenza di radici giuridico-politiche antiche, ma non meno problematiche, (come ha argomentato Massimo Brutti a proposito degli *Arca-na imperii*), ma anche e soprattutto, come proposto da Tommaso F. Giupponi, le criticità legate alla nuova disciplina del segreto. Non è mancata occasione per ragionare e riflettere su casi specifici, come il caso *Abu Omar*, oggetto di analitico approfondimento da parte di Tullio Scovazzi. Sono stati inoltre affrontati altri problemi, tutt'ora oggetto di dibattito, in relazione, per esempio, ai c.d. "paradisi fiscali" (tema trattato da Roberto Cordeiro Guerra) e non si è mancato di riflettere su quali siano, da un punto di vista operativo, le più efficaci azioni di prevenzione e del contrasto al terrorismo, illustrate da Riccardo Rapanotti.

I contributi raccolti consentono non solo di avere maggiore consapevolezza della densità di temi e problemi posti dal terrorismo riguardo ai profili specifici di *sicurezza* e *libertà*. Essi cercano di rispondere a molti interrogativi e di fare chiarezza su questioni di grande rilevanza per tutti i giuristi. In primo luogo, ad esempio, sarà possibile valutare se le *risposte* e le *soluzioni giuridiche* al terrorismo contemporaneo siano o siano state prodotte nel rispetto delle regole – specie di diritto internazionale – e delle procedure previgenti, e se siano state prese da organi e da soggetti competenti a farlo. In breve, i saggi raccolti ci aiuteranno a comprendere se siano risposte *valide*.

Inoltre, potremo comprendere se possano essere considerate scelte *giuste*, sia nel senso di conformi a *ius*, sia nel significato più ampio di scelte che possano essere considerate approvabili, di cui si possa sensatamente argomentare la preferibilità o, ancora, se siano opzioni che abbia valso la pena compiere, a fronte delle molte implicazioni e conseguenze.

Infine, si potrà capire se si tratti – o se si sia trattato – di scelte *efficaci*, che hanno prodotto conseguenze durevoli nel tempo, in conformità e coerentemente agli obiettivi per i quali sono state poste in essere.

5. Verso una provvisoria conclusione

Le analisi e i diversi argomenti affrontati nel volume sono volti a mettere in evidenza il principale obiettivo da difendere e perseguire: la salvaguardia della pace sociale, senza rinunciare ai diritti di libertà e apprestando adeguati spazi di sicurezza individuale e collettiva.

A questo proposito, allora, appare quanto mai importante riflettere su quale sia il livello minimo di garanzie giuridiche, che non dovrebbe essere messo in discussione.

Ciò che, nell'opinione di autorevoli giuristi, è considerato elemento basilare e irrinunciabile della civiltà giuridica, riguarda l'asimmetria forte, da mantenere e difendere, tra Stato costituzionale di diritto e risposte improntate alla violenza extra-legale.

Se prendiamo per buono questo modello, non si può cedere alla tentazione di rispondere alla ferocia terroristica con altrettanta cieca violenza.

La difesa dello Stato costituzionale di diritto, inoltre, dovrebbe comportare il rifiuto di strumenti eccezionali, come il ricorso agli stati d'assedio o d'eccezione, l'impiego di strumenti e azioni fuori da ogni regola, l'invocazione degli *arcana imperii* e l'uso disinvolto del segreto, non meno che il rigetto della logica del "diritto penale del nemico"³⁹.

Scrive in proposito Ferrajoli:

«[...] Solo la differenza e l'asimmetria tra le forme garantiste dello Stato di diritto e le forme selvagge del crimine organizzato e del terrorismo sono infatti in grado di delegittimare moralmente e politicamente la violenza bellica e quella criminale. Solo lo sviluppo di tutte le garanzie dello Stato costituzionale di diritto, e perciò la distanza esibita e difesa tra la giustizia basata sulla legalità e l'ingiustizia della violenza arbitraria, sono idonee a isolare socialmente e a depotenziare politicamente la violenza sregolata e selvaggia di qualunque tipo»⁴⁰.

Ferrajoli ha sostenuto la tesi che ad una guerra si risponde con la guerra; mentre ad un crimine, sia pure gravissimo, si debba rispondere con il diritto, cioè con l'accertamento e la punizione del colpevoli⁴¹.

Questo è un ulteriore argomento a sostegno dell'opportunità di non equiparare, né di considerare simili, i concetti di "guerra" e di "terrorismo". Ciò

³⁹ Cfr. L. FERRAJOLI, *Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo*, in *Questione Giustizia*, edizione on-line della rivista di Magistratura Democratica, marzo 2016, consultabile all'indirizzo http://www.questionegiustizia.it/articolo/dueordinidipoliticheedigaranzieintemadilottaalterrorismo_07032016.php.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Questi argomenti, con maggiori sviluppi, sono presentati in L. FERRAJOLI, *Guerra e terrorismo internazionale. Un'analisi del linguaggio politico*, cit., pp. 90-94.

non toglie, tuttavia, che si debba ancora riflettere sulla precarietà del nostro modello (giuridico-politico) di sicurezza, e sull'illusione di ostinarsi a considerare l'Occidente, ricco e liberale, nettamente separato dal resto del mondo e, tutto sommato, al sicuro da minacce ancora più gravi di quelle a cui siamo stati esposti.

I molti problemi emersi, e trattati nei contributi di questo volume, evidenziano il fatto che, al diritto ma anche alla politica, si chiedono risposte adeguate, in tema di sicurezza e libertà. È stato rilevato, altresì, che nei dibattiti e nelle discussioni in corso, si sottovalutano altri fattori, come ad esempio le non indifferenti implicazioni economico-finanziarie⁴², che non sono quasi mai esplicitate nelle scelte istituzionali – e nelle relative conseguenze – volte a fronteggiare attacchi terroristici.

Alla luce del quadro delineato, è difficile essere ottimisti. Non di meno, non bisogna sopravvalutare le difficoltà di ordine pratico-politico necessarie alla predisposizione di adeguati strumenti giuridici, perché non si deve scambiare la difficoltà di individuare soluzioni con l'impossibilità di trovarle.

Né sarebbe auspicabile, d'altro canto, considerare i fenomeni di "guerra" e di "terrorismo" sottratti del tutto al nostro controllo, ineluttabili.

Per usare un'espressione di Ferrajoli, bisogna essere ancora più vigili, per non cadere in

«[...] un fallace "determinismo realista". [...] Nei processi in atto, non c'è nulla di naturale, né di necessario»⁴³.

La guerra non è un fenomeno naturale ingovernabile, al di fuori della possibilità di intervento umano, né lo è il terrorismo: il contrasto, la lotta a tali forma di violenza, così come l'affermazione di garanzie per la sicurezza e le libertà, sono frutto di costruzioni giuridico-politiche, e i risultati (o gli insuccessi) sui molti problemi sollevati da questi temi sono il prodotto di scelte (o di colpevoli silenzi) certamente della politica, ma anche del diritto, declinato in tutti i suoi molti ambiti.

Di fronte alla frustrazione, al sentimento di impotenza suscitato da ogni nuovo attacco terroristico, non possiamo accettare acriticamente un clima di disordine⁴⁴, né dovremmo acconsentire, o subire passivamente, oltre agli attacchi,

⁴² Su questo punto, cfr. S. L. GARDNER, *War of the Worlds: Enemy Brothers in the Modern Constitution*, in F. MERCADANTE, M. S. BARBIERI, R. DI GIUSEPPE E G. FORNARI (a cura di), *Disordine e ordine. Il fattore mimetico in politica e nella storia*, vol. 9 dei *Quaderni della Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 129-155.

⁴³ Cfr. L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali e democrazia costituzionale*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI, (a cura di), *Analisi e Diritto, Ricerche di giurisprudenza analitica 2002-2003*, pp. 331-350 e, in particolare p. 349.

⁴⁴ Cfr. I. SANTORO, *Verso un disordine globale? L'Occidente, gli altri e il mondo che verrà*, Mondadori Università, Milano, 2016.

anche la minaccia – o la messa in atto – di restrizioni delle nostre libertà, in nome della sicurezza.

Questa, pertanto, è la principale sfida a cui siamo chiamati in tempi di terrorismo globale: è una nostra precisa responsabilità, sia come cittadini, ma a maggior ragione come intellettuali⁴⁵, fornire, se non risposte definitive, quanto meno strumenti adeguati per leggere, comprendere e gestire il momento presente, per non ipotecare diritti e libertà (anche) delle generazioni future.

⁴⁵ Riguardo alle responsabilità e al ruolo degli intellettuali – e dei giuristi in particolare – rispetto ai temi delle libertà, della sicurezza e del terrorismo, cfr. M. BARBERIS, *Non c'è sicurezza senza libertà*, cit., in particolare pp. 126-127.

GUERRE IBRIDE, OMICIDI MIRATI, DRONI: CONFLITTI SENZA FRONTIERE E SENZA DIRITTO

Mario G. Losano

SOMMARIO: 1. Dalle guerre tradizionali alle guerre ibride. – 2. Le guerre ibride dal Novecento a oggi. – 3. *Cyberwars*: l'informatica come arma. – 4. Mercenari: la privatizzazione della guerra. – 5. Droni: sicari occulti a pilotaggio remoto. – 6. Guerre ibride e la cancellazione della sovranità nazionale. – 7. Con l'informatica all'attacco e in difesa: e la *privacy*?

“Drone warfare is a new form of state violence, hybridizing war and police action, that cannot easily be regulated by international laws of war or by the checks and balances of the U.S. Constitution. It is reminiscent of old colonial practices and yet is different from anything we have seen before”¹.

1. *Dalle guerre tradizionali alle guerre ibride*

Un'aspirazione millenaria domina le tecniche della guerra: allontanare il più possibile il combattente dal luogo dello scontro, in un'evoluzione che va dal corpo a corpo dapprima all'arco o balestra, poi alle rivoluzioni delle armi da fuoco e della guerra aerea, sino alle tecniche attuali dominate dall'informatica. La diffusione dell'informatica e del terrorismo hanno modificato i conflitti, che si presentano oggi come “guerre ibride”: nell'evoluzione dalla guerra classica alla guerra ibrida (§§ 1-3) l'informatica assume una posizione di rilievo, tanto che si parla di *cyberwars* (§ 4). Ricompaiono anche i mercenari (§ 5). Oggi il drone realizza nel modo più compiuto l'aspirazione a separare i combattenti e caratterizza quindi le attuali guerre ibride (§ 6). In questo nuovo panorama bellico-informatico si sta trasformando radicalmente anche la protezione dei dati personali (§ 7).

¹H. GUSTERSON, *Drone. Remote Control Warfare*, The MIT Press, Cambridge (Mass.), 2016, p. 8.

Come sempre nella storia della tecnologia, una parte del vecchio sopravvive anche nel mondo nuovo: l'orologio digitale non ha cancellato l'orologio meccanico, né la biro la penna stilografica. La parabola discendente del vecchio spesso incrocia quella ascendente del nuovo: la carica di Izbušenskij del Savoia Cavalleria avvenne nel 1942, durante la campagna di Russia, in piena era dei carri armati, che De Gaulle aveva teorizzato già negli anni '30 entrando anche in questo in collisione con il generale Pétain.

L'opera di Carl von Clausewitz, del 1832, fornisce una sintesi della guerra moderna ma tradizionale, che per lui è «null'altro che un'estensione del duello»². A lui dobbiamo la constatazione tanto cinica quanto veritiera che le guerre scoppiano per colpa non di chi attacca, ma di chi si oppone all'attacco: oggi, a riprova di ciò, si ricorda l'*Anschluss* del 1938 dell'Austria alla Germania nazista, avvenuto senza spargimento di sangue.

Per comprendere meglio che cosa sono le guerre del XXI secolo può essere utile ricordare in sintesi che cosa è una guerra moderna ma tradizionale. Una grande enciclopedia tedesca dei primi anni del Novecento descrive la guerra così come si è svolta sino alla metà di quel secolo, cioè sino alla Seconda guerra mondiale³. Le parti contendenti intraprendono trattative diplomatiche. Il fallimento delle trattative è accompagnato dal ritiro degli ambasciatori e da un ultimatum. Se l'ultimatum non produce effetti, la dichiarazione di guerra segna con una precisa data ufficiale l'inizio delle ostilità. In questa visione classica della guerra il confine tra pace e guerra è chiaro nel tempo e nello spazio. Le parti contendenti, che sono Stati, affrontano le ostilità mediante gli eserciti ben individuati dalle rispettive uniformi. La "linea del fronte" stabilisce il confine tra il "teatro di guerra" e il restante territorio, dove vive la popolazione civile che non dovrebbe essere coinvolta nel conflitto. È chiara la delimitazione tra gli eserciti combattenti, segnalati dalle rispettive uniformi, e fra questi eserciti e la popolazione civile.

Nel Novecento queste di linee di demarcazione divengono sempre più incerte ed evanescenti. Infine, nel Nuovo Millennio, esse sembrano quasi del tutto scomparse e hanno comunque perso quasi ogni rilevanza: sono frontiere che le parti in lotta non si preoccupano più di rispettare, perché la loro guerra è ormai una "guerra ibrida", una guerra cioè in cui si mescolano elementi che, sino alla fine della Seconda guerra mondiale, andavano tenuti distinti.

Con la loro scomparsa, si trasformano anche alcune strutture organizzative sociali e militari. Un tempo, la polizia si occupava dell'ordine interno ai confini nazionali, mentre l'esercito operava al di fuori di essi. I servizi segreti interni

²C. VON CLAUSEWITZ, *Vom Kriege, Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz*, Ferdinand Dümmler, Berlin, 1832, pp. 3-4: «Der Krieg ist nichts als ein erweiterter Zweikampf»; e continua: «Jeder sucht der Andern durch physische (sic) Gewalt zur Erfüllung seines Willens zu zwingen», cosicché «Der Krieg ist also ein Akt der Gewalt um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen».

³AA.VV., *Mayers Konversations Lexikon* alla voce Krieg (guerra), 1904.

erano distinti da quelli esterni, ed entrambi operavano separatamente dalle polizie e dagli eserciti. Ma con le guerre ibride non è più chiaro né il fronte, né il combattente, né l'inizio o la fine del conflitto e perciò i compiti di quelle organizzazioni tendono a intrecciarsi, come vedremo in seguito.

La scomparsa del fronte, della separazione fra esercito e popolazione civile e, infine, dello stesso confine tra pace e guerra, è avvenuta lentamente. L'enciclopedia tedesca già ricordata registra l'inizio di questa evoluzione: la dichiarazione di guerra serve a per spiegare "al nemico e ai neutrali le ragioni della guerra" e determinare con precisione il momento dell'inizio delle ostilità. Ma già nel 1904 quella dichiarazione sembrava una pura (e inutile) formalità, «perché – scrive l'enciclopedia, – nei moderni rapporti di scambio e di stampa tutto il resto è già noto in anticipo a tutti. Un'espressa dichiarazione di guerra non è oggi [1904] a ragione considerata indispensabile, ma viene anzi sostituita dall'inizio delle ostilità». Il riferimento è all'attacco giapponese del 1904 a Port Arthur, nella guerra contro l'Impero Russo, avvenuto prima della dichiarazione di guerra: tecnica che i giapponesi ripeteranno a Pearl Harbor nel 1941 (un anno prima della già ricordata carica di cavalleria a Izbušenskij). La guerra diviene dunque sempre più informale, e l'informalità è la negazione del diritto. Per questo le nuove guerre ibride non si attengono più alle regole formulate al tempo delle guerre classiche.

Il diritto ha cercato di regolare la condotta della guerra sul piano tanto nazionale quanto internazionale. Ogni Stato emana delle norme giuridiche che regolano il comportamento dei propri militari: sono i codici militari di pace e di guerra. Nel diritto internazionale, soprattutto dopo la Seconda guerra mondiale, le regole riguardano non tanto il comportamento dei combattenti, quanto i più deboli (cioè chi non può più combattere perché ferito o prigioniero) e le popolazioni civili, sempre più spesso vittime della guerra. Il confine che separa la guerra dalla pace è divenuto infatti sempre più evanescente. Così, le Convenzioni di Ginevra dal 1906 al 1977 (che codificavano le consuetudini ottocentesche e che ancora oggi sono applicate dalla Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja) regolano il diritto internazionale umanitario, quello cioè che cerca di tutelare i non combattenti, come i naufraghi, i feriti, i malati e la popolazione civile.

Intanto la guerra – nel senso classico (clausewitziano o, come si tende a dire oggi, "cinetico"⁴) del termine – si è trasformata e i trattati parlano ormai genericamente di "conflitto armato". Lo Statuto di Roma ha quindi per oggetto «i conflitti armati internazionali; i conflitti interni tra gruppi di persone organizzate, che si svolgono con le armi all'interno del territorio dello Stato, e raggiungano la soglia di una guerra civile o di insurrezione armata; i conflitti interni prolungati tra le Forze armate dello Stato e gruppi armati organizzati o tra tali

⁴ L'aggettivo "cinetico" è uno degli eufemismi usati negli Stati Uniti per indicare le azioni letali che non si vogliono indicare come "guerre". L'espressione *cinetic warfare* è oggi comunemente usata in contrapposizione a *cyber warfare*, probabilmente perché l'attacco informatico avviene a tavolino, mentre l'attacco classico implica un movimento di truppe e di mezzi sul terreno.

gruppi». Sono invece escluse «le situazioni interne di disordine o di tensione, quali sommosse o atti di violenza isolati e sporadici e altri atti analoghi», di competenza del diritto penale interno dei singoli Stati. Le violazioni dello Statuto di Roma sono giudicate dalla Corte Penale Internazionale dell'Aja.

In Italia, il diritto interno si rifà alla vecchia nozione di guerra: la legge di guerra e neutralità è del 1938, i due codici penali militare di pace e di guerra sono del 1941. La Cassazione ha cercato più volte di tracciare un confine giuridico a proposito degli atti di terrorismo, ma la situazione si fa di anno in anno più confusa.

In generale, viene sempre di più alla luce la discrepanza fra gli attuali conflitti ibridi e le norme giuridiche nazionali e internazionali, ancora modellate su un'idea di guerra che non corrisponde più agli eventi reali. Con gli anni '50 del XX secolo si sono moltiplicate le guerre delegate (*proxy wars*), alle quali una grande potenza non partecipa direttamente, ma appoggia una delle parti in lotta con mezzi economici e militari, con istruttori militari, con un certo numero di militari propri o di mercenari (*contractors*: attori su cui torneremo al § 5). Si susseguono così le guerre di Corea (1950), del Vietnam (1955-1975), l'invasione dell'Afghanistan e quella del Kuwait, che porterà alle Guerre del Golfo del 1991 e del 2003, dilagate poi nel Medio Oriente in conflitti che durano tuttora. L'essenza di queste guerre delegate è racchiusa in una frase che circolava ai temi della guerra in Vietnam: «In Vietnam, Urss e Usa si combattono fino all'ultimo vietnamita».

Le guerre delegate e le guerre ibride godono del favore delle lobby delle armi, di cui incrementano i loro affari, ma anche dei politici, perché incidono meno sul bilancio statale, perché è ridotto al minimo il traumatico rimpatrio delle salme dei soldati morti (così controproducente sul piano elettorale) e perché in questo modo si evitano molte critiche della stampa e degli oppositori, anch'esse con effetti così negativi sulle campagne elettorali. Dunque, i conflitti che hanno ormai perduto il carattere di guerra classica e hanno assunto quello di guerra ibrida. Su quest'ultimo concetto conviene ora soffermarsi.

2. Le guerre ibride dal Novecento a oggi

La nostra società è retta ormai dall'informatica, che è anche lo strumento principale della globalizzazione: di conseguenza, ogni società è oggi tanto vulnerabile quanto è vulnerabile l'informatica di cui fa uso; quindi più le società sono avanzate, più sono vulnerabili. La tendenza delle odierne città a trasformarsi in megalopoli informatizzate aumenta i rischi di interventi militari nelle reti e nei cloud collegati a servizi essenziali⁵. Per questo, fra gli strumenti della guerra ibrida, al primo posto si colloca la *cyberwar* (§ 4). Ritourneremo poi all'antico, ma

⁵F. RÖTZER, *Smart Cities in Cyberwar*, Westend, München, 2015; cfr. in particolare il capitolo *Smart Cities: Ziele des Cyberwar*.

solo apparentemente, esaminando il secondo elemento tipico della guerra ibrida, cioè i mercenari, oggi organizzati in moderne compagnie di ventura che sono *Private Military Companies*, cioè *corporations* locali o multinazionali (§ 5): un altro esempio della progressiva privatizzazione di funzioni che furono originariamente statali. Infine torneremo alla modernità, esaminando le inedite caratteristiche della guerra ibrida condotta con i droni (§ 6).

Nel XXI secolo i conflitti hanno sempre più perso il classico carattere di scontri armati fra eserciti nemici retti in certa misura dalle regole del diritto internazionale bellico, e sono andati acquisendo una struttura complessa, in cui gli avversari ricorrono in misura diversa alle forze armate tradizionali, a gruppi irregolari, alla guerriglia, al terrorismo (anche coinvolgendo i civili), al sabotaggio tecnologico (in particolare, la *cyberwar*), agli agenti sotto copertura o provocatori, all'assassinio politico (denominato in modo apparentemente meno crudo *targeted killing*), secondo una miscela che varia da caso a caso. Questa "guerra ibrida" è tipica dell'*asymmetric warfare*, cioè degli scontri in cui una delle due parti gode di una netta superiorità militare, come avviene nei conflitti oggi in corso contro lo Stato Islamico, nei quali non sono più gli eserciti tradizionali a controllare lo svolgimento della guerra.

In passato erano già guerre sempre più ibride i conflitti dell'Indocina, del Vietnam, dell'Afghanistan, del Libano nel 2006; oggi il caso dell'Ucraina è così esemplare che, per il futuro, gli Stati Baltici temono un'applicazione del modello ucraino a ciascuno di essi.

Non si tratta di timori vaghi: un documento prefigura il possibile corso di questi eventi futuri, simulando che negli Stati Baltici si ripeta la sequenza di eventi già vista in Ucraina. La conferma che questo è un pericolo non soltanto teorico viene anche dalla decisione della NATO, presa l'8-9 luglio 2016 nel summit di Varsavia, di rafforzare la propria presenza in quei territori. Pochi mesi dopo, insieme con altri Stati anche l'Italia era presente in Lettonia con 150 militari sotto l'egida della Nato. La Russia sente questa presenza come una minaccia e la sua risposta sta assumendo le forme iniziali di una guerra ibrida: nel febbraio 2017 una e-mail inviata alle autorità lettoni accusava falsamente i soldati tedeschi stazionati in Lettonia di aver violentato una minorenne: notizia d'autore ignoto subito rivelatasi falsa, ma che può caratterizzare i primi passi di una guerra, in cui la disinformazione può preparare il terreno a ulteriori interventi, come in Ucraina⁶.

⁶*Spiegel On Line*, 16 febbraio 2017; cfr. anche C. WEISSFLOG, *Mit Fake News gegen Bundeswehr-Einsatz*, in *Neue Zürcher Zeitung*, 17 febbraio 2017: «Angesichts der Erfahrungen im Ukraine-Konflikt scheint indes eine russische Urheberchaft die einzig logische Vermutung zu sein». La Russia nega invece ogni coinvolgimento, secondo il Galateo della *cyberwar*. I tedeschi hanno subito ricordato il "Caso Lisa" del 2016, quando la televisione russa accusò senza fondamento gli immigrati di aver violentato a Berlino una tedesca d'origine russa: disinformazione che mirava a creare difficoltà interne alla politica tedesca sull'immigrazione. Cfr. C. WEISSFLOG, *Wie Putins Propaganda die Russlanddeutschen aufhetzt*, in *Neue Zürcher Zeitung*, 25 gennaio 2016.

In questa guerra informale, l'informatica è usata non solo per entrare illegalmente nei sistemi informativi altrui e carpirne informazioni, ma anche per compiere azioni che producono danni eguali o peggiori di un bombardamento: il sabotaggio delle reti informatiche di una struttura militare, delle ferrovie, della distribuzione elettrica o idrica di una grande città. Ed è chiaro che nella *cyberwar* non è possibile distinguere gli obiettivi militari da quelli civili: anzi, gli attacchi alle grandi reti informatiche colpiscono soprattutto i civili e assolvono le stesse funzioni dei bombardamenti a tappeto, come quello di Dresda: la loro finalità non è strettamente militare, ma mira a fiaccare la resistenza della popolazione civile.

3. Cyberwars: *l'informatica come arma*

L'informatica ha una funzione di primo piano nella guerra ibrida dell'ipotetico scenario baltico: in parallelo con le varie tecniche di disinformazione e di sovversione interna, «attacchi informatici paralizzano banche e reti governative: l'Estonia ha già subito nel 2007 un attacco di questo tipo»⁷. Va sottolineato che la *cyberwar* è uno strumento ideale per la guerra ibrida: può arrecare danni ingenti all'avversario e, al tempo stesso, proteggere l'anonimato dell'aggressore che, per esempio, attacca la rete di una banca, di un ospedale o di un nodo ferroviario passando attraverso il centro di calcolo di un'università del sud-est asiatico.

Le Primavere Arabe (come apertura al mondo occidentale) e lo Stato Islamico (come rifiuto del mondo occidentale) hanno potuto ottenere importanti risultati con strumenti informatici semplici⁸. Ma ormai gli Stati hanno vere e proprie strutture militari dedicate alla *cyberwar*. Sembra che la Corea del Nord usi 6000 persone a questo fine e in effetti i risultati si sono visti quando, alla fine del 2014, il sistema informatico della Sony Corporation è stato sabotato da hackers per aver messo in circolazione il film *The Interview* sul dittatore Kim Jong Un. Però la stessa National Security Agency statunitense ha evitato di indicare esplicitamente il governo nord-coreano quale responsabile dell'attacco; l'ha fatto però Barack Obama, e la Corea del Nord ha risposto negando ogni addebito e anzi chiedendo un'inchiesta congiunta con gli USA, che naturalmente non si è fatta. Proprio la difficoltà di risalire con certezza all'autore di un attacco informatico trasforma questa tecnica nell'arma ideale per la guerra ibrida.

⁷D. BRÖSSLER, *War games*, in *Süddeutsche Zeitung*, 31 gennaio-1° febbraio 2015, p. 12. Al tema della guerra ibrida questo giornale dedica tre intere pagine (pp. 11-13).

⁸M. G. LOSANO, *La Rete e lo Stato Islamico. Internet e i diritti delle donne nel fondamentalismo islamico*, Mimesis, Milano 2017, in particolare il paragrafo *Hybrid war: scompare il confine tra guerra e pace*, pp. 68-74.

Per questo lo Shape (Supreme Headquarter Allied Powers in Europa) ha una “Sezione per la ciber-sicurezza”, che tiene sotto controllo tutto quanto può essere rilevante per le reti della Nato e degli Stati membri. Però anche qui l’informatica si scontra con il diritto: poiché la Nato è un patto difensivo militare, non è previsto che essa possa bloccare il server da cui è partito l’attacco informatico. Bisogna quindi ripensare la formulazione del trattato in modo da includere i nuovi problemi introdotti dalla *cyberwar*. «La politica della Nato non ha finora fatto nulla in questa direzione. Finora non esiste una strategia precisa contro la *cyberwar* né contro la guerra ibrida. Nel vertice della Nato del 2014 i capi di Stato e di governo dei paesi della Nato hanno annunciato piani per poter prendere “misure efficacemente deterrenti contro le guerre ibride”. È una formulazione vaga, ma in ultima analisi propone una concezione della difesa che cancella i confini tra militari e civili proprio come nell’attacco ibrido che si propone di respingere»⁹.

In sintesi: nell’informatica operano strutture con algoritmi predatori, costruiti per superare ogni sicurezza logica, insita cioè nel *software*, ed entrare così nei sistemi di comunicazione che si vogliono sorvegliare. Questo accesso può essere illecito, ovvero autorizzato dall’autorità giudiziaria, ma è in ogni caso ignoto al proprietario dei dati. Poiché quest’ultimo è consapevole della possibilità di accessi fraudolenti, si premunisce con programmi che blocchino gli algoritmi predatori. Per informazioni su questi programmi sempre più sofisticati e perennemente in evoluzione bisogna ricorrere alla letteratura sull’argomento¹⁰. L’analisi delle comunicazioni interpersonali individua gli individui sospetti; l’analisi di altri strumenti elettronici (cellulari, navigatori, ecc.) individua i loro percorsi; a un certo punto, nella catena di comando, qualcuno decide di arrestare o addirittura di eliminare gli individui sospetti così individuati e pedinati: l’identificazione e l’eventuale uccisione oggi si fanno anche con i droni.

Questa procedura significa che non solo non esiste più la frontiera tra la pace e la guerra, e che tutti siamo potenzialmente obiettivi di un attacco, anche se per errore; ma significa anche che la guerra ibrida non conosce sosta, che è sempre in corso, perché nelle reti la ricerca di informazioni avviene con “rot”, programmi che circolano ininterrottamente in rete; e – come vedremo – anche l’intervento dei droni è sempre possibile, 24 ore su 24.

Una peculiarità della guerra informatica è che essa non richiede necessariamente grandi strutture organizzative: tutto dipende dai fini che ci si propone. Lo Stato che vuole entrare nelle reti ministeriali o militari di un altro Stato de-

⁹D. BRÖSSLER: *War games*, in *Süddeutsche Zeitung*, cit., p. 12.

¹⁰Per un primo panorama: A. KIYUNA, L. B. KONYERS, *Cyberwarfare Sourcebook*, Lulu Press, Raleigh (NC) 2015, che illustra fra gli altri i «DDoS attacks, Bureau 121, camfecting, cyber attack threat trends, ECHELON, Fifth Dimension Operations, Intersation of the UK, Military-digital complex, PLA Unit 61398, Stuxnet, and more».