

**Fabrizio Sciacca**

**Università di Catania**

**Violazioni, sicurezza, diritti\***

**\*Paper comprensivo delle parti I-III**

## INDICE

<i>Minacce, rischi e sicurezza</i> .....	3
<i>Appendice 1. Counterterrorism and its Support in the Italian Legal Code</i> .....	21
<i>Appendice 2. Parlamento Italiano. Legge n. 155/2005</i> .....	28
<i>Appendice 3. Corte di Cassazione Penale. Sezione V. Sentenza n. 5708/2005</i> .....	47

## Minacce, rischi e sicurezza

Fabrizio Sciacca

1. – Prendo le mosse da un libro di Paul Gilbert. *Il dilemma del terrorismo* (trad. it. di L. Napoleoni, Feltrinelli, Milano 1994) è sottotitolato: *Studio di filosofia politica applicata*. Ciò mi permette una prima considerazione, che ritengo non banale. Credo infatti che Gilbert abbia voluto sottolineare insieme due caratteristiche importanti della ricerca filosofico-politica: la pertinenza nell'ambito delle questioni pratiche, e l'urgenza in quelle complesse e non risolte. Per ciò che riguarda il caso del terrorismo, che è l'oggetto di questo studio, potremmo anche dire: questioni non bene identificate.

L'oggetto che qui mi interessa: il terrorismo politico.

Le questioni su cui meditare: è un fenomeno che si radica nell'ingiustizia? e da che parte starebbe l'ingiustizia?

Non c'è dubbio che chi compie un atto terroristico tenga un comportamento *ingiusto*: non perché la violenza sia sempre ingiusta, ma perché è un modo ingiusto di usare violenza. Ma si potrebbe anche dire: l'uso della violenza per una finalità politica quasi mai è casuale o capriccioso, quasi sempre ha uno scopo preciso, è insomma qualcosa di *sentito*. Un comportamento violento, infatti, ingiusto dal punto di vista strumentale, può anche essere determinato da un *senso di ingiustizia* nei confronti del potere politico. Ha ragione Judith Shklar (*I volti dell'ingiustizia. Iniquità o cattiva sorte?*, trad. di R. Rini, Feltrinelli, Milano 2000, p. 118), quando sostiene che “la rivendicazione terroristica del diritto alla ritorsione, per quanto insostenibile, non è del tutto aberrante”, ma “rientra [...] nel modo di pensare tradizionale”.

Quanto detto è probabilmente accettabile per quel tipo di terrorismo che potremmo definire ‘classico’: il terrorismo armato, il cui obiettivo è colpire un bersaglio ben preciso: sia esso o meno un bersaglio umano. Storicamente, sono stati osservati vari tipi di terrorismo ‘classico’; tra quelli classificabili per finalità dell'azione, spiccano gli atti di sovversione del sistema politico interno e la lotta per l'autonomia di minoranze etniche. Si pensi al caso del c.d. ‘terrorismo’ ceceno: un'organizzazione musulmana, essenzialmente *nazionalista*, ma *non* paragonabile al terrorismo di al-Qā'ida. Le opere di omologazione sono spesso difficili e perniciose: a volte, gioverebbe distinguere le diverse situazioni attraverso un appropriato contestualismo. Tutte le forme di violenza sono egualmente scongiurabili, ma bisognerebbe coglierne sempre le differenti origini e cause. I Ceceni si

sentono oppressi e vogliono, sembra, l'indipendenza. Se l'autodeterminazione dei popoli è un *diritto* riconosciuto dai trattati internazionali, non averlo equivale a una condizione di schiavitù morale, è un *non-diritto*. Se il terrorismo si muove nello spazio del non giuridicamente lecito, forse è l'ultima mossa possibile per riempire il vuoto dello spazio sottratto con quel diritto che si assume negato. È pertanto verosimile, anche se non giustificabile, che chi si avvale del terrorismo abbia esaurito tutti i mezzi democratici, decenti e non-violenti, per combattere l'oppressione politica e il dominio di un altro popolo. Non si tratta di una risposta *giusta*, ma è probabilmente una risposta proporzionata: un'ingiustizia contro un'altra ingiustizia.

Cambia lo scenario e cambia la fisionomia dei *leaders*: per i ceceni, Barsayev era un 'combattente della libertà', per i russi un 'rifiuto umano'. Non cambia il modo di rispondere, violenza genera maggiore violenza. Il resoconto dei fatti dell'ottobre 2002 è noto: alla presa del teatro di Mosca del 'commando' ceceno Putin ha risposto con un atto di potere, affermando che "nessuno mette in ginocchio la Russia". Risultato: gas. Forse emanato per errore a dosaggio elevato, 117 morti tra ('guerriglieri' o 'terroristi') ceceni e vittime innocenti (gli ostaggi uccisi dalle teste di cuoio russe, il c.d. Gruppo Alfa). Anche qui, una domanda è legittima: *chi* sono le vittime dell'ingiustizia? *chi* ha esercitato *violenza ingiusta*? per mano di *chi* sono morti gli ostaggi? Anche qui, causa indignazione la reazione omicida di Putin, il colpire alla cieca per un finalismo brutale: *moriranno i nostri, ma moriranno anche loro*. Tutto ciò, senza dimenticare che i russi hanno sempre rifiutato di risolvere il problema Cecenia con una soluzione politica diversa dal conflitto e dalla repressione etnica. L'ex difensore russo dei diritti umani, Sergej Koval'ëv, ha sostenuto in seguito ai fatti che le modalità con cui si sono svolte le azioni del Gruppo Alfa hanno mostrato che la priorità assoluta dell'operazione *non era* la vita degli ostaggi (in seguito al gas ne sono morti 115; *solo 2* erano stati uccisi dal commando ceceno). La storia, comunque, si conclude così: Putin riceve al Cremlino gli *spetsnaz*, gli "eroi" che hanno posto fine all'azione dei terroristi. Pure questo fa sorgere problemi e domande del tipo: solo i ceceni, o *anche* la popolazione russa ha in questa vicenda avvertito un senso d'ingiustizia? Qualcuno probabilmente avrà pensato che non aveva alcun senso uccidere persone che forse non sarebbero morte nemmeno, non in quel modo. Eppure di sicuro qualcuno ha detto, telefonando alla radio moscovita "Echo", che giustizia era stata fatta e che non aveva senso lamentarsi *per qualche morto in più*, che l'importante era, per una volta, che la Russia fosse riuscita a dare una prova di sé, una prova di avercela fatta davanti al mondo intero. Di sicuro, in ogni caso, questi fatti sono avvenuti in violazione della Cwc (*Chemical Weapons Convention*), se è vero, come è vero, che è stato fatto un uso massivo di gas letale, si sia trattato o meno (come da ipotesi francese) del benzilato di chinoclidolo, il c.d. BZ, un neurodeprimente già

adoperato dagli Usa in Vietnam, o (come da ipotesi americana) di un gas nervino o un organofosfato neurotossico come il c.d. Sarin, già adoperato nell'attentato alla metropolitana di Tokyo, o ancora del più leggero Tabun o dell'invisibile Soman, o infine (come dall'ipotesi del chimico russo Lev Fjodorov) del c.d. Incapacitan, un gas paralizzante non proibito dalla Cwc, ma che può essere letale se usato in dosi eccessive; se quest'ultima ipotesi fosse vera, sarebbe sconcertante, poiché a questo gas esiste un antidoto (che il Gruppo Alfa avrebbe potuto somministrare agli ostaggi). È già storia, sia pure storia di ieri, e saperlo interessa ormai poco.

Ma a queste forme di terrorismo *anti-istituzionale* sono rispettivamente opponibili due forme terroristiche di tipo *istituzionale* o *para-istituzionale*: si pensi alla repressione, attuata da corpi paramilitari statali, di movimenti in lotta per la rivendicazione delle libertà democratiche, o a quelle forme di terrorismo di regime dirette alla epurazione di minoranze etniche. Insomma, nel terrorismo 'classico' è agevole riscontrare un programma e un obiettivo, si tratti di terrorismo *contro* lo stato, o di terrorismo *di* stato. Le cose cambiano un po' quando si parla di 'terrorismo internazionale', cioè quando i rapporti non riguardano più chi subisce o rivendica un'ingiustizia da parte di un determinato potere politico, perché cambia il modo di organizzare e concepire il disegno terroristico, e cambia anche il modo di colpire: le azioni partono al di là del confine nazionale del luogo che si vuole prendere di mira. Il terrorismo dell'Ira, ad esempio, ha una dimensione internazionale quando colpisce bersagli situati in Gran Bretagna. Ma la sua caratteristica è pur sempre quella di essere una forma di terrorismo *classico*: obiettivi umani e territoriali sono in genere selezionati, e le azioni sono ancora azioni riconoscibili. Le definizioni giuridiche di terrorismo 'classico' insistono in gran parte sul carattere della simmetria tra violenza e fine: "un complesso di attività criminose compiute al fine di spargere il panico presso singoli individui, gruppi di persone o un'intera collettività, e quindi perseguire finalità ulteriori, generalmente di natura politica" (A.F. Panzera, *Terrorismo (diritto internazionale)*, "Enciclopedia del diritto", XIV, p. 370).

La violenza non può essere il tratto isolante del terrorismo. Il fine dello spargimento del *panico* potrebbe elemento altrettanto essenziale (in quanto il panico amplifica la simbolicità del gesto, che quasi sempre è espressione di qualcosa come una risposta). Gilbert è dell'opinione che non si possa certo considerare, dal punto di vista del *reato politico*, la figura del terrorista come quella di un combattente: dal punto di vista della qualificazione giuridica e politica statale, il terrorista *non può* essere mai considerato un soldato, né tanto meno un partigiano. Il soldato è un avversario in guerra, il partigiano resiste in nome della libertà. Lo stato, come entità politica forte, proprio quale *totalità organica* nel significato hegeliano dell'espressione, si pone nei confronti del terrorismo sempre in un rapporto di sovraordinazione, che in genere esclude il riconoscimento di un piano di parità o di una forma di legittimazione. Tuttavia, se formalmente la fattispecie di terrorismo è

regolata dal diritto penale interno degli stati, sostanzialmente ai terroristi non viene riservato lo stesso trattamento dei delinquenti comuni. Non è privo di rilevanza, anche per la ricerca filosofico-politica, accennare al fatto che alcune recenti misure legislative in Italia abbiano tenuto conto della mutata realtà del fenomeno terroristico, specialmente in seguito al crollo del Wtc. Il d.l. n. 374/2001, convertito con modifiche nella l. n. 438/2001, “disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale”, ha apportato alcune modifiche al codice penale. In particolare, l’art. 270-bis, introdotto con d.l. n. 625/1979 poi convertito dalla l. n. 15/1980, viene ulteriormente rafforzato. Innanzitutto, esso presenta una modifica significativa nella rubrica: da ‘associazione con finalità di terrorismo e di eversione dell’ordine democratico’ a ‘associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell’ordine democratico’.

Tale modifica determina due conseguenze: 1) l’introduzione di una fattispecie specifica non prevista precedentemente; 2) una duplice omologazione: un’omologazione formale tra ‘associazioni con finalità di terrorismo’ e ‘associazioni di eversione dell’ordine democratico’; un’omologazione sostanziale, nella parte in cui al primo cpv. si distingue tra chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell’ordine democratico. (Quest’ultima pone fine a un’annosa questione: se nel concetto di ‘reato politico’ fossero compresi o meno i reati terroristici.)

La pena è infatti invariata per il soggetto attivo (reclusione da sette a quindici anni), mentre è aumentata per la partecipazione (sino a dieci anni). Pure rilevante è l’inserimento di due commi che riguardano espressamente il terrorismo internazionale: il terzo stabilisce che la finalità terroristica ricorre anche quando gli “atti di violenza sono rivolti verso uno stato estero, un’istituzione e un organismo internazionale”, mentre il quarto dispone la confisca “delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono il prezzo, il prodotto e il profitto o che ne costituiscono l’impiego”.

Per *eversione dell’ordine democratico*, secondo la disposizione interpretativa dell’art. 11 l. n. 304/1982, occorre intendere, anche “per ogni effetto giuridico”, *eversione dell’ordinamento costituzionale*. Con tale significativa equivalenza semantica di ‘ordine democratico’ e ‘ordinamento costituzionale’, il legislatore opera quindi non solo una *tutela giuridica*, dell’insieme di valori presenti nei diritti e nelle libertà fondamentali protetti dalla costituzione, ma anche una *tutela politica*, della forma di governo italiana individuata nella sua costituzione, cioè quella repubblicana. Il fatto non è per nulla banale. Si sarebbe potuto infatti intendere, per ‘ordine democratico’, anche una forma di governo monarchica, o addirittura aristocratica o totalitaria. ‘Repubblicano’ si riferisce quindi, indissolubilmente, tanto alla *forma regiminis* quanto alla *forma imperii*.

La modifica del 2001, inoltre, individuando la finalità terroristica anche nell'ipotesi in cui gli atti di violenza siano rivolti verso uno stato *estero*, associa la definizione del concetto di eversione dell'ordine democratico (in quanto ordinamento costituzionale) ai valori e ai principi contenuto nello stato *verso il quale* gli atti di violenza sono stati rivolti.

Un'ultima osservazione. La legge n. 438/2001 ha potenziato l'art. 307 c.p., in tema di assistenza ai partecipi di cospirazione o banda armata, aggiungendo al rifugio e al vitto *ulteriori* forme di assistenza (ospitalità, mezzi di trasporto, strumenti di comunicazione). Inoltre, in relazione all'attività sotto copertura degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, "al solo fine di acquisire elementi di prova in ordine ai delitti commessi con finalità di terrorismo", è stata prevista la possibilità di "utilizzare documenti, identità o indicazioni di copertura anche per attivare o entrare in contatto con soggetti e siti nelle reti di comunicazione, informandone il pubblico ministero" entro le 48 ore "successive all'inizio dell'attività" (art. 4 co. 2). Ancora, in materia di misure di prevenzione: l'art. 7 dispone che le misure preventive ex l. n. 575/1965, in materia di mafia, si applicano anche "alla commissione dei reati con finalità di terrorismo anche internazionale", modificando così l'art. 18 co. 1 della l. n. 152/1975 ("disposizioni a tutela dell'ordine pubblico").

Ulteriori misure antiterrorismo sono state adottate con la legge n. 155/2005 (vedi: *Appendice 2*).

Ma così anche altrove. In Irlanda, ad esempio, il *Prevention of Terrorism Act* amplia i poteri ordinari della polizia nella predisposizione di interrogatori su individui sospettati di aver commesso atti di terrorismo. Lo stato non può quindi giustificare il terrorismo, in quanto una minaccia alla sua stessa sovranità, legislativa e politica. Pertanto, se la teoria politica consente che gli atti di terrorismo abbiano una qualche giustificazione, la regolarità politica non può considerarli ammissibili.

Se il terrorismo è un reato politico, nelle democrazie liberali non è possibile giustificare né forme di terrorismo né altre forme di reati politici. Ma ammesso pure che la violenza non sia l'elemento identificativo del terrorismo, mi pare innegabile ne sia *un* elemento essenziale. Aveva ragione Barrington Moore, ricordando che il detto *homo homini lupus* è, molto probabilmente, una calunnia nei confronti del lupo.

Forse è corretto dire che la violenza, proprio come procedura, ostruisca qualsiasi ricerca della verità, se è vero che lo strumento della distruzione si pone inevitabilmente contro la prospettiva della vita umana, e se è vero che il desiderio di morte non può essere desiderio di *verità*, ma al limite di *vendetta*. Eppure, non sarebbe irragionevole dire che esista un *logos* della violenza e che la violenza rientri nel *logos* del terrorismo. Si potrebbe cioè sostenere che la violenza sia uno strumento del terrorismo, un elemento di una fattispecie per cui sono richiesti finalità e dolo specifici. Ma ecco allora cosa potrebbe diventare, in questa ipotesi, la finalità terroristica: non un

*logos* imperfetto, ma un *anti-logos*. La sua antitetività logica si rifletterebbe nell'essere un agire-contro, mai un agire-per, anche quando l'azione terroristica sposasse una causa *per* qualcuno (giacché nessuna difesa di un diritto, ancorché giusta in teoria, può comportare la morte di una persona, colpevole o innocente).

2. – Non è difficile identificare il terrorismo politico classico, perché siamo abituati a vedere nel soggetto attivo un individuo (o un gruppo di individui) che sempre e in qualche modo mira a colpire l'autorità dello stato invocando ragioni di ingiustizia. Il bersaglio è quasi sempre circostanziato o individuale (si pensi a un personaggio di rilievo politico) o limitato a un luogo simbolico (ad esempio, una certa piazza o un locale: si pensi ad alcuni attentati dell'Ira diretti contro *pubs* frequentati da inglesi). Dopo i fatti dell'11 settembre, come si è fin troppo ripetuto, qualcosa è accaduto: qualcosa che ha sconvolto la fisionomia del terrorismo classico e posto problemi seri di identificazione. Si può certo, ancora e più che mai, parlare di 'terrorismo': il terrore si è infatti amplificato (e non è mancato chi, avvalendosi di un prefisso alla moda, ha parlato di *iperterrorismo*). Ma è forse un terrore disincarnato da ogni possibile sfida, perché la logica della distruzione non può far valere, nemmeno astrattamente, alcuna pretesa in nome dell'ingiustizia. È una forma di terrorismo tecnologico che sembra non aver più nulla a che fare con il problema dell'ingiustizia: il 'tecnoterrorismo' non adopera più armi da calibro, ma armi da sterminio. Aerei usati come bombe, o gas e batteri diffusi nell'atmosfera, sono armi che non implicando più la questione logica del bersaglio non pongono nemmeno il problema filosofico e sociale dell'ingiustizia. Nel tecnoterrorismo, sia esso una guerra tra stati o tra stati e agenzie autonome o controllate da altri stati, l'unica grande ingiustizia è l'evento cieco e inatteso. Un evento che non cerca il discorso, ma il silenzio.

Una domanda di filosofia politica da prendere sul serio è quindi *come* le istituzioni devono affrontare il problema della violenza senza volto e senza fine. Franco Cardini (*Nowhere: now-here, no-where*, introduzione a *La paura e l'arroganza*, a cura di F. Cardini, Laterza, Roma-Bari 2002, p. XXVIII) traccia correttamente due punti: 1) è davvero il braccio forte dei bombardamenti e degli attacchi militari il miglior modo per replicare al terrorismo, quando viene esercitato in condizioni di assoluta superiorità, o non è piuttosto questa una maniera di rappresentare l'immagine del gatto che si morde la coda, visto che l'uso della forza 'superiore' contiene senza dubbio il pericolo di generare nell'opinione pubblica sensazioni di simpatia per le vittime colpite? 2) il terrorismo nasce dal fanatismo, spesso di tipo religioso (come quello islamico, o nordirlandese), o è piuttosto una reazione a uno stato di cose, a un potere politico ritenuto "profondamente, inaccettabilmente ingiusto"?

Circa il primo punto, ritengo che rappresaglie o guerre in replica ad atti di forza non indeboliscano, ma anzi rafforzino, *anche moralmente*, i gruppi terroristici. Non voglio sostenere che l'uso istituzionale della violenza debba essere bandito. Umberto Eco (*Scenari di una guerra globale*, in *Islam e occidente. Riflessioni per una convivenza*, a cura di M. Camdessus et Al., Laterza, Roma-Bari 2002, pp. 91-106) ha osservato che il problema non sta tanto nel negare l'uso della violenza contro la violenza, ma nella domanda se la guerra sia la forma *giusta* di violenza, anche in termini di efficacia: "Una guerra globale è impossibile, e porterebbe alla sconfitta di tutti". Le armi più efficaci potrebbero allora non essere quelle violente, ma quelle *politiche*: agenzie di controllo, *intelligence* e composizione paradiplomatica dei conflitti. Sul secondo punto, è noto che la Casa Bianca accusi sistematicamente i terroristi di *viltà*. Ma anche questa affermazione va incontro a una sensata obiezione. Si può definire vile colui che, in nome di qualcosa come un ideale, è disposto a sacrificare la propria vita? Probabilmente no, anche se ciò, evidenziando il difetto dell'improprietà della definizione, non intende negare che l'autore del fatto si sia macchiato di un crimine importante. Cardini rilancia, dicendo che coloro che parlano di *viltà* dovrebbero fare i conti con le proprie azioni di guerra, a partire dai bombardamenti nel Golfo Persico e in Afghanistan, eseguiti con l'assoluta certezza di non essere raggiunti dalle armi difensive nemiche. Niente quindi che abbia a che fare con l'istituzione della violenza sembra essere l'arma più efficace contro *questo* terrorismo.

Riprendo ora il rapporto tra *forza e certezza*: non c'è dubbio che dopo il crollo sovietico, come ha notato Cardini, gli Usa si siano sentiti liberi da condizionamenti: già dal 1989, assumendo il controllo su posizioni di rilievo strategico, come Panama. E introduco il rapporto tra *forza e interesse*: Cardini cita l'esempio delle fabbriche chimiche costruite nel terzo mondo e non in occidente, allo scopo, giustificato dalla promessa di offerta occupazionale locale, di rivendicare vantaggi e profitti, salvo ad attribuire sui locali la responsabilità dei rischi. Questo è il caso dell'esplosione della Union Carbide, causa di più di 15.000 morti.

Mi pare perciò che quando la forza istituzionale si coniuga alla certezza o all'interesse, il rischio della generazione di forme di ingiustizia sia tutt'altro che irrilevante. Alain de Benoist muove analoghi rilievi, partendo dal problema della guerra giusta, osservando che l'argomento americano della 'bontà' come *giustificazione* della guerra a causa di un attacco straniero (afghano) sia difficilmente accettabile come qualcosa di diverso da una prospettiva conflittuale tra il 'bene' e il 'male' (vale anche il contrario: nella retorica fondamentalista, l'Occidente è l'incarnazione di Satana, e il male si ritorce contro chi lo fa). D'altra parte, l' "odio asiatico" anti-americano lamentato da George W. Bush ed enunciato nella massima 'siamo troppo buoni, per questo ci odiano', appare poco incline al ragionevole e al razionale, anche ammettendo che il coro della *middle class* americana parli

davvero degli Usa come dell'unico paese della libertà e dei diritti, e sia poco o per nulla informata – come sembra – del fatto che tale paese abbia finanziato dittature come quelle dei vari Noriega, Marcos, Pinochet, Mobutu, etc. De Benoist sottolinea il ruolo di *globocop* degli Usa, cioè di 'gendarme planetario': di chi rivendica il *diritto naturale* di fare guerra in qualsiasi punto del mondo per difendere i propri interessi legittimi e i propri (ma anche quelli altrui) diritti di libertà. In nome e a tutela dei diritti umani, gli Usa hanno attaccato Nicaragua, El Salvador, Panama, Libia, Sudan, Afghanistan, Jugoslavia, Iraq. E ancora: gli Usa danno 5 miliardi l'anno in aiuti economici e militari a Israele, uno stato che nei confronti della Palestina viene visto in tutto il Medio Oriente come autore di grandi ingiustizie. Tali argomenti, secondo de Benoist (*11 settembre 2001*, trad. di F. Matteoni, in *La paura e l'arroganza*, cit., p. 69-70) non dovrebbero stupire nessuno del fatto che molti musulmani non siano rimasti indifferenti, ma anzi abbiano espresso consensi nei confronti dei sostenitori di al-Qā'ida. Credo però di non riuscire a non provare stupore. La violenza difficilmente lascia indifferenti, e nessun tipo di terrorismo – specie quello tecnologico – andrebbe mai eticamente giustificato. Comprendere le cause non equivale a legittimare, ammette de Benoist. E non chiarire, non spiegare, non descrivere significherebbe sicuramente non aprire alcuno spazio critico nei confronti di un fenomeno così ingombrante. Tornando al problema della *metamorfosi* del terrorismo: de Benoist sottolinea che dopo la seconda guerra mondiale sono innegabili due elementi di *discontinuità* con il passato. Innanzitutto, la distinzione tra 'civili' e 'militari', dovuta alla indistinzione tra bersaglio militare e bersaglio civile (si pensi al fenomeno del bombardamento aereo che ha sostituito lo scontro frontale con la pioggia di fuoco). E poi, la comparsa di movimenti di resistenza in tutta Europa, dichiarati come 'partigiani' portatori di movimenti di liberazione, ma qualificati dalle autorità politiche interne come 'terroristi'.

Espongo adesso alcune considerazioni a partire dal problema racchiuso nel secondo interrogativo posto da Cardini, e cioè se sia lecito parlare ancora di terrorismo come di una reazione a qualche forma di ingiustizia. Ho già avanzato l'ipotesi, che adesso qui riprendo, secondo cui in molti casi il terrorista fa appello a situazioni di *ingiustizia* politica. Judith Shklar (op. cit., p. 118) aveva acutamente osservato che "la rivendicazione terroristica del diritto alla ritorsione, per quanto insostenibile, non è del tutto aberrante". Si è visto che, in certi casi, è realmente così. Ma adesso mi chiedo: è possibile affermare che vi siano forme *legittime* di terrorismo? Si può distinguere, come suggerisce de Benoist (senza prendere una precisa posizione), tra 'terrorismo buono' e 'terrorismo cattivo'? Credo di no, per la seguente ragione: se è vero che il terrorista agisce in base a pretese violazioni di giustizia politica, non è molto chiaro chi, a parte l'autorità politica legittima, dovrebbe essere in grado di giudicare.

Questa argomentazione potrebbe apparire banale, o troppo analitica. Ma mi sembra filosoficamente sostenibile. Si potrebbe dire che l'opinione pubblica (interna) esprima un ruolo di 'osservatore interessato' e sicuramente qualificato ad emettere giudizi politici riflessivi: ma l'osservatore non possiede quasi mai notizie di prima mano; si potrebbe pensare che le informazioni di cui è in possesso vengano spesso fornite (manipolate, alterate, sezionate) da media controllati dalle istituzioni. Appare davvero difficile, anche per questo motivo, ammettere che la formazione di una coscienza critica su quanto avviene fuori delle porte di casa nostra sia un'operazione imparziale e immunizzata da scelte politiche altrui. Ma potrebbe valere l'inverso, accogliendo la raffinata interpretazione di Jean Baudrillard, secondo cui la manipolazione delle masse da parte del potere politico attraverso i *media* è un'*illusione ingenua*. Sarebbero proprio le masse, tramite i *media*, a inibire l'esercizio del potere: "Laddove esso crede di manovrarle, le masse impongono la loro strategia clandestina di neutralizzazione e di destabilizzazione. Anche se le due ipotesi sono valide simultaneamente, si tratta in ogni caso della fine della Ragione mediale, della fine della Ragione politica" (*Il delitto perfetto. La televisione ha ucciso la realtà?*, trad. it. di G. Piana, Cortina, Milano 2002<sup>2</sup>, pp. 77-78). Nella filosofia della tecnica di Baudrillard, la comunicazione in tempo reale ha sostituito la *cosa* con la sua *immagine*, e in un mondo dove tutto è ridotto a informazione, niente sarebbe più in grado di informare. Le immagini non sono oggettive né universalizzanti: come ha efficacemente sostenuto Giovanni Sartori (*Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna 1995<sup>3</sup>; *Homo videns*, Laterza, Roma-Bari 1999<sup>2</sup>), esse non parlano da sole, sono lo strumento locale del video-potere.

Come nel film più politico del regista canadese David Cronenberg, *The Dead Zone*, le immagini sono prive di verità e non riflettono più le cose, e il corpo del protagonista sperimenta per la prima volta *funzioni mediali* proprie degli esseri umani, in grado di *conferire verità* ai fatti che esso stesso determina, mostrandosi così in grado di far fronte ai problemi di ridefinizione della politica, sempre meno 'statuale' e sempre più 'massmediale'. Il protagonista, il professore di letteratura Johnny Smith (Christopher Walken), in seguito a un incidente stradale entra in coma. Dopo cinque anni si risveglia. Ben presto capisce – come gli assicura il medico che lo assiste, il dottor Sam Weizak (Herbert Lom) – di essere in possesso di una facoltà ancora non scoperta dagli esseri umani: attraverso il tatto (la stretta della mano) egli è in grado di vedere fatti del passato, del presente, del futuro. Il trauma genera la capacità di generare la realtà: ciò che egli vede è spesso ciò che egli vuole cambiare. La trama descrive subito l'intento di Smith: lottare per la salvezza dell'umanità, sino all'ultimo gesto, il più radicalmente politico. Durante una manifestazione elettorale, casualmente Smith stringe la mano del candidato, il senatore Greg Stillson (Martin Sheen), che promette a tutti sicurezza, welfare e moralità: ma Smith

vede che questi, diventato presidente degli Stati Uniti, forzando il volere dello stato maggiore bombarderà senza motivo la Russia con armi nucleari, col proposito di distruggerla. A questo punto, egli *decide* di uccidere Stillson. Durante un comizio di Stillson, Smith – nascostosi sul tetto – spara, ma manca il bersaglio. Stillson si protegge facendosi scudo con un bambino, il figlio dell'ex fidanzata di Smith, Sarah Bracknell (Brooke Adams), che durante il coma del compagno si è sposata con un altro. Nel frattempo, le guardie del corpo di Stillson colpiscono Smith, che cade dal tetto rovinando sulla platea. Stillson a questo punto si scaglia su Smith: quest'ultimo gli prende la mano e, guardandolo negli occhi, ha un'ultima visione: la copertina di *Newsweek*, intitolata *How Big Business is Changing Politics*, che ritrae Stillson mentre si fa scudo col bambino; e Stillson che, politicamente senza futuro, si uccide.

Non voglio entrare nel merito della questione (importante, ma qui non centrale) del rapporto tra media e potere politico. Quel che vorrei dire è che, per quanto ne sappiamo, la standardizzazione delle opinioni non è qualcosa di neutrale. Quel che conosciamo sulle azioni terroristiche è quindi, nel migliore dei casi, quel che *possiamo* conoscere, e a tale livello deve fermarsi la nostra valutazione. Rimane il fatto che tali azioni, anche se orientate alla sovversione o alla distruzione, siano *atti* circoscritti da coordinate spazio-temporali: e a meno che queste non portino – come quasi mai accade, a dire il vero – alla creazione di *fatti* dotati di stabilità e di storicità (un nuovo ordine politico o giuridico, ad esempio), non possono essere considerate fatti storicamente accettabili o iscrivibili in processi di legittimazione, ma nemmeno *zone morte* del diritto. È quindi anche un problema di identità, di riconoscimento storico: un singolo atto terroristico *non* è una rivoluzione. Per un principio risalente almeno ad Eschilo, il diritto precedente ha sempre avuto la pretesa di essere giusto e sul suo superamento è sempre gravato il timore dell'ingiustizia. Così Atena, nelle *Eumenidi*, vv. 690-695: “Qui Rispetto e Timore / uguali d'origine, nel giorno e nella notte / tratterranno i cittadini dal commettere ingiustizia, / perché non inaspriscano essi stessi le leggi / con torbidi vortici: chi contamina col fango / l'acqua lucente, non potrà più bere”.

A ragione, l'ultimo Kant (*La metafisica dei costumi*, trad. it. di G. Vidari, riv. da N. Merker, Laterza, Roma-Bari 1999<sup>2</sup>, I, § 49, *Nota generale sugli effetti giuridici derivanti dalla natura della società civile*, A, pp. 153-154), distingueva tra rivoluzione come *atto*, in sé antiggiuridico, e rivoluzione come *fatto*, prodotto storicamente determinato e compiuto: “quando una rivoluzione è riuscita o si è fondata una nuova costituzione, l'illegalità della sua origine e della sua attuazione non possono sciogliere i sudditi dall'obbligo di adattarsi come buoni cittadini al nuovo ordine di cose ed essi non possono rifiutarsi di obbedire onestamente a quell'autorità che attualmente detiene il potere”. E mi pare anche rilevante che la potenza filosofico-politica di questo passo kantiano sia concettualmente ripresa nelle

opere di teoria generale del diritto di Hans Kelsen, almeno in due punti esemplari: “la creazione di una costituzione valida da parte di una rivoluzione o di un colpo di stato” non è “un postulato logico, ma politico” (*Teoria generale del diritto e dello stato*, trad. di S. Cotta e G. Treves, Comunità, Milano 1952, p. 377); “se divengono [...] efficaci le norme generali emanate dall’usurpatore, ci si trova in presenza di una modificazione rivoluzionaria della costituzione e quindi di una legge costituzionale, cioè conforme alla nuova costituzione” (*La dottrina pura del diritto*, trad. di M.G. Losano, Einaudi, Torino 1990<sup>2</sup>, § 35, p. 307).

Ma ciò che potrebbe valere per una rivoluzione come fatto compiuto, non vale mai per un atto terroristico: esso non produce alcun cambiamento in un ordine politico. Certo, è innegabile che il partigiano abbia sempre una sorta di doppia identità: è ‘parte’ per qualcosa, e ‘terrorista’ per qualcos’altro. È parte di un gruppo che spesso esprime un silenzioso consenso (si pensi a Eta, Ira, etc.) su azioni che si ritengono compiute contro stati di ingiustizia e in nome della liberazione da forme di oppressione; ma è sempre qualificato come terrorista, per forza di cose, da parte della legittima autorità politica (dal governo spagnolo o britannico, negli esempi citati). Ma i problemi sorti dopo il caso Wtc si collocano in un differente scenario e implicano questioni di configurazione. Ho detto che ciò che è avvenuto non può essere considerato qualcosa di simile al terrorismo armato di tipo classico: è stato commesso qualcosa senza una ben precisa rivendicazione e senza un obiettivo politico ben preciso. Credo quindi che nessun tipo di ingiustizia possa essere realmente rivendicabile da parte di un siffatto terrorismo. I protagonisti di tale fenomeno non sono ‘partigiani’ nel senso proprio, etimologico, del termine: non si muovono secondo logiche territoriali, ma attaccano dall’esterno i confini da difendere. Inoltre, la distruzione delle torri gemelle appare come qualcosa di più simile a una guerra offensiva che a una forma di resistenza difensiva o a una sorta di semplice terrorismo. Il tecnoterrorismo – lo si chiami anche ‘globale’ – non dipende da una sola persona o da un gruppo ristretto o da un paese: icasticamente, de Benoist scrive che esso non dipende da niente. Ridimensionando la portata di questa affermazione, si potrebbe dire che esso dipende da qualcosa che non è spazialmente localizzabile, e forse nemmeno materializzabile. È probabilmente vero che questo tipo di fenomeno vada al di là delle azioni individuali o controllabili da volontà precise. Ma ne sancisce pure la fine? De Benoist suggerisce di sì, affermando che “il mondo è entrato nell’era delle reti” (op. cit., pp. 76-77). È certo che quello di *rete* sia un concetto perfettamente pertinente a tale fenomeno. Ma credo sia solo un aspetto particolare di un sistema più generale: ci sono reti di informazione, reti di comunicazione, reti di controllo, reti di persecuzione. Ciò che caratterizza il sistema reticolare è l’assenza, o meglio l’azzeramento, del concetto tradizionale di *tempo*. La temporalità era collegata alla trasmissione delle informazioni, ed era direttamente proporzionale alla distanza del sito da

raggiungere. Il sistema reticolare inverte questa circostanza, e si nutre proprio della distanza: più sono lontani i siti, più si rafforza la rete. Non esiste più il centro del mondo, più una polarità referenziale. E non esistendo il centro, non esiste nemmeno la periferia: nel sistema della rete non valgono più le coordinate spazio-temporali. Come ha scritto il ministro della difesa americano Donald Rumsfeld in un editoriale dal tono un po' enfatico (in "The Washington Post", 27.09.2001), si tratta di combattere un avversario che è non un individuo, un gruppo, una religione o un paese, ma "una rete mondiale di organizzazioni terroristiche e di stati che le aiutano". Se nessuna mappa è possibile, tutto diventa impalpabile. Se è così, il sistema della rete tende anche ad annullare ogni tipo di identità, personale e nazionale. E la sovranità nazionale è un concetto che potrebbe andare incontro a un serio indebolimento, di fronte a soggetti che a distanza di migliaia di chilometri curano interessi economici e politici convergenti.

Un'altra questione filosoficamente rilevante è se le reti tecnoterroristiche siano definibili come 'entità politiche'. Credo che – nonostante i requisiti impolitici dell'invisibilità e dell'apparente non-identità – sarebbe rischioso e poco produttivo considerare questi fenomeni come *estranei* alla politica. L'indeterminatezza e la non dichiarazione di guerra è certo il tratto determinante del c.d. 'nemico globale': ma se si ha a che fare con dei nemici senza volto e senza nome, come sottolinea de Benoist, occorre dare loro un volto e un nome. Occorre, in altre parole, nonostante la novità e la rottura con la tradizione, che tali fenomeni vengano iscritti, a pieno titolo, nelle categorie politiche. È comprensibile, quindi, che all'indomani dell'attacco al Wtc, il 60% degli americani volesse una vendetta rapida ed efficace. Judith Shklar nota come "in un'epoca di stati-nazione come la nostra, i cittadini di uno stato aggressore in qualche misura condividono la colpa criminale del proprio governo" (op. cit., p. 118). Qualcuno da colpire, e in fretta: con un'emergenza che sembra aver voluto giustificare, anche *eticamente*, la violazione del diritto internazionale: come ha scritto con sorprendente attualità Sigmund Freud (*Considerazioni attuali sulla guerra e la morte*, trad. di C.L. Musatti, in S. Freud – A. Einstein, *Perché la guerra?*, Bollati Boringhieri, Torino 2001, rist., p. 21 s.): "Lo stato in guerra ritiene per sé lecite ingiustizie e violenze che disonorerebbero il singolo privato. [...] Lo stato richiede ai suoi cittadini la massima obbedienza e il massimo sacrificio, ma li tratta poi da minorenni"; la guerra amplifica la capacità dello stato di interdire "al singolo l'uso dell'ingiustizia, non perché intenda sopprimerla, ma solo perché vuole monopolizzarla"; lo stato "scioglie ogni convenzione e trattato stipulato con altri stati, e non teme di confessare la propria rapacità e cupidigia di potenza: e il cittadino è tenuto ad approvare ciò in nome del patriottismo".

È ormai diventato un classico, sebbene un classico della letteratura politica d'appendice, il discorso di Bush alla nazione la sera dell'11 settembre. Caratterizzato da un linguaggio politico tipico di uno stato in

guerra, intriso di giustificazioni di tipo etico e dal tono mistico: il presidente parla di attentato “al faro più luminoso della libertà” compiuto dal “Male”; si fa leva sull’ “amore per il prossimo”; invoca il Salmo 23 del Vecchio Testamento (“se dovessi camminare in una valle oscura, non temerei alcun male, perché tu sei con me”); si appella alla “Giustizia” e alla “Pace”; promette: “continueremo a difendere la libertà e tutto ciò che è Buono e Giusto in questo mondo”; e ribadisce: “questa lotta del Bene contro il Male sarà titanica, ma il bene trionferà”.

È probabile che se gli Usa non avessero potuto fare leva sulla loro posizione egemonica di superpotenza mondiale, non avrebbero violato le norme del diritto internazionale. È un problema importante di relazioni internazionali, ma non è qui decisivo. Ciò che invece di questo esempio può essere utile, è il fatto che contro fenomeni così estesi occorrerebbe intervenire sulle cause, non sulle conseguenze. E per intervenire sulle cause, occorre domandarsi *chi* è il nemico. Se il nemico è uno stato, un popolo, un paese ben preciso, allora la guerra potrebbe essere un rimedio rapido ed efficace contro un obiettivo ben mirato; ma se il nemico non è un'entità ma un concetto, cioè la logica della conquista economica e della mercificazione delle relazioni sociali, non serve rispondere al fuoco con il fuoco; sarebbe come sparare a caso, con la conseguenza di produrre ancora nuove ingiustizie. A ciò si può aggiungere, come ha osservato Salvatore Veca (*La bellezza e gli oppressi. Dieci lezioni sull'idea di giustizia*, Feltrinelli, Milano 2002, p. 163) che la lotta al terrorismo degli Usa ha rapidamente trasformato la strategia americana delle relazioni internazionali da un arrogante isolazionismo a un altrettanto arrogante strategia dell'inclusività (che non implica l'apertura), cercando alleanze e consensi con paesi come Russia e Cina.

Si è così fatto, potrei dire, un uso politico un po' retorico del consenso per intersezione riguardante il dovere di combattere il male in nome della libertà. Dopo l'11 settembre, Putin consente a Bush di utilizzare lo spazio aereo russo facilitando alle flotte aeree americane l'accesso in Afghanistan e aprendo soprattutto la strada verso una conclusione positiva della missione Usa. A Putin interessava tanto quanto a Bush sconfiggere al-Qā'ida, ma per una ragione decisiva differente da quella ufficiale americana (l'attacco al Wtc): il finanziamento e l'armamento della ribellione cecena da parte del terrorismo islamico. Tuttavia, gli Usa hanno parzialmente fallito il loro obiettivo dichiarato. Hanno bombardato basi militari afgane e occupato l'Iraq, ma non hanno catturato Usāma ibn Lādin, né arrestato il terrorismo (si pensi ai fatti verificatisi in Indonesia, Filippine, Russia, Iraq, etc.).

Gli scopi *ufficialmente* dichiarati dai vari terrorismi sono tutti rivendicazioni variamente nazionalistiche, rivendicazioni di diritti di popoli oppressi da stati che non hanno permesso loro il diritto ad autodeterminarsi. Se così fosse, avremmo una situazione di questo tipo: a ciascuno il suo, a ciascun popolo il proprio stato oppressore (ai ceceni la Russia, ai palestinesi

Israele, a certi musulmani gli Usa). In ogni caso, si tratta di una situazione da cui non si esce più: l'ingiustizia del terrore viene ripagata dall'ingiustizia della guerra. È chiaro che non è più un problema morale, ma di sensato realismo: non serve più rispondere al terrore con gli eserciti. Non sarà ingiusto, anche dal punto di vista dell'ultimo Rawls, quello che ne *Il diritto dei popoli* (trad. di G. Ferranti e P. Palmieriello, Comunità, Milano 2001) analizza le condizioni di praticabilità dei 'popoli liberali' in armi contro gli 'stati fuorilegge', ma è probabilmente inefficace.

Vorrei ancora insistere su questo punto, ricordando il ragionamento di Noam Chomsky. Il linguista americano, che senza tregua ha negli ultimi anni preso posizione nel dibattito filosofico su problemi di giustizia e politica internazionale, muovendo dal fatto del crollo del Wtc, afferma due cose: 1) l'evento dell'11 settembre è forse la maggiore perdita simultanea di vite umane della storia, guerre escluse (Chomsky parla di guerre dichiarate); 2) occorre abituarsi a pensare che tali eventi non sono irripetibili. Nonostante la partecipazione spesso animosa che caratterizza i suoi ultimi scritti, Chomsky non vuole fare del giustificazionismo anti-americano spicciolo. La sua posizione considera criticamente alcuni fatti. Si tratta di alcune situazioni di ingiustizia che hanno preceduto e seguito l'evento. Situazione precedente: l'Afghanistan versa in una situazione di spaventosa carestia, e il Pakistan invia convogli di cibo e generi di prima necessità alla popolazione. Situazione successiva: il 16 settembre 2001 gli americani impongono al Pakistan di sospendere gli aiuti. I paesi occidentali liberali non reagiscono di fronte a ciò. Nello stesso tempo, la Casa Bianca non intende negoziare sulle proposte afgane riguardanti la consegna di Usāma ibn Lādin, affermando che essa avrebbe accettato solo una distruzione incondizionata. Gli esecutori, sostiene Chomsky – supponendo che si sia trattato della rete del miliardario musulmano saudita –, erano ben conosciuti dalla Cia e da Zbigniew Brzeziński, segretario alla sicurezza nazionale durante la presidenza Carter, che ne hanno incoraggiato la nascita. Con dure parole, Chomsky osserva che la conservazione dell'egemonia politica non permette invasioni di territorio: "In questi ultimi due secoli, noi americani abbiamo scacciato o sterminato popolazioni di indios – milioni di persone –, conquistato la metà del Messico, saccheggiato le regioni dei Caraibi e dell'America centrale, invaso Haiti e le Filippine, uccidendo in quest'ultima occasione anche 100.000 filippini. Poi, dopo la seconda guerra mondiale, abbiamo esteso il nostro dominio sul mondo [...]. Ma quasi sempre eravamo noi a uccidere e il combattimento avveniva al di fuori del nostro territorio nazionale". Qualunque politica egemonica non può che tutelare la conservazione del territorio interno, e fare leva sull'uso della propria forza. È in casi come questi che il diritto internazionale rivela tutta la sua debolezza. Chomsky cita il ben noto caso del Nicaragua, cui la guerra mossagli dagli Usa causò 57.000 vittime e la rovina di un intero paese. Il Nicaragua reagì appellandosi alla Corte internazionale di giustizia, che in

data 27.6.1986, decise condannando l'uso illegale della forza da parte degli americani, che avevano minato i porti del Nicaragua. Il fatto che gli Usa abbiano ignorato la decisione ed esplicitamente dichiarato di non riconoscere la giurisdizione della Corte, dimostrerebbe per Noam Chomsky (*Terrorismo: l'arma dei potenti*, in *La paura e l'arroganza*, cit., p. 112) che gli Usa sono a tutt'oggi l'unico stato condannato dalla Corte internazionale di giustizia che abbia ignorato una risoluzione che imponeva il rispetto del diritto internazionale.

Mi pare non possa esservi dubbio sul fatto che l'idea di un mondo dominato con la forza e dalla violenza sia una forma di ingiustizia contraria a qualunque buona filosofia politica. Ma questo mostrerebbe anche che il terrorismo *funziona*, da qualunque parte esso provenga. Ma funziona solo a uno scopo: quello di generare violenza da violenza. Questa è la tesi di Chomsky: se la violenza è l'arma del dominio, il terrorismo è l'arma dei potenti: “quando si sostiene il contrario, ciò avviene unicamente perché i potenti controllano anche gli apparati ideologici e culturali che consentono di far passare il terrore per qualcosa di diverso. Uno dei mezzi più correnti di cui dispongono per ottenere tale risultato consiste nel far scomparire la memoria degli avvenimenti di disturbo; in tal modo, nessuno se ne ricorda” (*ibid.*).

Un punto mi sembra quindi da sottolineare: per combattere il terrorismo è necessario ridurre, non aumentare, il livello di terrore. D'altra parte, se ci accostiamo a un fenomeno come quello del terrorismo di oggi, dalle più note e tristi vicende in Iraq a quelle meno note ma non meno tristi in numerose altre parti del mondo, mi pare utile tentare di raccogliere alcuni tratti salienti, che presentano indubbi caratteri di novità e originalità: ma ritengo anche sensato non affrontare drasticamente la questione, quasi fossimo abbagliati da un *monstruum* politico o preda di un evento incontrollabile e inconoscibile. Conoscere è anche lo sforzo di nominare, di semplificare e di porre problemi: porre ipotesi, scenari possibili, dati di analisi. Formulare domande e tentare risposte. È quindi possibile che il fatto del terrorismo, rispetto ai decenni passati, presenti delle novità e dei cambiamenti: e credo sia più sensato parlare di metamorfosi che di rottura. Ha ragione Veca (*L'11 settembre, la discussione pubblica e la responsabilità intellettuale*, “Iride”, 35, 2002, p. 5) quando osserva che occorre evitare di cadere nella “trappola del riduzionismo”, e cioè in quel tipo di risposte intellettuali basate sia sulla “percezione della radicale discontinuità del mondo mutato”, sia in quelle prospettive che suggeriscono delle spiegazioni “in termini di filosofia della storia”. Gli esiti di questi schemi sembrano condurre a ipotesi sterili, infarcite di intellettualismi, *come se* la filosofia possedesse il dono di fornire l'ultima parola. Si è parlato da un lato di fine della storia e di filosofia della storia: che è, come dire, da un lato *la fine*, dall'altro *il fine* della storia (*ibid.*). Entrambe le prospettive, secondo Veca, abusano di riduzionismo e si sbarazzano troppo facilmente di

quel grado di incertezza che invece dovrebbe previamente assistere ogni tentativo di risposta filosofica attorno a problemi politici di questo genere.

Se ho parlato di una sorta di metamorfosi in atto che caratterizza il fenomeno del terrorismo, è perché questa è parte di una più grande trasformazione di alcune categorie politiche, prima fra tutte quella della sovranità e del suo esercizio: il concetto di sovranità, come occorre ancora ribadire, si sa allontanando sempre di più da un tipo 'statuale'/'nazionale' verso un tipo ancora non bene identificato di sovranità, sicuramente non locale, transnazionale e quindi anche 'reticolare'. Questo è un motivo in più per favorire una risposta non bellica al fenomeno del terrorismo c.d. 'globale'.

Daniilo Zolo si chiede se è proprio vero che dopo l'11 settembre il mondo sia *radicalmente* cambiato (*Violenza e non-violenza dopo l'11 settembre*, "Iride", 35, 2001, p. 14 ss.; *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli, Milano 2002<sup>2</sup>, pp. 132-138). Non c'è dubbio che nuovi elementi e nuovi punti difficilmente focalizzabili si siano aggiunti a un quadro politico già molto complesso – ma è certo, secondo Zolo, che la guerra in Afghanistan abbia legittimato una parte del mondo a intraprendere un *bellum iustum* contro *l'asse del male*, a prescindere dalle norme dei trattati di diritto internazionale e in una situazione di "altissima potenzialità conflittuale", in cui – avvertiva con spirito prognostico – "verrà attaccato sicuramente anche l'Iraq" (*ibid.*).

Ed è infatti noto cosa è avvenuto il 26 settembre 2002: caccia F-18 americani e inglesi hanno bombardato l'aeroporto civile iracheno di Bassora. L'Iraq ha denunciato il fatto parlando di "attacco terroristico", accusando gli americani di aver preso di mira bersagli civili. Jimmy Carter, ex presidente democratico, ha osservato che un attacco senza il sostegno delle Nazioni Unite si sarebbe rivelato un tragico errore per il paese americano e per la pace nell'area mediorientale. Nel frattempo, il Pentagono aveva predisposto l'addestramento di un migliaio di "oppositori" iracheni, mercenari interni di supporto in vista di un futuro attacco anglo-americano in Iraq, e fatto sapere che, *qualunque cosa avrebbe deciso l'Onu*, forze militari americane avrebbero attaccato l'Iraq per occuparlo. Mi sembra di poter quindi condividere l'atteggiamento realistico di Zolo, secondo cui i mezzi bellici e antiterroristici adottati dagli Usa vanno *al di là* di una lotta contro il terrorismo c.d. globale, mostrando anzi come non sia questo l'obiettivo degli americani, quanto piuttosto il consolidamento di un primato e di una egemonia politica planetaria fondati sul diritto unilaterale di usare la forza, come ha icasticamente sostenuto Chomsky. Tristemente ma verosimilmente, Zolo attestava il fallimento del progetto politico pacifista tanto auspicato da Kant e poi differentemente ripreso da Kelsen e dall'ultimo Habermas (*L'Occidente diviso*, trad. di M. Carpitella, Laterza, Roma-Bari 2005); e in effetti, l'indebolimento delle istituzioni internazionali, nel quale tanta parte ha l'atteggiamento politico degli Usa,

pare confermare questo punto, aprendo per di più lo scenario verso *nuove forme* di ingiustizia politica: prima fra tutte, quella del dominio, forma nuova dopo la caduta del bipolarismo, ma già prognosticata da Kant come lato negativo della *Weltrepublik* kantiana, quello oscuro e onnivoro della *monarchia universalis*, forse destinato più a perire che imperare: “Se si considera la storia di questi stati semplicemente come il fenomeno delle disposizioni interne dell’umanità, a noi in massima parte nascoste, si può scorgere un certo procedere meccanico della natura verso quei fini che non sono fini loro propri (dei popoli) ma della natura. Quando può sperare di sottomettere uno stato vicino, ogni stato tende a ingrandirsi assoggettandolo, cioè tende a una monarchia universale, a una costituzione in cui ogni libertà non potrebbe non scomparire e con essa (di conseguenza) dovrebbero scomparire anche la virtù, il gusto e la scienza. Ma questo stato mostruoso (nel quale a poco a poco le leggi perdono la loro forza), dopo aver inghiottito tutti gli stati confinanti, si disgrega alla fine da se stesso e si smembra, a causa di insurrezioni e di discordie, in molti stati minori ciascuno dei quali, in luogo di tendere ad una confederazione di stati, ricomincia il gioco di prima senza mai mettere fine alla guerra” (*La religione nei limiti della semplice ragione*, in I. Kant, *Scritti morali*, a cura di P. Chiodi, Utet, Torino 1995, rist., III, p. 354, ann.).

È vero che la formula *peace through law* – ricordata da Zolo, rievocando il titolo di un bel libro di Kelsen – si rivela sempre di più una sorta di sogno della ragione, un programma gracile sul piano dell’effettività spesso brutale delle relazioni internazionali: un’effettività controllata dall’affermazione di grandi interessi economici e societari, più che di sovranità statuali. Non so quanto, di fronte a ciò, potrebbe rivelarsi proficua l’augurabile adozione di metodologie non-violente (come quelle esposte nel ‘pacifismo debole’ proposto da Zolo); è certo però che la guerra genera altra guerra, il terrorismo il contro-terrorismo, la violenza nuova violenza. Non so se la non-violenza potrebbe davvero essere il positivo argine contro il negativo assoluto rappresentato dall’arrogante fame del dominio. Zolo invoca correttamente i valori della tolleranza, del rispetto delle differenze e dell’alterità. Anche se tutto ciò sembra essere più che mai appeso a un filo e consegnato alla speranza di pochi, la *dignità* è un elemento irriducibile della persona, e nessuna prospettiva riduzionistica dovrebbe dimenticarlo.

3. – L’affermazione dell’autorità politica, pertanto, non dovrebbe mai essere un fine giustificato da qualsiasi mezzo o pretesto (come ad esempio nel caso della pena capitale): l’affermazione in tal modo diventa dominio. La morale giuridica e politica ‘europea’ (aggettivo inteso dal punto di vista dell’*origo* filosofico-culturale, non geografico-politica: potremmo anche dire moderna, liberale, democratica) considera la guerra e le forme politiche d’inflizione della morte strumenti inumani del diritto e usi non etici della politica. Non mi sembra possibile, in definitiva, rinunciare al nesso tra etica

e politica. Rinunciare alla pretesa che il diritto – anche quando diventa strumento di lotta contro la violenza – *possa* essere più umano e la politica più giusta significa, né più né meno, rinunciare all’etica e fare posto all’ingiustizia: assumere questa consapevolezza ha un che di pericoloso.

Contro questo pericolo, occorre abbandonare l’idea di una necessaria giustificazione pragmatica dei mezzi rispetto agli scopi, e meditare sul paradigma kantiano della sapienza politica, che in appendice allo scritto sulla pace perpetua opponeva a quello della ‘prudenza politica’. L’opposizione gli permetteva di distinguere la figura del ‘politico morale’ da quella del ‘moralista politico’, proprio per comprendere il rapporto tra *norma etica e agire politico* (*Per la pace perpetua. Un progetto filosofico di Immanuel Kant*, trad. di F. Gonnelli, *Appendice, I*, in *I. Kant, Scritti di storia, politica e diritto*, Laterza, Roma-Bari 1999<sup>2</sup>). Per Kant, tale rapporto è necessario: perciò ha senso scindere il ‘politico morale’, «ossia qualcuno che intenda i principi della prudenza politica in modo che possano coesistere con la morale», dal ‘moralista politico’, colui «che si foggia una morale così come il vantaggio dell’uomo di Stato la trova conveniente» (*ivi*, p. 190). In politica, quindi, la norma della moralità dovrebbe essere usata nel rispetto del carattere *disinteressato* del valore morale. Anche nella veste istituzionale, il compito del politico non dovrebbe mai abdicare alla realizzazione della *dignità* della persona, innanzitutto attraverso il consolidamento del nesso promosso da Kant tra etica e azione: la tutela della dignità è presente nella dimensione reale, interpersonale, degli individui intesi come agenti morali, e si compie attraverso gli atti, cioè quei valori che costituiscono la tensione dell’agire umano. Anche per questo, mi pare, la dimensione dell’agente morale come portatore di rispetto si pone oltre la prospettiva utilitaristica dell’interesse.

Per ulteriori approfondimenti, si rinvia ai seguenti testi:

ROBERT CASTEL, *L’insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, trad. di M. Galzigna e M. Mapelli, Einaudi, Torino 2004;

MICHAEL IGNATIEFF, *Il male minore. L’etica politica nell’era del terrorismo globale*, trad. di G.B. Andornino, Vita e Pensiero, Milano 2006;

WOLFGANG SOFSKY, *Rischio e sicurezza*, trad. di U. Gandini, Einaudi, Torino 2005.

Appendice 1

**Counterterrorism and its Support in the Italian Legal code**

**Fabrizio Sciacca (\*)**

**\*Vedi anche: Jochen Bittner – Michael Mönninger,  
Fabrizio Sciacca – Jürgen Krönig – Reiner Luyken (Mitarbeit),  
*Europa rüstet auf*, in: „DIE ZEIT“, 37 (2005), p. 10.**

1. The definition of "terrorism" and its support in the Italian law
2. Immigration / extradition law
3. Detention powers against terrorism suspects
4. Money laundering (concerning the financing of terrorism)
5. Surveillance powers (telephone, emails, bank accounts) for secret services and police
6. Video surveillance of public places (CCTV). Identity cards/ Passports. Biometrics

### **1. The definition of ‘terrorism’ and its support in the Italian law**

The Italian l. [l.= legge, ‘Gesetz’] n. 481/2001, immediately following the 11.09.2001, has substantially modified the definition of the crime of ‘terrorism’ in the Italian criminal code (article 270-*bis*): from “association with aim of terrorism and subversion of democratic order” to “association with aim of (*also international*) terrorism or of subversion of democratic order”. It follows: a) a new case of crime (the international terrorism); b) an increasing of the custodial sentences for the *participation* to the crime; c) the aim of terrorism also occurs when more violent acts are directed against a foreign country or an international organization; d) the confiscation of things used for the commission of the crime or things that are the price, the result, the profit or the tool of the same crime.

The same l. n. 481/2001 has also strengthened article 307 of the Criminal Code (“banda armata”), including giving food and refuge as new forms of felonious assistance to the participants: giving hospitality, means of transport and communication. The P.M. (“pubblico ministero”: the prosecutor) has more powers during his research of the proofs, in reference to crimes committed with aim of terrorism (“finalità di terrorismo”).

### **2. Immigration Law**

In Italy there are about 2.5 million legal immigrants, 1/3 of whom came from Eastern Europe; there are also 500.000 illegal aliens resident in the country and large numbers of immigrants continue to arrive also from the Middle East and China. The majority of illegal immigrants were denied entry at the border. The law does not set minimum wages.

Expulsions of immigrants: maybe also as an effect of the increasing threat of Islamist terrorism, the Sezione civile della Corte di Cassazione (the Italian High Court of Justice for private law: sentenza n. 1671/2005) decided that [not only single, but also] multiple expulsion of aliens immigrants are possible, if caught by police under irregular position or

irregular situation (illegal resident). For the Court, this judgement does not clash with art. 4 IV Prot. CEDU, that provides for the prohibition of multiple expulsions, *when* an irregular position or situation has been checked.

The recent l. 31.07.2005 n. 155 (“*misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*”) gives the Home Secretary (Ministro degli interni) and *sub delega* the Prefect the power to expel aliens in order to prevent terrorism, when their stay in Italy is considered dangerous (article 3).

### **3. Extradition Law**

The Sezione penale della Corte di Cassazione (the Italian High Court of Justice for criminal law), sentenza n. 5708/2005, has recently reasserted the general principle that extradition is not achievable if the demanding country proceeds on the basis of a law (*Gesetz*) subsequent the commission of the crime (vedi: *Appendice 3*).

This is coherent with what the IV Sezione Corte d’Appello di Roma on aug. 17<sup>th</sup> made with the Ethiopian Hamdi Issac, suspected terrorist in the failed attack of July 21<sup>st</sup> in London and to be extradited.

It must be said that according to the European arrest warrant (European Council 2002/584/GAI), recently in force in the Italian law (l.ge n. 69/2005), also in Italy the principle of double charge is not valid for 32 crime cases, among them terrorism:

“ART. 8.  
(*Consegna obbligatoria*).

1. Si fa luogo alla consegna in base al mandato d’arresto europeo, indipendentemente dalla doppia incriminazione, per i fatti seguenti, sempre che, escluse le eventuali aggravanti, il massimo della pena o della misura di sicurezza privativa della libertà personale sia pari o superiore a tre anni:

- a) partecipare ad una associazione di tre o più persone finalizzata alla commissione di più delitti;
- b) compiere atti di minaccia contro la pubblica incolumità ovvero di violenza su persone o cose a danno di uno Stato, di una istituzione od organismo internazionale, al fine di sovvertire l’ordine costituzionale di uno Stato ovvero distruggere o indebolire le strutture politiche, economiche o sociali nazionali o sovranazionali;
- c) costringere o indurre una o più persone, mediante violenza, minaccia, inganno o abuso di autorità, a fare ingresso o a soggiornare o a uscire dal territorio di uno Stato, o a trasferirsi all’interno dello stesso, al fine di sottoporla a schiavitù o al lavoro forzato o all’accontaggio o allo

sfruttamento di prestazioni sessuali;

*d)* indurre alla prostituzione ovvero compiere atti diretti al favoreggiamento o allo sfruttamento sessuale di un bambino; compiere atti diretti allo sfruttamento di una persona di età infantile al fine di produrre, con qualsiasi mezzo, materiale pornografico; fare commercio, distribuire, divulgare o pubblicizzare materiale pornografico in cui è riprodotto un minore;

*e)* vendere, offrire, cedere, distribuire, commerciare, acquistare, trasportare, esportare, importare o procurare ad altri sostanze che, secondo le legislazioni vigenti nei Paesi europei, sono considerate stupefacenti o psicotrope;

*f)* commerciare, acquistare, trasportare, esportare o importare armi, munizioni ed esplosivi in violazione della legislazione vigente;

*g)* ricevere, accettare la promessa, dare o promettere denaro o altra utilità in relazione al compimento o al mancato compimento di un atto inerente ad un pubblico ufficio;

*h)* compiere qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa all'utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi ovvero la diminuzione illegittima di risorse iscritte nel bilancio di uno Stato o nel bilancio generale delle Comunità europee o nei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; compiere qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi; compiere le medesime azioni od omissioni a danno di un privato, di una persona giuridica o di un ente pubblico;

*i)* sostituire o trasferire denaro, beni o altre utilità provenienti da reato, ovvero compiere in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza illecita;

*l)* contraffare monete nazionali o straniere, aventi corso legale nello Stato o fuori di esso o alterarle in qualsiasi modo dando l'apparenza di un valore superiore;

*m)* commettere, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto o di arrecare ad altri un danno, un fatto diretto a introdursi o a mantenersi abusivamente in un sistema informatico o telematico protetto da misure di sicurezza ovvero danneggiare o distruggere sistemi informatici o telematici, dati, informazioni o programmi in essi contenuti o a essi pertinenti;

*n)* mettere in pericolo l'ambiente mediante lo scarico non autorizzato di idrocarburi, oli usati o fanghi derivanti dalla depurazione delle acque, l'emissione di sostanze pericolose nell'atmosfera, sul suolo o in acqua, il trattamento, il trasporto, il deposito, l'eliminazione di rifiuti pericolosi, lo scarico di rifiuti nel suolo o nelle acque e la gestione abusiva di una discarica; possedere, catturare e commerciare specie animali e vegetali

protette;

*o)* compiere, al fine di trarne profitto, atti diretti a procurare l'ingresso illegale nel territorio di uno Stato di una persona che non è cittadina o non ha titolo di residenza permanente;

*p)* cagionare volontariamente la morte di un uomo o lesioni personali della medesima gravità di quelle previste dall'articolo 583 del codice penale;

*q)* procurare illecitamente e per scopo di lucro un organo o un tessuto umano ovvero farne comunque commercio;

*r)* privare una persona della libertà personale o tenerla in proprio potere minacciando di ucciderla, di ferirla o di continuare a tenerla sequestrata al fine di costringere un terzo, sia questi uno Stato, una organizzazione internazionale tra più governi, una persona fisica o giuridica o una collettività di persone fisiche, a compiere un qualsiasi atto o ad astenersene, subordinando la liberazione della persona sequestrata a tale azione od omissione;

*s)* incitare pubblicamente alla violenza, come manifestazione di odio razziale nei confronti di un gruppo di persone, o di un membro di un tale gruppo, a causa del colore della pelle, della razza, della religione professata, ovvero dell'origine nazionale o etnica; esaltare, per razzismo o xenofobia, i crimini contro l'umanità;

*t)* impossessarsi della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, al fine di trarne profitto per sé o per altri, facendo uso delle armi o a seguito dell'attività di un gruppo organizzato;

*u)* operare traffico illecito di beni culturali, compresi gli oggetti di antiquariato e le opere d'arte;

*v)* indurre taluno in errore, con artifici o raggiri, procurando a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno;

*z)* richiedere con minacce, uso della forza o qualsiasi altra forma di intimidazione, beni o promesse o la firma di qualsiasi documento che contenga o determini un obbligo, un'alienazione o una quietanza;

*aa)* imitare o duplicare abusivamente prodotti commerciali, al fine di trarne profitto;

*bb)* falsificare atti amministrativi e operare traffico di documenti falsi;

*cc)* falsificare mezzi di pagamento;

*dd)* operare traffico illecito di sostanze ormonali e di altri fattori della crescita;

*ee)* operare traffico illecito di materie nucleari e radioattive;

*ff)* acquistare, ricevere od occultare veicoli rubati, o comunque collaborare nel farli acquistare, ricevere od occultare, al fine di procurare a sé o ad altri un profitto;

*gg)* costringere taluno a compiere o subire atti sessuali con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità;

*hh)* cagionare un incendio dal quale deriva pericolo per l'incolumità pubblica;

*ii*) commettere reati che rientrano nella competenza giurisdizionale della Corte penale internazionale;  
*ll*) impossessarsi di una nave o di un aereo;  
*mm*) provocare illegalmente e intenzionalmente danni ingenti a strutture statali, altre strutture pubbliche, sistemi di trasporto pubblico o altre infrastrutture, che comportano o possono comportare una notevole perdita economica.

2. L'autorità giudiziaria italiana accerta quale sia la definizione dei reati per i quali è richiesta la consegna, secondo la legge dello Stato membro di emissione, e se la stessa corrisponda alle fattispecie di cui al comma 1.

3. Se il fatto non è previsto come reato dalla legge italiana, non si dà luogo alla consegna del cittadino italiano se risulta che lo stesso non era a conoscenza, senza propria colpa, della norma penale dello Stato membro di emissione in base alla quale è stato emesso il mandato d'arresto europeo.”

#### **4. Detention powers against terrorism suspects**

The Italian Constitution prohibits arbitrary arrest and detention.

Preventive detention can be imposed only as *extrema ratio* if there is clear and convincing evidence of a serious offense (such as crimes related to terrorism, arms, or subversion).

Within 24 hours of a suspect's detention, the examining magistrate must decide whether there is enough evidence to proceed with an arrest. The investigating judge then has 48 hours to confirm the arrest.

Pre-trial detention may last for a maximum of 24 months.

Anyway, lengthy pre-trial detention is a serious problem in Italy.

About 1/3 of pre-trial detainees are awaiting a final sentence.

#### **5. Money laundering (concerning the financing of terrorism)**

L. n. 438/2001 *introduced* in Italy the crime of “illicit financing to associations with aim of *national or international terrorism*”; this crime also concerns the crime of *money laundering* [‘riciclaggio di denaro’].

2002/584/GAI/European Council Decision, in force in Italy: *money laundering*.

**6. Surveillance powers (telephone, emails, bank accounts) for secret services and police. Video surveillance of public places (CCTV). Identity cards/ Passports. Biometrics**

L. n. 155/2005. New powers for prosecutor and police: 1) *forced spittle and hair sample* from suspected terrorists; 2) electronic identity-cards for aliens (modalities has not been set).

Internet-point/café owners must collect users data and identity cards (and photos) since 31.12.2007.

Art. 11 l. 155/2005 provides for electronic permission stay for aliens/not residents [“permesso di soggiorno elettronico”: against self-forgery].

Home Secretary recently said that today there are about 13.246 video surveillance points, with an employing of about 18.000 polizia and carabinieri, and 2500 soldiers spread over 60 Italian cities.

Any relevant measure about biometrics is currently adopted.

Appendice 2

**Parlamento Italiano**

**Legge 31 luglio 2005, n. 155**

**“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale”**

Publicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 177 del 1 agosto 2005

## **Legge di conversione**

### Art. 1.

1. Il decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale, e' convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge.
2. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

### **Testo del decreto-legge coordinato con la legge di conversione**

pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 177 del 1 agosto 2005

(\*) Le modifiche apportate dalla legge di conversione sono stampate con caratteri *corsivi*

### Art. 1.

#### *Colloqui a fini investigativi per il contrasto del terrorismo*

1. All'articolo 18-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1, e' inserito il seguente:

*«1-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche ai responsabili di livello almeno provinciale degli uffici o reparti della Polizia di Stato o dell'Arma dei carabinieri competenti per lo svolgimento di indagini in materia di terrorismo, nonche' agli ufficiali di polizia giudiziaria designati dai responsabili di livello centrale e, limitatamente agli aspetti connessi al finanziamento del terrorismo, a quelli del Corpo della guardia di finanza, designati dal responsabile di livello centrale, al fine di acquisire dai detenuti o dagli internati informazioni utili per la prevenzione e repressione*

*dei delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico»;*

b) al comma 2, le parole: «Al personale di polizia indicato nel comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «Al personale di polizia indicato nei commi 1 e 1-bis».

## Art. 2.

### *Permessi di soggiorno a fini investigativi*

1. Anche fuori dei casi di cui al capo II del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, e di cui all'articolo 18 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di seguito denominato: «decreto legislativo n. 286 del 1998», e in deroga a quanto previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 286 del 1998, quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento relativi a delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico, vi è l'esigenza di garantire la permanenza nel territorio dello Stato dello straniero che abbia offerto all'autorità giudiziaria o agli organi di polizia una collaborazione avente le caratteristiche di cui al comma 3 dell'articolo 9 del citato decreto-legge n. 8 del 1991 il questore, *autonomamente* o su segnalazione dei responsabili di livello almeno provinciale delle Forze di polizia *ovvero dei direttori* dei Servizi informativi e di sicurezza, *ovvero quando ne è richiesto dal procuratore della Repubblica*, rilascia allo straniero uno speciale permesso di soggiorno, di durata annuale e rinnovabile per eguali periodi.

2. Con la segnalazione di cui al comma 1, sono comunicati al questore gli elementi da cui risulti la sussistenza delle condizioni ivi indicate, con particolare riferimento alla rilevanza del contributo offerto dallo straniero.

3. Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo può essere rinnovato, per motivi di giustizia o di sicurezza pubblica. Esso è revocato in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalate dal procuratore della Repubblica, dagli altri organi di cui al comma 1 o comunque accertate dal questore, ovvero quando vengono meno le altre condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

4. Per quanto non previsto dal presente articolo, si applicano le disposizioni dei commi 5 e 6 dell'articolo 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

5. Quando la collaborazione offerta ha avuto straordinaria rilevanza per la prevenzione nel territorio dello Stato di attentati terroristici alla vita o all'incolumità delle persone o per la concreta riduzione delle conseguenze dannose o pericolose degli attentati stessi *ovvero per identificare i responsabili di atti di terrorismo*, allo straniero può essere concessa, *con le stesse modalità di cui al comma 1* la carta di soggiorno, anche in deroga alle disposizioni dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 286 del 1998.

### Art. 3.

#### *Nuove norme in materia di espulsioni degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo*

1. Oltre a quanto previsto dagli articoli 9, comma 5, e 13, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 il *Ministro dell'interno o, su sua delega*, il prefetto può disporre l'espulsione dello straniero appartenente ad una delle categorie di cui all'articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, o nei cui confronti vi sono **fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali.**

2. Nei casi di cui al comma 1, l'espulsione e' eseguita immediatamente, salvo che si tratti di persona detenuta, anche in deroga alle disposizioni del comma 3 dell'articolo 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, concernenti l'esecuzione dell'espulsione dello straniero sottoposto a procedimento penale e di quelle di cui al comma 5-bis del medesimo articolo 13. Ugualmente si procede nei casi di espulsione di cui al comma 1 dell'articolo 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

3. Il prefetto può altresì omettere, sospendere o revocare il provvedimento di espulsione di cui all'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998, informando preventivamente il Ministro dell'interno, quando sussistono le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno di cui all'articolo 2 *del presente decreto*, ovvero quando sia necessario per l'acquisizione di notizie concernenti la prevenzione di attività terroristiche, ovvero per la prosecuzione delle indagini o delle attività informative dirette alla individuazione o alla cattura dei responsabili dei delitti commessi con finalità di terrorismo.

4. Contro i decreti di espulsione di cui al comma 1 e' ammesso ricorso al tribunale amministrativo competente per territorio. *Il ricorso giurisdizionale in nessun caso può sospendere l'esecuzione del provvedimento.*

*4-bis. Nei confronti dei provvedimenti di espulsione, di cui al comma 1, adottati dal Ministro dell'interno, o su sua delega, non e' ammessa la*

*sospensione dell'esecuzione in sede giurisdizionale ai sensi dell'articolo 21 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni, o dell'articolo 36 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642.*

5. Quando nel corso dell'esame dei ricorsi di cui al comma 4 del presente articolo e di quelli di cui all'articolo 13, comma 11, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la decisione dipende dalla cognizione di atti per i quali sussiste il segreto d'indagine o il segreto di Stato, il procedimento è sospeso fino a quando l'atto o i contenuti essenziali dello stesso non possono essere comunicati al Tribunale amministrativo. Qualora la sospensione si protragga per un tempo superiore a due anni, il Tribunale amministrativo può fissare un termine entro il quale l'amministrazione è tenuta a produrre nuovi elementi per la decisione o a revocare il provvedimento impugnato. Decorso il predetto termine, il Tribunale amministrativo decide allo stato degli atti.

6. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 5 si applicano fino al 31 dicembre 2007.

7. All'articolo 13 del decreto legislativo n. 286 del 1998, il comma 3-*sexies* è abrogato.

#### Art. 4.

##### *Nuove norme per il potenziamento dell'attività informativa*

1. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può delegare i direttori dei Servizi informativi e di sicurezza di cui agli articoli 4 e 6 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, a richiedere l'autorizzazione per svolgere le attività di cui all'articolo 226 delle *norme* di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, *di cui al* decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, quando siano ritenute indispensabili per la prevenzione di attività terroristiche o di eversione dell'ordinamento costituzionale.

*2. L'autorizzazione di cui al comma 1 è richiesta al procuratore generale presso la corte di appello del distretto in cui si trova il soggetto da sottoporre a controllo ovvero, nel caso in cui non sia determinabile, del distretto in cui sono emerse le esigenze di prevenzione. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4 e 5 dell'articolo 226 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.*

#### Art. 5.

##### *Unità antiterrorismo*

1. **Per le esigenze connesse alle indagini di polizia giudiziaria conseguenti ai delitti di terrorismo di rilevante gravità, il Ministro dell'interno costituisce apposite unità investigative interforze**, formate da esperti ufficiali e agenti di polizia giudiziaria delle forze di polizia, individuati secondo criteri di specifica competenza tecnico-professionale, definendo le risorse, i mezzi e le altre attrezzature occorrenti, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili.

2. Quando procede a indagini per delitti di cui al comma 2, il pubblico ministero si avvale di regola delle Unità investigative interforze di cui al medesimo comma.

#### Art. 6.

##### *Nuove norme sui dati del traffico telefonico e telematico*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2007 e' sospesa l'applicazione delle disposizioni di legge, di regolamento o dell'autorità amministrativa che prescrivono o consentono la cancellazione dei dati del traffico telefonico o telematico, anche se non soggetti a fatturazione, e gli stessi, esclusi comunque i contenuti delle comunicazioni, e limitatamente alle informazioni che consentono la tracciabilità degli accessi, *nonche', qualora disponibili*, dei servizi, debbono essere conservati fino a quella data dai fornitori di una rete pubblica di comunicazioni o di un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico, fatte salve le disposizioni vigenti che prevedono un periodo di conservazione ulteriore. I dati del traffico conservati oltre i limiti previsti dall'art. 132 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, possono essere utilizzati esclusivamente per le finalità del presente decreto-legge, salvo l'esercizio dell'azione penale per i reati comunque perseguibili. 2. All'articolo 55, comma 7, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, le parole «*al momento dell'attivazione del servizio.*» sono sostituite dalle seguenti: «*prima dell'attivazione del servizio, al momento della consegna o messa a disposizione della occorrente scheda elettronica (S.I.M.). **Le predette imprese adottano tutte le necessarie misure affinché venga garantita l'acquisizione dei dati anagrafici riportati su un documento di identità, nonche' del tipo, del numero e della riproduzione del documento presentato dall'acquirente, ed assicurano il corretto trattamento dei dati acquisiti.***».

3. All'articolo 132 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole «al traffico telefonico», sono inserite le parole: «, inclusi quelli concernenti le chiamate senza risposta,»;

b) al comma 1, sono aggiunte in fine le parole: «, mentre, per le medesime finalità, i dati relativi al traffico telematico, esclusi comunque i contenuti delle comunicazioni, sono conservati dal fornitore per sei mesi»;

c) al comma 2, dopo le parole: «al traffico telefonico», sono inserite le seguenti: «, inclusi quelli concernenti le chiamate senza risposta,»

d) al comma 2, dopo le parole: «per ulteriori ventiquattro mesi», sono inserite le seguenti: «e quelli relativi al traffico telematico, esclusi comunque i contenuti delle comunicazioni, sono conservati per ulteriori sei mesi»;

e) al comma 3, le parole: «giudice su istanza del pubblico ministero o» sono sostituite dalle seguenti: «pubblico ministero anche su istanza»;

f) dopo il comma 4, e' inserito il seguente:

*«4-bis. Nei casi di urgenza, quando vi e' fondato motivo di ritenere che dal ritardo possa derivare grave pregiudizio alle indagini, il pubblico ministero dispone la acquisizione dei dati relativi al traffico telefonico con decreto motivato che e' comunicato immediatamente e comunque non oltre ventiquattro ore al giudice competente per il rilascio dell'autorizzazione in via ordinaria. Il giudice, entro quarantotto ore dal provvedimento, decide sulla convalida con decreto motivato. Se il decreto del pubblico ministero non viene convalidato nel termine stabilito, i dati acquisiti non possono essere utilizzati.».*

4. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri interessati, *sentito il Garante per la protezione dei dati personali*, sono definiti le modalità ed i tempi di attuazione della previsione di cui al comma 3, lettere a), b), c) e d), *del presente articolo* anche in relazione alla determinazione e allocazione dei relativi costi, con esclusione, comunque, di oneri per il bilancio dello Stato.

#### Art. 7.

##### *Integrazione della disciplina amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia e internet*

*1. A decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2007, chiunque intende aprire un pubblico esercizio o un circolo privato di qualsiasi specie, nel quale sono posti a disposizione del pubblico, dei clienti o dei soci apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni, anche*

*telematiche, deve chiederne la licenza al questore. La licenza non e' richiesta nel caso di sola installazione di telefoni pubblici a pagamento, abilitati esclusivamente alla telefonia vocale.*

2. Per coloro che già esercitano le attività di cui al comma 1, la licenza deve essere richiesta entro *sessanta* giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

3. La licenza si intende rilasciata trascorsi sessanta giorni dall'inoltro della domanda. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni dei Capi III e IV del Titolo I e del Capo II del Titolo III del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nonché le disposizioni vigenti in materia di sorvegliabilità dei locali adibiti a pubblici esercizi. Restano ferme le disposizioni di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, *nonché le attribuzioni degli enti locali in materia.*

4. Con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle comunicazioni e con il Ministro per l'innovazione tecnologica, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, da adottarsi entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le misure che il titolare o il gestore di un esercizio in cui si svolgono le attività di cui al comma 1, e' tenuto ad osservare per il monitoraggio delle operazioni dell'utente e per l'archiviazione dei relativi dati, anche in deroga a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 122, e dal comma 3 dell'articolo 123 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, nonché le misure di preventiva acquisizione di dati anagrafici riportati su un documento di identità dei soggetti che utilizzano postazioni pubbliche non vigilate per comunicazioni telematiche ovvero punti di accesso ad Internet utilizzando tecnologia senza fili.

5. Fatte salve le modalità di accesso ai dati previste dal codice di procedura penale e dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, il controllo sull'osservanza del decreto di cui al comma 4 e l'accesso ai relativi dati sono effettuati dall'organo del Ministero dell'interno preposto ai servizi di polizia postale e delle comunicazioni.

#### Art. 7-bis

##### *Sicurezza telematica*

*1. Ferme restando le competenze dei Servizi informativi e di sicurezza, di cui agli articoli 4 e 6 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, l'organo del Ministero dell'interno per la sicurezza e per la regolarità dei servizi di telecomunicazione assicura i servizi di protezione informatica delle infrastrutture critiche informatizzate di interesse nazionale individuate con*

*decreto del Ministro dell'interno, operando mediante collegamenti telematici definiti con apposite convenzioni con i responsabili delle strutture interessate.*

*2. Per le finalità di cui al comma 1 e per la prevenzione e repressione delle attività terroristiche o di agevolazione del terrorismo condotte con i mezzi informatici, gli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti all'organo di cui al comma 1 possono svolgere le attività di cui all'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 18 ottobre 2001, n. 374, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2001, n. 438, e quelle di cui all'articolo 226 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, anche a richiesta o in collaborazione con gli organi di polizia giudiziaria ivi indicati.*

#### Art. 8.

##### *Integrazione della disciplina amministrativa e delle attività concernenti l'uso di esplosivi*

1. Oltre a quanto previsto dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e dal relativo regolamento di esecuzione, di cui al regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, il Ministro dell'interno, per specifiche esigenze di pubblica sicurezza o per la prevenzione di gravi reati, può disporre, con proprio decreto, speciali limiti o condizioni all'importazione, commercializzazione, trasporto e impiego di detonatori ad accensione elettrica a bassa e media intensità e degli altri esplosivi di 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> categoria.

2. Le limitazioni o condizioni di cui al comma 1, possono essere disposte anche in attuazione di deliberazioni dei competenti organi internazionali o di intese internazionali cui l'Italia abbia aderito.

3. All'articolo 163, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e previo nulla osta del questore della provincia in cui l'interessato risiede, che può essere negato o revocato quando ricorrono le circostanze di carattere personale previste per il diniego o la revoca delle autorizzazioni di polizia in materia di armi».

4. La revoca del nulla osta *disposta ai sensi dell'articolo 163, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 112 del 1998, come modificato dal comma 3 del presente articolo, e' comunicata al comune che ha rilasciato la licenza e comporta il suo immediato ritiro.*

5. Dopo l'articolo 2 della legge 2 ottobre 1967, n. 895, e' inserito il seguente:

«Art. 2-bis. - 1. Chiunque fuori dei casi consentiti da disposizioni di legge o di regolamento addestra taluno o fornisce istruzioni *in qualsiasi forma, anche anonima, o per via telematica* sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da guerra, di aggressivi chimici o di sostanze batteriologiche nocive o pericolose e di altri congegni micidiali e' punito, salvo che il fatto costituisca più grave reato, con la reclusione da uno a sei anni».

#### Art. 9.

##### *Integrazione della disciplina amministrativa dell'attività di volo*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 731 del codice della navigazione, dalla legge 2 aprile 1968, n. 518, della legge 25 marzo 1985, n. 106, e dalle altre disposizioni di legge o di regolamento concernenti le attività di volo, esclusi i voli commerciali, ed il conseguimento o rinnovo dei relativi brevetti, attestati o altre forme di certificazione, ovvero licenze o altre abilitazioni aeronautiche, il Ministro dell'interno può disporre con proprio decreto che, per ragioni di sicurezza, il rilascio dei titoli abilitativi civili comunque denominati e l'ammissione alle attività di addestramento pratico siano subordinati, per un periodo determinato, non inferiore a sei mesi e non superiore a due anni, al nulla osta preventivo del questore, volto a verificare l'insussistenza, nei confronti degli interessati, di controindicazioni agli effetti della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e della sicurezza dello Stato.

2. *Il Ministro dell'interno, per gravi motivi di ordine e sicurezza pubblica, può altresì disporre che l'attività di volo che ha luogo, origine o destinazione nel territorio dello Stato, da parte di chi sia già in possesso di titoli abilitanti all'esercizio dell'attività di volo rilasciati da organismi esteri o internazionali riconosciuti dall'ordinamento nazionale, sia subordinata al rilascio di nulla osta da parte del questore del luogo in cui l'attività stessa e' svolta in via prevalente o ha origine o destinazione.*

3. Il rifiuto del nulla osta, il suo ritiro o il mancato rinnovo dello stesso, per il venir meno dei requisiti che ne hanno consentito il rilascio, comporta il ritiro degli attestati, delle licenze, delle abilitazioni, delle autorizzazioni e di ogni altro titolo previsto dall'ordinamento per l'esercizio delle attività di volo, nonché l'inefficacia nel territorio dello Stato di analoghi titoli rilasciati in altri Paesi.

#### Art. 9-bis.

##### *Prevenzione antiterroristica negli aeroporti*

1. Anche allo scopo di completare i necessari interventi per la sicurezza ai fini della prevenzione antiterroristica negli aeroporti, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e' autorizzato ad utilizzare un importo pari a 2.500.000 euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006 per far fronte a spese di investimento. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, come rideterminata dalla tabella C della legge 30 dicembre 2004, n. 311, ferme restando le risorse finalizzate alla continuit  territoriale relative a Sicilia e Sardegna. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti individua, con proprio decreto, gli interventi da finanziare a valere sulle medesime risorse.

#### Art. 10.

##### *Nuove norme sull'identificazione personale*

1. All'articolo 349, del codice di procedura penale, dopo il comma 2, e' inserito il seguente:

«2-bis. Se gli accertamenti indicati dal comma 2 comportano *il prelievo di capelli o saliva* e manca il consenso dell'interessato, la polizia giudiziaria procede al prelievo coattivo nel rispetto della dignit  personale del soggetto, previa autorizzazione scritta, oppure resa oralmente e confermata per iscritto, del pubblico ministero».

2. All'articolo 349, comma 4, del codice di procedura penale, dopo le parole: «non oltre le dodici ore», sono aggiunte le seguenti: «ovvero, previo avviso anche orale al pubblico ministero, non oltre le ventiquattro ore, nel caso che l'identificazione risulti particolarmente complessa oppure occorra l'assistenza dell'autorit  consolare o di un interprete *ed in tal caso con facolt  per il soggetto di chiedere di avvisare un familiare o un convivente*».

3. All'articolo 495, quarto comma, n. 2, del codice penale, dopo le parole: «da un imputato all'autorit  giudiziaria», sono inserite le seguenti: «o da una persona sottoposta ad indagini alla stessa autorit  o alla polizia giudiziaria delegata alle indagini».

4. Dopo l'articolo 497 del codice penale e' inserito il seguente:

«Art. 497-bis. (*Possesso e fabbricazione di documenti di identificazione falsi*). Chiunque e' trovato in possesso di un documento falso valido per l'espatrio e' punito con la reclusione da uno a quattro anni.

La pena di cui al primo comma e' aumentata da un terzo alla metà per chi fabbrica o comunque forma il documento falso, ovvero lo detiene fuori dei casi di uso personale».

4-bis. Il secondo comma dell'articolo 5 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e' sostituito dal seguente:

*«Il contravventore e' punito con l'arresto da uno a due anni e con l'ammenda da 1.000 a 2.000 euro».*

4-ter. Al comma 3 dell'articolo 354 del codice di procedura penale, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Se gli accertamenti comportano il prelievo di materiale biologico, si osservano le disposizioni del comma 2-bis dell'articolo 349».

4-quater. Le disposizioni di cui al comma 2-bis dell'articolo 349 del codice di procedura penale si osservano anche per le procedure di identificazione di cui all'articolo 11 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191.

#### Art. 11.

##### *Permesso di soggiorno elettronico*

1. Il comma 8 dell'articolo 5 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e' sostituito dal seguente:

«8. Il permesso di soggiorno e la carta di soggiorno di cui all'articolo 9 sono rilasciati mediante utilizzo di mezzi a tecnologia avanzata con caratteristiche anticontraffazione conformi ai modelli da approvare con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie in attuazione del regolamento (CE) n. 1030/2002 del 13 giugno 2002, riguardante l'adozione di un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi. Il permesso di soggiorno e la carta di soggiorno rilasciati in conformità ai predetti modelli recano inoltre i dati personali previsti, per la carta di identità e gli altri documenti elettronici, dall'articolo 36 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.».

2. Dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

#### Art. 12.

##### *Verifica delle identità e dei precedenti giudiziari dell'imputato*

1. Dopo l'articolo 66 del codice di procedura penale e' aggiunto il seguente:

*Art. 66-bis (Verifica dei procedimenti a carico dell'imputato).* «1. In ogni stato e grado del procedimento, quando risulta che la persona sottoposta alle indagini o l'imputato e' stato segnalato, anche sotto diverso nome, all'autorità giudiziaria quale autore di un reato commesso antecedentemente o successivamente a quello per il quale si procede, sono eseguite le comunicazioni all'autorità giudiziaria competente ai fini dell'applicazione della legge penale.».

Art. 13.

*Nuove disposizioni in materia di arresto e di fermo*

1. All'articolo 380, comma 2, lettera *i*), del codice di procedura penale, le parole: «non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni», sono sostituite dalle seguenti: «non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni.

2. All'articolo 381, comma 2, del codice di procedura penale e' aggiunta, in fine, la seguente lettera: «*m-bis*) fabbricazione, detenzione o uso di documento di identificazione falso previsti dall'articolo 497-*bis* del codice penale.».

3. All'articolo 384, del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* al comma 1, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «o di un delitto commesso per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico.»;

*b)* al comma 3, le parole «specifici elementi che rendano fondato il pericolo che l'indiziato sia per darsi alla fuga» sono sostituite dalle seguenti:

«specifici elementi, quali il possesso di documenti falsi, che rendano fondato il pericolo che l'indiziato sia per darsi alla fuga».

Art. 14.

*Nuove norme in materia di misure di prevenzione*

1. Il comma 2 dell'articolo 9 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e' sostituito dal seguente:

«2. Se l'inosservanza riguarda gli obblighi e le prescrizioni inerenti alla sorveglianza speciale con l'obbligo o il divieto di soggiorno, si applica la

pena della reclusione da uno a cinque anni ed e' consentito l'arresto anche fuori dei casi di flagranza.».

2. Il primo comma dell'articolo 12 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e successive modificazioni, e' abrogato.

3. All'articolo 2 della legge 31 maggio 1965, n. 575, dopo il comma 1 e' inserito il seguente:

«1-*bis*. Quando non vi e' stato il preventivo avviso e la persona risulti definitivamente condannata per un delitto non colposo, con la notificazione della proposta il questore può imporre all'interessato il divieto di cui all'articolo 4, quarto comma, della legge 27 dicembre 1956, n. 1423; si applicano le disposizioni dei commi quarto, ultimo periodo, e quinto del medesimo articolo 4.».

4. L'articolo 5 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e' sostituito dal seguente:

«Art. 5. - 1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, quando l'inosservanza concerne l'allontanamento abusivo dal luogo in cui e' disposto l'obbligo del soggiorno, la pena e' della reclusione da due a cinque anni.».

5. All'articolo 7 della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, il secondo comma e' sostituito dal seguente: «In ogni caso si procede d'ufficio e quando i delitti di cui al primo comma, per i quali e' consentito l'arresto in flagranza, sono commessi da persone sottoposte alla misura di prevenzione, la polizia giudiziaria può procedere all'arresto anche fuori dei casi di flagranza.».

6. Nel decreto-legge 12 ottobre 2001, n. 369, convertito con modificazioni dalla legge 14 dicembre 2001, n. 431, e successive modificazioni, dopo l'articolo 1 e' inserito il seguente:

«Art. 1-*bis* (*Congelamento dei beni*). - 1. Quando sulla base delle informazioni acquisite a norma dell'articolo 1 sussistono sufficienti elementi per formulare al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o ad altro organismo internazionale competente proposte per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche, quali definiti dal regolamento CE 881/2002 del Consiglio del 27 maggio 2002, e successive modificazioni e sussiste il rischio che i fondi o le risorse possano essere, nel frattempo, dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di attività terroristiche, il presidente del Comitato di sicurezza finanziaria ne fa segnalazione al

procuratore della Repubblica competente ai sensi dell'articolo 2 della legge 31 maggio 1965, n. 575.».

7. All'articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e successive modificazioni, dopo il terzo comma e' aggiunto il seguente:

«Le disposizioni di cui al primo comma, anche in deroga all'articolo 14 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e quelle dell'articolo 22 della presente legge possono essere altresì applicate alle persone fisiche e giuridiche segnalate al Comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite o ad altro organismo internazionale competente per disporre il congelamento di fondi o di risorse economiche quando vi sono fondati elementi per ritenere che i fondi o le risorse possano essere dispersi, occultati o utilizzati per il finanziamento di organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali.».

#### Art. 15.

##### *Nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo*

1. Dopo l'articolo 270-ter del codice penale sono inseriti i seguenti:

«Art. 270-quater (*Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale*). - Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, arruola una o più persone per il compimento di *atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo*, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, e' punito con la reclusione da sette a quindici anni.

*Art. 270-quinquies (Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale)*. - Chiunque, al di fuori dei casi di cui all'articolo 270-bis, addestra o comunque fornisce istruzioni sulla preparazione o sull'uso di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose, nonche' di ogni altra tecnica o metodo per il compimento di *atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali, con finalità di terrorismo*, anche se rivolti contro uno Stato estero, un'istituzione o un organismo internazionale, e' punito con la reclusione da cinque a dieci anni. La stessa pena si applica nei confronti della persona addestrata.

*Art. 270-sexies (Condotte con finalità di terrorismo)*. - 1. Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le

*strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia.».*

*1-bis. All'articolo 414 del codice penale, dopo il terzo comma e' aggiunto il seguente:*

*«Fuori dei casi di cui all'articolo 302, se l'istigazione o l'apologia di cui ai commi precedenti riguarda delitti di terrorismo o crimini contro l'umanità la pena e' aumentata della meta».*

**Art. 16.**

*Autorizzazione a procedere per i reati di terrorismo*

*(Soppresso).*

**Art. 17.**

*Norme sull'impiego della polizia giudiziaria*

1. All'articolo 148, del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a) il comma 2 e' sostituito dal seguente:*

*«2. Nei procedimenti con detenuti ed in quelli davanti al tribunale del riesame, il giudice può disporre che, in caso di urgenza, le notificazioni siano eseguite dalla Polizia penitenziaria del luogo in cui i destinatari sono detenuti, con l'osservanza delle norme del presente titolo»;*

*b) il comma 2-ter e' abrogato.*

2. All'articolo 151 del codice di procedura penale il comma 1 e' sostituito dal seguente:

*«1. Le notificazioni di atti del pubblico ministero nel corso delle indagini preliminari sono eseguite dall'ufficiale giudiziario, ovvero dalla polizia giudiziaria nei soli casi di atti di indagine o provvedimenti che la stessa polizia giudiziaria e' delegata a compiere o e' tenuta ad eseguire».*

3. All'articolo 59, comma 3, del codice di procedura penale, dopo le parole: «Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria sono tenuti a eseguire i compiti a essi affidati» sono inserite le seguenti: «inerenti alle funzioni di cui all'articolo 55, comma 1».

4. Al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 20 la rubrica e' sostituita dalla seguente: «Citazione a giudizio» e il comma 1 e' sostituito dal seguente: «1. Il pubblico ministero cita l'imputato davanti al giudice di pace»;

b) all'articolo 20, i commi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti: «3. La citazione deve essere sottoscritta, a pena di nullità, dal pubblico ministero o dall'assistente giudiziario».

4. La citazione e' notificata, a cura dell'ufficiale giudiziario, all'imputato, al suo difensore e alla parte offesa almeno trenta giorni prima della data dell'udienza.»;

c) all'articolo 49, la rubrica e' sostituita dalla seguente:

«Citazione a giudizio»;

d) all'articolo 50, comma 1, la lettera a) e' sostituita dalla seguente:

«a) nell'udienza dibattimentale, da uditori giudiziari, da vice procuratori onorari addetti all'ufficio, da personale in quiescenza da non più di due anni che nei cinque anni precedenti abbia svolto le funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria, o da laureati in giurisprudenza che frequentano il secondo anno della scuola biennale di specializzazione per le professioni legali di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398;».

5. All'articolo 72, primo comma, dell'ordinamento giudiziario, di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, la lettera a) e' sostituita dalla seguente:

«a) nell'udienza dibattimentale, da uditori giudiziari, da vice procuratori onorari addetti all'ufficio, da personale in quiescenza da non più di due anni che nei cinque anni precedenti abbia svolto le funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria, o da laureati in giurisprudenza che frequentano il secondo anno della scuola biennale di specializzazione per le professioni legali di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398;».

*5-bis. Ai fini dell'applicazione dei commi 4 e 5, il personale in quiescenza non può in nessun caso essere considerato quale richiamato in servizio.*

6. Per i procedimenti relativi ai delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), numeri 1), 3) e 4), del codice di procedura penale non si applicano

le modificazioni recate dai commi 1, 2 e 3 *del presente articolo* e rimane ferma la disciplina vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Art. 18.

*Servizi di vigilanza che non richiedono l'impiego di personale delle forze di polizia*

1. Ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza, degli organi di polizia e delle altre autorità eventualmente competenti, e' consentito l'affidamento a guardie giurate dipendenti o ad istituti di vigilanza privata dei servizi di sicurezza sussidiaria nell'ambito dei porti, delle stazioni ferroviarie e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, delle stazioni delle ferrovie metropolitane e dei relativi mezzi di trasporto e depositi, nonche' nell'ambito delle linee di trasporto urbano, per il cui espletamento non e' richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle Forze di polizia.

2. *Il Ministro dell'interno, ai fini di cui al comma 1, stabilisce con proprio decreto le condizioni e le modalità per l'affidamento dei servizi predetti, nonche' i requisiti dei soggetti concessionari, con particolare riferimento all'addestramento del personale impiegato, alla disponibilità di idonei mezzi di protezione individuale per il personale stesso, al documentato e puntuale rispetto di ogni disposizione di legge o regolamento in materia, incluse le caratteristiche funzionali delle attrezzature tecniche di rilevazione eventualmente adoperate, così da assicurare la contemporanea realizzazione delle esigenze di sicurezza e di quelle del rispetto della dignità della persona.*

3. *(Soppresso).*

3-bis. *Per interventi a carico dello Stato per favorire l'attuazione del presente articolo e' istituito un fondo pari a 1.500.000 euro a decorrere dall'anno 2005. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2005-2007, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2005, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri. Il Ministro dell'economia e delle finanze e' autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.*

Art. 18-bis.

*Impiego della forza pubblica*

1. Al comma 1 dell'articolo 19 della legge 26 marzo 2001, n. 128, dopo il primo periodo e' inserito il seguente: «In casi eccezionali di necessità e urgenza si applicano le disposizioni dell'articolo 4 della legge 22 maggio 1975, n. 152».

Art. 18-ter.

*Misure per la sicurezza dei XX Giochi olimpici invernali*

1. Al fine di implementare le misure di sicurezza dei siti olimpici in occasione dei XX Giochi olimpici invernali Torino 2006, il Ministero dell'interno dispone l'adozione da parte del Comitato organizzatore dei Giochi stessi di idonee attrezzature di sicurezza attiva e passiva, atte a prevenire turbamenti e atti contro la pubblica incolumità e ne garantisce l'impiego attraverso le forze dell'ordine. Le attrezzature stesse saranno acquisite dal Comitato sulla base delle prescrizioni del Ministero.

2. Al fine di cui al comma 1 e' autorizzata la spesa di 9,8 milioni di euro per l'anno 2005. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2005-2007, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale « Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2005, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Art. 19.

*Entrata in vigore*

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Appendice 3

**CASSAZIONE PENALE**

**Sezione VI**

**Sentenza n. 5708 del 27/01/2005**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE  
SEZIONE SESTA PENALE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. LEONASI Raffaele Presidente

Dott. AMBROSINI Giangiulio Consigliere

Dott. MILO Nicola Consigliere

Dott. GRAMENDOLA Francesco Paolo Consigliere

Dott. CONTI Giovanni Consigliere

ha pronunciato la seguente:

sentenza

sul ricorso proposto da:

R. M.,;

avverso la sentenza 27.2.2004 della Corte d'appello di Brescia;

Visti gli atti, la sentenza e il ricorso;

Udita la relazione del Consigliere Dott. Giangiulio Ambrosini;

Udito il parere del Sostituto Procuratore Generale, Dott. Vito Monetti, che ha concluso per l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata;

Udito il difensore dell'estraddando, avv. Diego Mongio', che ha insistito per l'accoglimento del ricorso;

## Svolgimento del processo

La Corte d'appello di Brescia con sentenza 27.2.2004 si pronunciava in senso favorevole all'extradizione in Marocco di R. M., imputato dei reati di associazione finalizzata al compimento di atti di terrorismo, di raccolta di fondi per l'esecuzione di atti di terrorismo e di detenzione e uso di esplosivi - tratto in arresto il 18.10.2003 in esecuzione di mandato di cattura internazionale emesso il 3.10.2003 dal Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Rabat.

La descrizione delle circostanze poste a fondamento delle accuse evidenziava l'appartenenza del Rafik alla "Salafia Jihadia", il cui fine e' quello del cambiamento con l'uso della violenza, e la sua relazione con tale Ben Taous Abdelghani che nel 1995 aveva costituito in Casablanca una cellula dotata di una squadra della morte votata ad attentati anche suicidi contro interessi ebraici ed americani;

l'utilizzazione, ad opera del gruppo menzionato, di sistemi di addestramento alla preparazione ed all'impiego di ordigni esplosivi anche artigianali; il ricorso, da parte del gruppo stesso, al finanziamento tramite donativi, che verrebbero sollecitati e raccolti in occasione di riunioni organizzate dal R., nel corso delle quali si pianificavano anche le operazioni terroristiche.

Avverso la sentenza ricorre il R. per violazione dell'art. 700 c.p.p. in quanto la documentazione inviata dalle autorità marocchine circa i fatti addebitatigli non contiene l'indicazione del tempo e del luogo di commissione dei reati, emergendo unicamente l'avvenuta costituzione nel 1995 in Marocco di una cellula terroristica ad opera di tale Abdelghani Ben Taous, senza alcun riferimento alla sua persona. Il che si pone in contrasto con l'art. 36 lett. b) della "Convenzione di reciproca assistenza giudiziaria, di esecuzione delle sentenze e di estradizione" fra Italia e Marocco sottoscritta a Roma il 12.2.1971 e resa esecutiva con l. 12.12.1973 n. 1043 (pubblicata sulla G.U. 28.3.1975, n. 155).

Si duole inoltre del difetto di motivazione in ordine alla sussistenza dei gravi indizi di colpevolezza.

Questa Corte all'udienza del 18.5.2004 richiedeva, tramite il Ministero della giustizia, nuove informazioni alle autorità marocchine circa il luogo e la data della commissione dei fatti ascritti al R..

Il Procuratore Generale del Re presso la Corte d'appello di Rabat con nota 14.6.2004 informava che le autorità marocchine avevano provato che il R. era entrato in territorio marocchino il 13.1.2003 ed era ripartito il giorno 13 successivo, precisando che "In questo periodo il suddetto ha progettato con altri membri del gruppo di impadronirsi di un camion adibito al trasporto di fondi di proprietà della società Lydec incaricata della distribuzione di acqua ed elettricità nella città di Casablanca (...) e' stato quindi determinato il luogo della commissione dell'atto che e' Casablanca e la data che e' il mese di gennaio 2003".

La stessa nota aggiunge: "La legge contro il terrorismo n. 03/03 e' stata promulgata il 28.05.03. La sua applicazione dal punto di vista della procedura ha effetto immediato per tutti gli atti che rientrano nell'ambito delle sue competenze e che sono stati perpetrati prima della sua entrata in vigore secondo la giurisprudenza costante della Corte Suprema a Rabat. E M. R. sara' giudicato, su tale principio, dinanzi alla Corte d'appello di Rabat, in applicazione delle formalità procedurali previste da questo Regio Decreto.

Tuttavia le pene previste dal suddetto Regio Decreto non saranno applicate nei suoi confronti per evitare l'effetto retroattivo.

Inoltre queste pene sono più severe rispetto alle pene previste dal Codice Penale, fatto che implica legalmente l'applicazione esclusiva di Queste ultime pene (Articolo 6 del codice penale), in particolare gli artt. 293/294 del Codice Penale".

Alla successiva udienza del 25.10.2004 questa Corte disponeva l'acquisizione della disciplina pattizia in materia di estradizione con il Marocco, al fine di verificare l'attualità della Convenzione del 1971: attualità che veniva confermata dal Ministero della giustizia.

La suddetta Convenzione all'art. 36 lett. c) richiede che, a sostegno della richiesta, dovrà essere esibita "un'esposizione sui fatti per cui e' richiesta l'extradizione, sul tempo ed il luogo in cui questi sono stati commessi...".

La difesa del R. con memoria ex art. 704 c.p.p. ribadisce l'opposizione all'extradizione osservando che:

sono in ogni caso carenti le indicazioni circa il tempo e il luogo del commesso reato;

la normativa in materia di terrorismo invocata dall'Autorità giudiziaria marocchina e' successiva al tempo della commissione dei pretesi fatti - il

che contrasta con il principio costituzionale italiano della irretroattività della legge penale.

### **Motivi della decisione**

Pregiudiziale, rispetto alla dedotta violazione dell'art. 36 lett. b) della "Convenzione di reciproca assistenza giudiziaria, di esecuzione delle sentenze e di estradizione" fra Italia e Marocco in ordine alla mancata indicazione del luogo e della data del commesso reato, appare la questione concernente la successione delle leggi nel tempo, posto che nelle informazioni complementari fornite dall'autorità giudiziaria marocchina emerge in modo non equivoco che il R., una volta estradato, verrebbe giudicato sulla base di una legge diversa rispetto alle contestazioni originarie fondate sulle norme del codice penale, entrata in vigore (dopo la sua promulgazione avvenuta il 28.5.2003) successivamente alla commissione dei fatti individuabili secondo la nota informativa nel periodo di soggiorno del R. in Marocco (fra il 13 e il 23 gennaio 2003).

E' vero che l'autorità giudiziaria marocchina si impegna formalmente ad applicare le sanzioni penali previste dalla legge più favorevole vigente anteriormente alla nuova normativa in materia di terrorismo, ma tale assicurazione non appare sufficiente in presenza del principio, dettato dall'art. 25, c. 2, della Costituzione italiana, di irretroattività della legge penale non solo sotto il profilo della sanzione, ma anche della previsione della fattispecie normativa.

Il principio "nullum crimen sine previa lege poenali" impone che, anche in materia di estradizione, sussista la garanzia che lo Stato richiedente non proceda al giudizio dell'estradando sulla base di una legge successiva alla commissione del reato. Se anche in ipotesi la pena dovesse essere riferita alla fattispecie - come garantisce l'autorità giudiziaria marocchina - in precedenza prevista dall'ordinamento dello Stato richiedente, tuttavia resta pur sempre vero che il giudizio sulla base della nuova fattispecie (inevitabilmente diversa e più ampia, come è implicito nella nota dell'autorità giudiziaria marocchina - che peraltro omette di farla conoscere limitandosi a sottintendere un più grave trattamento sanzionatorio) non consente di procedere alla estradizione, essendo venuti meno i presupposti della originaria richiesta e prospettandosi un giudizio sulla base di una norma penale successiva alla commissione del reato.

In questo quadro, per la sopravvenienza di elementi di valutazione nuovi rispetto alla decisione della Corte d'appello di Brescia, la sentenza

impugnata deve essere riformata non ricorrendo le condizioni per l'accoglimento della domanda di estradizione di R. M..

Il rigetto della domanda di estradizione comporta la liberazione Immediata del R. se non detenuto per altra causa.

**P.Q.M.**

In riforma della sentenza 27.2.2004 della Corte d'appello di Brescia dichiara che non sussistono le condizioni per l'extradizione;

ordina l'immediata liberazione di R. M. se non detenuto per altra causa;

manda alla Cancelleria per gli adempimenti di cui agli artt. 203 disp. att. c.p.p. e 626 c.p.p..

Così' deciso in Roma, il 27 gennaio 2005.

Depositato in Cancelleria il 15 febbraio 2005