

# QUESTIONE GIUSTIZIA



Magistratura e società

## **Due ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo**



di **Luigi Ferrajoli**

Professore emerito di Teoria generale del diritto, Università Roma Tre; componente del Comitato scientifico di Questione Giustizia

Il contributo di Luigi Ferrajoli al nostro seminario: "Terrorismo internazionale. Politiche della sicurezza. Diritti fondamentali" (Pisa, 11-12 marzo 2016)

7 marzo 2016

## IL PROGRAMMA DEL SEMINARIO

Proporrò alla discussione due brevi considerazioni relative ad altrettanti ordini di politiche e di garanzie in tema di lotta al terrorismo, entrambe informate al nesso sul piano della teoria del diritto e della filosofia politica, tra pace, sicurezza, diritto e ragione:

a) in primo luogo la salvaguardia dell'asimmetria tra le forme dello Stato di diritto e la violenza extra-legale, sia essa bellica o criminale;

b) in secondo luogo la radicale messa al bando delle armi e perciò il totale disarmo della società civile e l'affermazione del monopolio istituzionale e pubblico della forza.

### **1. L'asimmetria tra Stato di diritto e violenza extra-legale**

La prima garanzia consiste nella forza deterrente costituita, con paradosso apparente, dalla massima asimmetria che deve essere conservata ed esibita tra la civiltà del diritto e l'inciviltà delle organizzazioni criminali, tra Stato di diritto e violenza extra-legale.

Di qui la necessità che lo Stato di diritto non neghi se stesso, adottando lo stadio d'assedio o d'eccezione o la logica del diritto penale del nemico. Solo la differenza e l'asimmetria tra le forme garantiste dello Stato di diritto e le forme selvagge del crimine organizzato e del terrorismo sono infatti in grado di delegittimare moralmente e politicamente la violenza bellica e quella criminale. Solo lo sviluppo di tutte le garanzie dello Stato costituzionale di diritto, e perciò la distanza esibita e difesa tra la giustizia basata sulla legalità e l'ingiustizia della violenza arbitraria, sono idonee a isolare socialmente e a depotenziare politicamente la violenza sregolata e selvaggia di qualunque tipo. Per questo, in materia di terrorismo, è di enorme importanza l'uso delle parole: perché sono profondamente diverse, anzi opposte, le risposte che la nostra civiltà giuridica ha apprestato nei confronti dei due fenomeni.

A un atto di guerra si risponde con la guerra; a un crimine, sia pure gravissimo, si risponde con il diritto, cioè con l'accertamento e la punizione dei colpevoli. È perciò un enorme regalo al terrorismo jihadista designarlo con il nome di "Stato" – cioè di "Isis" o di "Stato islamico" – anziché chiamarlo, semplicemente, organizzazione criminale. Ed è un regalo ancor più grande usare contro di esso il linguaggio della guerra. Giacché è appunto la "guerra santa" che è voluta dai jihadisti, ed è come guerra santa che essi legittimano i loro assassinii e la loro ferocia.

Chiamare "Stato" un'organizzazione terroristica e "guerra" l'azione di difesa e neutralizzazione nei suoi confronti, equivale ad annullare l'asimmetria tra istituzioni politiche e criminalità e a generare tra esse un'assurda simmetria, la quale abbassa le prime al livello della seconda o, che è lo stesso, innalza la seconda al livello delle prime, trasformando l'assassinio di persone indifese in un atto di guerra e una banda di assassini nell'avanguardia istituzionale di centinaia di milioni di credenti. È lo stesso gravissimo errore, del quale ancora paghiamo il prezzo, commesso all'indomani del massacro dell'11 settembre 2001: allorquando l'abbattimento delle Twin Towers da parte dei terroristi fu chiamato e interpretato come un "atto di guerra", anziché come un crimine gravissimo e mostruoso, e contro di esso fu perciò promossa la guerra nei confronti dapprima dell'Afghanistan e poi dell'Iraq. In quel modo anche allora l'organizzazione criminale Al Qaeda fu elevata al

livello di uno Stato in guerra, secondo quello che certamente anche allora era lo scopo perseguito dal terrorismo jihadista, che come ogni terrorismo aspira ad essere riconosciuto come guerra e magari come scontro di civiltà<sup>[1]</sup>.

Ma nei confronti di un'organizzazione criminale, per quanto vasta e militarmente potente, non si muove guerra, ma si mettono in atto le misure di polizia, certamente più difficili ma più efficaci, in grado di neutralizzarla. Fu esattamente questo che la comunità internazionale non fu capace di fare, avendo preferito rispondere all'atto terroristico con due guerre contro altrettanti Stati, dapprima contro l'Afghanistan e poi contro l'Iraq, gettando così benzina sul fuoco e facendo divampare il terrorismo in forme ancor più feroci e in dimensioni enormemente più sterminate. Laddove la risposta più razionale all'aggressione terroristica avrebbe dovuto essere allora, e dovrebbe essere anche oggi, quella asimmetrica – tanto più efficace quanto più asimmetrica – che si conviene ai crimini contro l'umanità: non dunque i raid e i bombardamenti aerei, tipicamente propri della guerra, che provocando morte e terrore tra le popolazioni civili servono solo ad accrescere l'odio per l'Occidente e le capacità di proselitismo delle bande terroristiche, bensì le azioni di polizia sul terreno, attuate naturalmente con mezzi militari adeguati, ma dirette soltanto all'identificazione e alla neutralizzazione delle organizzazioni terroristiche.

Si rivela ancora una volta, di fronte al terrorismo del cosiddetto Isis, la lacuna di garanzie della pace pur previste dalla Carta dell'Onu ma ancora inattuate. Contro la minaccia di un terrorismo fanatico, clandestino e ramificato, cresciuto anche all'interno dei nostri Paesi attraverso il reclutamento perfino di cittadini europei, non servono bombardamenti aerei né alleanze militari. Servirebbe quella forza di polizia internazionale che è stata prevista dal capo VII della Carta dell'Onu e che certamente, se fosse stata per tempo istituita, sarebbe intervenuta in tutte le crisi degli anni passati con maggior credibilità e senza le inutili devastazioni provocate dalle guerre scatenate dall'Occidente in violazione del diritto internazionale.

## **2. Il disarmo della società civile e il monopolio poliziesco della forza**

C'è peraltro un elemento specifico, sicuramente il più importante, dell'asimmetria tra Stato e società che non è stato ancora realizzato e che costituisce il secondo ordine di garanzie, a mio parere essenziale, che deve essere introdotto ai fini della lotta al terrorismo e, più in generale, del mantenimento della sicurezza e della pace: il completo disarmo della società civile e il monopolio statale della forza, teorizzati da Thomas Hobbes alle origini della modernità[2].

Questa seconda garanzia della pace e della sicurezza consiste nella radicale messa al bando delle armi. Contro il terrorismo – e più in generale contro qualunque forma di violenza criminale – una politica razionale di sicurezza dovrebbe affrontare alle radici il problema delle armi. Un tratto caratteristico del terrorismo jihadista è il feticismo delle armi, manifestato costantemente dalla sua auto-rappresentazione mediatica e propagandistica come formazione armata, dall'ostentazione rituale e spettacolare delle armi e dall'immaginario militaresco da esso generato. Da dove provengono tutte queste armi? Non certo dalla produzione locale, in Africa o in Medio Oriente. Provengono, evidentemente, dal commercio e dalla produzione delle armi negli stessi Paesi che combattono il terrorismo e che dal terrorismo sono aggrediti.

Vengo così a una questione di fondo, sulla quale ho insistito più volte[3] e che va ben al di là della lotta al terrorismo jihadista, ma che proprio l'emergenza rappresentata dalla sua terribile ferocia offre l'occasione per affrontarla alla radice: la questione, dalla quale dipendono la pace e la sicurezza mondiale, della radicale messa al bando delle armi. Dobbiamo acquistare la consapevolezza che la più efficace garanzia della vita e la migliore prevenzione sia dei delitti che delle guerre consistono nella proibizioni di tutte le armi come "beni illeciti"; cioè nel divieto, senza deroga alcuna, della detenzione e, ancor prima, del commercio e della produzione di tutte le armi.

Giova riflettere sul fatto che in un mondo popolato da più di 20.000 testate nucleari, è stato solo per un miracolo che taluna di queste non sia ancora caduta nelle mani di una banda terroristica o che, in qualcuno degli Stati che ne sono in possesso, il potere non sia stato conquistato da un pazzo. Giova inoltre ricordare che ogni anno, nel mondo, si consumano centinaia di migliaia di omicidi: esattamente 437.000 nel solo 2012, per la maggior parte con armi da fuoco; senza contare i morti ancor più numerosi – si calcola circa due milioni ogni anno – provocati dalle tante guerre, quasi tutte guerre civili, che infestano il pianeta. Più di un terzo di questi omicidi, ben 157.000, sono stati commessi nei Paesi delle Americhe, nei quali sono massimi il libero commercio e la diffusione delle armi, con una media di 16,3 persone uccise ogni 100.000 abitanti, quasi il triplo della media globale, che è di 6 persone ogni 100.000 abitanti, e 16 o 17 volte più che in Europa, per esempio in Italia, dove il medesimo tasso, nonostante le mafie e le camorre e i femminicidi, è solo dello 0,9 ogni 100.000 abitanti[4].

Ebbene, questo assurdo massacro, insieme allo sviluppo di un terrorismo spaventoso come quello jihadista, è in gran parte dovuto alla facilità di acquisto e all'enorme diffusione delle armi. Basti pensare alla differenza abissale tra il numero degli omicidi all'anno in Paesi nei quali le armi sono più diffuse e quello in cui quasi nessuno va in giro armato: più di 50.000 in Brasile e tra i 20.000 e i 30.000 negli Stati Uniti, in Messico e in Colombia, dove il possesso di armi è generalizzato dato che tutti si armano per paura, e non più di 500 in Italia e negli altri Paesi europei dove quasi nessuno è in possesso di armi.

Una campagna contro le armi dovrebbe perciò muovere dal riconoscimento di un fatto elementare. Questa diffusione delle armi e il pericolo tremendo che ne consegue per la pace e la nostra sicurezza sono il segno che non si è compiuto – non, certamente, nei Paesi nei quali chiunque può acquistare un'arma micidiale, e meno che mai nella comunità internazionale – il disarmo dei consociati e il monopolio pubblico della forza teorizzati da Thomas Hobbes, quasi quattro secoli fa, come le condizioni del passaggio dallo Stato di natura allo Stato civile. Dobbiamo riconoscere, in breve, che la produzione, il commercio e la detenzione delle armi – di armi incomparabilmente più potenti e distruttive che all'epoca di Hobbes – sono il segno di una non compiuta

civilizzazione delle nostre società e il principale fattore dello sviluppo della criminalità, dei terrorismi e delle guerre.

Non si spiega d'altro canto, se non con i pesanti condizionamenti esercitati sulla politica dei nostri governi dagli apparati militari e dalle *lobbies* delle armi, perché le armi non siano vietate come beni illeciti, almeno come le droghe, *ne cives ad arma veniant*. Né tanto meno si spiega – se non con un'illusoria e insensata volontà di potenza degli Stati, collusa anch'essa con gli interessi delle industrie di armi che delle spese militari sono i soli beneficiari[5] – perché mai non si sia realizzato quel progressivo passaggio della comunità internazionale dallo Stato di natura allo Stato civile che è possibile solo con l'affermazione del monopolio giuridico della forza in capo all'Onu, pur prefigurato dal capo VII della Carta delle Nazioni Unite, e con il conseguente, progressivo superamento degli eserciti nazionali, già auspicato da Immanuel Kant più di due secoli fa[6]. Abbiamo così il paradosso che i soli beni illeciti sono oggi le droghe, benché il loro proibizionismo si sia rivelato addirittura criminogeno a causa di un suo duplice effetto: lo sviluppo sia della macrocriminalità delle organizzazioni armate del narcotraffico, alle quali ha consegnato il monopolio criminale del commercio delle droghe, sia della microcriminalità di sussistenza e di strada, generata in gran parte dal reclutamento quali spacciatori degli stessi tossicodipendenti, indotti alla piccola delinquenza e allo spaccio dalla necessità di procurarsi la droga.

Una politica razionale dovrebbe quindi letteralmente capovolgere l'attuale legislazione: da un lato legalizzare e perciò controllare la vendita delle droghe pesanti e depenalizzare, oltre al consumo personale di qualunque tipo, la produzione e il commercio delle droghe leggere; dall'altro vietare radicalmente la produzione, il commercio e la detenzione delle armi.

Diversamente dalle droghe, lesive di chi ne fa uso, cioè soltanto di se stessi, le armi sono destinate ad uccidere terzi innocenti. Per questo il loro divieto è la prima garanzia del diritto alla vita. Si tratterebbe, oltre tutto, di un divieto incomparabilmente più efficace di quello delle droghe, non essendo altrettanto facili quanto quelle delle

droghe la produzione e la vendita clandestina delle armi. Le armi non si coltivano come le droghe. Non esistono fabbriche di armi nelle zone del mondo maggiormente infestate da guerre, terrorismi e crimine organizzato. Mettere al bando seriamente il commercio e la detenzione delle armi, senza eccezione alcuna, cioè senza nessun possibile “porto d’armi”, equivarrebbe alla prima garanzia della pace, della sicurezza, della vita, perfino in Europa dove il numero degli omicidi è più basso ma pur sempre costituito da omicidi con armi da fuoco. Nel mondo, del resto, mentre sono quasi scomparse, da molti anni, le guerre tra Stati, la difesa dalle quali è portata a giustificazione del mantenimento ed anzi del continuo rafforzamento degli eserciti e degli armamenti bellici, sono costantemente in crescita le guerre civili, soprattutto in Medio Oriente e in Africa – dalla Siria all’Iraq e all’Afghanistan, dalla Libia alla Somalia, dal Congo alla Costa d’Avorio – che colpiscono soprattutto le popolazioni civili generando i terribili flussi di profughi in fuga.

Tutte queste misure, a causa del ruolo performativo che il diritto ha sempre nella formazione del senso comune, varrebbero infine a rimuovere la subcultura della violenza alimentata dal libero e talora compiaciuto e feticistico possesso delle armi. La radicale messa al bando delle armi varrebbe a promuovere, nel senso comune, il nesso biunivoco tra democrazia e pace, e perciò la consapevolezza che la risposta più efficace al terrorismo sarebbe una politica volta a spengere i focolai della violenza e ad affrontare razionalmente i tremendi problemi dei quali il terrorismo è un sintomo perverso.

È in questa prospettiva che la messa al bando delle armi – di tutte le armi – dovrebbe diventare il primo, pregiudiziale obiettivo di qualunque politica di pace e di sicurezza: di sicurezza interna dai delitti e di sicurezza esterna dalle guerre. Certamente il disarmo generalizzato può apparire un’utopia. Certamente esso richiederebbe comunque tempi lunghissimi. Ma è essenziale che la questione sia quanto meno posta all’ordine del giorno; che sia assunto come un obiettivo da parte di qualunque politica razionale; che il disarmo generalizzato divenga il tratto distintivo e unificante di qualunque mobilitazione e battaglia progressista.



---

[1] È utile ricordare che in Italia, negli anni del terrorismo, su una cosa tutti concordammo – destra e sinistra, critici e difensori delle leggi dell'emergenza: nel negare ai terroristi lo *status* di belligeranti e perciò nel rifiutare la logica di guerra che i terroristi volevano imporre al nostro Paese.

[2] T. Hobbes, *Leviatano* cit., cap. XVII, § 13, pp.281 e 283, dove Hobbes afferma che se gli uomini vogliono la pace e la sicurezza «l'unica maniera è quella di conferire tutto il loro potere e la loro forza a un solo uomo o a un'assemblea di uomini... Fatto questo, la moltitudine così unita si chiama Stato, in latino *civitas*... a cui dobbiamo la nostra pace e la nostra difesa».

[3] In *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol.I, *Teoria del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2007, § 11.11, pp.784-785, dove ho definito i 'beni illeciti', con la definizione D11.33, come tutti quei beni dei quali sono vietate la produzione e/o la detenzione e/o il commercio, e vol.II, *Teoria della democrazia*, § 16.9, pp.521-527, dove ho identificato nel monopolio giuridico della forza e nella totale messa al bando delle armi quali beni illeciti la principale garanzia della pace. Ho ribadito questa proposta in *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Laterza, Roma-Bari 2013, § 5.5, pp.211-213.

[4] Il Paese più violento del mondo è l'Honduras, con una media, nel 2012, di 90,4 omicidi ogni 100.000 abitanti. La Colombia è al 10° posto, con 14.670 omicidi e una media di 30,8 uccisioni ogni 100.000 abitanti. Il Paese con il più alto numero di omicidi, 50.108, è il Brasile, al 15° posto. Secondo i dati Onu, il 95% degli omicidi nel mondo è compiuto da uomini, che compongono anche l'80% delle vittime ([www.italiansinfuga.com/2014/04/16/classifica-delle-nazioni-in-base-al-tasso-di-omicidi](http://www.italiansinfuga.com/2014/04/16/classifica-delle-nazioni-in-base-al-tasso-di-omicidi); [www.ilpost.it/2014/04/14/rapporto-onu-omicidi-mondo](http://www.ilpost.it/2014/04/14/rapporto-onu-omicidi-mondo)).

[5] Queste spese hanno raggiunto nel 2011 la cifra di 1.740 miliardi di dollari, pari al 2,6% del Pil mondiale (S.Andreis, *Le spese militari nel mondo*, in AA.VV., *Economia a mano armata. Libro bianco sulle spese militari*, Sbilanciamoci, Roma 2012, p. 81). Ben il 43% di questa spesa, pari a 698 miliardi di dollari, viene sostenuta dagli Stati Uniti. Seguono la Cina (119 miliardi di dollari), il Regno Unito e la Francia (59,3 miliardi), la Russia (58,7 miliardi), il Giappone (54,5 miliardi), l'Arabia Saudita e la Germania (45,2 miliardi), l'India (41,3 miliardi) e l'Italia (37 miliardi) (ivi, p.83).

[6] «Gli eserciti permanenti (*miles perpetuus*) devono col tempo interamente scomparire. E ciò perché minacciano incessantemente gli altri Stati con la guerra, dovendo sempre mostrarsi armati a tale scopo, ed eccitano gli altri Stati a gareggiare con loro in quantità di armamenti in una corsa senza fine: e siccome per le spese a ciò occorrenti la pace diventa da ultimo ancor più oppressiva che non una guerra di breve durata, così tali eserciti permanenti diventano essi stessi la causa di guerre aggressive, per liberarsi da questo peso. A ciò si aggiunga che assoldare uomini per uccidere e per farli uccidere è, a quel che sembra, fare uso di uomini come di semplici macchine e di strumenti nelle mani di un altro (dello Stato), il che non può conciliarsi col diritto dell'umanità nella propria persona» (I. Kant, *Per la pace perpetua* [1795], sez. I, § 3, in Id., *Scritti politici* cit., p.285). «Quale diritto ha lo Stato», si chiede infatti Kant, «di servirsi *dei suoi propri sudditi* per muover guerra ad altri Stati, di impiegare e di mettere così in gioco i loro beni e anzi la loro vita stessa?... Questo diritto sembra potersi dimostrare facilmente, derivandolo cioè dal diritto di poter fare del suo (della sua proprietà) tutto ciò che si vuole», cioè dall'assurda pretesa del sovrano di ridurre il cittadino a una "sua proprietà incontestabile... Come

dunque si può dire delle piante (per esempio delle patate) e degli animali domestici che essi... si possono adoperare, consumare e distruggere, così sembra che si possa attribuire al potere supremo dello Stato... il diritto di condurre i suoi sudditi alla guerra come alla caccia, al combattimento come a una partita di piacere... Ma questo principio di diritto (che probabilmente si presenta oscuramente alla mente del monarca) vale invero certamente e relativamente agli animali, che possono essere una proprietà dell'uomo, ma non si applica assolutamente all'uomo, principalmente come cittadino, il quale deve sempre essere considerato come un membro del potere legislativo (come colui che non è soltanto un mezzo, ma anche nello stesso tempo un fine in sé)» (I. Kant, *Principi metafisici della dottrina del diritto* [1797], parte II, sez. II, § 55, in Id., *Scritti politici* cit., pp.535-537).