

scaricato dal sito del Centro italiano Studi per la Pace - www.studiperlapace.it

Le sfide della sicurezza e della solidarietà e il ruolo dell'Europa (*)

Giovanni Maria Flick (**)

1. Premessa

Ringrazio il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, il generale Luciano Gottardo, per avermi offerto l'occasione e soprattutto l'onore di parlare, in questa Scuola, di solidarietà e sicurezza nel contesto europeo.

L'impegno per la solidarietà e la sicurezza con una professionalità ed un'abnegazione spinte, più volte, sino all'estremo sacrificio esprime, a buon diritto, il DNA dell'Arma dei Carabinieri: sia nell'ottica nazionale, sia ora in quella europea e globale.

Penso alla testimonianza costante e alla presenza quotidiana dell'Arma sul territorio nazionale, nella difesa attiva dei valori fondamentali della convivenza e nel contrasto alle varie forme di criminalità, da quella organizzata a quella diffusa, ed alle nuove minacce emergenti contro beni primari della collettività.

Una testimonianza e una presenza, queste, che ognuno di noi è in grado di constatare nell'esperienza di ogni giorno.

Penso poi e la riflessione si ricollega immediatamente e direttamente al tema della mia conversazione di oggi all'impegno dell'Arma nelle missioni di pace all'estero, quale è stato ricordato dal Comandante Generale nella sua prolusione all'inaugurazione di questo anno accademico della Scuola.

I reggimenti MSU (Multinational Specialized Unit), con il loro ruolo di supporto alle strutture locali di polizia e di contrasto alla criminalità e al terrorismo, operano attualmente in Iraq, in Kosovo e in Bosnia, in un contesto di cooperazione internazionale; l'Arma partecipa altresì a missioni di pace in Afghanistan, in Cisgiordania, in Libano e in Eritrea. È espressione ulteriore di quest'impegno internazionale, e del ruolo fondamentale assunto in esso dall'Arma, la Gendarmeria Europea, per il cui quartier generale è stata scelta una sede italiana, nella quale si sta avviando altresì il COESPU (Center of excellence for stability police unit), per l'addestramento delle forze di sicurezza dei paesi africani impegnati nel peacekeeping.

Il tema della solidarietà e della sicurezza nel contesto europeo non può, dunque, trovare un ambiente di trattazione migliore di quello rappresentato dalla Scuola Ufficiali Carabinieri; una scuola ove ho imparato a conoscere, ad apprezzare e ad ammirare l'Arma ed ove come il generale Vittorio Barbato, Comandante della Scuola, ha avuto la bontà di ricordare ho potuto da parecchio tempo offrire volentieri un contributo di esperienza culturale e professionale, nella formazione dei suoi frequentatori, testimoniando così la mia gratitudine all'Arma.

Ricordo soltanto, a questo proposito, due riferimenti, comparsi sulla Rassegna dell'Arma dei Carabinieri:

le Note a margine della questione europea (Supplemento al n. 4 del 1992), in cui si riassunse il dibattito, svolto allora e nel decennio precedente, sul tema dell'Europa, anticipando riflessioni e argomenti che sono tuttora all'ordine del giorno;

la Giornata di studio su economia e criminalità (Supplemento al n. 3 del 1993), in cui si sviluppò il dibattito vieppiù essenziale oggi, nell'ambito di un discorso sulla sicurezza nell'ottica sovranazionale sul rapporto fra economia e criminalità.

Il tempo da allora trascorso e il volgere degli eventi hanno largamente dimostrato l'attualità perdurante delle riflessioni di allora; e l'argomento della conversazione di oggi e di quelle che (spero) ancora verranno in futuro dimostra la continuità dell'impegno e dell'attenzione della Scuola verso questi temi.

In effetti, il tema del ruolo dell'Europa di fronte alla sicurezza e alla solidarietà mi sembra particolarmente attuale, perché se guardo indietro, nell'anno appena trascorso, vedo tre date particolarmente importanti per il cammino dell'Europa: l'11 marzo 2004 (l'attentato ai treni dei pendolari nella stazione di Madrid); il 29 ottobre 2004 (la firma in Campidoglio del Trattato costituzionale europeo); il 26 dicembre 2004 (lo tsunami sulle

spiagge asiatiche, dove morirono insieme popolazioni locali e turisti europei della globalizzazione).

Tre eventi diversi, ma legati a me sembra da un filo comune che cercherò di sottolineare.

L'11 marzo l'Europa, nel momento in cui il terrorismo la colpisce al cuore e sul suo territorio, percepisce molto più di quanto abbia saputo fare precedentemente la necessità di una sicurezza globale, di fronte a un terrorismo che è al tempo stesso globale e locale: un terrorismo che io chiamerei "glocale". Il 26 dicembre l'Europa percepisce la necessità di una solidarietà globale, di fronte a una catastrofe altrettanto globale. Il 29 ottobre con la firma del Trattato costituzionale europeo si affronta finalmente, esplicitamente e concretamente, la possibilità di proporre una risposta effettiva, attraverso strumenti adeguati, a queste esigenze di sicurezza e di solidarietà globali.

2. La domanda di sicurezza, dopo l'11 settembre 2001 e l'11 marzo 2004

Certamente l'esperienza del terrorismo sul territorio dei paesi europei è nota ed è ben antecedente all'11 marzo 2004. Quell'esperienza è un dato radicato più in Europa che negli Stati Uniti, fino all'11 settembre 2001. Però, sino ad allora, si percepiva quel dato più e prevalentemente nei termini di un terrorismo di tipo "nazionale": le Brigate Rosse e il terrorismo di matrice ideologica opposta in Italia, la Rote Armee Fraktion e la BaaderMeinhof in Germania, il terrorismo basco, il terrorismo irlandese.

Si trattava di un terrorismo nazionale che stimolava reazioni essenzialmente nazionali, nella lotta ad esso. Mentre ora il terrorismo globale islamico presenta una rilevante novità, sulla quale è bene forse fermarsi un momento a riflettere.

È noto ed è sottolineato sia dagli esperti della materia, sia dalla comune esperienza che il terrorismo ha avuto una formidabile evoluzione. Da attività criminale "comune" con fini eversivi (nei confronti della quale si sono sviluppate tutte le tecniche di prevenzione e di repressione, valorizzando anche e in particolare gli strumenti della "collaborazione" e della dissociazione), il terrorismo è arrivato via via ad una internazionalizzazione che si è accompagnata a una stretta sinergia fra esso e le criminalità organizzata transnazionale. È, questo, uno dei tanti frutti della globalizzazione. Essa, da un lato, offre nuovi stimoli e nuove occasioni sia al terrorismo sia alla criminalità organizzata: penso, per tutti, all'immigrazione clandestina, o alle più di cinquanta guerre che affliggono in questo momento il globo e comportano la creazione di sacche di miseria, di emarginazione, di fame, di fuga, di intolleranza e di odio, sulle quali si innestano i fenomeni della criminalità organizzata e del terrorismo.

Da un altro lato, la globalizzazione offre al terrorismo internazionale e alla criminalità organizzata transnazionale non solo nuovi stimoli e nuove occasioni, ma anche nuovi e formidabili strumenti di azione a costi sempre più contenuti ed accessibili, a cominciare dalla rete finanziaria, per seguire con le sempre nuove risorse tecnologiche, con la mobilità estrema e con l'abbassamento almeno fino all'11 settembre 2001 delle soglie di controllo, che favorisce questa mobilità anche per fini illeciti e terroristici.

Un dato acquisito di reazione comune, nell'azione di contrasto ad entrambi i fenomeni, è rappresentata dalla maturazione della consapevolezza che, per batterli, occorrono intelligence coordinata a livello multinazionale, azione di contrasto sui flussi finanziari che sono alimentati dalla criminalità organizzata e che alimentano il terrorismo uniformità delle leggi e cooperazione internazionale. Vi è, cioè, alla base di questa reazione, la consapevolezza che, di fronte al carattere sovranazionale di tali fenomeni, sono insufficienti le reazioni di carattere solamente nazionale.

Accanto al dato comune tra i due fenomeni rappresentato sia dalla loro sinergia ed interazione reciproca, sia dalla dimensione sopranazionale di entrambi occorre però prendere atto del fatto che fra di essi si è verificata una divaricazione sempre più accentuata. La criminalità organizzata continua ad avere, come suo punto di base e di riferimento, la logica del profitto e la dimensione economica; in ultima analisi, l'obiettivo di essa è proprio l'inserimento nella economia legale, sia pure attraverso metodi illeciti e per conseguire posizioni dominanti, occultando e reinvestendo il profitto delle attività criminali.

Il terrorismo, invece, ha come propria logica di base e come dimensione il fanatismo,

l'intolleranza, la dimensione politica e ideologica. È illuminante, in proposito, il manifesto del capo terrorista Al Zarkawi in merito alle elezioni irachene e alla strategia terroristica attuale: "Guerra senza quartiere contro i principi della democrazia e tutti coloro che li difendono"; obiettivo, questo, perseguito con modalità di "depersonalizzazione delle vittime", cioè di indifferenza nei loro confronti, con la diffusione del terrore e con la logica del "tanto peggio, tanto meglio".

È proprio questo l'elemento di divaricazione tra una criminalità organizzata che tende a svilupparsi secondo logiche di profitto perverse e paradossali, ma percepibili e in qualche modo "comprensibili", ed un terrorismo che si sgancia da questa prospettiva, pur avendo una cospicua rete finanziaria alle spalle come strumento di lavoro. I due emblemi più tipici di questa dimensione sono, da un lato, la connotazione di intolleranza religiosa, collegata o richiamata a pretesto dal terrorismo; dall'altro lato, il fenomeno dei kamikaze, del terrorismo suicida.

Questa moderna forma del "martirio in battaglia" presente nella tradizione dell'Islam, come di altre religioni ricompare all'inizio degli anni '80 del secolo scorso, nel conflitto tra Iran e Iraq, dopo l'esperienza giapponese dell'ultima guerra mondiale da cui prende nome. Essa si evolve da difensiva ad offensiva ed assume una ancor più spiccata connotazione religiosa (la difesa attiva dei diritti di Dio, e non solo quella delle comunità musulmane da offese esterne), a partire dalla fine del 1982, diventando uno strumento "ordinario" e devastante di terrorismo, soprattutto nella vicenda palestinese.

Proprio il fenomeno del kamikaze, della possibilità o meno di reprimerlo e punirlo efficacemente, della sua identificabilità come sinonimo ed emblema del terrorismo, è al centro del dibattito sul terrorismo, sulla sua definizione e sulla sua riconducibilità alla nozione di crimine contro l'umanità.

Quest'ultima, come è noto, è prevista dall'articolo 7 dello Statuto del Tribunale Penale Internazionale, istituito dalle Nazioni unite nel 1998; ed è riferibile ad un attacco massiccio diretto contro la popolazione civile, all'interno di una pratica sistematica e diffusa, con la c.d. mens rea (la consapevolezza di compiere un atto che rientra in quella pratica).

È sufficiente questo accenno per comprendere quanto possa essere difficile ed insufficientemente adeguata la tecnica tradizionale della repressione e della prevenzione di carattere generale e speciale, contro un fenomeno costruito sul kamikaze: un fenomeno nel quale la tecnica terroristica si avvale di persone (spesso anche minori di età), che sono pronte ad annullarsi per adempiere il mandato terroristico loro affidato, e nei confronti delle quali l'efficacia di quella tecnica tradizionale di prevenzione appare problematica e dubbia.

La dimostrazione più emblematica di questo salto di qualità del terrorismo è rappresentata certamente dagli attacchi dell'11 settembre 2001 che, purtroppo, promuovono il terrorismo islamico ad uno degli eventi più importanti e significativi dell'inizio del secolo. La più emblematica e non la prima, né purtroppo l'ultima, perché quegli attacchi si inseriscono in una serie di attentati terroristici di carattere globale, soprattutto in Asia e sull'altra sponda del Mediterraneo.

Gli strumenti utilizzati (gli aerei), la risonanza mediatica perseguita ed avuta, gli obiettivi scelti (le Twin Towers, il Pentagono, forse la Casa Bianca), dimostrano con evidenza le caratteristiche di globalità di quegli attentati: ci troviamo, cioè, di fronte a un terrorismo globale che scatena una serie di conseguenze altrettanto globali di rilevantissimo impatto, fra cui in particolare le conseguenze geopolitiche. Basta pensare alla coesione tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America che in un primo momento si registrò, in uno con l'appannamento della Nato, rispetto alla guerra in Afghanistan; e, in un secondo momento, alla frattura molto pesante che solo adesso si sta superando tra i due per la questione della guerra preventiva in Iraq, nei termini di una forte divergenza sulle strategie per contrastare il terrorismo globale di matrice islamica.

L'11 marzo dell'anno scorso, a Madrid, segna l'apertura del fronte europeo di questo terrorismo globale che diviene locale.

Dopo un primo momento di incredulità e dopo il tentativo di "esorcizzare" l'attentato, riducendolo ad una dimensione "nazionale" attraverso la pista basca tentativo che, come è noto, qualcuno ha spinto oltre il limite, pagandone le conseguenze in termini elettorali emerge chiaramente la percezione della necessità di una sicurezza globale europea: sicurezza sia esterna, al di fuori delle frontiere europee, sia interna, senza distinzione fra

le due.

La risposta alla domanda di sicurezza si sviluppa in una duplice prospettiva. Da un lato, e in termini generali, l'attentato di Madrid propone una forte spinta per l'approvazione del Trattato costituzionale europeo che è stato firmato in Campidoglio il 29 ottobre scorso. È stata una spinta risolutiva rispetto allo stallo che si era verificato nel dicembre 2003, con il fallimento della Conferenza intergovernativa di Bruxelles, che avrebbe dovuto portare alla firma del trattato.

A seguito di quel fallimento, i primi due mesi del 2004 vennero passati a discutere sulle alternative fra un direttorio, un'Europa divisa in un nucleo ristretto forte e un gruppo più largo di contorno, oppure un'Europa intesa solo come zona di libero scambio.

L'attentato dell'11 marzo è giunto come un colpo di frusta ed ha spinto tutti gli stati membri dell'Unione Europea ad accelerare l'iter dell'approvazione del Trattato costituzionale, che avvenne nel giugno 2004; ed a superare le incomprensioni e le rivalità reciproche che, nel dicembre precedente, avevano provocato il fallimento.

Accanto a questa prospettiva generale si è sviluppata anche una prospettiva più specifica di contrasto al terrorismo, attraverso la consapevolezza che non solo si deve arrivare a realizzare il più rapidamente possibile lo spazio giuridico europeo di libertà, sicurezza e giustizia; non solo si deve arrivare a potenziare e a far funzionare effettivamente Europol ed Eurojust; ma si deve arrivare a creare un Comitato e un Commissario europeo per il terrorismo. Vi sono state molte discussioni se debba trattarsi di un organo politico o di un organo tecnico e si è ben lontani dall'aver risolto il problema; ma si comincia a ragionare in termini concreti di coesione europea per la risposta al terrorismo, e non più esclusivamente in termini di cooperazione bilaterale o multilaterale.

3. Le difficoltà per rispondere ad essa

Per elaborare una strategia di risposta in termini di sicurezza, di fronte a un'aggressione sul territorio o nelle città europee, occorre muovere dalla consapevolezza di quanto essa può essere difficile. Le nostre città ed i nostri sistemi sono caratterizzati da una serie di connotazioni che spiegano agevolmente perché la risposta sia così difficile: prima fra esse, quella rappresentata dall'alto tasso di sviluppo tecnologico e di globalizzazione da cui sono caratterizzati.

Sono sistemi in cui vi è, ad esempio, una notevole mobilità delle persone: basta pensare alla difficoltà dei controlli su una rete molto ramificata dei trasporti. Sono sistemi caratterizzati da concentrazioni di popolazione: basta pensare a tutti i "riti" della città in luoghi affollati dagli stadi ai luoghi di culto, alle piazze e alla difficoltà di arrivare a un controllo di sicurezza capillare in questo contesto. Infine, sono sistemi caratterizzati da un elevato tenore di vita, connesso anche con un'elevata strutturazione in rete dei vari servizi, come l'acqua, l'energia, l'informazione: tutti obiettivi tecnologicamente elaboratissimi, ma fragili e accessibili a iniziative terroristiche.

Il timore delle varie forme di terrorismo da quello batteriologico a quello nucleare, a quello informatico è ricorrente nella percezione collettiva come nelle analisi tecniche sul fenomeno terroristico, soprattutto perché ci troviamo di fronte a un terrorismo il quale (lo rileva l'ultima Relazione sulla politica informativa e della sicurezza della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2004) si avvale di un accentuato processo di decentralizzazione e di regionalizzazione, con un nucleo centrale, vari network d'area ed un ampio novero di organizzazioni affiliate. D'altronde (come rileva un dossier dell'intelligence statunitense reso accessibile al pubblico) il terrorismo presenta forti capacità innovative e di progettualità originale: non tanto nella tecnologia e nel tipo di armi usate, quanto nella creatività del suo modo di operare.

Nessuno, nel 2000 e nel 2001, e più ancora alla fine degli anni '90, avrebbe immaginato nonostante i segnali che vi erano stati, e che vennero indubbiamente sottovalutati, forse proprio per la loro novità un terrorismo in grado di scatenare il finimondo alle Twin Towers attraverso il dirottamento degli aerei.

Dunque, una elevata capacità innovativa di un terrorismo caratterizzato soprattutto dalla diffusione e dalla disseminazione nell'ambito del territorio europeo di cellule pronte a risvegliarsi e ad attivarsi sotto l'etichetta del franchising di Al Qaeda. A fronte di ciò, c'è una intuibile difficoltà per elaborare una risposta di prevenzione e di controllo dei potenziali obiettivi: difficoltà dovuta, innanzitutto, all'alto tasso di sviluppo tecnologico e

di globalizzazione delle nostre città e dei nostri sistemi.

Una seconda connotazione dei nostri sistemi, che accentua la difficoltà della risposta, è rappresentata dall'alto tasso di sviluppo mediatico. Viviamo in una società dell'informazione, nella quale praticare la controinformazione può essere una delle vie per scatenare panico e allarme; per ottenere cioè risultati simili a quelli che, per altra via, si ottengono attraverso gli attentati terroristici: la diffusione del panico e dell'insicurezza e il perseguimento di risultati sempre più eclatanti e sempre più mediatici da parte del terrorismo, nei confronti dell'opinione pubblica.

Rispetto agli obiettivi di amplificazione comunicativa e di destabilizzazione, il web può diventare ed è in effetti diventato strumento privilegiato per la diffusione di minacce, di propaganda, di proselitismo e di rivendicazione. Vi è una evidente sinergia fra l'offensiva "militare" e quella mediatica, e vi è la consapevolezza che può essere più importante vincere la guerra dei simboli e delle comunicazioni, che non quella militare.

A ciò si riconnette il problema di quali limiti si possano introdurre o auspicare rispettivamente per legge o per autoregolamentazione alla libertà di informazione, in una società fondata sulla trasparenza e sul pluralismo dell'informazione, per difendersi dalla amplificazione e dalla controinformazione tipica del terrorismo; senza trascurare il fatto che il silenzio dell'informazione potrebbe anche diventare uno stimolo al terrorismo, per una escalation verso risultati devastanti più visibili.

Il tema del limite alla libertà d'informazione conduce ad un terzo importante profilo della difficoltà per elaborare una risposta efficace alla minaccia terroristica: un profilo che appare di particolare attualità in questi giorni, alla luce delle discussioni e delle polemiche originate da due contrastanti decisioni di giudici italiani in materia di terrorismo.

Non è questa la sede e non ho né la competenza né la veste per entrare nel merito dei problemi sollevati da tali decisioni, a cominciare da quello sulle difficoltà o meno di pervenire ad una definizione di terrorismo, e sulle fonti internazionali, comunitarie ed interne, cui rifarsi per giungere ad essa. Mi limito ad osservare, in termini generali, che le nostre società sono caratterizzate per loro fortuna da un alto tasso di libertà, di garanzia, di democrazia; ciò che rende, purtroppo, attuale il cosiddetto e ben noto "paradosso della tolleranza" posto in evidenza, fra gli altri, da Popper e da Bobbio.

Se si ammette la libertà di negare l'altrui libertà, si corre il rischio di contribuire a distruggere proprio quel valore che si vuol difendere; ma se si nega una simile libertà, si nega quello stesso valore che si dichiara di voler sostenere. In parole semplici, è sempre presente il pericolo che la democrazia, per difendersi, finisca per trasformarsi nel suo opposto. La storia, d'altra parte, insegna che sono poche le democrazie mature sconfitte dal terrorismo; mentre esse possono essere danneggiate più da una reazione eccessiva a quest'ultimo, che può far loro perdere la propria superiorità morale e la fiducia in se stesse; anche se questa constatazione si è maturata storicamente di fronte ad un terrorismo "nazionale" e non ancora globale, come quello islamico.

Al di là del paradosso e del tema di fondo che esso evoca: la difesa della democrazia mediante misure eccezionali, di fronte a una minaccia eccezionale questo discorso dà il senso della difficoltà della lotta al terrorismo in un contesto di elevata, ma necessaria, giurisdizionalizzazione.

Le nostre società hanno la cultura della giurisdizione: ciò che si risolve, in ultima analisi, nella riduzione di un fenomeno di dimensioni globali a un problema di responsabilità personali; e rende più che mai importante l'avvertimento di Aharon Barak, presidente della Corte suprema israeliana: "noi giudici delle moderne democrazie siamo chiamati a proteggere la democrazia sia dal terrorismo, sia dai mezzi illeciti che lo Stato intende utilizzare per combatterlo".

Nelle nostre società è diventato attualissimo e bruciante il tema un tempo considerato prevalentemente teorico della distinzione tra terrorismo, guerriglia e resistenza, al di là delle implicazioni o del dibattito politico e di quello giuridico su questi temi. Né, come dicevo dianzi, è questa la sede per discutere se la definizione del terrorismo sia derivabile dalle fonti normative esistenti; o se essa sia derivabile dal senso comune; o se essa sia sufficientemente tipizzata nelle leggi, in una società che ha come sua caratteristica di garanzia la riserva di legge.

Ma non vi è solo questo problema; vi è, ad esempio il problema dell'habeas corpus, perché le nostre società sono caratterizzate da una forte difesa del principio della libertà

personale. Proprio di questi giorni è la notizia che un giudice federale degli Stati Uniti, raccogliendo un'indicazione della Corte Suprema, avrebbe (non ho ancora letto la sentenza, ma solo le sue indicazioni giornalistiche) rilevato l'illegittimità di soluzioni come quelle del Patriot Act e di Guantanamo, cioè della limitazione della libertà personale nei confronti del cosiddetto "nemico combattente", al di fuori dei limiti e delle garanzie offerte dal sistema giurisdizionale per il soggetto imputato di reati.

Le nostre società sono caratterizzate, inoltre, dal divieto della tortura e dal diritto al silenzio dell'imputato (*nemo tenetur se detegere*); eppure tutti abbiamo presenti le polemiche e le discussioni sugli effetti devastanti, in termini di credibilità, delle sevizie o sui problemi nati dall'uso di certe tecniche di interrogatorio, nel carcere di Abu Ghraib oppure a Guantanamo.

Infine, nelle nostre società ha raggiunto un forte livello di protezione il diritto alla privacy ed alla riservatezza; ma anche per questo diritto si aprono orizzonti problematici, attraverso l'utilizzo della biometria, quello delle schedature di massa, quello del DNA: in conclusione, attraverso tutte quelle tecniche di controllo che comportano una restrizione ad alcuni diritti fondamentali.

In ultima analisi, cioè, le nostre società sono caratterizzate da un tasso di democrazia talmente connaturato, che devono combattere con un braccio legato. Esse non possono utilizzare gli stessi metodi dell'avversario, non possono rinunciare alla difesa e al rispetto di alcuni standard fondamentali di tutela della dignità umana, nella propria azione di contrasto al terrorismo.

Questo discorso emerge da una analisi, ad esempio, della giurisprudenza americana più recente, che si è trovata a confrontarsi specificamente con questi temi. Da una tendenza di parte di essa, sembra potersi sinteticamente evincere che l'unica risposta al terrorismo può essere quella dello stato di diritto. In altre parole, a cittadini e a stranieri va garantito lo stesso trattamento; la distinzione tra potere giudiziario, esecutivo e legislativo è essenziale; nella lotta al terrorismo è fondamentale non perdere di vista la cosiddetta dimensione etica, cioè il riferimento ai valori; infine, la sicurezza non può prevalere sul rispetto di alcuni diritti umani fondamentali. Ciò che è facile a dirsi, ma non sempre facile a praticarsi.

Infine, accanto al tasso di sviluppo tecnologico, al tasso di caratterizzazione mediatica, al tasso di democrazia e di garanzia, le nostre società lo rilevava recentemente il Ministro dell'interno sono caratterizzate da un tasso sempre crescente di multietnicità. In esse, quindi, vi è secondo alcuni un problema di multiculturalismo e di diversità da rispettare; altri contestano che la multietnicità possa diventare multiculturalismo, perché sostengono che questo si tradurrebbe in una sorta di relativismo e di arrendevolezza nella difesa dei nostri valori fondamentali.

Certo è che tutti riconoscono come, in una società multietnica, sia necessario risolvere il rapporto fra l'integrazione nella comunità di chi arriva dall'esterno e il rispetto dell'identità e dei valori fondamentali di esso, evitando sia assimilazioni forzate, sia al contrario emarginazioni. Ciò richiede evidentemente una reciprocità: l'ospite deve rispettare i valori fondamentali della comunità in cui entra ed essa a sua volta deve rispettare i valori fondamentali di cui egli è portatore; e deve individuarsi un livello di compatibilità e di omogeneità fra i due tipi di valori, che è in sostanza riconducibile a quello dei diritti fondamentali.

Per esemplificare, pur con la consapevolezza della estrema complessità del tema: probabilmente l'islamico che arriva nel nostro paese ha diritto a poter effettuare la macellazione degli animali secondo la sua religione ed a professare liberamente quest'ultima; ma non può pretendere il diritto a praticare nel nostro paese quelle mutilazioni della donna che pure, nel paese da cui proviene, possono rappresentare un elemento connotante dell'identità culturale.

D'altronde è evidente che in mancanza di una integrazione si rischia la creazione di sacche di emarginazione, le quali rappresentano un serbatoio per il proselitismo ed il reclutamento di potenziali leve del terrorismo, in un contesto che è caratterizzato dalla diffusione di cellule potenziali di esso e da un attivismo militante.

4. Le risposte

In questa situazione, la difesa e la reazione contro il terrorismo globale alla luce

dell'esperienza di questi ultimi anni sembrano potersi ricondurre, in termini di approssimazione, ad alcune scelte e possibilità di fondo.

La più appariscente e discussa, fra tali scelte, è stata probabilmente quella della guerra preventiva: la guerra di stampo classico agli "stati canaglia" o agli "stati guscio", cioè alle realtà territoriali che supportano, favoriscono, innervano il terrorismo. È una soluzione, questa, che a proposito della vicenda irachena ha diviso profondamente l'Europa e gli Stati Uniti.

Essa ha sollevato molteplici perplessità sulla sua efficacia in concreto, anche a prescindere dalle sue motivazioni reali e o apparenti (il contrasto al terrorismo, la neutralizzazione delle armi di distruzione di massa, la rimozione di Saddam Hussein); ed a prescindere dal rifiuto, anche concettuale e di principio, di una simile soluzione da parte di chi come il nostro sistema costituzionale "ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali" (art. 11 della Costituzione).

Può creare problemi notevoli la pretesa di rispondere con una azione di conflitto di tipo tradizionale e, quindi, agganciata fra l'altro a una dimensione territoriale ad un terrorismo che è a tempo stesso globale e locale, reale e virtuale; che si radica capillarmente sul territorio, ma non ha bisogno di localizzare le sue strutture in modo stabile e preciso su di esso. E questi problemi in Iraq si sono creati, se è vero come è vero per semplificare che probabilmente si è vinta la guerra, ma si è persa la pace; o, quanto meno, si è forse pagato un prezzo troppo elevato, in vite umane e in distruzioni. Ciò vale ad aprire un altro interrogativo: se la guerra era realmente l'unico modo per rimuovere il tiranno e per arrivare alle elezioni irachene di domenica scorsa. A titolo del tutto personale, posso solo esprimere l'opinione che forse si poteva e si doveva arrivare alla rimozione di Saddam utilizzando altre vie, che non fossero quelle della guerra preventiva.

Una seconda via di reazione al terrorismo globale sembra essere riconducibile alla logica del muro e ad una sorta di guerra difensiva: la strategia israeliana.

Sono note le polemiche suscitate da questa strategia: polemiche che hanno trovato eco sia in una pronuncia della Corte Suprema israeliana, sotto un profilo più giuridico, sia in una pronuncia della Corte internazionale dell'Aja, sotto un profilo più politico. E sono polemiche in cui troppo spesso si disconosce o si dimentica che, per Israele, la costruzione del muro non esprime solo un problema di barriera fisica, ma anche un problema di identità e di sopravvivenza.

Tuttavia, si può e si deve nutrire qualche dubbio sulla possibilità e sulla logica almeno per il territorio europeo, con le sue dimensioni di una strategia di chiusura e di muro che chiuda l'Europa, con la pretesa di impermeabilizzarla alle possibilità di accesso del terrorismo. Certo, questo non vuol dire che non si debba svolgere tutta l'attività di prevenzione e di controllo alle frontiere europee ed all'interno del suo territorio; più semplicemente vuol dire che è impensabile cingere l'Europa di un muro invalicabile, trasformarla in una enclave di lusso, chiusa non solo di fronte alla penetrazione dei terroristi effettivi e potenziali, ma altresì, e conseguentemente, di fronte al problema anch'esso globale della immigrazione.

D'altronde come è noto; e viene ribadito sia dall'esperienza dei Balcani, sia da quella del rapporto con i paesi dell'altra sponda del Mediterraneo sicurezza interna e sicurezza esterna sono due facce della stessa realtà. E la globalizzazione ci ha insegnato soprattutto in Europa, a Berlino nel 1989, che questa è la stagione in cui i muri cadono; e non si possono ricostruire.

La terza via è quella seguita in sostanza dall'Europa fino all'11 marzo 2004. È la via dell'indifferenza e del disinteresse, al di là delle prese di posizione formali: la via secondo la quale il terrorismo, fino a che non ci colpisce da vicino, è un fatto di competenza altrui; ed è, questo, l'atteggiamento che, in parte, ci rimproverano gli Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001.

Che l'Europa abbia in pratica seguito questa via fino ad ora, è dimostrato dalle difficoltà e dalle polemiche per la realizzazione dello spazio giuridico europeo; da quelle per la realizzazione del cosiddetto mandato di cattura europeo; da quelle in tema di unificazione e di riconoscimento reciproco dei provvedimenti di sequestro e di confisca. Difficoltà, queste, verificatesi probabilmente a causa di logiche nazionalistiche di sovranità; a causa del timore di perdere spazi di garanzia maggiore, riconosciuti ai

singoli livelli nazionali; a causa di sfiducia verso gli organismi comunitari e verso i giudici di altri paesi.

Ecco, allora, la prospettiva di una nuova via, la quarta: una via europea che accanto alla cooperazione, alla creazione di leggi uniformi, alla eurointelligence lavori per una identità comune e per l'unità politicoculturale dell'Europa come global player; e lavori per una politica estera e di difesa europea, non solo dei singoli stati, nella quale fra l'altro abbiano un ruolo preponderante la posizione e l'azione dell'Unione Europea verso i paesi dell'altra sponda del Mediterraneo.

Il 2005 è stato proclamato, dal Consiglio d'Europa, l'anno del Mediterraneo; ma sull'altra sponda di esso v'è un concentrato esplosivo di petrolio (di ricchezza, quindi), di fame, di democrazia bloccata, di terrorismo effettivo o potenziale: ed è essenziale offrire un contributo europeo per affrontare gli enormi e complessi problemi che ne derivano, nell'interesse stesso dell'Europa. D'altra parte, anche alla frontiera dell'Est, nell'altra direzione dove l'Europa si espande dopo la riunificazione, v'è un problema di terrorismo islamico, evidenziato dalle vicende della Cecenia e, da ultimo, dalla tragedia di Beslan.

L'Europa, se guarda ai propri confini e più in là alla realtà mondiale in un contesto di globalizzazione che ha travolto i confini nel mondo intero non può rinunciare ad "esportare" i valori che costituiscono il suo DNA. Quest'ultimo è un patrimonio che è il frutto delle radici storiche, culturali e religiose europee; che è il dato unificante delle diversità europee; che è il nucleo fondante dell'identità europea, espressa dal Trattato costituzionale in termini di pace, dialogo, multilateralismo, pari dignità, diritti fondamentali, solidarietà, giustizia sociale, cooperazione allo sviluppo culturale, economico, sociale e democratico.

Sono queste le linee portanti per un'azione politica concreta di medio e lungo periodo, che non sottrae nulla alle esigenze di breve periodo nell'intelligence e nella cooperazione per la prevenzione del terrorismo; ma che riassume il significato di quali possono essere, nel mondo di oggi, la missione e la posizione europea nella nuova contrapposizione tra un Nord ricco e un Sud povero. Ed è agevole comprendere quanto sia importante se pure in termini di lungo periodo una risposta ai grandi problemi irrisolti del nuovo millennio, che spesso rappresentano il pretesto, l'occasione o il terreno di coltura in cui possono raccogliere proseliti il fanatismo, l'intolleranza e il terrorismo: problemi rappresentati, fra l'altro, dall'arretratezza economica, sociale e culturale di molti paesi; dai nodi politici della questione palestinese e del Medio Oriente; dalle richieste e dalle lotte per l'indipendenza di molte regioni; dal pericolo di un riarmo atomico incontrollato; dagli interrogativi sull'ambiente; dalla questione africana, in tutte le sue complessità e drammaticità.

5. La domanda di solidarietà, dopo il 26 dicembre 2004

Il riferimento alla solidarietà ed al sottosviluppo si salda con la riflessione sulla seconda data dello scorso anno, anch'essa cruciale per il cammino europeo: il 26 dicembre. Quel giorno, con lo tsunami, abbiamo scoperto in occidente e particolarmente in Europa la necessità di una solidarietà globale, di fronte a una calamità naturale che è stata definita epocale.

Probabilmente, le calamità naturali epocali vi sono sempre state, a cominciare dal diluvio universale: talmente epocale, da costituire la base di numerosi miti e religioni, non solo di quelle monoteistiche. Oggi, tuttavia, registriamo due novità, nella percezione della calamità naturale. La prima fra esse è stata rappresentata dalla rete che ha consentito una percezione in tempo reale dello tsunami sulle spiagge del SudEst asiatico, delle sue conseguenze drammatiche, della solidarietà che ne è derivata in un primo momento, per poi spegnersi degradando le immagini dell'onda anomala a curiosità mediatica e a souvenir per i turisti che hanno ricominciato a frequentare quelle spiagge. La seconda novità è stata rappresentata dal fatto che la morte ha unito, forse per la prima volta con queste dimensioni e con così tanta risonanza, le popolazioni locali e i turisti della globalizzazione (soprattutto europei): anche se in percentuali diverse; anche se come qualcuno ha notato con la differenza di contare e di seppellire individualmente soltanto i morti europei e non gli altri, destinando ai paesi di quelle vittime gli aiuti di una solidarietà impersonale e collettiva. D'altra parte, è comprensibile una simile attenzione che riflette fra l'altro l'esigenza, tipica delle nostre società, di avere certezze e, quindi, di

poter individuare prontamente e con sicurezza chi è morto nella catastrofe; ciò che mi consente di ricordare l'impegno e la professionalità del RIS dell'Arma dei Carabinieri in quella occasione.

Tutti ricordiamo il moto di solidarietà spontanea della gente e dei singoli stati, sorto dopo la catastrofe: una raccolta di fondi e di aiuti che è stata entusiasmante, ma ha rischiato di essere contingente, come tutto ciò che si lega al fattore emozionale. Accanto a questo movimento di solidarietà, abbiamo registrato tuttavia con un po' di delusione anche la querelle sviluppatasi quasi subito nell'Unione Europea: a chi spettava il coordinamento degli aiuti? Chi sarebbe arrivato per primo a piantare la bandiera con le 12 stelle? Ancora una volta abbiamo maturato la consapevolezza di quanto sia lenta e inefficiente, a livello europeo, la semplice cooperazione intergovernativa come quella che già adesso è prevista in materia di protezione civile quando non si traduca in una vera e propria azione comunitaria. La protezione civile ripropone gli stessi interrogativi e le stesse delusioni che ci propose qualche anno fa il problema della difesa comune, di fronte alle vicende dei Balcani. Un'Europa che ha nel suo logo e nel suo Trattato costituzionale l'obiettivo di esportare la pace e la solidarietà, alla prova dei fatti non ha saputo essere presente; non ha saputo mandare, il giorno dopo la catastrofe, in quelle spiagge dove fino al giorno prima mandava i turisti della globalizzazione una task force europea di solidarietà. Il collegamento tra l'11 settembre 2001 e il 26 dicembre 2004 è stato sottolineato da molti; a maggior ragione per l'Europa esso si pone fra l'11 marzo e il 26 dicembre 2004. Qualcuno ha auspicato che il 26 dicembre 2004 possa diventare, per la guerra alla povertà, ciò che l'11 settembre 2001 avrebbe potuto diventare per la guerra al terrorismo. Altri hanno sottolineato il carattere globale delle conseguenze dello tsunami:

i rischi di epidemie e, quindi, la loro diffusività (perché la mobilità del turismo globale può comportare anche una mobilità dei virus e delle epidemie in direzione opposta); la crisi del turismo nei paesi colpiti; il rischio di crisi economiche perché, ad esempio, alcune delle grandi società multinazionali di investimento hanno cominciato a guardare con più cautela ai loro investimenti nelle aree disastrose; infine, il rischio delle conseguenze che lo tsunami comporta per le strutture ancora arretrate dei paesi su cui si è abbattuto.

Tutto ciò rafforza, se ve ne fosse bisogno, la necessità di un discorso di solidarietà globale anche a livello di prevenzione: non solo di fronte al terrorismo, non solo di fronte alla fame, ma anche di fronte alle catastrofi naturali.

Basta pensare, a questo proposito, al problema di poter disporre di meccanismi di rilevamento e di allarme per gli tsunami; quello del 26 dicembre ha colpito le coste della Somalia circa nove ore dopo essersi verificato, eppure nessun allarme le aveva raggiunte, nonostante il tempo a disposizione. Ma il problema della prevenzione non è evidentemente agevole da risolvere senza una forte spinta di solidarietà in un sistema globale nel quale più di 2 miliardi della popolazione mondiale non hanno energia elettrica; per non parlare del digital divide e del solco profondo che separa chi è tecnicamente evoluto le società in cui l'informatica è ormai un dato comune dagli altri meno fortunati.

6. Le proposte del 29 ottobre 2004, nel Trattato costituzionale europeo

Dopo l'11 marzo e il 26 dicembre 2004, resta la terza data: il 29 ottobre, il giorno della sottoscrizione, in Campidoglio, del nuovo Trattato di Roma.

Con l'approvazione di quel trattato in cui è inserita la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea si raggiunge una tappa molto importante. I diritti fondamentali non sono più semplicemente finalizzati e funzionali al mercato, come è stato nei primi cinquanta anni della realtà europea, in cui essi e le libertà fondamentali erano affermati e difesi funzionalmente, come strumenti per consentire la realizzazione del mercato, prima comune e poi unico: la libertà di circolazione delle persone, dei beni, delle risorse finanziarie e dei servizi.

Oggi, nel Trattato costituzionale, è invece esplicita la dimensione nuova dell'Europa dei valori e della pace. L'Europa si propone di promuovere la pace e di contribuirvi nel resto del mondo, in un'ottica che prevede una missione "esterna" dell'Unione Europea per mantenere la pace, per prevenire i conflitti, per rafforzare la sicurezza.

A proposito della sicurezza globale, di fronte ad un terrorismo altrettanto globale, in molte norme del trattato v'è un esplicito riferimento al terrorismo. Si tratta dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia; della clausola di solidarietà, che prevede l'assistenza agli stati membri nel caso di attentati terroristici sul loro territorio; dalla solidarietà per prevenire la minaccia terroristica e per proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione degli stati membri; del Comitato permanente del Consiglio europeo per assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna; infine, delle missioni per la pace, previste anche come contributo per la lotta al terrorismo tramite il sostegno ai paesi terzi.

La stessa concretezza della risposta è presente, nel trattato, anche per quanto riguarda la solidarietà: sia in generale; sia con riferimento al problema della protezione ambientale; sia, specificamente, con riferimento alle calamità naturali. Riguardo a queste ultime, vengono in considerazione l'assistenza agli stati membri, per le calamità verificatesi sul loro territorio (è ciò che capitò pochi anni orsono, con le alluvioni in Germania, ad esempio); il tema della protezione civile, per assicurare la coerenza delle azioni a livello umanitario e per incoraggiare la cooperazione fra stati membri; sul piano dell'azione esterna, il tema delle politiche comuni e di un'azione europea nelle relazioni internazionali, per aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti dalle calamità naturali; sino ad arrivare al particolare della previsione di un corpo volontario europeo di aiuto umanitario, per inquadrare i contributi dei giovani europei.

Questo è il quadro delle riflessioni che a me evocano le tre date cruciali del 2004, a proposito della necessità e della possibilità di una risposta alle domande di sicurezza e di solidarietà globali. Ma v'è una quarta data, forse ancor più cruciale, che non riesco ancora a prefigurare: quella dell'entrata in vigore del Trattato costituzionale, perché esso, per diventare operativo, ha bisogno delle ratifiche da parte di tutti gli stati membri dell'Unione Europea.

Alcuni paesi (la Lituania per prima; l'Ungheria e la Slovenia poi, quest'ultima proprio oggi) hanno già emanato le leggi di ratifica; in Italia l'approvazione è intervenuta da parte di un ramo del Parlamento. Altri paesi, invece della via parlamentare, intendono seguire quella del referendum: una via che qualcuno aveva proposto anche in Italia e che è stata scelta da molti, fra cui la Francia e l'Inghilterra. Essa apre un problema, perché l'approvazione del Trattato costituzionale europeo con un referendum tra i cittadini anziché con un'approvazione parlamentare può essere più difficile, per il rischio che il referendum possa risultare di difficile comprensione e possa essere condizionato da valutazioni politiche di carattere nazionale o "nazionalistico"; anche se il referendum assicura alla scelta europea una legittimazione più significativa, perché in esso è il popolo che si pronuncia direttamente.

Ho sempre creduto che l'Europa sia una realtà molto difficile da capire, nei suoi termini giuridici e istituzionali; lo ripetevo sabato scorso agli studenti italiani ad Auschwitz, nel giorno della Memoria, dicendo loro che noi non sappiamo esattamente cosa sarà l'Europa sul piano istituzionale e delle formule giuridiche e delle soluzioni tecniche in grado di tradurre in concreto la sua unità. Abbiamo solo una certezza: sappiamo cosa non può più essere; non può più essere l'Europa dei campi di concentramento e delle leggi razziali; ma non sappiamo ancora prevedere e quindi spiegare quali potranno essere gli sviluppi della costruzione istituzionale e giuridica europea e le dimensioni della nuova Europa. Da ciò, quindi, il rischio che in un referendum si guardi più alla dimensione politiconazionale evocata dall'occasione del referendum, che non alla dimensione europea della scelta, di difficile percezione.

Non è possibile, in questa sede, fermarsi ad esaminare le conseguenze che potrebbero seguire ad un rifiuto di ratifica del trattato, da parte di uno o più stati membri dell'Unione. Il problema è oggetto di discussione e di preoccupazioni, anche perché forse per una sorta di rifiuto inconscio, per "scongiorare" l'evento questa ipotesi non è stata presa in considerazione esplicitamente e chiaramente dal trattato, ma solo ed in parte da uno dei protocolli allegati. Oggi quindi, si discute se qualora tale ipotesi si verificasse sarebbe possibile il recesso dall'Unione di chi rifiuta la ratifica; o se sarebbe possibile una forma di cooperazione rafforzata fra la maggioranza dei paesi membri consenzienti; o invece, se si debba giungere a una nuova Convenzione, con il rischio di una "implosione" dell'Europa, certamente non auspicabile.

Ci si può soltanto augurare che la data in cui il Trattato costituzionale europeo, dopo le

ratifiche, entrerà in vigore, sopraggiunga il più presto possibile; che il cammino fino ad ora faticosamente percorso non si riveli inutile; che non si debba ricominciare da capo. Altrimenti, v'è da temere che qualche altra data, come l'11 marzo o come il 26 dicembre 2004, possa ricordare drammaticamente all'Europa quanto bisogno essa ha di sicurezza e di solidarietà globale.

(*) Conferenza tenuta nell'Aula Magna della Scuola Ufficiali dei Carabinieri Roma, 2 febbraio 2005.

(**) Giudice della Corte Costituzionale.

Giovanni Maria Flick