

# Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite\*

di Luigi Marini \*\*

---

## 1. Una non breve ma inevitabile premessa

**a.** Il preambolo della Carta delle Nazioni Unite, sottoscritta nel 1945 dopo feroci conflitti e due guerre mondiali devastanti, apre con le seguenti parole: «*Determinati a salvare le generazioni future dall'orrore della guerra ... e a riaffermare la fede nei diritti umani fondamentali, nella dignità e nel valore della persona, nell'uguaglianza dei diritti dell'uomo e della donna e di ogni Nazione, piccola o grande che essa sia, ... e a promuovere il progresso sociale e migliori livelli di vita nel contesto di una maggiore libertà ...*».

Da questa volontà derivano gli scopi e i principi enunciati nel Capitolo I della Carta: pace internazionale e sicurezza, relazioni amichevoli fra gli Stati, cooperazione internazionale, rispetto dei diritti umani, pari dignità della persona e rifiuto di ogni discriminazione.

**b.** Come avviene per altre dichiarazioni universali, quella Carta ha dovuto fare i conti con una realtà ben diversa dall'utopia di un mondo fatto di relazioni amichevoli e senza guerre. Eppure le Nazioni Unite continuano ad avere un ruolo essenziale di compensazione e di dialogo e, soprattutto, di coordinamento degli sforzi per “riequilibrare gli squilibri”.

---

\* Il testo dell'intervento è pervenuto nel mese di luglio 2016.

\*\* Luigi Marini, magistrato, è *legal adviser* alla Rappresentanza permanente d'Italia presso le Nazioni Unite. Le opinioni qui espresse sono espresse a titolo personale e non impegnano l'Amministrazione.

A partire dagli anni '60 il terrorismo internazionale, con i suoi attentati e la sua violenza multiforme, rappresenta un pericolo aggiuntivo per la pace e la sicurezza ed è andato via via espandendosi dopo il 2001, trovando opportunità, giustificazione e risorse nei profondi squilibri sociali ed economici così come in ogni conflitto regionale non risolto.

Non sono mancati, poi, tra i governanti coloro che hanno pensato di strumentalizzare i piccoli o grandi gruppi armati, coloro che li hanno finanziati e dotati dei mezzi per combattere, coloro che hanno perduto il controllo del gioco e, più di una volta, dovuto fronteggiare le armi e le persone che avevano un tempo sostenuto, addestrato, incoraggiato.

È in questo coacervo di contraddizioni che una comunità internazionale non abbastanza coesa si trova a fronteggiare forme di terrorismo nuove e mutevoli, nonché di dimensioni e aggressività crescenti. Sebbene non sia la prima volta che le forme di violenza terroristica rivendicano le basi religiose del proprio agire, quello che accade adesso con la vernice islamica è in grado di mettere in grande difficoltà le varie articolazioni culturali e politiche che formano la comunità internazionale. A partire da coloro che si riconoscono in una lettura “moderata” dell’Islam e che sembrano costituire i primi bersagli del terrorismo di Isil, Al Nusrah Front e, almeno in parte, Boko Haram.

Questi gruppi, facendosi paladini di una interpretazione del testo religioso che non ammette diversità e che deve essere imposta anche con la violenza, rendono oltremodo complessa la risposta che viene da coloro che vivono secondo una diversa interpretazione del medesimo testo o nel rispetto di altri testi religiosi, così come la risposta di coloro che si riconoscono nei principi della laicità delle istituzioni e della vita sociale. E tale complessità aumenta quando si comprende che le motivazioni religiose nascondono/rafforzano finalità tipiche di arricchimento e di potere capaci di attrarre nuovi sostenitori e nuovi combattenti oppure sfruttano il disagio profondo che attraversa gruppi, generazioni, individui.

**c.** Tutto questo è noto da tempo alle diverse istituzioni che in ambito Nazioni Unite si dedicano al contrasto al terrorismo internazionale. Grande è lo sforzo di analisi e di risposta messo in campo per affrontare partitamente i profili militari, quelli socio-economici e quelli culturali-religiosi, mettendo a nudo le situazioni ambientali, le relazioni e le condotte che favoriscono l’esistenza e l’azione dei gruppi terroristici. L’idea che si assista a fenomeni di islamizzazione della radicalità piuttosto che a diffusa radicalizza-

zione dell'Islam sembra prevalere nelle analisi, anche se è a tutti presente il fatto che col passare del tempo i diversi profili tendono a integrarsi e complicarsi.

Accanto e prima di questo assistiamo a condizioni di diffusa tensione in tutte le regioni del mondo, con un rapporto *global-local* che ingenera insicurezze profonde e reazioni “di pancia” che, purtroppo, tendono col tempo a trasformarsi in dato strutturale e favoriscono processi di estremismo che, a loro volta, favoriscono risposte violente. Questo accade nella nostra Europa come in altre parti del mondo e riguarda sia singoli individui sia gruppi di persone di diversa composizione. Sono, dunque, riduttive e inaccurate le analisi che legano l'estremismo a una singola espressione culturale e/o religiosa e che omettono di considerare le forme di violenza basate su logiche identitarie, localiste o etnico-raziali che segnano tutte le regioni del mondo.

Affrontare le “cause profonde” della violenza su base ideologica, il così detto estremismo violento, è ormai una priorità largamente condivisa, anche se la valenza politica e le implicazioni a livello di rapporto fra Stati rendono tutt'altro che facile, come vedremo, procedere secondo linee e prospettive coerenti nei fatti. Creare società inclusive e trasparenti, rafforzare la *Rule of Law* a livello internazionale e nazionale, potenziare il ruolo delle donne e l'azione positiva delle comunità, investire in cultura-educazione e formazione delle nuove generazioni e investire su forme positive di comunicazione sociale; sono queste alcune delle priorità che le Nazioni Unite stanno proponendo agli Stati membri come via da affiancare alle inevitabili azioni militari e repressive che da anni sono in corso senza risultati sufficienti.

**d.** Gli Stati membri delle Nazioni Unite non hanno trovato un accordo sulla definizione dei concetti di estremismo violento e di terrorismo. Troppi sono gli attori di questo confronto che pagano un prezzo alle esigenze interne al singolo Paese oppure a interessi geopolitici che condizionano la volontà di giungere a un punto accettabile di accordo. Accordo che, invece, è stato raggiunto sulla natura terroristica dei singoli atti e di alcuni gruppi, a partire da Talebani, Al-Qaeda, Al Nusrah Front, Boko Haram. Questi fatti rendono evidente che il terreno su cui ci stiamo muovendo è quello della politica e che essenzialmente politiche debbono essere le soluzioni messe in campo dalla “comunità internazionale”. La dimensione politica e sovranazionale dell'azione di quei gruppi permane anche quando essi operano per radicarsi territorialmente, secondo una logica e modalità che stanno mettendo in crisi le conoscenze acquisite e le analisi fondate sulle esperienze del passato.

L'accelerazione impressa dagli attentati che recentemente hanno colpito il cuore di città occidentali e dal fenomeno dei *foreign terrorist fighters* (Ftf) sta ricevendo una risposta che conferma l'ottica occidental-centrica con cui i fenomeni terroristici sono affrontati e, nello stesso tempo, mette a dura prova l'affermazione che i terroristi sono criminali che «non riusciranno a cambiare il nostro stile di vita e i nostri valori»<sup>1</sup>. Inoltre, il livello elevatissimo di atrocità e la dimensione assunta dall'aggressione sistematica alle libertà fondamentali e alla stessa vita costituiscono elementi che ci spingono a parlare di una "alterità" non riducibile e spingono molti opinionisti, uomini politici e cittadini verso l'idea che solo le risposte repressive possono neutralizzare un pericolo così radicale e incompatibile con la nostra civiltà.

Senza negare la centralità della risposta investigativa e giudiziaria, almeno nei Paesi in cui questo è possibile, nessun successo contro il terrorismo internazionale è possibile in assenza di un cambiamento di politiche a livello nazionale, regionale e internazionale.

## 2. Il sistema delle Nazioni Unite: una panoramica

Per quanto sintetica, una panoramica dell'azione delle Nazioni Unite contro il terrorismo internazionale richiede di muovere da una illustrazione di alcuni punti preliminari e dall'esame di otto diversi settori fra loro complementari: il diritto umanitario; le convenzioni internazionali sul terrorismo; i Comitati Paese e i relativi sistemi sanzione; l'Assemblea generale e i suoi organi ausiliari; il Consiglio di sicurezza e i suoi organi ausiliari, compresi i Comitati sanzione; la Corte penale internazionale; le coalizioni anti-terrorismo; la società civile e le organizzazioni non governative.

Escludendo i tribunali internazionali, che hanno, compresa la Corte penale Internazionale, una funzione che potremmo definire "di secondo grado"<sup>2</sup>, il quadro degli organismi e delle entità che concorrono all'azione delle nazioni Unite in materia di terrorismo può essere sintetizzato nello schema che segue.

---

1 Fu, questo, un passaggio essenziale del lucido, commovente e applaudito discorso che l'allora Ministro degli esteri francese pronunciò in un dibattito organizzato presso le Nazioni Unite poco dopo la strage di Parigi del gennaio 2015. Quel Ministro si è nel frattempo dimesso dall'incarico per contrasti con le politiche governative proprio in tema di deroga alle garanzie costituzionali e lo stato di eccezione ha avuto in Francia una durata ben maggiore di quanto previsto.

2 Altro intervento si occuperà in questo seminario della Corte penale e delle sue attribuzioni.

## Strategie di contrasto al terrorismo degli organismi internazionali

### CONVENZIONI E PROTOCOLLI INTERNAZIONALI

Si tratta delle 12 Convenzioni e relativi Protocolli in materia di terrorismo (aerei, navi, sequestri, esplosivi, ostaggi, diplomatici...) adottate a partire dal 1963.

Va ricordata per la sua attualità la Conv. del 1999 in materia di finanziamento al terrorismo

### MISSIONI INTERNAZIONALI (e relative Com. Sanzione)

- Somalia/Eritrea: Ris. CdS 751(1992) e 1907 (2009)
- Iraq: 1518 (2003)
- Sudan: 1591 (2005)
- Libia: 1970 (2011)
- Rep. Centro Africana: 2127 (2013)
- Sud Sudan: 2206 (2015)
- Yemen: 2140 (2014)

### IL DIRITTO UMANITARIO

È costituito dalle convenzioni dell'Aja e di Ginevra che regolano conflitti armati, i combattenti, etc.

Sul diritto all'autodeterminazione si veda anche la Ris. della GA 46/51 del 1991, in part. Paragrafo 15.

### SEGRETARIATO GENERALE

1. compiti di organizzazione e implementazione - v. UNODC
2. reportistica (su richiesta GA o CdS)
3. proposta (v. rapporto del 2006 su cui si basa la Strategia Globale del 2006 o il Piano d'Azione contro l'estremismo violento oggetto della risoluzione di GA 70/254)

### ASSEMBLEA GENERALE

#### RISOLUZIONI RECENTI

- Strategia globale (68/276 del 2006 che è soggetta a revisione nel 2016)
- Missioni per elim. terrorismo (70/120)
- Assistenza tecnica (70/177)
- World Against Violent Extrem. (70/179)
- Intolleranza, Violenza (70/157)
- Tutela diritti umani nel contrasto al terrorismo (70/148)
- Piano d'azione contro estremismo violento (70/254)

#### ORGANISMI

COUNTER TERRORISM IMPLEMENTATION TASK FORCE (CTITF) che ha compiti di coordinamento di tutte le 38 entità che nell'ONU si occupano di terrorismo a diverso titolo

UN COUNTER TERRORISM CENTER (UNCCT) con compiti implementazione del II pilastro della Strategia Globale

### CONSIGLIO DI SICUREZZA

#### RISOLUZIONI PRINCIPALI

TALEBANI - 1267 (1999) e 1988 (2011) e 2255 (2015)  
ISIL-AL QAEDA - 1267 (1999) e 1333 (2000) e 1989 (2011) e 2253 (2015) – su sistema di “listing” ris. 2161 (2014)  
ISIL e AL-NUSHRA - 2170 (2014)  
FINANZIAMENTO e FREEZING - 1373 (2001)  
INCITAMENTO AL TERRORISMO - 1624 (2005)  
FOREIGN TERR.FIGHTERS - 2178 (2014)  
CRIM.ORG E TERRORISMO - 2195 (2014)  
FINANZIAMENTO E SANZIONI - 2199 (2015) e 2253 (2015)  
ARMI DISTRUZIONE DI MASSA -1540 (2004)

#### ORGANISMI PRINCIPALI

COUNTER TERRORISM COMMITTEE (CTC) - Ris. 1373 (2001)+ CTED (assessment della risposta al terrorismo) + MONITORING TEAM (assessment dei rischi e collaborazione tecnica in relazione a ISIL-Al QAEDA)

#### COMITATI SANZIONE

In particolare TALBANI e ISIL-AL QAEDA (v. sopra)

#### OMBUDSPERSON

Istituito con ris. 1904 (2009) e regolato ancora con ris. 2253 (2015)

### SOCIETÀ CIVILE

Il riferimento è alle realtà (associazioni umanitarie, ONG, centri studi, associazioni locali) che collaborano con le istituzioni o comunque operano anche in modo indiretto nel contrasto al terrorismo.

### COALIZIONI

Esistono coalizioni “globali”, come il G.C.T.F. o la coalizione Anti-Isil, e coalizioni su base regionale, come quella che combatte Boko Haram o quella che si è costituita in relazione alle vicende dello Yemen.

Esigenze di spazio e di comprensione ci impongono di concentrare l'attenzione sugli organismi e sui profili maggiormente rilevanti, con il che verranno sinteticamente illustrati i lavori soprattutto della Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza.

### 3. L'Assemblea Generale e gli organi ausiliari

**a.** L'Assemblea generale (Ga) può essere considerato il luogo del dibattito e delle scelte di indirizzo delle Nazioni Unite che nascono dall'accordo, unanime o parziale, fra i 193 Stati. Si tratta di un organismo in realtà composito, che al momento assembleare puro affianca l'attività dei propri organi ausiliari che, per quanto ci interessa, sono basati in New York (Ecosoc<sup>3</sup>) in Vienna (Ccpcj<sup>4</sup>) e Ginevra (Unhrc e Ohchr<sup>5</sup>).

Come ho avuto modo di dire<sup>6</sup>, il circuito deliberativo che lega le sedi di Ginevra, Vienna e New York sui temi legati alla tutela dei diritti e legati alla giustizia penale e al terrorismo comporta livelli diversi di analisi e di deliberazione che solo in parte conducono al recepimento formale in Assemblea del lavoro e delle decisioni assunte altrove. È impossibile tentare di sintetizzare qui la complessità delle concrete relazioni tra organismi che operano in maniera complementare ma perseguendo meccanismi e logiche diverse. Capita così che rapporti o decisioni assunte dagli organismi deputati espressamente alla tutela dei diritti umani impieghino anni a trovare sviluppo nelle sedi newyorkesi, così come capita che i contenuti delle deliberazioni o risoluzioni adottate a Vienna e Ginevra nel corso dell'anno vengano riprese nei lavori assembleari dell'autunno successivo.

**b.** Ciò detto, possiamo muovere dalla constatazione che nel 2006 la Ga ha adottato una risoluzione intitola «Strategia globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo»<sup>7</sup>,

---

3 *Economic and social council.*

4 *Commission on Crime prevention and criminal justice.*

5 *UN Council on human rights; Office of the high commissioner on human rights.*

6 I diritti, i tempi, i luoghi (Le Nazioni Unite e i loro percorsi), in *Questione Giustizia* trimestrale, 4/2015, [www.questionegiustizia.it/rivista/2015-4.php](http://www.questionegiustizia.it/rivista/2015-4.php).

7 Risoluzione 60/288 dell'8 settembre 2006.

con approvazione del relativo piano d'azione, che si affianca alla tradizionale risoluzione intitolata alle «Misure per eliminare il terrorismo internazionale»<sup>8</sup>. La strategia globale è soggetta a revisione biennale e “festeggia” quest’anno il decimo anniversario e la sua quinta revisione, da adottarsi entro la fine del mese di giugno 2016<sup>9</sup>. A queste due principali risoluzioni se ne affiancano altre, oggettivamente rilevanti ai nostri fini. Una prima è dedicata alla «Protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel contrasto al terrorismo»<sup>10</sup>, cui si aggiunge la risoluzione «Un mondo contro la violenza e l’estremismo violento» (conosciuta come Wave). Non mancano, poi, due risoluzioni di taglio eminentemente operativo. La prima si intitola «Assistenza tecnica per implementare le convenzioni internazionali e i protocolli relativi all’anti-terrorismo»<sup>11</sup>. La seconda è dedicata al tema del contrasto alla criminalità organizzata<sup>12</sup> e, in particolar modo proprio nel 2015, non manca di introdurre elementi rilevanti ai fini della cooperazione internazionale anche con riferimento sia ai generali legami fra terrorismo e crimine organizzato sia a specifici aspetti del contrasto al terrorismo (finanziamento; contrasto ai traffici illeciti; contrasto al fenomeno dei *foreign terrorist fighters*). Seguita e facilitata dall’Italia, la risoluzione ricorda come gli strumenti di cooperazione internazionale previsti dalla Convenzione di Palermo possano trovare applicazione in sede di indagine e di processo per reati di terrorismo che rispondano alla qualifica di “*serious crime*” secondo i requisiti previsti l’art.2 della Convenzione stessa.

Riferimenti significativi al contrasto al terrorismo sono presenti in altre risoluzioni di assemblea, *in primis* quelle dedicate alla protezione dei beni culturali in Iraq e alla restituzione ai Paesi di origine dei beni culturali, artistici e archeologici oggetto di condotte illecite.

---

8 La prima «Dichiarazione sulle misure ...» fu adottata con la breve risoluzione 49/60 del 9 dicembre 1994 e fu quindi integrata mediante un documento annesso alla risoluzione 51/210 del 17 dicembre 1996.

9 L’ultima revisione in ordine di tempo è oggetto della risoluzione 68/276 adottata il 13 giugno 2014.

10 Si tratta di risoluzione che trova la propria genesi nei lavori del Consiglio per i Diritti umani di Ginevra.

11 Essa trova la propria genesi nella analogia risoluzione Ecosoc che viene sottoposta alla approvazione della Ga.

12 «*Strengthening the United Nations crime prevention and criminal justice programme, in particular its technical cooperation capacity*».

**c.** È bene ricordare, infine, che nel mese di febbraio 2016 la Ga ha approvato una brevissima risoluzione dedicata alla prevenzione dell'estremismo violento che “prende atto” del Piano di azione presentato il 15 Gennaio 2015 dal Segretario generale. Su questo torneremo in seguito.

**d.** Quanto alla Strategia globale contro il terrorismo, il primo “piano d'azione” introdotto con la risoluzione del 2006 presentava indubbiamente un approccio innovativo, articolandosi in più settori che prendono le mosse dalle risposte ai fattori che favoriscono il terrorismo, per giungere al tema del rispetto dei diritti umani nel contrasto al fenomeno. Venivano così fissati i “quattro pilastri” che costituiscono il riferimento dell'azione complessiva adottata dalla Ga<sup>13</sup>. Si tratta di un documento importante, che indica agli Stati membri chiare prospettive politiche e, in parte, operative, e richiama l'esigenza di una sinergia con le organizzazioni dedicate delle Nazioni Unite. Un documento importante anche per lo sforzo di riaffermare come il contrasto al terrorismo non possa mai far venire meno la centralità del mandato delle Nazioni Unite: la difesa dei diritti umani riferita a tutti i soggetti coinvolti e la non rinunciabilità delle garanzie essenziali proprie della *Rule of Law*.

Le revisioni biennali della risoluzione dedicata alla Strategia globale sono state oggetto di negoziati complessi, che hanno cercato di aggiornare e attualizzare il testo e risentito del mutare degli equilibri a livello internazionale. Il percorso verso la risoluzione 2016 si presenta oltremodo difficile da gestire.

**e.** Come si vede, la molteplicità delle deliberazioni adottate nel tempo dalla Ga, e dagli organi ausiliari, porta a una evidente stratificazione di linguaggi e di impegni che non risulta né razionale né efficace. Non può, tuttavia, dimenticarsi la molteplicità e la varietà delle posizioni espresse dai 193 Stati su un tema così complesso e così “politico”. Ne consegue che attorno ad un nucleo centrale di indiscussa e pressoché unanime

---

13 Questi i titoli dei quattro paragrafi e dei relative “pilastri”: *I. Measures to address the conditions conducive to the spread of terrorism; II. Measures to prevent and combat terrorism; III. Measures to build States' capacity to prevent and combat terrorism and to strengthen the role of the United Nations system in this regard; IV. Measures to ensure respect for human rights for all and the rule of law as the fundamental basis of the fight against terrorism.*

condanna degli atti di terrorismo si articolano posizioni che muovono da sensibilità diverse, interessi nazionali, equilibri regionali o globali. Di queste difficoltà fa fede lo stallo in cui si trova il gruppo di lavoro che da molti anni cerca di pervenire alla formulazione di una convenzione globale contro il terrorismo e che proprio sulla definizione del concetto di terrorismo non è in grado di giungere a una sintesi condivisa (v. *infra*).

Non meraviglia che in questa situazione i documenti prodotti dalla Ga costituiscono riferimenti importanti, che ogni anno risentono e riportano le mutate condizioni internazionali, ma non si prestano ad avere conseguenze dirette, essendo la implementazione delle risoluzioni assembleari - e dei principi e delle indicazioni in esse contenute - rimessa all'applicazione volontaria da parte degli Stati. Non meraviglia, poi, che il baricentro delle politiche antiterrorismo si sposti verso il Consiglio di sicurezza (Cds), le cui risoluzioni sono accompagnate da meccanismi di implementazione e da meccanismi sanzionatori.

Questa affermazione, che non manca di concretezza, va peraltro valutata alla luce di una circostanza importante, rappresentata dalle azioni che il Segretariato generale intraprende, attraverso le Agenzie e gli organismi specializzati, al fine di dare corpo a programmi e progetti che diano attuazione concreta alle risoluzioni assembleari. Basti pensare al lavoro di Unodc<sup>14</sup> e del suo settore antiterrorismo e ai progetti, cui faremo cenno, che altri corpi delle UN conducono per la prevenzione dell'estremismo, la lotta alla radicalizzazione, il sostegno alle realtà locali e regionali impegnate contro il terrorismo.

**f.** Questa realtà è sotto gli occhi di tutti e un tentativo di risposta a questi e altri aspetti critici è venuto mediante la costituzione di un organismo che ha sulla carta compiti e poteri di coordinamento di tutte le articolazioni incaricate di dare attuazione alle politiche delle Nazioni Unite in materia di terrorismo.

Si tratta della *Counter terrorism implementation task force* (Ctinf) e, nel suo contesto, del *United nations counter terrorism centre* (Unctc).

La Ctinf fu inizialmente creata nel 2005 dal Segretario generale al fine di dare coerenza e coordinamento all'azione delle Nazioni Unite in questo settore. Essa ha poi ricevuto una veste istituzionale nel 2009 a seguito della risoluzione di Ga 64/235, di-

---

<sup>14</sup> *United nation office on drugs and crime*.

venendo un vero e proprio ufficio<sup>15</sup>. Incaricata di operare come strumento di stimolo e di coordinamento, attualmente è il punto di riferimento delle 38 entità delle Nazioni Unite che a vario titolo hanno competenza o conducono iniziative in materia anti terrorismo. Essa ha anche il compito di tenere i collegamenti e di cooperare con gli Stati membri e con le istituzioni che operano a livello internazionale al di fuori delle Nazioni Unite, nonché di reperire fondi *extra-budget* per le esigenze di azione e per i progetti che vengono messi in campo. Una particolare attenzione viene dedicata ai progetti di *capacity building* indirizzati ai Paesi che mostrano le maggiori carenze e le maggiori necessità di rafforzamento nelle istituzioni politiche, investigative, giudiziarie e operative<sup>16</sup>. La Ctif, infine, coadiuva il Segretario generale nel predisporre il rapporto biennale in vista della revisione della Strategia globale<sup>17</sup>.

Nel contesto della Ctif è stato successivamente creato il *Counter terrorism centre* (Unct). Nato sotto la spinta di una iniziativa saudita del 2005, il Centro trovò un richiamo nella risoluzione di Ga del 2006 che dava vita alla Strategia globale<sup>18</sup>. Il Centro fu dunque pensato come strumento direttamente funzionale al secondo pilastro, dedicato alla prevenzione e alla lotta al terrorismo e, dunque, agli aspetti più operativi, se vogliamo repressivi, che si legano a tale finalità. In concreto esso ha avuto vita solo nel settembre 2011 grazie a un sostanzioso finanziamento dello Stato che aveva assunto l'iniziativa e fu collocato organizzativamente nel contesto della *Task force* sopra citata; a sua volta, la AG lo ha sostenuto nell'ambito della risoluzione 68/10 del successivo mese di novembre.

---

15 Collocata all'interno del Dipartimento per gli Affari politici e diretta da un *Under Secretary general*.

16 Merita qui ricordare che agli inizi del 2016 il Ctif ha presentato agli Stati un resoconto delle iniziative avviate dal sistema Onu a partire dal 2015 in tema di Ftf e ha evidenziato l'esistenza di 57 progetti che affrontano diversi aspetti del problema e sono co-gestiti da due o più Agenzie o entità Onu nelle diverse parti del mondo, spesso in cooperazione con singoli Stati o con organismi internazionali e con il supporto di Ong e parti della società civile.

17 Sul punto si richiamano le risoluzioni 62/272, 64/297, 66/282 e 68/276.

18 La risoluzione del febbraio 2006, con riferimento al secondo pilastro della strategia, affermava infatti: «*acknowledges that the question of creating an international centre to fight terrorism could be considered, as part of the international efforts to enhance the fight against terrorism.*».

### 4. Il piano d'azione per prevenire e combattere l'estremismo violento.

#### a. Le premesse generali

Il piano d'azione presentato con il supporto del Ctif dal Segretario generale (di seguito Sg) il 15 Gennaio 2016 non fa mistero di escludere ogni tentativo di definizione generale sia del concetto di "estremismo violento" sia del concetto di "terrorismo". Entrambe le definizioni sono espressamente riservate dal Segretario generale alle competenze dei singoli Stati e non hanno ancora trovato un riconoscimento condiviso e ufficiale a livello internazionale. Per questo il piano d'azione intenzionalmente evita di avventurarsi in questioni di definizione e preferisce concentrarsi sui profili di azione pratica.

Nelle sue premesse il Sg chiarisce che è propria intenzione affrontare le forme di estremismo violento «se e quando conducono al terrorismo» (sarebbe meglio dire ad atti di terrorismo). E poco dopo rileva che milioni di persone hanno dovuto fuggire dai territori controllati da gruppi terroristici «e» da gruppi estremistici violenti. In altri termini, è chiaro che l'estremismo violento è considerato una realtà diversa dal terrorismo, con questo non coincidente, ma in se stesso pericoloso, con la conseguenza che merita di essere affrontato «in tutte le sue forme e dovunque abbia luogo».

Ciò non di meno, muovendo dalla missione delle Nazioni Unite quale organismo promotore e costruttore di pace, il Sg osserva come il Consiglio di sicurezza abbia sottolineato che l'estremismo violento può facilitare il e condurre al terrorismo, e deve sotto questo profilo essere affrontato con una approccio globale e coordinato (risoluzione 2178 del 2014).

Fondamentale in questa direzione è la «Strategia globale anti-terrorismo» adottata dall'Assemblea generale con la già citata risoluzione 60/288 del 2006, soggetta a revisione biennale.

Muove da qui il passaggio fondamentale del discorso del Segretario generale: se nei 9 anni passati le Nazioni Unite si sono concentrate sul secondo pilastro della strategia (prevenzione e contrasto al terrorismo), è giunto il momento di ammettere che questo approccio non si è rivelato alla prova dei fatti adeguato e sufficiente e che occorre investire sui pilastri primo e quarto: le condizioni che favoriscono il terrorismo; il rispetto dei diritti umani e della *Rule of Law* nell'azione di contrasto al terrorismo.

### ***b. Lo schema essenziale***

Il piano d'azione si articola in 3 parti:

1. I danni provocati dall'estremismo violento alla pace e sicurezza (e qui non manca di richiamare l'esistenza di legami fra terrorismo e crimine organizzato); allo sviluppo sostenibile; ai diritti umani e alla *Rule of Law*; alle comunità (in tre anni le persone *displaced* sono passate da 42,5 a 59.5 milioni);
2. Il contesto e i fattori che favoriscono l'estremismo violento : a) le carenze di opportunità sociali, marginalizzazione, cattivo governo e violazione dei diritti umani, esistenza di conflitti non risolti, radicalizzazione nelle carceri; b) i processi di radicalizzazione<sup>19</sup>;
3. Sette diversi profili di azione che possiamo ricondurre a tre categorie principali: a) le raccomandazioni per prevenire l'estremismo violento, in particolare l'esistenza di una disciplina "globale" che deriva dai provvedimenti della Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza, nonché la necessità di dare vita a i piani d'azione nazionali e regionali e di ri-direzionare l'impiego dei fondi; b) specifiche linee di azione (favorire i percorsi di dialogo; migliorare le *governance*, la tutela dei diritti umani e la *Rule of Law*; coinvolgere le comunità locali e le famiglie; rafforzare le opportunità delle generazioni giovani; coinvolgere e rafforzare il ruolo delle donne; investire in educazione, *training* e lavoro; operare in modo strategico nel settore della comunicazione e dei social media; c) il rafforzamento del ruolo di supporto che le Nazioni Unite e le loro diverse Agenzie ed entità possono svolgere in favore degli Stati, degli organismi regionali e delle comunità.

A proposito del ruolo delle Nazioni Unite, il piano d'azione elenca al par.8 i principali organismi che operano direttamente o indirettamente nel contrasto all'estremismo violento (e al terrorismo) e quindi ricorda, al par.43, che complessivamente gli organismi coordinati all'interno della Ctif sono particolarmente numerosi.

Non manca nel piano d'azione neppure un richiamo, importante, ai contenuti della «Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile», che fissa gli obiettivi principali che le

---

19 Si tratta di quelli che possono definirsi «Fattori di richiamo», che hanno un ruolo chiave nel trasformare idee e ingiustizie in azioni estremiste e violente: condizione di provenienza e motivazioni dei singoli individui; malcontento collettivo e senso di persecuzione; distorsione e abuso di credenze, ideologie politiche e differenze etniche e culturali; leadership; abuso delle reti sociali.

Nazioni Unite si sono date per il prossimi quindici anni e che lega in modo evidente lo sviluppo “sostenibile” con i processi di pace e sicurezza.

### **c. Il percorso di adozione**

Nelle intenzioni del Sg e di una parte degli Stati membri che maggiormente ne condividono l’iniziativa, il Piano costituiva il punto di arrivo del dibattito internazionale<sup>20</sup> e del processo di valutazione dell’azione posta in essere e, insieme, la base per una larga condivisione della nuova impostazione; un chiaro *endorsement* da parte della Ga costituiva lo sbocco atteso.

Non è andata proprio così. Alcuni Stati hanno immediatamente preso le distanze da un documento che il Sg avrebbe elaborato e diffuso senza, si è contestato, adeguate consultazioni con tutti gli Stati membri. Altri hanno giudicato sbilanciata e non accettabile l’analisi che il Sg ha compiuto circa i fattori che contribuiscono alle derive violente, con particolare riferimento all’assenza di adeguato esame dei fattori di “politica internazionale” e la sopravvalutazione dei fattori locali e regionali. Ancora, si è affermato che il Piano è nei fatti concentrato solo sul Medio Oriente e su realtà specifiche, dimenticando altre realtà. Infine, non sono piaciuti ad alcuni Stati i riferimenti all’esigenza di piani nazionali, avvertiti come un obbligo che potrebbe trovare sanzioni politiche e a cui non corrispondono adeguate risorse.

Si tratta di critiche diverse che non è stato possibile comporre, così che la risoluzione di Ga che nel Febbraio scorso ha esaminato il Piano d’azione ha “benvenuto” l’iniziativa del Sg, considerata in sé positiva, ma ha solo “preso atto” del Piano e rinviato il suo esame al processo di revisione della Strategia globale che avrà luogo alcuni mesi più tardi<sup>21</sup>.

---

20 Nel corso dell’ultimo anno non si contano i dibattiti che hanno avuto luogo presso le Nazioni Unite in New York e presso altre realtà che operano in città (NY University, IPI, etc.) che hanno avuto come oggetto – e scopo – la revisione critica delle politiche seguite; l’attualizzazione dei temi legati alla prevenzione dell’estremismo violento e del terrorismo; il ruolo delle donne e dei giovani quali vittime, veicolo e risposta rispetto alla violenza e al terrorismo; la tutela dei diritti umani di tutti gli attori coinvolti; l’utilizzo delle tecnologie da parte dei terroristi e del contro-terrorismo; le narrazioni dei terroristi e le contro-narrazioni; il ruolo della società civile come strumento di reazione alla radicalizzazione; l’importanza della *Rule of Law* e di sistemi giustizia trasparenti e “*fair*”; e così via.

21 Risoluzione 70/254 del 16 febbraio 2016 intitolata «*Secretary-general’s plan of action to prevent*

### d. Qualche considerazione critica

**d.1.** La insolitamente lunga premessa del documento del Sg costituisce una parte fondamentale del testo sul piano politico e delle implicazioni generali. Dichiarando l'esclusiva competenza statale nel definire i concetti di terrorismo e di estremismo violento e limitando il raggio di azione del documento ai casi in cui il secondo si pone in collegamento con il primo, la premessa disinnescava alcuni dei probabili momenti di conflitto e tende a favorire la formazione di un più ampio consenso.

Il Sg ha piena contezza di quanto negli ultimi tempi siano divenute visibili le frazioni e le frizioni esistenti fra i gruppi regionali e dentro gli stessi gruppi, e questo lo ha spinto a contenere il proprio intervento nel limite dei profili che già hanno formato oggetto di elaborazione nelle diverse sedi e che si presentano come potenzialmente condivisi. Il *focus* posto sul primo e sul quarto pilastro, inoltre, mira a favorire un esito positivo dei negoziati sulla revisione biennale della strategia globale. Analoghe le premesse di una precisazione importante che il Piano contiene in linea con il linguaggio acquisito anche in sede di Cds: estremismo e terrorismo non possono essere associati a nessuna civiltà e nessuna religione. Evidente il significato assunto oggi dal ribadire tale affermazione.

**d.2.** Venendo ai contenuti del piano, appare evidente come il Segretario generale (e il Ctif che lo ha coadiuvato) si muova secondo una linea già tracciata nel lavoro svolto dalle strutture anti-terrorismo nei mesi scorsi. La comparsa rapida e violenta di Isil-Da'esh sulla scena mondiale, le sue specifiche e nuove caratteristiche e, soprattutto, il fenomeno dei *foreign terrorist fighters* (Ftf) costituiscono le premesse dell'enfasi che viene posta sulla prevenzione e sulle radici profonde dei percorsi che conducono (soprattutto) le generazioni più giovani a radicalizzarsi e a compiere l'ultimo passo verso scelte di vita attiva nei gruppi terroristici.

È chiaro a tutti che scelte di radicalizzazione e di estremismo violento non si collegano solo a uno specifico oppure a pochi gruppi terroristici. La strage finlandese del 2011, una serie di eventi violenti avvenuti in Usa, le vicende che interessano il Kosovo e altre aree geografiche impongono di guardare all'estremismo violento con un approccio più ampio; ma non c'è dubbio che sono i suoi legami con il terrorismo a rappresentare il centro del documento.

---

*violent extremism».*

**d.3.** Numerose sono le indicazioni e le richieste che il piano d'azione formula, in primo luogo, agli Stati. A partire dalla formulazione di piani d'azione nazionali, e poi regionali, che includano i numerosi profili di prevenzione e di reazione che sono elencati nella terza parte del documento. Le numerose misure proposte dal Sg sono articolate e diverse fra loro; vanno da interventi sociali di lungo periodo (inclusione; educazione; lavoro; politiche giovanili; politiche di genere) a iniziative specifiche che toccano punti sensibili (tutelare i simboli e i luoghi delle diverse culture; favorire l'accesso alla giustizia; dare vita a percorsi di de-radicalizzazione nelle carceri; e così via). Non vi è dubbio che molte di queste indicazioni possono trovare amplissimo consenso fra gli Stati, ma è altrettanto sicuro che numerosi profili aprono dissonanze se non veri e propri conflitti.

**d.4.** Vengono qui alla luce le profonde differenze esistenti attorno alle idee di *Rule of Law*, di indipendenza del giudiziario, di partecipazione della società civile, tanto per citare solo alcuni dei temi che ho affrontato in altro scritto<sup>22</sup>. Del resto, una volta che in un sistema giuridico che non attribuisce valore vincolante ai propri atti normativi si decide di rimettere ai singoli Stati la definizione stessa dei termini essenziali del problema e la individuazione delle risposte concrete, non si può non accettare come conseguenza la disomogeneità degli approcci e delle misure adottate nei fatti.

**d.5.** Lo stesso problema esiste, sotto diverso aspetto, per l'azione degli organismi Onu. Si è detto che le agenzie ed entità che si occupano di terrorismo sono in tutto 38 e vengono in qualche modo coordinate dalla Ctif. Dico "in qualche modo" perché le differenze strutturali e di mandato fra le diverse entità, le diverse fonti di finanziamento che le contraddistinguono e le altrettanto differenti logiche rendono problematico un vero coordinamento. Il tutto al netto dei personalismi che inevitabilmente segnano i vertici delle singole entità Onu e delle limitate possibilità di azione della Ctif. Non è un caso che l'ampiezza e la complessità del piano d'azione abbiano spinto più di un attore a prospettare la creazione di una figura di coordinamento nuova che, quanto meno, monitori e sostenga il processo di implementazione del piano stesso.

**d.6.** Quest'ultimo profilo, che mira a modificare la struttura anti-terrorismo che le Nazioni Unite si sono date finora, è destinato ad aprire un confronto molto duro,

---

<sup>22</sup> I diritti, i tempi, i luoghi (Le Nazioni Unite e i loro percorsi), cit.

soprattutto fra i Paesi che guardano al Cds come l'unico organo veramente in grado di dare risposte al terrorismo e i Paesi che lamentano la politica chiusa e non democratica del Cds e chiedono che il suo eccessivo potere venga bilanciato dall'azione della Ga e degli organismi che a essa fanno riferimento. Si tratta di un tema che emergerà senza dubbio nei negoziati per la revisione della Strategia globale.

### 5. La sempre rinviata definizione del concetto di “terrorismo”

Prima di passare ai temi legati all'attività del Cds, devo spendere due parole su una circostanza che lascia perplessi perfino molti attori della scena internazionale: la mancata definizione di un concetto condiviso di “terrorismo”.

**a.** È bene muovere dalla risoluzione 49/60 del 9 Dicembre 1994 con cui la Ga adottò la dichiarazione intitolata «Misure per eliminare il terrorismo internazionale» indirizzata a sostenere gli sforzi della comunità nel contrasto al fenomeno. Richiamati i principali strumenti internazionali dedicati alla promozione della pace, al rifiuto delle forme di azione violenta e alla tutela dei diritti politici e civili, nonché richiamate le convenzioni contro gli atti di violenza commessi contro aeromobili, contro il trasporto marittimo, contro diplomatici, etc., la dichiarazione condanna «tutti gli atti, i metodi e le pratiche di terrorismo» e dichiara non giustificabili in alcuna circostanza «gli atti criminali diretti o programmati al fine di provocare terrore nell'opinione pubblica, in un gruppo di persone o persone specifiche con finalità politiche».

Ammoniti gli Stati dall'astenersi dall'organizzare, istigare o supportare atti terroristici nel territorio di altri Stati e comunque in ogni evenienza, la dichiarazione invita gli stessi ad agire positivamente per prevenire e reprimere le condotte illegali e a collaborare alla revisione del quadro normativo esistente sia a livello internazionale sia nazionale, in modo da dotarsi di strumenti legali che «coprano tutti gli aspetti della materia» e facilitino la cooperazione internazionale, inclusa in questo la adesione alle convenzioni internazionali e relativi protocolli.

Infine, la dichiarazione invita il Sg e gli organismi Onu a operare in modo da implementare gli strumenti esistenti e favorire lo sviluppo di nuovi e più adeguati.

**b.** Due anni più tardi, con risoluzione 51/210 la stessa Ga, dopo avere riaffermato la dichiarazione del 1994 e avere preso atto dell'evoluzione intervenuta: approva una nuova dichiarazione che integra la precedente; ribadisce l'esigenza di sviluppare e coordinare gli strumenti legali esistenti e prende atto della «possibilità di considerare in futuro la elaborazione di una convenzione *comprehensive* in materia di terrorismo internazionale»; decide di «dare vita a un *Ad hoc committee*, aperto a tutti gli Stati membri delle UN oppure membri di Agenzie dedicate oppure della Agenzia internazionale per l'energia atomica, al fine di elaborare un convenzione internazionale per l'eliminazione degli attentati terroristici commessi con esplosivi e, in questo contesto, una convenzione internazionale per la repressione di atti di terrorismo nucleare, che integrino i dedicati strumenti internazionali esistenti, e quindi al fine di valutare i mezzi per ulteriormente sviluppare una completa cornice di Convenzioni dedicate al terrorismo internazionale».

La risoluzione prevedeva che il Comitato si riunisse dal 24 Febbraio al 7 Marzo del 1997 per preparare una bozza di convenzione e che i lavori continuassero poi nei giorni 22 Settembre-3 Ottobre 1997 nell'ambito delle attività della Sesta commissione della AG.

Possiamo adesso fare un salto di sedici anni, e più precisamente al 2012, allorché con la risoluzione 67/99 adottata il 14 Dicembre la Ga incarica il Comitato di procedere «speditamente» alla redazione della bozza di convenzione e alla discussione sulla realizzazione della connessa conferenza di alto livello.

Nel frattempo sono successe molte cose, sono cambiati i presidenti e i vicepresidenti e si sono succedute numerose risoluzioni annuali dedicate alle «Misure per eliminare il terrorismo», mentre con risoluzione 54/110 del 1999 la Ga ha incaricato il Comitato di preparare il terreno, in stretta connessione coi lavori sulla convenzione, per un una «conferenza di alto livello» sotto gli auspici delle UN.

Inutile dire che, tra le altre cose, il terrorismo internazionale ha nel frattempo assunto dimensioni crescenti e drammatiche.

Nel mese di Aprile del 2013 il *Comitato ad hoc* istituito con la risoluzione 51/210 si è riunito per la sua sedicesima sessione, che si apre con la quarantanovesima riunione. Il dibattito prende le mosse dai testi nel frattempo elaborati da un gruppo ristretto di delegati *Friends of the Chair* e prosegue anche con consultazioni informali al fine di verificare se sono possibili passi avanti concreti sui temi maggiormente complessi e ostici. Tale opportunità non matura nel corso della sessione, che viene chiusa con la

raccomandazione diretta alla Sesta commissione della Ga affinché «sia creato un gruppo di lavoro incaricato di portare a compimento il processo per la redazione di una Convenzione onnicomprensiva sul terrorismo internazionale» e di valutare la convocazione della Conferenza di alto livello.

Non dissimile l'andamento dei lavori della sessione svoltasi nel mese di Novembre 2015, conclusasi ancora con una discussione che non ha superato i punti di differenza sostanziale, nonostante alcuni componenti del Comitato osservassero come il testo di compromesso elaborato dal *Board* non abbia ricevuto nessun rifiuto esplicito e come il discusso art.3 sia capace di ricomprendere le diverse posizioni iniziali. In particolare, si è osservato che il testo attuale ha rinunciato alla onnicomprensività e si limita a colmare alcuni vuoti della normativa esistente: finalità che dovrebbe essere condivisa. Si è, tuttavia, rilevato da parte di altri componenti che le resistenze di fatto esistenti alla finalizzazione del testo rimangono immutate e sono tali da non consentire la conclusione del lavoro. In altri termini, mentre sul piano giuridico il testo si presenta completo e privo di reali ostacoli, il discorso si sposta sulla volontà politica di giungere a un accordo finale e sarebbe errato trascurare il grado attuale di pericolosità che il terrorismo ha assunto in tutte le regioni.

**c.** Senza voler entrare in un terreno assegnato ad altri, mi limito qui a poche considerazioni che possono far comprendere alcuni profili essenziali del problema ancora in atto.

Il testo di convenzione proposto dal *Board* individua all'art. 2 una definizione articolata di condotte illegali definibili come atti terroristici da parte di «una persona», che agisca da sola o in concorso con altre. In altri termini, il concetto di atti con finalità di terrorismo appare sufficiente consolidato e trova in sé poche obiezioni:

«*Article 2*

*1. Any person commits an offence within the meaning of the present Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, causes:*

*(a) Death or serious bodily injury to any person; or*

*(b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or to the environment; or*

(c) *Damage to property, places, facilities or systems referred to in paragraph 1 (b) of the present article resulting or likely to result in major economic loss, when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act.*

2. Any person also commits an offence if that person makes a credible and serious threat to commit an offence as set forth in paragraph 1 of the present article.

3. Any person also commits an offence if that person attempts to commit an offence as set forth in paragraph 1 of the present article.

4. Any person also commits an offence if that person:

(a) Participates as an accomplice in an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article; or

(b) Organizes or directs others to commit an offence as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article; or

(c) Contributes to the commission of one or more offences as set forth in paragraph 1, 2 or 3 of the present article by a group of persons acting with a common purpose. Such contribution shall be intentional and shall either:

(i) Be made with the aim of furthering the criminal activity or criminal purpose of the group, where such activity or purpose involves the commission of an offence as set forth in paragraph 1 of the present article; or

(ii) *Be made in the knowledge of the intention of the group to commit an offence as set forth in paragraph 1 of the present article.».*

**d.** Particolarmente complesso si è rivelato, invece, il lavoro per definire il rapporto fra la presente bozza di convenzione e le altre convenzioni già esistenti, soprattutto con riferimento alla legge umanitaria, alle situazioni di conflitto armato e all'azione delle forze armate. Un tentativo di superare la situazione di stallo è stato effettuato dal *Board* con il seguente testo dell'articolo 3 (e relativo paragrafo preambolare) discusso nel 2013 e allo stato ancora sotto esame:

*«Preamble*

*Noting that the activities of military forces of States are governed by rules of in-*

*ternational law outside the framework of the present Convention, and that the exclusion of certain actions from the coverage of the present Convention does not condone or make lawful otherwise unlawful acts, or preclude prosecution under other laws,*

### *Article 3 [18]*

*1. Nothing in the present Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States, peoples and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and international humanitarian law.*

*2. The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by the present Convention.*

*3. The activities undertaken by the military forces of a State in the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law, are not governed by the present Convention.*

*4. Nothing in the present article condones or makes lawful otherwise unlawful acts, nor precludes prosecution under other laws; acts which would amount to an offence as defined in article 2 of the present Convention remain punishable under such laws.*

*5. The present Convention is without prejudice to the rules of international law applicable in armed conflict, in particular those rules applicable to acts lawful under international humanitarian law.».*

**e.** Come tale proposta non risulti soddisfacente a molti emerge dai testi alternativi che sul punto sono stati sottoposti al *Comitato ad hoc*. A mero titolo di esempio si possono riportare:

### **Proposta Nicaragua di aggiungere un par.4 (e) all'art.2, come segue:**

*(e) Being in a position to control or direct effectively the actions of armed groups not belonging to the armed forces of the State but responding to it, orders, permits, or participates directly or indirectly in the planning, preparation, initiation or exe-*

*cution of any of the offences set forth in paragraphs 1, 2 or 3 of the present article in a manner incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations.*

### **Proposta Argentina di aggiunta del seguente paragrafo preambolare:**

*Reaffirming the right to self-determination of peoples in accordance with the Charter of the United Nations, the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples<sup>1</sup> and the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations.*

### **Proposta di Cuba di aggiungere all'art.2, in tutte le diverse versioni proposte, un nuovo paragrafo 4 (d)**

*Being in a position to control or direct effectively the actions of troops belonging to the armed forces of the State, orders, permits or actively participates in the planning, preparation, initiation or execution of any of the offences set forth in paragraphs 1, 2 or 3 of the present article, in a manner incompatible with international law, including the Charter of the United Nations.*

### **A loro volta, gli Stati membri della Conferenza islamica hanno proposto di sostituire l'art.3 con il seguente:**

*1. Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States, peoples and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations and international humanitarian law.*

*2. The activities of the parties during an armed conflict, including in situations of foreign occupation, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention.*

*3. The activities undertaken by the military forces of a State in the exercise of their official duties, inasmuch as they are in conformity with international law, are not governed by this Convention.*

4. *Nothing in this article condones or makes lawful otherwise unlawful acts, nor precludes prosecution under other laws.*

f. Ho forse dedicato troppo tempo a un tema che altri possono sviluppare meglio di me. Mi premeva, tuttavia, illustrare le distanze che ancora esistono fra gli Stati e quanto queste incidano sulla possibilità di un accordo, così come mi premeva evidenziare l'evidente legame che lega la mancata definizione di un concetto internazionalmente riconosciuto di "terrorismo" e le difficoltà che si incontrano nei negoziati e nelle decisioni delle Nazioni Unite tutte le volte in cui un accordo su quel concetto, e la sua assenza, diventano elemento che impatta su singoli aspetti della lotta al terrorismo.

### 6. Il Consiglio di Sicurezza – gli organi ausiliari

Il Consiglio di sicurezza (Cds) è stato per lungo tempo un organismo abbastanza semplice nella struttura e nelle procedure, ma col passare del tempo e l'aumento dei momenti di crisi legati ai conflitti statuali e regionali e ad azioni terroristiche è stata avvertita la necessità di dare vita a organi ausiliari capaci di accrescere il livello di attuazione delle risoluzioni del Consiglio e di collaborare con questo su base non episodica.

Nonostante i legami che in alcuni casi le missioni sul terreno hanno con le attività di contrasto al terrorismo, dobbiamo lasciare per necessità in disparte le strutture cui il Consiglio ha dato vita per le operazioni di *peacekeeping*<sup>23</sup> e per le operazioni che vengono definite politiche o di *peace building*<sup>24</sup>. Allo stesso modo, appare inevitabile non parlare in questa sede dei gruppi di lavoro, cui si aggiungono i comitati permanenti<sup>25</sup> e le commissioni permanenti<sup>26</sup>.

---

23 Sahara dell'Ovest, Rep. Centro Africana, Mali, Haiti, DR. Congo, Darfur, Golan, Cipro, Libano, Abey, Kosovo, Liberia, Sud-Sudan, India e Pakistan, Costa d'Avorio, Medio-Oriente.

24 Guinea-Bissau, Somalia, Afghanistan, Iraq, Libano, Siria, Africa Centrale, Libia, Africa dell'Est, Asia Centrale, Medio-Oriente.

25 Il riferimento è ai tre Comitati che potremmo definire di lavoro: esperti delle regole procedurali; gestione dei *meeting* che si tengono fuori dagli uffici newyorkesi; ammissione dei nuovi membri.

26 La commissione dedicata al *peace building* con sede a NY e la *UN Compensation commission* con sede a Ginevra.

Sembra, infatti, opportuno concentrare l'attenzione sui Comitati che hanno per oggetto principale il contrasto al terrorismo, inclusi i così detti «comitati sanzioni».

### **a. Il Comitato anti-terrorismo (Ctc) e il suo Direttorato esecutivo (Cted)**

Il Comitato anti-terrorismo (Ctc) ebbe vita con la risoluzione del Cds 1373 (2001) del 28 Settembre 2001 nel contesto della prima risposta all'attentato newyorkese dell'11 Settembre. Composto da tutti i quindici Stati che compongono il Consiglio, e con presidenza a rotazione, al Comitato venne affidato il compito di dare attuazione alle misure adottate dalla risoluzione 1373 e in particolare di sostenere l'impegno dei Paesi membri a rafforzare la capacità dei propri sistemi legali e delle proprie istituzioni di fronteggiare il terrorismo, in ciò comprendendo anche la cooperazione internazionale. In particolare agli Stati veniva chiesto di criminalizzare il finanziamento del terrorismo e sequestrare-confiscare le relative somme; astenersi da ogni forma di finanziamento ai gruppi terroristi e da ogni forma di agevolazione dei flussi illegali; condividere informazioni e offrire cooperazione alle indagini e alle misure penali, anche criminalizzando ogni forma di aiuto al terrorismo. È del 2005 la risoluzione 1624 che impegna gli Stati a combattere le forme di incitamento al terrorismo, qualificandole come condotte illegali e impegnandosi a perseguirle anche attraverso la cooperazione internazionale.

Al fine di rendere effettiva l'azione del Comitato, nella sostanza privo di strumenti operativi che consentissero di andare oltre la raccolta di dati e la realizzazione di occasioni di dibattito, con la risoluzione 1535 (2004) il Consiglio dette vita al *Counter-terrorism committee executive directorate* (Cted), organismo che divenne operativo solo a fine 2005. Si tratta di un organismo articolato<sup>27</sup>, con compiti diversi che vanno dalla raccolta di dati e monitoraggio fino a visite periodiche di *assessment* presso gli Stati membri al fine di verificare il livello di attuazione delle risoluzioni del Cds, di individuare eventuali profili di criticità e di proporre al Comitato l'adozione di specifiche raccomandazioni. L'attenzione del Cted è necessariamente rivolta a una vasta area di

---

<sup>27</sup> Il Cted si compone di due sezioni, un *Administrative and information office* (Aio) e un più complesso *Assessment and technical assistance office* (Atao), a sua volta suddiviso con riferimento a tre macro-aree geografiche e a cinque diversi gruppi di lavoro specializzati per materia. Il Cted ha nel complesso una dotazione di 40 unità, composte sia da esperti legali sia da esperti nei settori del *law enforcement* e degli aspetti più propriamente finanziari del contrasto al terrorismo.

materie<sup>28</sup> e ha assunto anche compiti di sostegno a progetti condotti con altre entità delle Nazioni Unite e con Stati membri.

### **b. I Comitati sanzione**

Con risoluzione 751 (1992) fu istituito il primo Comitato sanzioni avente ad oggetto il conflitto esistente in Somalia. A quella esperienza ha fatto seguito la creazione di altri Comitati destinati a rafforzare le risoluzioni del Consiglio mediante la previsione di sanzioni destinate a colpire le violazioni delle raccomandazioni adottate<sup>29</sup>. Molti di questi Comitati non vanno considerati come esperienze a sé stanti, essendo evidente il loro legame con le missioni internazionali di *peacekeeping* o *peace building* intraprese per cercare di porre fine a un conflitto e/o sostenere i processi di pacificazione e ricostruzione post-conflitto.

Parzialmente diverso il discorso che possiamo fare per il sistema di sanzioni e i relativi Comitati che hanno come obiettivo i gruppi terroristici e le loro azioni. I Comitati sono incaricati di raccogliere informazioni, effettuare analisi, gestire l'iscrizione (*listing*) di persone ed entità nelle rispettive liste oppure la loro cancellazione dalle liste (*delisting*), gestire le richieste di esenzione (*exemption*) con riguardo ai casi in cui questo è consentito.

---

28 La complessità dei fenomeni a cui il terrorismo si collega richiedono, infatti, la capacità di individuare le correlazioni fra aspetti diversi, che vanno dal traffico di armi o di persone alle operazioni finanziarie illecite e al riciclaggio, dai crimini marittimi ai controlli frontalieri, per finire alle tecniche di normazione adottate dagli Stati, cui sempre più pressantemente si chiede da parte del Cds di adottare misure normative e strumenti di attuazione idonei a fronteggiare la gravità del pericolo.

29 Sono stati così istituiti i Comitati sanzioni relativi a Eritrea (ris. 1907 del 2009, collegata alla risoluzione 751), Iraq (1518 del 2003), Liberia (1521 del 2003), D.R. Congo (1533 del 2004), Costa d'Avorio (1572 del 2004), Sudan (1591 del 2005), Libano (1636 del 2005), D.P.R. Korea (1718 del 2006), Iran, non proliferazione (1737 del 2006), Libia (1970 del 2011), Guinea-Bissau (2048 del 2012), Rep. Centra Africana (2127 del 2013), Yemen (2140 del 2014) e Sud-Sudan (2206 del 2015).

### ***b.1. Il Comitato Talebani, il Comitato Isil-Al Qaida<sup>30</sup> (e l'Ombudsperson)***

Sulla scia delle prime esperienze ebbe vita nel 1999 un Comitato sanzioni destinato a colpire gli autori di attività violente o terroristiche aventi carattere strutturale e uno specifico radicamento. Si tratta del Comitato istituito con la risoluzione 1267 (1999) a sostegno delle sanzioni che la stessa risoluzione introduceva al fine di spingere i talebani a cessare di fornire protezione e addestramento a persone e gruppi terroristici, incluso Usama bin Laden. Quello che ancora oggi, nonostante le evoluzioni di cui si dirà, viene chiamato «1267 Committee», era incaricato di applicare le due forme di sanzione allora previste: limitazione agli spostamenti aerei ed embargo finanziario.

Con risoluzioni 1333 (2000) e 1390 (2002) il sistema sanzionatorio fu esteso al terzo tipo di divieti (embargo sulle armi) e al gruppo terroristico noto come Al-Qaida. Tale assetto è rimasto immutato fino al 2011, allorché con le risoluzioni 1988 e 1989 il sistema sanzionatorio venne suddiviso e i gruppi Talebani e Al-Qaida furono destinatari di due liste sanzioni e di due organismi sanzionatori separati.

Intendo qui soffermarmi sul Comitato che riveste oggi una importanza particolare nel panorama internazionale<sup>31</sup>: il Comitato dedicato a gestire la lista sanzioni per Isil-Al Qaida, identificato con riferimento alle risoluzioni 1267 (1999) e 1989 (2011), cui hanno fatto seguito ulteriori sviluppi con le risoluzioni 2083 (2012) e 2161 (2014). Ma non possiamo dimenticare altre risoluzioni che integrano il quadro normativo: le risoluzioni 2170 e 2178 (2014), quest'ultima dedicata ai *foreign terrorist fighters* (Ftf)

---

<sup>30</sup> Il cambio di denominazione da lista Al Qaida a Isil-Al Qaida è stato introdotto con la risoluzione 2253 del dicembre 2015 e, per quanto si è compreso, è stato oggetto di una difficile trattativa tra chi avrebbe preferito prevedere due liste separate, chi avrebbe voluto evitare di includere il termine Isil (termine che ha come iniziale la parola «Islamico» e può essere percepito come orientato sul piano religioso) prima di Al Qaida, chi avrebbe preferito utilizzare il termine Daesh, meno suggestivo sul piano dell'immagine.

<sup>31</sup> La mera lettura delle statistiche ufficiali ci consente di rilevare il divario fra l'attività del Comitato 1267 e gli altri. A fine 2015 il primo includeva in lista 243 individui e 74 entità, con complessive 40 nuove iscrizioni e 24 cancellazioni nel corso dell'anno, cui si aggiungono 32 emendamenti, nel corso dell'anno; la lista del Comitato 751 e 1907 (Somalia) ha iscritti soli 13 individui e 1 entità, e nessun movimento, mentre la lista 2127 (RCA) ha 7 individui e 1 entità, dei quali rispettivamente 5 e 1 sono stati iscritti nel corso dell'anno.

e le risoluzioni 2199 (2014)<sup>32</sup> e 2253 (2015) che rafforzano e sistematizzano il sistema sanzionatorio<sup>33</sup>.

Le attività del Comitato 1267 sono supportate da un organo tecnico, il *Team di monitoraggio*, composto da otto esperti internazionali (due nuovi esperti sono in fase di reclutamento dopo che il numero è stato elevato a dieci dalla risoluzione 2253). Il *Team* ha, da un lato, compiti di raccordo con gli Stati interessati dai fenomeni terroristici, nonché di raccolta e analisi dei dati in vista della redazione dei rapporti periodici e dei rapporti specificamente richiesti. Per altro verso, il *Team* cura l'analisi preliminare delle richieste che concernono la iscrizione/cancellazione di persone ed entità dalla lista sanzioni e cura la revisione periodica della lista, prevista con carattere triennale<sup>34</sup>.

Le sanzioni riguardano tre diversi tipi di destinatari: i gruppi terroristici in sé, singoli individui, singole entità (gruppi di persone o società-aziende) legate a quei gruppi terroristici. Solo dopo che un gruppo terroristico è stato incluso in lista, può divenire riferimento per l'iscrizione di una persona o di una entità ad esso collegata<sup>35</sup>.

---

32 La risoluzione, nata da una bozza di testo russa concentrata sul traffico di petrolio e quindi ampliata nel dibattito in Cds, ha aggiornato in modo particolare la disciplina sulle fonti di finanziamento al terrorismo, individuandone quattro categorie principali: il commercio illegale di petrolio, il traffico di opere d'arte, i rapimenti a fine di riscatto e le donazioni/finanziamenti volontari; cui deve aggiungersi la "tassazione" delle attività legali svolte nel territorio controllato dal gruppo terrorista. A questo aggiornamento si accompagna una forte richiesta agli Stati di prevenire le forme di finanziamento e di attivarsi per impedirle, anche mediante il ricorso al sistema di sanzioni, nonché di comunicare in tempi rapidi al Cds stesso le soluzioni adottate.

33 La risoluzione 2253, nata da una iniziativa congiunta di Russia e Stati Uniti, contiene una summa delle misure sanzionatorie e delle relative procedure e in qualche modo si sostituisce alle precedenti risoluzioni. Il testo, come si dirà, affronta anche il nodo del ruolo dell'*Ombudsperson*.

34 Nel dicembre 2015 si sono concluse le procedure della revisione 2014, concentrata sulle iscrizioni non riesaminate nel corso dei tre anni precedenti. Alcune di queste iscrizioni sono risalenti agli anni 2003-2007.

35 Il gruppo denominato *Jama'atu Ahlus-Sunna Lidda'Awati Wal Jihad*, meglio noto come Boko Haram, fu incluso in lista soltanto il 22 Maggio 2014 in applicazione dei paragrafi 2 e 3 della risoluzione 2083 (2012) e lo fu in quanto considerato associato ad Al-Qaida perché «*participating in the financing, planning, facilitating, preparing, or perpetrating of acts or activities by, in conjunction with, under the name of, on behalf of, or in support of Al-Qaida*» (già listato sotto il codice QE.A.4.01) e della Orga-

Il discorso sull'applicazione delle sanzioni è solo in apparenza semplice, rivelandosi complesso sotto molteplici punti di vista, che provo qui a sintetizzare:

- a.** i criteri seguiti e le decisioni di individuare uno specifico gruppo come “terrorista” e meritevole di iscrizione nella lista, con la conseguenza di divenire esso stesso riferimento per l'applicazione di sanzioni alle persone e alle entità che lo compongono e supportano. Sono state tutt'altro che facili e consensuali le scelte compiute dal Cds nel considerare Al-Qaida come una realtà separata dai gruppi Talebani, di riconoscere autonomia ad Al-Nusra Front, di estendere il sistema sanzionatorio a Isil. Questo profilo chiama in causa la mancanza di una definizione internazionalmente accettata di terrorismo e le diverse opzioni esistenti riguardo a gruppi quali, tanto per fare pochi esempi, gli oppositori armati in Siria, i gruppi armati libanesi legati a Hezbollah oppure le frange armate della resistenza palestinese;
- b.** la individuazione dei presupposti per l'applicazione della sanzione alla persona o alla entità. Qui si è assistito a un progressivo affinamento nella individuazione delle condotte che qualificano la persona o l'entità come parte del circuito terrorista. Un chiaro salto di qualità in questo senso è avvenuto con la risoluzione 2178 (2014) dedicata ai Ftf, che ha messo in evidenza l'importanza e la delicatezza di condotte complesse da definire sul piano fattuale e/o da qualificare sul piano giuridico, quali il proselitismo, l'addestramento (attivo e passivo), i viaggi all'estero con finalità di terrorismo, il finanziamento della rete terroristica e dei suoi singoli;
- c.** il livello e la natura delle prove della commissione delle attività che giustificano la sanzione. Anche sotto questo profilo si è assistito a un progressivo affinamento, che è andato di pari passo con un approfondimento delle procedure da seguire;
- d.** le procedure appunto. Non è qui possibile entrare in qualche dettaglio ed è sufficiente dire che il tema della *fairness* delle procedure è entrato in modo crescente nel dibattito attorno e nel Cds. Soprattutto grazie alle posizioni dei Paesi più consapevoli in tema di *Rule of Law* e agli interventi degli organi giurisdizionali, a partire dalle note sentenze dei giudici europei, è maturata

---

nization of Al-Qaida in the Islamic Maghreb (AQIM) (già listato sotto il codice QE.T.14.01).

negli organismi Onu la consapevolezza che le sanzioni comportano compressioni rilevanti delle libertà e dei diritti dei destinatari e richiedono un livello adeguato di prova e una procedura che preveda garanzie, per quanto non assimilabili a quelle processuali. Sul punto è sufficiente rilevare come ancora la risoluzione 2253 senta la necessità di ribadire in più paragrafi che le sanzioni non hanno natura processuale e costituiscono misure di carattere preventivo/amministrativo (le similitudini con il nostro sistema di misure di prevenzione sono significative). Restano, peraltro problematici alcuni profili di metodo, soprattutto quelli legati alla possibilità per lo Stato richiedente di mantenere segreta tale qualifica e di ottenere la segretezza di una parte delle informazioni che giustificano la richiesta di sanzioni: la persona sanzionata può così restare all'oscuro della provenienza della richiesta e non conoscere parte rilevante degli elementi, e relative fonti, che quella richiesta supportano. Esiste, tuttavia, la possibilità di una verifica successiva: con l'accordo dello Stato richiedente, l'*Ombudsperson* può esaminare anche le fonti e i documenti riservati, mantenendone la confidenzialità verso la persona listata, e quindi includere tali elementi all'interno delle proprie determinazioni sulla fondatezza della istanza di cancellazione dalla lista;

- e. la figura dell'*Ombudsperson*. Significativo di quanto appena detto è il percorso che ha portato alla creazione della figura di garanzia e alla sua attuale disciplina. L'esigenza di un meccanismo di controllo delle decisioni del Cds che fosse interno al circuito sanzionatorio, e innalzasse il livello delle garanzie senza comprometterne la logica e l'efficacia, condusse nel 2010 a istituire la figura dell'*Ombudsperson*, alla quale le persone iscritte in lista potessero rivolgere le proprie doglianze e le proprie richieste di cancellazione dalla lista. La figura di garanzia, istituita presso il Segretariato e da questa supportata, prevedeva un incarico quinquennale senza particolari assicurazioni quanto a collocazione istituzionale e autonomia, struttura di supporto e poteri di accertamento. Nonostante questi limiti la persona che ha assunto la posizione nel 2010 e operato fino a luglio 2015 ha svolto un lavoro significativo sia sul piano delle attività concrete<sup>36</sup> sia

---

36 Le statistiche depongono per un crescente impatto dell'azione dell'*Ombudsperson*, ma da sole non bastano a far comprendere l'incidenza dell'azione di tale ufficio sul lavoro dei Comitati sanzione e, più in generale, sull'approccio che il Cds ha maturato rispetto al tema e alle prassi sanzionatorie. In ogni caso i dati ci dicono che l'ufficio ha ricevuto in tutto 70 richieste di cancellazione dalla lista Isil-Al Qaida, alcu-

su quello culturale e istituzionale, conquistando spazi di manovra e un dialogo tanto costruttivo quanto difficile con il CdS. Il momento della scadenza del mandato non ha, purtroppo costituito l'occasione che ci si attendeva per rafforzare la posizione istituzionale di questa figura e i disaccordi interni al Consiglio hanno portato a una soluzione di compromesso, con la nomina di una nuova titolare e incarico solo biennale<sup>37</sup>. Un rafforzamento delle procedure e una estensione biennale del mandato sono contenute nella risoluzione 2253 (2015), e questo sembra introdurre un fattore di dialogo positivo nel circuito delle sanzioni e una apertura verso il futuro consolidamento istituzionale della figura;

- f. i criteri di verifica delle condizioni per la permanenza delle persone ed entità nella lista sanzioni. Si tratta di questione delicata che occupa da molto tempo il confronto dedicato al sistema sanzionatorio. La previsione di una verifica periodica è divenuta con gli anni maggiormente significativa per una duplice ragione: l'effettività del controllo sull'attualità della misura accresce il livello di *fairness* della procedura e riduce i rischi che un'autorità esterna di controllo possa annullare o vanificare le misure in quanto non garantite; l'efficacia del sistema di sanzioni sembra essere tanto maggiore quanto più si concentra su obiettivi veri e non si disperde inseguendo persone che non avevano o non hanno più ragione di esservi incluse. Ciò premesso, molti Paesi, tra cui l'Italia sono stati a lungo restii a chiedere o appoggiare la cancellazione di persone o entità per le quali non sono disponibili notizie aggiornate. Si scontrano, a questo proposito, due visioni: l'una che considera il criterio dell'attualità come elemento positivo e connaturato alle misure e conclude per la cancellazione dalla lista di coloro per i quali non esistano più indicazioni di permanenza del legame con il gruppo terrorista; l'altra che considera l'attualità come elemento negativo, che può venire meno solo in presenza di notizie che provino il venire meno di quel legame. Va detto che una evoluzione in senso garantista sembra avere luogo e che i Paesi, quanto meno in caso di richiesta diretta o di proposta indiretta di cancellazione, non avanzino più la mancanza di notizie aggiornate come elemento impeditivo

---

ne plurime, e ne ha esaminate compiutamente 65. In 12 casi la richiesta di cancellazione è stata respinta, mentre è stata accolta per 45 individui e 28 entità.

37 Così come in occasione della nomina del 2010, anche in nel 2015 la scelta è caduta su una donna. Un po' sorprendentemente, viste le premesse, è stata selezionata una persona proveniente dal mondo giudiziario francese e di solida cultura di *Rule of Law*.

alla modifica. Si comprende bene come sia frequente che le autorità perdano ogni traccia di persone incluse in lista molti anni prima, specialmente se si tratta di cittadini stranieri, e come questo abbia comportato la posizione in favore del mantenimento in lista evitando di assumere una responsabilità diretta nella eventuale cancellazione da parte del CdS.

### 7. Il (complesso) tema dei *foreign terrorist fighters*

La complessità sul piano politico come su quello giuridico dei temi fin qui ricordati ha trovato una sua specifica manifestazione con il comparire e il radicarsi di un fenomeno che caratterizza le nuove forme di terrorismo, in particolare in Siria ed Iraq.

Soprattutto a partire dai fatti di Parigi del gennaio 2015 l'attenzione dedicata ai *foreign terrorist fighters* (Ftf) è cresciuta esponenzialmente, giustificando in qualche modo la critica di coloro che accusano le politiche anti-terrorismo di avere due pesi e due misure e di operare secondo un approccio marcatamente filo-occidentale.

La figura giuridica dei Ftf è oggettivamente frutto delle deliberazioni del Cds, che hanno dato vita a questa categoria seguendo un percorso esperienziale che rifugge da ogni sistematica giuridica.

Il diritto internazionale conosce due figure di combattenti. La prima è quella dei mercenari ed è stata codificata dal diritto umanitario sulla base di alcuni elementi che sono, in estrema sintesi: l'estraneità alle forze armate coinvolte nel conflitto; la non appartenenza alle parti in conflitto; l'assenza di incarico specifico da parte di Stati terzi; la scelta di partecipare al conflitto per finalità di guadagno<sup>38</sup>. Va detto che la tradizionale figura del mercenario ha subito una evoluzione che nei tempi recenti include anche l'ipotesi di ingaggio per prendere parte ad azioni e progetti fondati su odio e intolleranza, così chiamando in causa anche il concetto di estremismo violento. Ma non mancano mercenari ingaggiati per supportare traffici illeciti organizzati, quali bracconaggio, commercio di armi o di droga, traffico di persone.

---

<sup>38</sup> Convenzione Onu sui mercenari del 1989 e art.47 del primo protocollo Addizionale alla Convenzione di Ginevra.

La seconda figura è quella dei combattenti stranieri, o *foreign fighters*, che manca di una precisa base normativa e che la dottrina ha individuato nei non cittadini degli Stati in conflitto o e nei non appartenenti alle parti in conflitto<sup>39</sup> che, durante un conflitto o una insurrezione, partecipano del conflitto stesso<sup>40</sup> senza finalità di guadagno e senza appartenere a un esercito ufficiale. Le motivazioni del loro agire possono essere diverse, dalla identificazione religiosa<sup>41</sup> alla identificazione con le ragioni ideologiche o etniche di una parte in conflitto. In questo senso una specifica attenzione viene prestata ai combattenti che supportano la parte che mira a rovesciare un regime in carica o un regime di occupazione; non manca però chi fa notare che la stessa logica sostiene i combattenti che intervengono per supportare quel regime. Si tratta di una figura nota da molto tempo<sup>42</sup>, ma molto diversificata nelle sue manifestazioni, non chiara nel suo porsi fra le categorie del ribelle e del terrorista, e per questo mancante di una definizione sufficientemente condivisa a livello internazionale.

Come si vede, le figure del mercenario e del combattente straniero non mancano di punti in comune, soprattutto quando si consideri la loro partecipazione in conflitti asimmetrici, in cui almeno una delle parti non è un attore statale. Poiché in caso di conflitti anche asimmetrici le condotte di guerra o guerriglia non sono necessariamente qualificate come atti terroristici, va esclusa ogni automatica associazione fra i combattenti stranieri e la qualifica di “terroristi”.

La risoluzione 2178 (2014) del Cds nel settembre 2014 ha affrontato in modo esplicito la figura del Ftf, definito come colui che «si reca in uno Stato diverso da quello di residenza o nazionalità al fine di commettere, pianificare o preparare azioni terroristiche o di prendervi parte o al fine di fornire o ricevere addestramento ad azioni terroristiche, compresi in casi in cui questo si colleghi a conflitti armati».

---

39 Questo requisito esclude, ad esempio, i ribelli in esilio o coloro che appartengono alla diaspora e fanno rientro per combattere nei territori di origine.

40 Questo requisito, dell’agire nel contesto e secondo le logiche del conflitto, esclude coloro che si pongono fuori da tali logiche e metodologie e operano con finalità e metodi “terroristici”.

41 Non può ignorarsi che fin dall’inizio la figura del *foreign fighter* è stata spesso associata all’Islam.

42 È sufficiente richiamare la Rivoluzione del Texas del 1835, la Guerra Civile spagnola del 1936, la Guerra Arabo-Israeliana del 1948, la Rivoluzione cubana degli anni ‘50 e, più recentemente, il conflitto seguito all’invasione russa dell’Afghanistan nel 1989, la guerra di Bosnia. Fino a giungere ai conflitti iracheno (2003) e Siriano (2011).

Come si vede, la risoluzione fa discendere la qualifica del combattente dalla natura terroristica delle azioni e delle attività che egli/ella pone in essere o intende porre in essere<sup>43</sup>.

Non c'è dubbio che questa scelta ha come riferimento coloro che si trasferiscono verso una specifica area di conflitto e si uniscono all'azione di gruppi già definiti "terroristi". Non è un caso che tutte le analisi che dopo la risoluzione 2178 hanno preso in esame i Ftf avessero come riferimento le aree della Siria e dell'Iraq (e quindi della Libia) interessate dall'azione di ISIL e dei gruppi collegati.

Ma proprio la Siria costituisce un chiaro esempio di come la incerta definizione consenta letture molto diverse. Se tutti gli attori internazionali oggi non escludono che Isil e Al-Nusra Front costituiscano gruppi terroristici, e che i *foreign fighters* che li supportano ricadano nella medesima definizione, del tutto divergenti sono i giudizi sugli altri gruppi che combattono il regime siriano: terroristi per Damasco e Mosca, ribelli o insurgenti per le capitali occidentali. Così come inconciliabili sono le valutazioni che Turchia e altri Paesi esprimono sulla natura delle milizie curde che operano in Siria o su quella delle milizie riconducibili a Hezbollah.

Questa realtà pone un problema non secondario, reso ancora più evidente dalla scelta di alcuni Stati di formare "coalizioni" spontanee che si coordinano per combattere la minaccia posta dai gruppi terroristici. Le missioni aeree e i bombardamenti in territorio straniero che sono oramai all'ordine del giorno impone di chiederci quali confini esistano fra la creazione di una disciplina internazionale che regoli la risposta ai terrorismi e l'applicazione del più tradizionale diritto umanitario. Appare, infatti, evidente che la inclusione di un gruppo organizzato nella lista delle realtà terroriste non possieda un reale rilievo allorché si abbandona il terreno delle sanzioni e si passa al terreno delle azioni militari e dell'uso della forza. Questo secondo profilo continua, in fondo, a rispondere alla logica della reazione armata a una minaccia armata e nella realtà prescinde dalla circostanza che la minaccia sia o meno portata da un gruppo definito come terrorista.

---

43 In realtà la prima menzione della figura del Ftf si rinviene nella risoluzione di Ga n. 68/276 del 13 giugno 2014 (dedicata alla revisione biennale della «Strategia globale contro il terrorismo»), che al paragrafo operativo 31 esprime preoccupazione per il crescente reclutamento di combattenti per i gruppi terroristici, «inclusi i *foreign terrorist fighters*» e per il pericolo che questa comporta per i Paesi di origine, di transito e di destinazione.

Sono, questi, aspetti che verranno trattati da altro intervento e mi sono limitato qui a evidenziare la complessità politica e giuridica degli aspetti che stiamo affrontando, a partire dall'evoluzione che sta conoscendo il concetto di legalità dell'intervento armato sul territorio altrui.

### 8. Infine

Abbiamo evidenziato sotto più di un profilo come la mancata definizione del concetto di "terrorismo" sia frutto di una enorme difficoltà politica a raggiungere un punto di accordo che, una volta racchiuso in una apposita Convenzione, diverrebbe un riferimento vincolante e restringerebbe gli spazi di manovra che oggi vengono, invece, ampiamente sfruttati dai diversi attori internazionali.

Resta il fatto che la difficoltà di giungere a una condivisa definizione giuridica di "terrorismo" risente dei medesimi contrasti politici e delle medesime logiche che si manifestano nelle reazioni armate alle minacce portate dai gruppi che agiscono in modo violento, pur essendo diverse e solo parzialmente coincidenti le sfere di applicazione del contrasto alle azioni terroristiche e della risposta ad una aggressione armata.

La dimensione internazionale, o come si dice "globale", persistente e pervasiva delle condotte terroristiche ha reso inadeguati gli approcci e le categorie tradizionali e ha aperto un vuoto politico e culturale che si manifesta in modo evidente proprio nella divaricazione fra le soluzioni adottate dal Cds e quelle applicate sul campo; in questo, il ricorso alla definizione di "terrorista" finisce per giustificare o rendere meno criticate soluzioni "preventive", quali la tortura o i bombardamenti con i loro "danni collaterali", che dovrebbero invece essere visti come un eccesso rispetto agli *standard* che consideravamo "internazionalmente riconosciuti" e che costituiscono il parametro per azioni di responsabilità.

L'evoluzione del diritto internazionale e le sue contraddizioni ci impongono di concentrare l'attenzione sulle responsabilità degli Stati.

Le risposte all'esigenza di coordinamento dell'azione degli organismi internazionali contro la nuova minaccia terroristica devono andare di pari passo con il crescere dei livelli di risposta nazionale e della volontà di cooperazione che i singoli Paesi sanno esprimere. Il che, come abbiamo visto, non è affatto scontato e spinge non pochi Paesi a scaricare sulle pretese (e, come si è detto non inesistenti) "inefficienze" delle Nazioni Unite limiti e responsabilità che dovrebbero essere cercati innanzitutto al proprio interno.