

IL TERRORISMO INTERNAZIONALE (*)

1. — *Il terrore e la guerra*

L'organizzazione dei gruppi che è a base della formazione sociale ha dato all'aggressione della vita umana e delle risorse patrimoniali un insieme di nuove dimensioni: la violenza è inquadrata in un complesso di ideali che la nobilitano ed è messa al servizio delle istituzioni sociali, ma è utilizzata pure per combattere le istituzioni stesse e le ideologie di base. La tesi e l'antitesi, che come una necessità dello spirito fanno lievitare i conflitti intimi dell'individuo e quelli delle collettività, sono presenti in tutte le manifestazioni tendenziali ed operative di violenza, in una contrapposizione di giudizi di valore positivi e negativi, orientati a differenti punti di vista. Quando dall'aggressività primigenia degli uomini in lotta per la sopravvivenza si è passati all'aggressività organizzato dei gruppi «naturali» (costituiti da vincoli di consanguineità e di assistenza economica e difensiva), come le tribù ed i clan, già si è avuta una sublimazione della violenza mediante un'impostazione affettiva di valore superiore; amore della famiglia, del patrimonio religioso e culturale degli ascendenti, della terra e dei beni creati a servizio della collettività.

La guerra ha assunto così fin dal suo nascere, una massa di qualificazioni positive, che la letteratura e l'arte hanno affinate: l'eroismo ne è l'apetto più significativo, in quanto condensa l'amore per la patria, la protezione delle persone care, l'aiuto ai deboli contro le prepotenze altrui, l'odio impetuoso contro coloro che sono configurati come nemici. E il ricorso alla violenza con tutti i mezzi disponibili è stato giustificato ed esaltato; a maggior ragione è stato apprezzato e celebrato il ricorso al terrore. Prima cura dei combattenti era spaventare i nemici presenti sul campo, con urla selvagge, con aspetti feroci, con cimieri imponenti, con macchine belliche rumorose, con animali pericolosi (come gli elefanti di Annibale, i cavalli di Cortes e Pizarro); inoltre, spaventare i gruppi a cui appartenevano gli avver-

(*) Conferenza tenuta a Napoli il 23 gennaio 1974 all'Unione Giuristi Cattolici Italiani.

sari, portando lo sterminio e la distruzione nei villaggi, nei campi, nei porti. E i capi storici esaltavano con non minore impegno queste opere di devastazione e di annientamento: gli Assiri vantavano la distruzione di tante città, come Sarrabani, la capitale del Bit-Shilani; i Greci la distruzione di Troia, i Persiani quella di Mileto, i Cartaginesi quella di Sagunto, i Romani quella di Cartagine. La letteratura celebrava queste azioni con accenti mirabili: l'Iliade, il Ramajana, il poema di Beowulf, le saghe nibelungiche ricordano simili imprese con toni che hanno riempito di ammirazione e di orgoglio generazione intere.

L'effetto essenziale era il terrore: un popolo capace di devastare con tanta efficacia diveniva temutissimo e potente. I Barbari che invasero l'Europa nel tardo Impero si servivano di questo strumento con istintiva determinazione e se ne giovarono per le loro invasioni senza sosta. Gengis Kahn e Tamerlano ne fecero il principale mezzo di conquista. Nel Medioevo le lotte fra l'Imperatore e i Comuni italiani furono caratterizzate spesso da distruzioni di città: Milano e Crema distrutta del Barbarossa, Como dai Milanesi. Erano gesti di vendetta, ma anche di intimidazione cruenta per scoraggiare future rivolte e passaggi al nemico.

In prosieguo di tempo, il terrore è stato ancora utilizzato, in forme più decise e raffinate, sia come strumento di guerra sia come strumento di governo. Anche nelle lotte religiose non fu disdegnato l'uso del terrore, come in occasione della strage degli Ugonotti.

Nelle ultime guerre, gli attacchi aerei, che avrebbero dovuto colpire — secondo le proclamazioni dei comandi responsabili — soltanto obiettivi militari furono in realtà adoperati anche per fiaccare, mediante il panico, il morale delle popolazioni nemiche: fu creato appunto il vocabolo «coventrizzare» per designare siffatte azioni di morte diffusa dai bombardamenti nelle città.

La guerra guerreggiata è stata integrata, in questi decenni, dalle guerriglia, ancor più spaventosa per le direzioni inattese che prendono gli attacchi dei guerriglieri. La Corea, il Vietnam, l'America Latina, l'Irlanda hanno vissuto e vivono dolorose esperienze in questo campo. Organizzazioni clandestine, talora federate ma talora operanti in piena autonomia, lanciano attacchi nel cuore delle città, sulle strade, in cantieri, sempre in luoghi non predisposti a difesa, con conseguenze imprevedibili.

2. - *Il terrore e la politica*

Tra la gurriglia di orientamento nazionalistico e quella di orientamento politico esistono molti punti di contatto. Le organizzazioni guerrigliere quasi sempre non aderiscono a governi regolari, internazionalmente riconosciuti come rappresentanti di stati sovrani, ma si riferiscono a governi clandestini attraverso rapporti che non sono ufficialmente controllabili. Le loro strutture non rispondono a schemi

noti di organico militare, caratterizzati dalla ripartizione in armi e servizi, in comandi precisamente identificati. La loro azione non segue i metodi strategici e tattici tradizionali ma si svolge in maniera volutamente imprevedibile. L'obiettivo principale non è tanto la distruzione di cose e l'uccisione di uomini, quanto la creazione di uno stato di terrore, che induca le masse a far pressione sui governanti in modo da determinarli in un certo senso.

Nella guerriglia l'ideologia del terrore viene ad assumere un fisionomia particolare ed un'importanza preminente. L'intimidazione viene portata dal piano individuale al piano conunitario, o addirittura sociale, con lo scopo di creare quei moti di sentimento collettivo che si atteggiavano come una massa d'acqua agitata in un bacino, nella quale le onde si rifrangono in più direzioni, ritornano nel mezzo ed alimentano flutti di forma e di intensità incalcolabili. L'interazione sociale è obiettivo e mezzo per il raggiungimento di altri obiettivi.

Nel mondo moderno, ai valori nazionalistici, predominanti nel secolo diciannovesimo, si vanno ampiamente sostituendo i valori ideologici, fondati in parte sulle rivalità di classe ed in parte sul conflitto di idee socioculturali, religiose, filosofiche, artistiche, scientifiche. Non manca nel mondo odierno neppure l'esca per le guerre di religione o di credenze d'altro genere: anzi, la componente religiosa emerge in alcuni conflitti di oggi, come la guerra arabo-israeliana e le lotte fra cattolici e protestanti nell'Ulster. Ma ben più vasti conflitti ideologici si sono andati sviluppando, con dimensioni intercontinentali, in nome del marxismo e dell'antimarxismo, del fascismo e dell'antifascismo, del capitalismo e dell'anticapitalismo nelle varie loro accezioni. Un'eventuale guerra vedrebbe affrontarsi non due schiere di eserciti, ma due indistinte masse di gruppi e di individui legati da concezioni diverse, da credenze e ideali canalizzati in formule più o meno chiare, da interessi contrastanti.

Simili conflitti senza frontiere hanno di per sé le caratteristiche essenziali del terrorismo: attacchi provenienti da gruppi o individui insospettati, attuati in circostanze di tempo e di luogo inopinate, con conseguenze di danno o di pericolo inimmaginabili. Un sentimento di panico pervade collettività tendenzialmente pacifiche, similmente a quello che prendeva gli agricoltori ed i pastori al calar delle tenebre per i rumori e le voci dei boschi e per le insidie degli animali e delle forze naturali indominabili. L'individuo si sente indifeso, insicuro, frustrato e le attività produttive e le manifestazioni di personalità in genere vengono a perdere di intensità e di mordente.

È un ricatto continuo, esercitato da coloro che spargono il terrore, con la pretesa di indurre le masse ad accettare le loro ideologie; ma che consegue scarsi effetti positivi poichè le persone terrorizzate trovano nelle azioni minacciate solo elementi di scoraggiamento e non riescono a distillare idee-forza, che talora non sono percepite nettamente nemmeno dai terroristi.

3. - *Terrore e delinquenza*

Alcune azioni terroristiche sono semplicemente espressioni di delinquenza. Già i pirati, nell'evo antico ed in tempi più recenti, operavano con il mezzo del terrore per costringere città e villaggi a consegnare o a lasciar prendere beni patrimoniali. I Bucanieri ed i Filibustieri ricorrevano non di rado alla distruzione di abitati e di foreste per finalità di rapina o di estorsione. Oggi, i sequestri di persona e i dirottamenti di aerei sono usati sempre più frequentemente con intenti analoghi. L'esecuzione pubblica, concepita per i primi casi di «kidnapping» (memorabile il rapimento del figliuolo dell'aviatore Lindberg), ha fatto posto add un sentimento più complesso, di paura, di risentimento, di fatalistica attesa, che si è purtroppo comunicata anche ai responsabili della politica criminale.

Talora la delinquenza si mescola con le rivendicazioni ideologiche: guerriglieri si avvalgono del terrore anche per procurarsi mezzi di sussistenza e risorse economiche, delinquenti commettono rapine con la pretesa di «togliere ai ricchi per dare ai poveri» o di finanziare gruppi politici. La presenza di guerriglieri e criminali, di prepotenti che hanno a vile la vita altrui e di sanguinari pronti anche a sacrificare la propria, ha creato nella società moderna un senso di terrore confuso, di esecuzione annacquata con riserve, di volontà difensiva esitante, che talora prende l'aspetto di un blocco psichico: di ciò profittano in ugual misura gli uni e gli altri per la riuscita delle rispettive imprese.

L'internazionalizzazione dei traffici ha prodotto una diffusione di questi sentimenti nei vari paesi, secondo i processi dei «vasi comunicanti». Si vive nel terrore indiscriminato dei «feidayn» e dei dirottatori di aerei per rapina, delle «anonime sequestri» e dei giustizieri politici; i «tupamaros», i guerriglieri dell'IRA, i «vietcong» aggravano la situazione di singole zone, che sono peraltro abbastanza estese; si scoprono ogni tanto curiose alleanze di gruppi etnicamente e ideologicamente assai distanti, che rendono maggiori i pericoli di aggressioni impreviste. Ciò aumenta il panico, mentre riduce l'efficacia ricattatoria delle singole iniziative, così come il dilagare degli scioperi svaluta le rivendicazioni delle varie categorie che dell'uso di tale mezzo spererebbero di ricavare effetti di pressione ben determinati.

4. - *Interventi contro il terrorismo*

La situazione di terrore internazionale che è germogliata su un tale stato di cose esige un'organizzazione di interventi sul piano della collaborazione interstatale. Finchè nel mondo ci saranno paesi disposti ad accogliere i dirottatori di aerei, assicurando loro l'impunità ed il conseguimento dei profitti materiali e morali sperati, la lotta contro

i dirottamenti sarà poco efficace. Finchè alcuni paesi, per ragioni di solidarietà politica, rifiuteranno di collaborare con gli altri governi gli organi internazionali nella caccia ai terroristi di ogni fazione, la prospettiva di ridare sicurezza alle città, ai porti, alle strade, alle vie del cielo rimarrà in gran parte utopistica. Finchè alcuni paesi per ragioni di debolezza militare o politica, esiteranno ad allinearsi ai governi ed agli organi internazionali di polizia nella difesa contro gli attacchi terroristici, la speranza di rasserenare le popolazioni tranquille ed operose di tutti i paesi del mondo sarà sempre compromessa.

Si è tentato di realizzare intese internazionali per affrontare il terribile argomento, ma finora non è venuto fuori nulla di concreto. Il Consiglio di Europa e le Nazioni Unite si sono accinti all'apprestamento di una convenzione per far fronte al terrorismo, almeno con il rendere operante l'extradizione, ma le prime difficoltà sono sorte nella definizione del «terrorismo internazionale». In passato, la Società delle Nazioni si era occupata della materia ed aveva messo a punto una convenzione per la prevenzione e la punizione del terrorismo, ma questa non entrò mai in vigore. Le Nazioni Unite hanno messo in essere una convenzione (Tokio, 14 settembre 1973) sui reati commessi a bordo di aerei; ed una convenzione sull'illecito sequestro di aerei (L'Aia, 16 dicembre 1970); ed una convenzione (Montreal, 23 settembre 1971) sugli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile. Si tratta di convenzioni settoriali, che proteggono alcuni interessi particolari, anche se di sensibile importanza per la generalità, ma nessuna di esse è operante, laddove sarebbe necessario che esse divenissero operanti in tutto il mondo e venissero estese a tutte le manifestazioni di terrorismo.

L'assurdo privilegio che esclude dall'extradizione i reati politici dovrebbe essere riveduto. La nostra Costituzione, nell'art. 10, ultimo comma, sancisce nettamente e incondizionatamente il principio della non estradabilità dell'autore di reati politici. È un concetto germogliato nel secolo scorso, sulla base di idee politiche contingenti, che è stato sempre più allargato nelle legislazioni nazionali e nelle convenzioni di assistenza giudiziaria e nei trattati di estradizione. L'etichetta di delitto politico è spesso un'etichetta convenzionale, che non risponde alle reali motivazioni dell'autore del reato; comunque, occorrerebbe una approfondita indagine oggettiva e soggettiva per poter qualificare con sicurezza un reato come politico. L'attuale sistema garantisce una immunità ingiustificabile, agli autori di certi reati, i quali non possono nemmeno essere sottoposti a processo penale da parte dell'autorità giudiziaria competente neppure per stabilire se quei reati siano stati realmente ispirati, in tutto o in parte, da moventi politici e, nel caso affermativo, in qual misura e con quale capacità mentale. Occorrerebbe un accordo internazionale di vasta portata, a cui aderisse almeno la grande maggioranza degli

Stati, rivolto a selezionare in maniera obiettiva i reati politici veri e propri da quelle manifestazioni di criminalità comune che presentano soltanto un orpello politico-sociale.

I mezzi per combattere il terrorismo internazionale dovrebbero cominciare dell'eliminazione del regime privilegiato internazionalmente dominante in tema di estradizione.

Occorrerebbe, inoltre, potenziare la polizia delle frontiere, in maniera permanente e capillare. Le frontiere terrestri, le coste e gli aeroporti dovrebbero essere presidiate con forze di polizia debitamente attrezzate, e non con spiegamenti di forze militari saltuariamente posti in essere allorchè sorgano allarmi più o meno fondati. La facilitazione dei transiti per scambi commerciali, turistici e culturali deve avere una necessaria contropartita in controlli rigorosi di persone e di bagagli, che le moderne apparecchiature elettroniche rendono molto più pratici ed efficienti, senza ledere eccessivamente la riservatezza e la libertà individuale.

Sarebbe poi indispensabile che i governi dei paesi pacifici, che rappresentano la maggioranza e sono riuniti in organizzazioni internazionali più o meno numerose, affrontassero con maggiore coraggio e sincerità il problema delle connivenze di alcuni governi, che spesso sono in aperta opposizione alle regole della convivenza internazionale, adottando misure comuni già in uso nella prassi storica. Sarà necessario predisporre delle misure di controllo militare per impedire il movimento di persone o gruppi armati: esigenza tanto più sentita, in quanto i mezzi offensivi oggi disponibili (come i missili) sono capaci di danni immensi. E non si potrà fare a meno di ricorrere, in casi eccezionali, alle misure di rappresaglia già in uso nel campo dei rapporti internazionali, come «l'embargo» e le sanzioni economiche.

Concludendo, di fronte ad un problema di così vasta portata si rende necessaria la mobilitazione di tutti coloro che professionalmente partecipano al sistema democratico, affinchè nessuno si lasci intimidire dalle operazioni terroristiche, affinchè tutti solidarizzino per la salvaguardia della pace e della libertà.