

Cendon / Book

Collana diretta da Guendalina Scozzafava

NUNCA MAS

7

I NUOVI VOLTI DEL TERRORE DAL TERRORISMO ISLAMICO AL CYBER TERRORISMO

Fenomenologia di una perturbante forma di violenza

Maria Novella Campagnoli

Edizione GENNAIO 2017

Copyright © MMXVI

KEY SRL

VIA PALOMBO 29

03030 VICALVI (FR)

P.I./C.F. 02613240601

ISBN 978-88-6959-719-0

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione, di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Stampato da Furlan Grafica Via Garegnano, 41 Milano 20156

Cendon / Book

Collana diretta da Guendalina Scozzafava

“Nunca Mas”

07

I NUOVI VOLTI DEL TERRORE DAL TERRORISMO ISLAMICO AL CYBER TERRORISMO

FENOMENOLOGIA DI UNA PERTURBANTE
FORMA DI VIOLENZA

Maria Novella Campagnoli

PARTE II

QUADRO NORMATIVO E STRATEGIE DI CONTRASTO

Sommario: 2.1. La lotta al terrorismo nel diritto internazionale. Tra limiti e criticità. – 2.1. La strategia UE. – 2.3. La normativa italiana. – 2.4. Problematicità e prospettive. Riflessioni critiche.

2.1. La lotta al terrorismo nel diritto internazionale. Tra limiti e criticità

Fra le più aspre criticità giuridiche connesse al terrorismo contemporaneo vi è sicuramente quella che – per utilizzare un’espressione decisamente forte – può essere definita come l’inadeguatezza del diritto internazionale. Un’inadeguatezza che, per certi versi, è insita allo stesso ordinamento giuridico sovranazionale e che, non a caso, ha indotto Jürgen Habermas a definire l’ONU come una sorta di *tigre di carta*¹. Una tigre impotente perché allo stato dell’arte – complici i lacci e i lacciuoli propri della politica e dei suoi difficili equilibri – si è rivelata e si rivela spesso incapace di ribattere in maniera adeguata, soppesata, bilanciata e giuridicamente equilibrata agli attentati terroristici².

¹ *Un dialogo con Jürgen Habermas*, in G. BORRADORI, *Filosofia del terrore. Dialoghi con Habermas e Derrida*, cit., pag. 45.

² Cfr. L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari 1997, in part., pag. 43; e M.C. BASSIOUNI, *Strumenti giuridici per il contrasto del terrorismo internazionale: un’analisi di carattere politico*, in AA.VV.,

Va detto subito che questa incapacità del diritto internazionale deriva da un singolare combinato disposto dato:

— da un lato, dal fatto che le azioni terroristiche vengono condotte da agenti non-statali³

— da un altro lato, dal fatto che lo Stato (o gli Stati) che sono vittime delle azioni terroristiche sono indotti spesso a tentare di rispondere a queste gesta con controstrategie che non sempre si rivelano consone e ponderate sotto il profilo giuridico

— e, da un altro lato ancora, dal fatto che il diritto internazionale è un diritto pattizio che – nel caso in cui gli Stati-parti non si trovino politicamente in accordo – è destinato, di fatto, a soccombere.

Va detto subito che la stragrande maggioranza delle problematiche e dei limiti palesati dal diritto internazionale discendono da un aspetto strutturale ad esso insito, ovvero dalla sua intrinseca frammentarietà sistemica. Una frammentarietà, da attribuirsi al fatto che nell'alveo del diritto internazionale sono presenti tre differenti regimi normativi. Regimi che, *mutatis mutandi*, sono tutti e tre protesi ad osteggiare il ricorso alla violenza e che – nelle more della strategia di contrasto al terrorismo – vengono chiamati in causa spesso in maniera simultanea (e a volte persino impropria) generando, talvolta, soltanto confusioni, talaltra, invece, vere e proprie sovrapposizioni, che concorrono a rendere difficile l'individuazione delle modalità

La cooperazione internazionale per la prevenzione e la repressione della criminalità organizzata e del terrorismo, a cura di M.C. Bassiouni, Milano 2005, spec. 108 ss.

³ Cfr. M.C. BASSIOUNI, *Criminal Law. The new wars and the crisis of compliance with the law of armed conflict by no-state actors*, in *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol. 98, n. 3, 2008, pag. 716-717.

più appropriate con le quali intervenire nella repressione del terrorismo.

Tre diversi assetti normativi dei quali – seppur in modo sintetico – è utile mettere in luce le peculiarità, le finalità e l’ambito di applicazione.

a) Il Diritto Internazionale Criminale

Il Diritto Internazionale Criminale è costituito da un sistema normativo che si contraddistingue per due specificità: quella di trovare applicazione sia in circostanze di guerra che di pace e quella di rivolgersi ad attori non-statali.

Ad esso fanno capo quelle che Bassiouni ha definito come *norme specifiche* in materia di terrorismo⁴ e, cioè, le tredici convenzioni internazionali:

- la *Convenzione sull’alto mare* (29.04.1958);
- la *Convenzione sui reati e certi altri atti commessi a bordo di aerei – Convenzione di Tokyo sul dirottamento* (14.09.1963);
- la *Convenzione per la repressione del sequestro illecito di aerei – Convenzione dell’Aja sul dirottamento* (16.12.1970);
- la *Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell’aviazione civile – Convenzione di Montreal sul dirottamento* (23.09.1971);
- la *Convenzione sulla prevenzione e la punizione di crimini contro le persone internazionalmente protette, compresi agenti diplomatici – Convenzione sui Diplomatici* (14.12.1973);

⁴ M.C. BASSIOUNI, *Strumenti giuridici per il contrasto del terrorismo internazionale: un’analisi di carattere politico*, cit., 103 ss. e 106 ss.

- la *Convenzione contro la cattura di ostaggi* (17.12.1979);
- la *Convenzione sul diritto del mare* (10.12.1982);
- il *Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza contro la sicurezza dell'aviazione civile – Protocollo di Montreal* (24.02.1988);
- la *Convenzione per la repressione degli illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima* (10.03.1988);
- il *Protocollo per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale* (10.03.1988);
- la *Convenzione per la repressione di attentati terroristici mediante bombe* (09.01.1998);
- **e** la *Convenzione per la repressione del finanziamento del terrorismo* (09.12.1999).

Convenzioni, queste, alle quali si aggiungono quelle stipulate da organizzazioni regionali intergovernative. Fra queste:

- la *Convenzione per prevenire e punire gli atti di terrorismo che assumono la forma di crimini di portata internazionale contro le persone e relativa estorsione* (Organizzazione degli Stati Americani, 02.02.1971);
- la *Convenzione europea per la repressione del terrorismo* (Consiglio d'Europa, 27.01.1977); la *Convenzione sulla repressione del terrorismo* (Associazione del Sud Asia per la Cooperazione regionale, 04.11.1987);
- la *Convenzione araba per la repressione del terrorismo* (Lega degli Stati Arabi, 22.04.1998);

- il *Trattato sulla cooperazione nella lotta al terrorismo tra gli Stati Membri del Commonwealth degli Stati Indipendenti* (Commonwealth degli Stati Indipendenti, 04.06.1999);
- la *Convenzione sulla prevenzione e sulla lotta al terrorismo* (Organizzazione dell'Unità Africana, 14.07.1999);
- la *Convenzione dell'Organizzazione della Conferenza Islamica per la lotta al terrorismo internazionale* (Organizzazione della Conferenza Islamica, 01.07.1999).

In tutti questi tanti accordi (o protocolli), però, si rinvengono due limiti strutturali:

- il primo limite è rappresentato dal fatto che valutano solo alcune peculiari condotte terroristiche;
- mentre il secondo, deriva dal fatto che si avvalgono del c.d. “meccanismo di applicazione indiretta”, che, di fatto, fa leva sull'obbligo – gravante su ciascuno Stato – di perseguire, punire e, laddove necessario estradare, i terroristi.

b) Il Diritto Internazionale Umanitario

Diversamente dal Diritto Internazionale Criminale – la cui sfera di applicazione è di più ampio respiro –, il Diritto Internazionale Umanitario è proteso principalmente a vietare il ricorso a determinate modalità di combattimento e l'impiego di talune tipologie di armi. Si tratta di un sistema normativo che trova applicazione in sede di conflitto (internazionale e non), rivolgendosi tanto ai combattenti regolari quanto agli attori non-statali. Ad esso solitamente vengono ricondotte:

- le *Convenzioni dell'Aja* del 1899 e del 1907;

– nonché, le quattro *Convenzioni di Ginevra* del 1949, unitamente ai due *Protocolli aggiuntivi* del 1977 e al *Protocollo* del 2005.

Un apparato normativo senza dubbio nutrito, che, tuttavia, palesa il suo maggiore limite nell'assenza di specificità, in quanto non è costituito da norme *ad hoc* ma da disposizioni generiche e di ampio respiro, che fra le altre cose sono sprovviste di un meccanismo di esecuzione idoneo a prevenire e a punire un'azione criminale condotta su scala internazionale.

c) Diritto Internazionale dei Diritti Umani

Infine, non si può certo non ricordare il Diritto Internazionale dei Diritti Umani, che – entro il ben più esteso orizzonte normativo delle garanzie contro le possibili violazioni dei diritti dell'uomo e il ricorso alla violenza – tutela gli individui nei riguardi della violenza terroristica (tanto in tempo di pace, così come in tempo di guerra).

Il quadro normativo emerso da questo seppur velocissimo *excursus* ci consente di comprendere che – come sostengono tutti coloro che a vario titolo si sono occupati e si occupano di terrorismo internazionale – la frammentazione sistemica appena descritta costituisce la causa che ha indotto l'ONU a rinunciare al progetto di addivenire alla redazione di una *Convenzione globale contro*

*il terrorismo*⁵, ovvero di una convenzione⁶ che fosse in grado di riunire – finalmente in un solo testo normativo – il contenuto del pluriverso *corpus* di accordi e provvedimenti poc'anzi ricordati, colmandone altresì le tante lacune⁷.

Il fallimento di un simile progetto – come è *ictu oculi evidente* – lungi dal non generare riverberi e conseguenze, ha determinato un pesante *vulnus* nella lotta al terrorismo. La ragione, come spiega Barberini, è duplice:

- da un lato, essa deve essere attribuita al fatto che nessuno strumento regionale (o settoriale) può lontanamente paragonarsi, quanto ad efficacia, ad uno strumento delle Nazioni Unite⁸;
- da un altro lato, invece, è da ricercarsi nell'assenza di una politica coesa e di una strategia comune da parte dell'ONU⁹ e nel conseguente – e pressoché inevitabile – danneggiamento di immagine e di autorevolezza subito dalle Nazioni Unite.

⁵ “Il progetto di Convenzione globale si deve all'India, che lo depositò nel 1999. Il fine era quello di fornire una cornice giuridica onnicomprensiva di tutte le condotte terroristiche, anche non rientranti nelle precedenti convenzioni settoriali. [...] la convenzione avrebbe potuto fornire da recipiente per fenomeni nuovi, quali il terrorismo batteriologico, informatico, chimico o nucleare [...]. La sua adozione avrebbe [...] consentito di riaffermare l'ampiezza della convenzione globale contro il terrorismo e al tempo stesso di ricondurre il tema in seno all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite” (R. BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, Torino 2008, pag. 25-26).

⁶ Della quale – si badi – il progetto era già in corso di negoziato quando si sono verificati gli attentati dell'11 settembre 2001.

⁷ Cfr. M.C. BASSIOUNI, *Strumenti giuridici per il contrasto del terrorismo internazionale: un'analisi di carattere politico*, cit., pag. 121.

⁸ *Ivi*, pag. 27.

⁹ In breve, i singoli governi – anziché adottare un'unica convenzione che prendesse in considerazione qualunque forma di condotta terroristica e che si rivolgesse a qualsiasi tipo di soggetto agente (istituzionale e non) – hanno optato per un approccio *case by case*.

Al di là di questi limiti e di queste problematicità – di ordine prettamente politico-legislativo – nonché delle tantissime questioni di natura operativo-applicativa, il principale ostacolo che si rinviene nella lotta al terrorismo è dovuto:

1) all'assenza di una giurisdizione internazionale competente in materia, deputata a giudicare i comportamenti terroristici (dei singoli e delle organizzazioni) in ossequio alle norme penali internazionali¹⁰;

2) al fatto che spesso le nazioni politicamente ed economicamente più potenti eludono le norme e i dettami del diritto internazionale.

1) Circa l'assenza di una giurisdizione internazionale competente in materia si osservi quanto affermato dall'articolo 5 dello Statuto della Corte Penale Internazionale che ne individua la competenza:

“la competenza della Corte è limitata ai crimini più gravi, motivo di allarme per l'intera comunità internazionale. La Corte ha competenza, in forza del presente Statuto, per i crimini seguenti: a) crimine di genocidio; b) crimini contro l'umanità; c) crimini di guerra; d) crimine di aggressione”.

In breve, come spiega Cassese¹¹, la competenza della Corte Penale Internazionale è circoscritta ai crimini contro l'umanità, a quelli di guerra, di genocidio e di aggressione. Ragion per cui per ricondurre il crimine di terrorismo alla sua giurisdizione bisognerebbe ricomprenderlo in una di queste quattro fattispecie, prospettandolo o come un crimine di

¹⁰ Cfr. M. VLADIMIROFF, *Individual in International Law*, in *From Sovereign Impunity to International Accountability. The Search for Justice in a World of State*, a cura di R.C. Thakur, P. Malcontent, New York 2004, pag. 103 ss.; C. DAMGAARD, *Individual Criminal Responsibility for Core International Crimes*, New York 2008, Pagg. 361-36).

¹¹ A. CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale*, Bologna 2005, *passim*, in part., pag. 15, pag. 20-23 e pag.145-147.

guerra (dal quale resterebbero escluse tutte quelle manifestazioni terroristiche – come gli attentati dell’11 settembre – che non vengono realizzate in costanza di conflitto) o, in alternativa, come un crimine contro l’umanità¹².

2) In merito al secondo aspetto, può essere utile ripensare alla reazione che si registrò all’indomani degli attentati terroristici suicidi dell’11 settembre, ovvero alla decisione di avviare una sorta di “Guerra al Terrore”. Una decisione che – oltre a rappresentare un’aporia concettuale¹³ – fu un errore anche a livello giuridico-normativo.

Si osservi infatti che quegli attentati, così come quelli che ne seguirono – essendo realizzati da non-combattenti di nazionalità diverse, colpendo obiettivi civili ed essendo riconducibili ad un movimento terroristico internazionale privo di una “base territoriale fissa” – non potevano configurare in senso proprio un’azione di guerra¹⁴.

Ragion per cui, stando al testo dall’articolo 2 comma 4:

“I Membri devono astenersi nelle loro relazioni internazionali dalla minaccia o dall’uso della forza, sia contro l’integrità territoriale o l’indipendenza politica di qualsiasi Stato, sia in qualunque altra maniera incompatibile con i fini delle Nazioni Unite”

¹² Vd. C. DAMGAARD, *Individual Criminale responsibility for Core International Crimes*, cit., 392 ss.

¹³ Cfr. fra gli altri D. ZOLO, *La profezia della guerra globale*, in C. SCHMITT, *Il concetto discriminatorio di guerra*, Bari 2008, pag. XX; A. DE BENOIST, *Terrorismo e “guerre giuste”*, trad. it., Napoli 2007, pag. 68 ed U. CURI, *Terrorismo e guerra infinita*, Trina 2007, pag. 13 ss..

¹⁴ Diversamente, L. CONDORELLI, Y. NAQVI, *The War Against Terrorism and Jus in Bello: Are the Geneva Conventions Out of Date?*, in *Enforcing International Law. Norms Against Terrorism*, a cura di A. Bianchi, con la collaborazione editoriale di Y. NAQVI, Oxford 2004, in part., pag. 31.

e dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite:

“Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale”.

la reazione/conflicto che ne seguì è da considerarsi come un attacco preventivo¹⁵.

Ma non è tutto, bisogna infatti sottolineare anche che – in spregio al Diritto Internazionale Umanitario, al Diritto Internazionale Criminale e al Diritto Internazionale dei Diritti Umani – sono stati circoscritti i diritti costituzionali e sospesi i diritti civili¹⁶ ed è stata avviata una campagna anti-islamica. Non da ultimo, nei confronti dei prigionieri di Guantanamo

¹⁵ In tal senso, T.M. FRANCK, *The Power of Legitimacy and the Legitimacy of Power: International Law in an Age of Power Disequilibrium*, in *American Journal of International Law*, 88/2006, pag. 102-103.

¹⁶ Cfr., fra gli altri, J. BUTLER, *Vite precarie*, trad. it., Roma 2004, passim, in part., pag. 61 e 73 ss.

sono stati violati l'articolo 2¹⁷ e l'articolo 3¹⁸ comuni alle Convenzioni di Ginevra ed è stato introdotto un regime di detenzione extra-legale, in spregio ai principi del giusto processo, dell'*habeas corpus*¹⁹.

¹⁷ “Oltre alle disposizioni che devono entrare in vigore già in tempo di pace, la presente Convenzione si applica in caso di guerra dichiarata o di qualsiasi altro conflitto armato che scoppiasse tra due o più delle Alte Parti contraenti, anche se lo stato di guerra non fosse riconosciuto da una di esse. La Convenzione è parimente applicabile in tutti i casi di occupazione totale o parziale del territorio di un'Alta Parte contraente, anche se questa occupazione non incontrasse resistenza militare alcuna. Se una delle Potenze belligeranti non partecipa alla presente Convenzione, le Potenze che vi hanno aderito rimangono nondimeno vincolate dalla stessa nei loro rapporti reciproci. Esse sono inoltre vincolate dalla Convenzione nei confronti di detta Potenza, sempreché questa ne accetti e ne applichi le disposizioni”.

¹⁸ “Nel caso in cui un conflitto armato privo di carattere internazionale scoppiasse sul territorio di una delle Alte Parti contraenti, ciascuna delle Parti belligeranti è tenuta ad applicare almeno le disposizioni seguenti: 1) Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattia, ferita, detenzione o qualsiasi altra causa, saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole che si riferisca alla razza, al colore, alla religione o alla credenza, al sesso, alla nascita o al censo, o fondata su qualsiasi altro criterio analogo. A questo scopo, sono e rimangono vietate, in ogni tempo e luogo, nei confronti delle persone sopra indicate: a) le violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli, le torture e i supplizi; b) la cattura di ostaggi; c) gli oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti; d) le condanne pronunciate e le esecuzioni compiute senza previo giudizio di un tribunale regolarmente costituito, che offra le garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civili. 2) I feriti e i malati saranno raccolti o curati. Un ente umanitario imparziale, come il Comitato internazionale della Croce Rossa, potrà offrire i suoi servizi alle Parti belligeranti. Le Parti belligeranti si sforzeranno, d'altro lato, di mettere in vigore, mediante accordi speciali, tutte o parte delle altre disposizioni della presente Convenzione. L'applicazione delle disposizioni che precedono non avrà effetto sullo statuto giuridico delle Parti belligeranti”.

¹⁹ Dal latino, *habeas corpus ad subiciendum*, ossia “che tu abbia la disposizione del tuo corpo, della tua persona”. Si tratta di una formula giuridica utilizzata nei sistemi di *common law* per indicare una serie di provvedimenti che dispongono di condurre tempestivamente una persona davanti al giudice, quando questa sia stata arrestata. Nello specifico, è un principio che viene invocato per impedire le detenzioni illegali e per affermare il diritto dell'inviolabilità della libertà personale.

Da ultimo, poi, si aggiunga che con *The War against Terrorism* – ed in modo particolare, con il *Patriot Act* del 26 ottobre 2001 e con il *Military Order* del 13 novembre dello stesso anno²⁰ – è stato proclamato uno stato di emergenza o, per meglio dire, uno stato di eccezione: un *extremus necessitatis casus* nel quale tutte le norme sono state – come hanno sostenuto in tantissimi, da Judith Butler²¹ a Giorgio Agamben²² – in qualche misura, “sospese”. Ciò, in ossequio ad una strategia politico-giuridica volta ad assicurare un incremento di controllo prodomtico a scongiurare nuovi attentati e a garantire un rafforzamento dei livelli di sicurezza pubblica²³.

2.2. La strategia UE

Preliminarmente, va detto subito, che la strategia antiterroristica posta in atto dall'Unione Europea²⁴ è frutto, per un verso, di un *iter* di riforme endemiche al sistema

²⁰ Il cui testo è portato verrà preso in considerazione successivamente.

²¹ Vd. *Vite precarie*, trad. it., Roma 2005, pag. 97-98 e pag. 101.

²² Cfr. *Stato di eccezione*, in ID., *Homo sacer*, Torino 2010, pag.11.

²³ Circa lo slittamento della linea di demarcazione tra norma ed eccezione e la creazione di una nuova “normalità”, si vedano: I. ZUCKERMAN, *One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception*, in *Constellations*, Vol. XIII, 4/2006, pag. 526-527; A. AMENDOLA, *L'emergenza globale tra normalizzazione ed eccezione*, in AA.VV., *Forme della violenza, violenza della forma*, a cura di A. Catania, G. Preterossi, Napoli 2007, pag. 117; D. DYZENHAUS, *Schmitt v. Dicey: Are States of Emergencies Inside or Outside the Legal Order?*, in *Cardozo Law Review*, vol. 27, n. 5, 2006, pag. 2018.

²⁴ Non è secondario rammentare qui che nel maggio di questo stesso anno, il capo del Centro antiterrorismo di Europol, durante un'audizione presso la Commissione Libertà civili del Parlamento europeo, ha diffuso i primi dati relativi alle manifestazioni terroristiche registratesi nel 2015. I dati in questione indicano che ci sono stati 211 attacchi terroristici falliti, sventati o incompleti e che, invece, quelli andati a segno hanno causato la morte di 151 persone.

comunitario stesso e, per un altro verso, degli indifferibili ed inevitabili adeguamenti alle politiche dell'ONU.

Nello specifico, è interessante ricordare che – benché la strategia UE di contrasto al terrorismo trovi origine negli anni Settanta – è negli anni Novanta che essa conobbe la prima vera e significativa evoluzione strutturale.

Difatti, con il trattato di Maastricht del 1992, la cooperazione comunitaria venne ampliata anche a dimensioni diverse da quella strettamente economica, attraverso l'istituzione dei due pilastri della PESC (Politica Estera e di Sicurezza Comune) e della CGAI (Cooperazione in materia di Giustizia e Affari Esteri).

Inoltre, con il trattato di Amsterdam, stipulato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999, venne introdotta la Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e – oltre a riconoscere un ruolo di rilievo all'Europol²⁵ – si provvede all'istituzione di Eurojust: una unità composta di pubblici ministeri, magistrati o funzionari di polizia di pari competenza, deputata ad agevolare il coordinamento tra le autorità nazionali²⁶.

Al di là dei tanti interventi che nei decenni si sono via via succeduti e stratificati, dal punto di vista operativo la strategia UE di contrasto al terrorismo è andata sviluppandosi e rafforzandosi soprattutto a partire dal 2001. Non a caso, è da allora che la lotta al terrorismo è divenuta

²⁵ Si ricordi che, in base al l'articolo 88 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Europol ha il compito di sostenere e potenziare l'azione delle autorità di polizia e degli altri servizi incaricati dell'applicazione della legge degli Stati membri e la reciproca collaborazione nella prevenzione e lotta contro la criminalità grave che interessa due o più Stati membri, il terrorismo e le forme di criminalità che ledono un interesse comune oggetto di una politica dell'Unione. Inoltre, si aggiunga che, dal mese di gennaio del 2016, presso l'Europol opera il *Centro europeo antiterrorismo*, ove sono distaccati gli esperti antiterrorismo degli Stati membri al fine di incrementare la capacità di indagine transfrontaliera.

²⁶ S. BALICE, *La lotta al terrorismo nell'Unione Europea*, 2003, pag. 5.

un obiettivo prioritario dell'Unione e dei suoi Piani di Azione²⁷.

A tal proposito – e per meglio comprendere l'importanza che la lotta al terrorismo riveste nell'ambito delle strategie europee – è opportuno ricordare che fra gli scopi primari dell'Unione vi è quello di realizzare uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

Di qui, come emerge dall'art. 67 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE*), l'impegno dell'Unione per perseguire, costruire e garantire un elevato standard di sicurezza attraverso:

- misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità
- misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti
- tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, e il ravvicinamento delle legislazioni penali.

E sempre di qui, la possibilità, contemplata dall'articolo 75 TFUE, che nel caso in cui sia necessario al conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 67, il Parlamento europeo e il Consiglio possano definire un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali di gruppi o da entità non statali. Uno stratagemma di contrasto al sostegno alle organizzazioni terroristiche al quale – in base all'articolo

²⁷ Per una interessante e puntuale ricostruzione della strategia UE e delle diverse tappe del suo sviluppo cfr. C. LAMBERTI, *Gli strumenti di contrasto al terrorismo e al cyber-terrorismo nel contesto europeo*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, Vol. VIII, N. 2, Maggio-Agosto 2014, spec., pag. 145 ss.

83 del TFUE – si aggiunge la possibilità di stabilire norme minime in ordine alla definizione dei reati transnazionali e delle relative sanzioni²⁸, nonché il dovere di solidarietà reciproca fra Stati appartenenti all'UE nel caso in cui uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico (art. 222 TFUE).

Sin qui, la lotta al terrorismo nell'ambito dei trattati e delle c.d. norme comunitarie primarie.

Passando alla disamina di quella che è la strategia operativa dell'Unione contro il terrorismo, va necessariamente considerata l'*Agenda europea per la sicurezza* (presentata dalla Commissione europea nell'aprile del 2015), che ha tratteggiato la strategia dell'Unione per affrontare le minacce alla sicurezza interna nel periodo 2015-2020. Il documento enuncia una serie di azioni che devono essere attuate nel rispetto delle seguenti priorità:

- facilitare lo scambio d'informazioni tra le autorità di contrasto e le agenzie dell'UE;
- aumentare la cooperazione operativa di polizia;
- promuovere la formazione e il cofinanziamento per la sicurezza a livello dell'UE.

Ad essa, il 20 aprile di quest'anno, ha fatto seguito una importante Comunicazione della Commissione europea – *Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'Unione della sicurezza* (COM(2016)230) – che individua una serie di obiettivi, rispetto ai quali sono indicate le iniziative già completate e

²⁸ Ciò, pur facendo salve le responsabilità primarie degli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.

quelle da avviare a livello europeo, nonché gli impegni a carico degli Stati membri. Nel dettaglio, la Commissione individua degli obiettivi molto specifici. Obiettivi ben sintetizzati e spiegati nella nota del comunicato stampa del cui testo mi avvalgo:

“Contrastare la minaccia rappresentata dai terroristi combattenti stranieri che ritornano in patria: le autorità nazionali devono essere informate di tutti i movimenti dei terroristi combattenti stranieri, sia in uscita che in entrata, e devono condividere tali informazioni con le autorità nazionali degli altri Stati membri e con le agenzie dell'UE attraverso il sistema d'informazione Schengen e il Centro europeo antiterrorismo dell'Europol.

Prevenire e combattere la radicalizzazione: bisogna dare priorità alla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento di cittadini europei da parte delle organizzazioni terroristiche. Gli Stati membri devono fare in modo che le persone già radicalizzate siano inserite in programmi di deradicalizzazione, per evitare che facciano propaganda terroristica e discorsi di incitamento all'odio, e devono assicurare lo scambio proattivo di informazioni sugli elementi che presentano un rischio di radicalizzazione elevato.

Punire i terroristi e i loro sostenitori: il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero raggiungere rapidamente un accordo sulla proposta di direttiva della Commissione relativa alla lotta contro il terrorismo al fine di rafforzare la criminalizzazione dei reati connessi alle attività terroristiche, come l'organizzazione di viaggi, il finanziamento e la messa a disposizione di alloggi, trasporti o sostegno materiale per i terroristi.

Migliorare lo scambio di informazioni: il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero finalizzare rapidamente il regolamento Europol riveduto e adottare le proposte

legislative presentate dalla Commissione per migliorare lo scambio di informazioni e l'interoperabilità delle banche dati e dei sistemi di informazione, come l'estensione del sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) ai cittadini di paesi terzi.

Rafforzare il Centro europeo antiterrorismo: il Centro europeo antiterrorismo dovrebbe essere potenziato affinché diventi il centro di intelligence delle autorità di contrasto per l'analisi delle minacce e fornisca supporto nello sviluppo di piani operativi antiterrorismo. La Commissione presenterà iniziative volte a trasformare il Centro in una struttura potenziata, con la capacità per pianificare congiuntamente le operazioni, valutare le minacce e coordinare le attività di intelligence delle autorità di contrasto. Occorre iniziare a sviluppare da subito e con urgenza la valutazione congiunta delle minacce di terrorismo e di radicalizzazione.

Bloccare l'accesso dei terroristi ad armi da fuoco ed esplosivi: Gli Stati membri dovrebbero attuare in via prioritaria il piano d'azione sulle armi da fuoco e gli esplosivi e il Parlamento e il Consiglio dovrebbero adottare la proposta di revisione della direttiva relativa al controllo dell'acquisto e della detenzione di armi, presentata dalla Commissione il 18 novembre 2015.

Impedire ai terroristi di accedere alle fonti di finanziamento: la Commissione attuerà il piano d'azione sulla lotta al finanziamento del terrorismo per aiutare gli Stati membri a rafforzare le attività di individuazione e prevenzione del movimento di fondi e di altre risorse finanziarie e privare le organizzazioni terroristiche delle loro fonti di reddito.

Proteggere i cittadini e le infrastrutture critiche: le autorità di contrasto e altre autorità fondamentali devono essere meglio preparate a fronteggiare i rischi per la sicurezza correlati alla vulnerabilità delle infrastrutture critiche, assicurare un efficace scambio delle informazioni rilevanti,

concepire misure di prevenzione in modo coordinato e a livello transfrontaliero e sostenere la ricerca sulle future esigenze in termini di tecnologie e capacità.

Dimensione esterna: è necessario garantire una maggiore coerenza tra azioni interne ed esterne nel campo della sicurezza. Basandosi sul lavoro svolto dal coordinatore antiterrorismo dell'UE, dalla Commissione e dal SEAE, l'UE dovrebbe avviare partenariati antiterrorismo con i paesi del bacino del Mediterraneo”.

2.3. La normativa italiana

In ambito nazionale, merita d'esser ricordata, in prima battuta, la Legge n. 155 del 31 luglio 2005 – che convertì, con ampissima maggioranza, il D.L. n. 144 del 27 luglio 2005 *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale*. Un provvedimento decisamente tempestivo, con il quale il Governo italiano rispose in tempi rapidissimi agli attentati che avevano colpito Madrid e Londra.

Venendo, poi, a quelle che rappresentano le più recenti misure normative volte a contrastare la violenza terroristica, invece, spicca la Legge 43 del 17 aprile 2015 – *Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione* (G.U. 20 aprile 2015) – che seguì agli attentati nella sede del giornale satirico *Charlie Hebdo*.

Si tratta di un provvedimento degno di nota – non soltanto perché è fra i più recenti in materia – ma anche perché:

- ha introdotto una serie di misure di contrasto al terrorismo anche su scala internazionale;
- ha previsto il coordinamento nazionale delle indagini nei procedimenti per i delitti di terrorismo, anche internazionale;
- ha stabilito la proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e delle iniziative di cooperazione allo sviluppo;
- e non da ultimo ha previsto anche la relativa copertura finanziaria.

Nello specifico sono state previste:

- pene particolarmente severe per i *foreign fighters*²⁹ ed inoltre le pene previste per il delitto di addestramento ad attività con finalità terroristiche, sono state sensibilmente aggravate nel caso in cui la condotta sia compiuta tramite l'uso di strumenti telematici o informatici;
- misure per il contrasto alle attività di proselitismo attraverso internet³⁰;

²⁹ La nuova legge interviene sulle disposizioni del codice penale relative ai delitti di terrorismo, anche internazionale, per punire con la reclusione da 5 a 8 anni i *foreign fighters*, ovvero coloro che si arruolano per il compimento di atti di violenza, con finalità di terrorismo. L'entità della pena consente l'applicazione della custodia cautelare in carcere; con la reclusione da 5 a 8 anni chiunque organizzi, finanzia o propagandi viaggi finalizzati al compimento di condotte con finalità di terrorismo; con la reclusione da 5 a 10 anni colui che dopo aver autonomamente acquisito le istruzioni relative alle tecniche sull'uso di armi da fuoco o di esplosivi nonché alla commissione di atti di violenza con finalità terroristiche, pone in essere comportamenti finalizzati in maniera univoca alla commissione di tali atti.

³⁰ Quando i reati di terrorismo, l'istigazione e l'apologia del terrorismo sono commessi tramite strumenti informatici e telematici, sono anzitutto previste aggravanti di pena. Si stabilisce poi che la polizia postale e delle comunicazioni debba costantemente tenere aggiornata una *black-list* dei siti internet che vengano utilizzati per la commissione

- due nuove contravvenzioni, relative alla detenzione abusiva di esplosivi e alla mancata segnalazione all'autorità di furti o sparizioni degli stessi;
- misure di prevenzione contro coloro che compiono atti preparatori alla partecipazione ad un conflitto all'estero a sostegno di organizzazioni terroristiche³¹;
- l'ampliamento della possibilità di rilasciare a stranieri permessi di soggiorno a fini investigativi anche nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento relativi a delitti commessi per finalità di criminalità transnazionale, introducendo – in via transitoria – la possibilità per i servizi di informazione e di sicurezza di effettuare colloqui con detenuti per prevenire delitti con finalità terroristica di matrice internazionale.
- l'attribuzione al Procuratore nazionale antimafia anche delle funzioni in materia di antiterrorismo.

Alla Legge 43 del 17 aprile 2015, ha poi fatto seguito, il 19 luglio di quest'anno, la Legge n. 153 del 28 luglio 2016 – *Norme per il contrasto al terrorismo* – con la quale sono state ratificate:

di reati di terrorismo, anche al fine di favorire lo svolgimento delle indagini della polizia giudiziaria, effettuate anche sottocopertura.

³¹ Viene introdotto un provvedimento d'urgenza del questore che, già in sede di proposta di misure di prevenzione personali, potrà disporre nei confronti del proposto il ritiro temporaneo del passaporto e la sospensione della validità ai fini dell'espatrio di ogni altro documento di identità; viene esteso ad una serie di delitti in materia di terrorismo il catalogo dei delitti la cui commissione nel corso dell'applicazione di misure di prevenzione definitive (nonché sino a tre anni dopo la loro cessazione) comporta l'aggravante consistente nell'aumento da un terzo alla metà della pena: è previsto un nuovo delitto - relativo alla violazione delle misure imposte con i provvedimenti d'urgenza del questore; in relazione agli stessi delitti è prevista l'ipotesi facoltativa di arresto in flagranza.

- la *Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo* (Varsavia, 16 maggio 2005);
- la *Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare* (New York, 14 settembre 2005);
- il *Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo* (Strasburgo, 15 maggio 2003);
- la *Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo* (Varsavia, 16 maggio 2005);
- il *Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo* (Riga, 22 ottobre 2015).

È importante sottolineare che la legge summenzionata – pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 del 9 agosto 2016 ed entrata in vigore dal 24 agosto 2016 – oltre a rappresentare il più recente provvedimento nazionale in materia terroristica, ha il grande merito di aver introdotto nel codice penale tre nuovi delitti, vale a dire:

1) Art. 270-quinquies.1 – Finanziamento di condotte con finalità di terrorismo

“Chiunque, al di fuori dei casi di cui agli articoli 270-bis e 270-quater.1, raccoglie, eroga o mette a disposizione beni o denaro, in qualunque modo realizzati, destinati a essere in tutto o in parte utilizzati per il compimento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all’articolo 270-sexies è punito con la reclusione da sette a quindici anni, indipendentemente dall’effettivo utilizzo dei fondi per la commissione delle citate condotte. Chiunque deposita o custodisce i beni o il denaro

indicati al primo comma è punito con la reclusione da cinque a dieci anni”.

2) Art. 270-quinquies.2 – Sottrazione di beni o denaro sottoposti a sequestro

“Chiunque sottrae, distrugge, disperde, sopprime o deteriora beni o denaro, sottoposti a sequestro per prevenire il finanziamento delle condotte con finalità di terrorismo di cui all’articolo 270-sexies, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 3.000 a euro 15.000”.

3) Art. 280-ter – Atti di terrorismo nucleare

“È punito con la reclusione non inferiore ad anni quindici chiunque, con le finalità di terrorismo di cui all’articolo 270-sexies:

- 1) procura a sé o ad altri materia radioattiva;
- 2) crea un ordigno nucleare o ne viene altrimenti in possesso.

È punito con la reclusione non inferiore ad anni venti chiunque, con le finalità di terrorismo di cui all’articolo 270-sexies:

- 1) utilizza materia radioattiva o un ordigno nucleare;
- 2) utilizza o danneggia un impianto nucleare in modo tale da rilasciare o con il concreto pericolo che rilasci materia radioattiva.

Le pene di cui al primo e al secondo comma si applicano altresì quando la condotta ivi descritta abbia ad oggetto materiali o aggressivi chimici o batteriologici”.

È significativo notare come da entrambi i provvedimenti – tanto la Legge 43 del 17 aprile 2015, quanto la Legge n. 153

del 28 luglio 2016 – emerge l’impegno del nostro legislatore ad adeguare la risposta normativa alle nuove minacce e alle diverse sfaccettature di una società in cui, complice il progresso tecnologico e la globalizzazione, mutano persino le manifestazioni della violenza. Nello specifico, emerge la volontà di “nomare” e contrastare il ricorso alla violenza agita nel cyberspazio e, della quale, il cyberspazio diviene in una certa misura una componente ausiliaria e amplificatrice.

2.4. Problematicità e prospettive. Riflessioni critiche

L’analisi delle modalità e dei provvedimenti utilizzati – a diversi livelli ed in base alle differenti specificità ordinamentali, dal diritto internazionale, da quello europeo e da quello statale-interno – ci consente di inquadrare le maggiori problematicità che ad oggi si riscontrano nella lotta e nella repressione della violenza terroristica.

Preliminarmente credo che si debba sottolineare un aspetto che a mio avviso è tanto evidente quanto sottovalutato e/o del tutto sottaciuto: mi riferisco al fatto che gli Stati vittime degli attentati terroristici non dovrebbero controbattere a queste azioni criminali *uti singuli*, ma piuttosto inserire la loro azione entro una strategia più ampia e per così dire “corale”, che coinvolga le Nazioni Unite nel loro complesso onde evitare che la risposta ai crimini terroristici si colora di quel *deficit* di legittimità³² che – suo malgrado – ha

³²Emblematiche le osservazioni di J. HABERMAS, *Fondamentalismo e terrore. Un dialogo con Jürgen Habermas*, in G. BORRADORI, *Filosofia del terrore*, cit.; come pure quelle di M. FRANCK, *The Power of Legitimacy and the Legitimacy of Power: International Law in an Age of Power Disequilibrium*, cit., pag. 93; M.C. BASSIOUNI, *Strumenti giuridici per il contrasto del terrorismo internazionale: un’analisi di carattere politico*, cit., *passim*.

contraddistinto la stragrande maggioranza delle controffensive cui si è fatto ricorso negli ultimi anni.

Di contro però – e a parziale discolpa delle scelte sino ad oggi operate – va detto che il diritto internazionale manifesta dei limiti, delle carenze e persino delle vere e proprie lacune. Di queste mancanze le più evidenti sono due: una di natura normativo-legislativa ed un'altra di natura strettamente giurisdizionale.

La prima lacuna è – senza alcun dubbio – da attribuirsi alla costellazione e alla frammentarietà tanto delle convenzioni c.d. specifiche (vale a dire, di quelle concernenti il crimine di terrorismo e appositamente pensate per contrastarlo), così come di quelle c.d. non-specifiche (ossia, di quelle che, invece, sono dotate di un contenuto e di un orizzonte applicativo di più ampio respiro), che vengono chiamate in causa nella lotta al terrorismo.

Un'anomalia, questa, che però – come si è già avuto modo di osservare – potrebbe essere superata grazie alla ripresa dei lavori per la redazione di una *Convenzione globale*: “una convenzione onnicomprensiva”, per mezzo della quale riunire in un unico *corpus* quanto stabilito dai diversi accordi e dai tanti protocolli e, simultaneamente, ovviare alle loro carenze³³.

La seconda lacuna che si rileva, invece, attiene alla dimensione giurisdizionale e, nello specifico, al fatto che i crimini di terrorismo non sono ricompresi nelle materie di competenza della Corte Penale Internazionale³⁴.

³³ M.C. BASSIOUNI, *Strumenti giuridici per il contrasto del terrorismo internazionale: un'analisi di carattere politico*, cit., pag. 121.

³⁴ Sul punto vd., tra gli altri, A. CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale*, cit., *passim*, in part., psg. 15, 20-23 e 145-147. Per un ulteriore approfondimento circa l'incompetenza della Corte Penale Internazionale, si veda il lavoro di F. COLÒ, *Terrone globale e terrori globali: nascita di una definizione partecipata di terrorismo*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*,

Anche in questo caso, per ovviare al problema e per scongiurare il rischio che gli attentati terroristici possano restare impuniti, si potrebbe pensare di ricondurre i crimini terroristici entro la più generale categoria dei crimini contro l'umanità³⁵. In tal modo, infatti, tutte le plurime manifestazioni terroristiche rientrerebbero a pieno titolo nella materia di competenza della Corte.

Va da sé che una simile operazione – che sfocerebbe nella modifica e/o nell'estensione del raggio di competenza della Corte – si rivelerebbe a dir poco determinante: non solo sul piano della certezza del diritto, ma anche nell'ottica di una politica criminale preventivo-repressiva.

Basti pensare che la Corte possiede una competenza complementare rispetto a quella delle giurisdizioni statali e che – proprio per questo motivo – un eventuale ampliamento della sua competenza si tramuterebbe in un importante ed un ulteriore strumento di contrasto al terrorismo, dal momento la Corte sarebbe finalmente in condizione di colmare tutte le eventuali mancanze e/o le possibili inerzie statali³⁶.

n. 9/2015. Nello specifico, è interessante notare come l'A. sottolinei che – in realtà – l'affermazione secondo la quale la Corte Penale Internazionale non sarebbe dotata di giurisdizione per giudicare il crimine di terrorismo internazionale non presenterebbe dei “contorni così nitidi”. Questo perché, se è vero che, da un lato “[...] lo Statuto della Corte penale internazionale non contempla il reato di terrorismo internazionale”, da un altro lato, però, “bisogna ricordare come il Tribunale Penale Internazionale per la ex Jugoslavia, nel caso Galic, si sia ritenuto competente per giudicare il reato di terrore, reato che per molti aspetti coincide con il reato di terrorismo”. Ragion per cui si deve ritenere che l'affermazione secondo la quale il reato di terrorismo non potrebbe essere giudicato dai Tribunali Penali Internazionali rappresenterebbe un'affermazione che “a livello storico [...] [appare] dotata di una certa relatività” (pag. 19-20).

³⁵ Tra i tanti, si vedano le osservazioni di C. DAMGAARD, *Individual Criminal Responsibility for Core International Crimes*, cit., pag. 392 ss.

³⁶ Cfr. F. COLÒ, *Terrore globale e terrori globali: nascita di una definizione partecipata di terrorismo*, cit., pag. 22.

Ovviamente, non si può non ammettere che entrambe le possibili soluzioni qui prospettate siano di difficile praticabilità e di ardua realizzazione, in quanto per attuarle è necessario vincere quei lacci e quei laccioli che sono propri della dimensione e della *Weltanschauung* politica³⁷.

Al di là dei possibili ostacoli, tuttavia, è necessario che gli Stati si impegnino a lavorare e ad insistere in queste due direzioni, nella consapevolezza che esse individuano l'unica via percorribile per riuscire a compiere un importante passo in avanti nella lotta al terrorismo.

³⁷ Si ricordi quanto affermato da BASSIOUNI a proposito della Convenzione globale contro il terrorismo: “[tale] convenzione è [...] politicamente irrealizzabile”, dal momento che i governi “cercano di lasciar fuori i soggetti istituzionali da ogni definizione di terrorismo e rigettano l’idea che possa anche esistere un collegamento causale tra atti terroristici sponsorizzati dagli Stati e il terrorismo di soggetti non istituzionali” (*Strumenti giuridici per il contrasto del terrorismo internazionale: un’analisi di carattere politico*, cit., pag. 121).