

# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,  
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in scienze politiche, relazioni  
internazionali, diritti umani.



## LE INIZIATIVE DELL'UNIONE EUROPEA NELLA LOTTA CONTRO IL TERRORISMO

*Relatore:* Prof. MARCO MASCIA

*Laureando:* LUDOVICA BERGAMIN  
Matricola N.2009113

A.A. 2021-2022

*A mio papà*

## Sommario

INTRODUZIONE .....	4
CAPITOLO I.....	6
IL TERRORISMO.....	6
1. Definizione di terrorismo ed evoluzione del termine .....	6
2. Il terrorismo nella storia.....	9
3. Principali atti di terrorismo dal 2000 ai giorni d'oggi.....	14
4. Il vecchio e il nuovo terrorismo .....	21
CAPITOLO II.....	29
L'UNIONE EUROPEA E LA LOTTA AL TERRORISMO: LA CONVENZIONE E L'ACCORDO DI DUBLINO.....	29
1. Considerazioni preliminari.....	29
2. La Convenzione europea per la repressione del terrorismo .....	30
2.1. (segue) ... la clausola di non discriminazione .....	33
2.2. (segue) ... la facoltà della riserva all'obbligo di estradizione .....	34
3. L'accordo di Dublino.....	36
CAPITOLO III .....	39
GLI ATTI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CONTRO IL TERRORISMO.....	39
1. Le risoluzioni del Parlamento europeo sul terrorismo internazionale ....	39
2. La Convenzione Europol .....	41
3. Il repertorio specialistico sull'antiterrorismo .....	42
4. La Convenzione sull'extradizione .....	43
CONCLUSIONI.....	47
BIBLIOGRAFIA.....	49

## INTRODUZIONE

Il terrorismo può essere considerato da diverse prospettive: politico, giuridico, storico, sociologico. Non importa come la si guardi, è sempre e in ogni caso un fenomeno associato all'idea di terrore, alla violazione della libertà degli altri e alla violazione dei diritti degli altri. Nello specifico lavoro presentato si prenderà in considerazione il terrorismo nelle sue varie forme, anche in una prospettiva storica, in particolare l'arco temporale che va dagli anni Novanta ad oggi.

Il *focus* centrale del lavoro sarà un'analisi degli approcci comparativi impiegati dalle Nazioni Unite e da altre agenzie internazionali nelle dinamiche di finanziamento del terrorismo (con riferimento principalmente a due decenni di gruppi più popolari, Al Qaeda, ISIS e Boko Haram). Tuttavia, questo studio non può prescindere da un'analisi preliminare della definizione di terrorismo. La questione sollevata nel lavoro è l'effettiva tracciabilità delle definizioni giuridiche univoche dei fenomeni considerati nell'ambito delle organizzazioni analizzate. Vale la pena notare che, nonostante i chiari progressi compiuti dalle Nazioni Unite nel corso degli anni, e nonostante l'efficace lavoro di altri attori in questa dinamica (soprattutto l'UE) in questo senso, oggi praticamente non esiste una definizione del genere. Questa situazione crea *deficit* non solo nella lotta al finanziamento del terrorismo, ma anche nella lotta al terrorismo più in generale. L'analisi desidera evidenziare che il motivo dell'assenza di una definizione unica è dovuto non tanto alla mancanza o all'incompiuta evoluzione giuridica dello strumento in esame, quanto piuttosto all'ambito politico della questione. È chiaro, infatti, che per far fronte a fenomeni di portata internazionale, la più ampia cooperazione possibile tra gli Stati chiamati ad agire è un elemento essenziale, e un elemento che può essere

raggiunto solo portando ad un efficace processo di sintesi politica. Disposto a collaborare.

In merito alla trattazione specifica della parte centrale della tesi, si propone un'analisi dei principali strumenti messi in atto dall'Unione Europea.

# CAPITOLO I

## IL TERRORISMO

### 1. Definizione di terrorismo ed evoluzione del termine

Definire storicamente il fenomeno del terrorismo e/o collocarlo in un determinato periodo storico di nascita e sviluppo non è un'operazione semplice. Questo perché, in quanto manifestazione storica e antropologica, il terrorismo ha e sempre cambierà e si adatterà nel tempo nella sua espressione, rendendo improbabile che si possa stabilire una definizione coerente e universalmente valida. Pertanto, per comprendere meglio le fasi della sua evoluzione, è necessario risalire all'origine per cercare di fornire alcune definizioni esaustive del termine.

Date le varie forme di terrorismo documentate nei secoli, è difficile trovare una definizione chiara e univoca: qualsiasi guerra condotta con metodi non convenzionali o qualsiasi liberazione o resistenza civile, rivoluzionaria, nazionale o insurrezione contadina, anche da parte di banditi possono essere qualificati quali esempi di atti terroristici che possono verificarsi. In realtà, però, non è difficile scoprire che il "terrore", se inteso come uso sistematico della violenza per indurre paure paralizzanti, è una pratica popolare nata secoli prima dei suddetti fenomeni (come il brigantaggio o i combattimenti di liberazione nazionale). Autorevoli autori<sup>1</sup> hanno illustrato come la storia insegna a chi governa e vuole rimanere saldamente a usare il terrore e la paura.

---

<sup>1</sup> MACHIAVELLI N., *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Rizzoli, 1984.

Tale dottrina non fu l'unica che contribuì alla creazione del concetto di terrorismo o terrore. Altri infatti attraverso il proprio pensiero politico hanno affermato come la dottrina dello stato sia radicata nell'idea che la paura (caratteristiche dell'uomo) giustifichi l'instaurarsi di un monopolio della violenza<sup>2</sup>. La missione evidenziata da tale dottrina è quella di mantenere la pace sociale all'interno della nazione, garantire il rispetto della legge attraverso il terrore e proteggere la comunità dalle minacce esterne attraverso la guerra con altre nazioni. È chiaro in questi passaggi che il concetto di terrore è ben lontano dal terrorismo così com'è ora espresso, ma nelle parole di tale pensiero ci sono alcuni elementi chiave che portano a una definizione storicamente precisa del termine. Il pensiero in considerazione rafforza infatti l'idea che il concetto di terrorismo tragga origine dalle manifestazioni violente di chi detiene il potere contro le fasce più deboli della società. In questo contesto, il terrore è una forma di violenza all'interno di un paese, a differenza della guerra, che è un atto di violenza dall'esterno.

La successiva evoluzione politica e storica della parola "terrore" può certamente essere compresa nel momento in cui i principi liberali e poi democratici si diffondono sulla base dell'architettura statale. Ad esempio, parte della dottrina definisce lo stato come un'entità che rivendica il monopolio dell'uso legittimo della forza<sup>3</sup>. Infatti, questa affermazione esclude dal cardine della capacità statale la possibilità di ricorrere al terrore, operando per la prima volta una netta distinzione tra i sistemi che offrono l'uso del terrore (illiberale) e quelli che lo negano in virtù della coercizione legittima (liberale).

Ma se il terrore è spesso oggetto di studio da parte di grandi pensatori da un punto di vista politico, allora da un punto di vista storico ed etimologico il fulcro dell'evoluzione della parola terrorismo può essere senza dubbio legato alla storia, in particolare quella che sperimenta il "terrore" nella Francia rivoluzionaria. Secondo i più, la parola apparve per la prima volta nel

---

<sup>2</sup> HOBBS T., *Leviatano*, Rizzoli, 2011.

<sup>3</sup> WEBER M., *La politica come professione*, Mondadori, 1919.

supplemento del 1798 al Dizionario dell'Accademia di Francia: *systeme, régime de la terreur*. Inoltre, nel 1795, si usò il termine inglese "terrorista" per descrivere i rivoluzionari francesi<sup>4</sup>.

Il terrorismo sistemico emergerà nella seconda metà del XIX secolo con le rivolte rivoluzionarie in Russia, le attività dei gruppi nazionalisti radicali in Irlanda, fino ai primi "attacchi anarchici" in Francia, Italia, Spagna e Stati Uniti.

Non c'è dubbio che fino alla prima guerra mondiale, il terrorismo (ora definito etimologicamente da decenni e non più come terrore) fosse spesso ricondotto al socialismo o alla galassia dell'anarchia<sup>5</sup>. Ma successivamente è stato possibile tracciare legami tra atti terroristici e gruppi separatisti, nazionalisti o di estrema destra. Un'altra svolta nel processo di trasformazione del terrorismo avverrà nel secondo dopoguerra, quando gli effetti del fenomeno coloniale e il suo crollo verticale solleveranno problemi di vecchia data che continueranno fino ai nostri giorni. Alcuni esempi sono l'emergere di gruppi come il FLN (Fronte per la Liberazione Nazionale)<sup>6</sup> o i "Fratelli Musulmani"<sup>7</sup> e il loro uso di atti di natura terroristica come parte di una strategia più ampia. L'intera lunga fase storica dell'evoluzione del terrorismo ha indubbiamente stabilito che quest'ultimo può essere definito nei termini di una minaccia

---

<sup>4</sup> GAYRAUD, *Définir le terrorisme: est-ce possible, est-ce souhaitable?*, in *Revue de criminologie et police technique*, n.41 del 1988, pag. 185 – 201.

<sup>5</sup> Il termine "Paura rossa" (in inglese Red Scare) è stato applicato a due distinti periodi di intenso anticomunismo nella storia degli Stati Uniti: dal 1917 al 1920 e durante i primi anni Cinquanta. Entrambi i periodi furono caratterizzati da una diffusa paura dell'influenza dei comunisti sulla società statunitense e dell'infiltrazione comunista nel governo. Queste paure spronarono investigazioni aggressive e (particolarmente nel periodo 1917-1920) l'incarcerazione di individui che si riteneva fossero motivate dall'ideologia comunista o associate a movimenti politici comunisti o socialisti. Cfr. *Terrorismo* (voce), in *Enc. Treccani*, [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>6</sup> FLN è un partito politico algerino. Nacque il 1° novembre 1954 dalla fusione di altri gruppi più piccoli per conseguire l'indipendenza dell'Algeria dalla Francia.

<sup>7</sup> La nascita dei Fratelli musulmani si collocava nel quadro di un risveglio culturale e religioso che, nei primi decenni del XX secolo, reagiva all'occidentalizzazione della società islamica. L'intento del fondatore era di promuovere la dignità e il riscatto dei lavoratori arabi egiziani, nella zona del Canale di Suez; di seguire l'etica e la concezione civica proposta dall'Islam; il tutto ottenuto con l'educazione delle persone agli insegnamenti islamici della solidarietà e dell'altruismo nella vita quotidiana.

interna allo Stato e ai suoi confini. Ma non passerà molto tempo prima che la storia mostrerà come questa teoria verrà ribaltata.

Infatti, nel settembre del 1972, con l'attacco del Settembre Nero alla delegazione israeliana alle Olimpiadi di Monaco, una nuova dimensione del terrorismo è improvvisamente apparsa sulla scena europea.

Non si ha più un attacco a un centro di potere da parte di un gruppo estremista, e che quindi tende ad allontanarsi - dal punto di vista dell'esecuzione dell'attacco, ma anche dal punto di vista della strategia, del *targeting* e del suo significato complessivo dalla logica del concetto di terrorismo finora descritto. Tale evento ha stravolto il modo in cui l'immaginario collettivo pensa al terrorismo, e come ha profondamente ripensato e internazionalizzato la stessa questione a livello politico.

È possibile quindi riassumere il lungo percorso evolutivo del terrorismo, a partire dalle definizioni politiche dei grandi pensatori dell'ultimo millennio, attraverso la realizzazione brutale della Francia rivoluzionaria, fino alla svolta del Novecento, che oggi dipinge una storia e una varietà di forme di terrorismo.

La convinzione che il terrorismo possa essere associato a una minaccia interna (o almeno solo a questa minaccia) è scomparsa rispetto ai secoli passati. Questa ipotesi è chiaramente rilevante nel mondo di oggi, dove la globalizzazione non ha certo avuto impatto solo con riferimento alla sfera economica.

In un mondo globalizzato, dove tutto è condiviso quasi in tempo reale con il resto della popolazione mondiale, lo è anche la massima espressione del terrorismo, la minaccia terroristica rappresentata dall'ISIS e da *Boko Haram*.

## 2. Il terrorismo nella storia

Il terrorismo, inteso come fenomeno capace di produrre terrore, come atto di un soggetto volto a nuocere a cose o persone, è senza dubbio una pratica storicamente rilevante.

Secondo molti studiosi, le forme di terrorismo sono una diretta conseguenza della natura umana, in quanto persone ideologiche ma egoiste, spesso praticano ai limiti della legittimità azioni che ledono il rispetto della libertà altrui, per qualche godimento personale per ottenere la libertà: rivendicare territorio, dirigere incarichi e poteri prestigiosi, sconvolgere l'ordine stabilito per sostituirlo. Quindi è sempre stata una pratica nella vita delle persone e quindi nella vita delle nazioni. Non è certo un fenomeno attribuibile a date di nascita precise (almeno non se si considera il concetto generale di terrorismo) o se ne può prevedere l'estinzione (ammesso che avvenga). Le forme di terrorismo sono le più diverse e talvolta mutano, e le più rilevanti sono quelle manifestazioni specifiche avvenute nel periodo che copre l'arco temporale dal 1999 al 2015.

Con riferimento a questo periodo storico, il binomio “fondamentalismo islamico-terrorismo” è senza dubbio al centro dei governanti, dei media e del mondo. Tra la fine del secondo millennio e l'inizio del terzo, la società sembrava temere l'evento che avrebbe sconvolto il mondo (secondo il giornale disastroso più popolare di quegli anni), il c.d. *Millennium Bug*<sup>8</sup>. In effetti, il mondo è entrato nel nuovo millennio senza troppe preoccupazioni. Di fatto, soprattutto in quel periodo storico, le questioni che hanno (o avrebbero dovuto) suscitare timore sono ben diverse: nei primi anni 2000 il fenomeno del terrorismo di origine islamica (estremismo) era ormai un tema all'ordine del giorno, soprattutto con riferimento al c.d. occidente politico. Un nemico non più confinato in un territorio lontano dalle culture del mondo occidentale, in

---

<sup>8</sup> *Millennium bug*, conosciuto anche come *Y2K bug*, è il nome che è stato attribuito ad un potenziale difetto informatico (*bug*) che avrebbe potuto manifestarsi al cambio di data dalla mezzanotte del 31 dicembre 1999 al 1° gennaio 2000 nei sistemi di elaborazione dati, sia personal computer che grandi elaboratori (*mainframe*) e controllori di processo dedicati *embedded*. Nulla di tutto ciò avvenne.

qualche luogo inospitale dell'Asia o dell'Africa, ma un nemico minaccioso, pronto a combattere in nome della "guerra santa", contro gli "infedeli". Infatti, negli ultimi decenni del XX secolo, la società civile stava già affrontando una grave crisi a causa degli atti terroristici degli anni '70. Uno dei primi esempi appena citati risale al settembre del 1972, mese passato alla storia come il "Massacro di Monaco". Durante le Olimpiadi estive di Monaco, un commando di soggetti legati al gruppo terroristico palestinese "Settembre Nero" ha preso d'assalto il Villaggio Olimpico con l'obiettivo di ottenere l'accesso ai dormitori degli atleti israeliani<sup>9</sup>. Mentre la polizia tedesca cercava di liberare gli ostaggi, due atleti sono stati uccisi immediatamente e altri 9 sono stati presi in ostaggio e successivamente uccisi. Tre degli attentori sono stati arrestati. Tuttavia, il 29 ottobre, un altro commando ha dirottato un volo *Lufthansa* da Damasco a Francoforte verso Zagabria, prendendo in ostaggio cittadini tedeschi e chiedendo il rilascio dei responsabili del massacro in cambio del loro rilascio. Il governo tedesco ha accettato uno scambio e i tre terroristi sono stati rilasciati e trasportati in Libia. Successivamente, sono stati sollevati sospetti che il dirottamento fosse stato organizzato dallo stesso governo tedesco per sbarazzarsi dei tre sopravvissuti e possibilmente salvare la Germania da eventuali rappresaglie terroristiche. Questo evento orribile si è rivelato uno dei classici esempi di come il terrorismo come lo intendiamo oggi influenzi fortemente le scelte politiche<sup>10</sup>.

Ma i casi di terrorismo in questa fase della storia non sono attribuibili solo all'Islam o alla matrice mediorientale. Nel 1974 l'Italia divenne il palcoscenico di un altro terrore. Fu infatti il 4 agosto di quell'anno che avvenne la "*Strage dell'Italicus*", l'esplosione di una bomba ad alta energia su un furgone dell'espresso "Roma-Monaco di Baviera". Dodici persone sono state uccise e dozzine ferite. L'associazione neofascista "Ordine Nero" sostenne che

---

<sup>9</sup> Settembre Nero era un gruppo terroristico di stampo socialista e laico fondato nel 1970 da fedayyin palestinesi. Prese vita come piccola cellula di Al-Fath. [https://it.wikipedia.org/wiki/Settembre\\_Nero](https://it.wikipedia.org/wiki/Settembre_Nero).

<sup>10</sup> Cfr. *Volo Lufthansa 615* (voce), *Enc. Wikipedia*, in [www.wikipedia.it](http://www.wikipedia.it).

l'azione terroristica mirava a vendicare la morte dell'avvocato del movimento, Giancarlo Esposti, che era stato identificato come l'autore della "Strage di piazza della Loggia" (Brescia, 28 maggio 1974), ucciso in un *raid* della polizia due giorni dopo l'incidente<sup>11</sup>. Gli eventi saranno unici nella storia italiana, soprattutto nei c.d. anni di piombo. La "Strage di Bologna"<sup>12</sup> (2 agosto 1980) e la "Strage del rapido 904" o "Strage di Natale" (23 dicembre 1984) sono altri due esempi che evidenziano questa natura delle cose.

Il 21 novembre 1974, il *Provisional IRA*<sup>13</sup> fece esplodere due bombe in diversi edifici nel centro di *Birmingham*, in Inghilterra, uccidendo ventuno persone. Ciò accadde esattamente un anno dopo la "strage italiana" (altrimenti nota come omicidio di Aldo Moro) e lasciò un altro segno nella storia del terrorismo in Europa.

Nel dicembre del 1985, 20 persone furono uccise in due attacchi terroristici simultanei negli aeroporti di Roma e Vienna. Le mani di un ribelle palestinese e di un uomo di nome *Abu Nidal*, fondatore del Consiglio rivoluzionario di *Al-Fath*.

Nel 1985, il Fronte di Liberazione Nazionale Palestinese ha dirottato una nave da crociera chiamata Achille Lauro. Questo incidente ha causato una grave crisi nei rapporti tra Stati Uniti e Italia, ma è stato uno dei casi più grandi per attirare l'attenzione di attori stranieri sul problema del terrorismo. Il caso non è stato completamente chiarito e si è svolto nel 1985.

---

<sup>11</sup> L'organizzazione armata di destra Ordine nero è stata una associazione segreta terroristica neofascista sorta nel 1974, dopo lo scioglimento di Ordine nuovo. [https://it.wikipedia.org/wiki/Ordine\\_nero](https://it.wikipedia.org/wiki/Ordine_nero).

<sup>12</sup> Una bomba nella sala d'aspetto della stazione: ottantacinque morti, duecento feriti. Ci vogliono quindici anni perché arrivi la sentenza definitiva, che condanna all'ergastolo gli autori materiali dell'attentato: Francesca Mambro e Valerio Fioravanti. Ma anche il "maestro" della P2, Licio Gelli, viene condannato a dieci anni per aver depistato le indagini. <http://www.raistoria.rai.it/articoli/strage-di-bologna/30198/default.aspx>.

<sup>13</sup> 6 La *Provisional IRA (PIRA)* nasce con la scissione dall' *IRA* (da allora in poi *Official IRA*) di alcuni elementi critici verso la *leadership* che accusavano di tendenze troppo socialiste ma soprattutto di non essere stata in grado di difendere i quartieri cattolici di Belfast quando vennero attaccati da gruppi di estremisti protestanti e centinaia di famiglie dovettero abbandonare le proprie case date alle fiamme.

Il 21 dicembre 1988, il volo Pan Am 103 esplose in aria sulla rotta da Londra-Heathrow a New York-J.F. Aeroporto Kennedy. Tre anni dopo sarà il momento di discutere di nuovo il caso,

Il caso *Lockerbie* ha preso il nome dalla città scozzese in cui l'aereo si è schiantato nella zona. L'incidente ha causato la morte di 259 persone che erano sull'aereo, 11 delle quali sono rimaste uccise dai detriti dell'aereo mentre si schiantava a terra. L'ufficiale dell'*intelligence* libica, *Abdel Basset Ali al-Megrahi*, è stato ritenuto responsabile dell'incidente dopo un'indagine.

Fu a questo punto che molte Organizzazioni Internazionali iniziarono ad esercitare la loro influenza, classificando il terrorismo come uno dei principali problemi del mondo.

La risoluzione 748/92 è stata approvata dalle Nazioni Unite a causa delle indagini svolte dall'FBI e ha causato un embargo sulla Libia di *Muammar Gheddafi*. La risoluzione è durata fino al 5 aprile 1999, quando gli accusati sono stati consegnati all'ONU, e nel 2003 la Libia ha accettato la responsabilità civile per le vittime dei bombardamenti.

Prima degli attacchi dell'11 settembre 2001, si credeva che il più sanguinoso attacco terroristico sul suolo statunitense fosse *Oklahoma City*. L'attacco è avvenuto il 19 aprile 1995 contro l'edificio federale *Alfred P. Murrah* nel centro di *Oklahoma City*, causando la morte di 168 persone e ferendone oltre 800.

Il periodo di tempo tra il 1999 e il 2015 ha chiaramente cambiato il volto sia del terrorismo che del modo in cui le entità internazionali reagiscono ad esso.

L'11 giugno 2001, *Timoty McVeigh*, che aveva prestato servizio nella Guerra del Golfo, è stato giustiziato per iniezione letale dopo essere stato ritenuto colpevole di aver compiuto l'attacco. Fu accusato dell'aggressione e condannato a morte.

### 3. Principali atti di terrorismo dal 2000 ai giorni d'oggi

Il primo decennio degli anni 2000 è stato pieno di atti di terrorismo su scala globale, in gran parte attribuibili ad *Al Qaeda*. *Al Qaeda*, organizzazione terroristica fondata da Osama Bin Laden tra il 1988 e il 1989, è stata ispirata dal fondamentalismo islamico. L'obiettivo principale è sempre stato quello di "ricostruire lo Stato islamico" attraverso la guerra internazionale contro i nemici eretici, l'Occidente e il suo governo<sup>14</sup>. Il gruppo terroristico eversivo, guidato da *Osama bin Laden*, è responsabile dell'attentato, divenuto di fatto il punto di non ritorno nella lotta al terrorismo: l'attentato dell'11 settembre 2001. I dirottatori sono noti per prendere il controllo di quattro aerei passeggeri: uno di loro si è schiantato prima di raggiungere l'obiettivo previsto, che è il Campidoglio (o la Casa Bianca); il secondo aereo, anche se i passeggeri (a cui è stato detto di altri dirottamenti) hanno cercato di evitare il peggio, colpì il Pentagono; alla fine, altri due aerei furono portati alle Torri Nord e Sud del *World Trade Center* e si schiantarono su di esso. La cronaca riporta infine un totale di 2974 vittime (esclusi i 19 aggressori) che sono morte nello schianto, o per altri motivi legati al disastro (immagini di persone che cercano disperatamente di salvarsi, gettandosi dai piani alti, ancora storicamente significative nel ricordo di quel giorno). Non è difficile capire perché, da quel momento in poi, il terrorismo è diventato il principale nemico degli Stati Uniti e, per estensione, del mondo intero preso di mira da *al Qaeda*. Il modo e il simbolismo degli atti terroristici scossero profondamente la sicurezza della nazione statunitense e, almeno all'epoca, gli Stati Uniti credevano di essere ancora immuni o in grado di opporsi al fondamentalismo senza correre seri rischi. Così l'Europa. L'attacco al cuore della società americana ha dimostrato al mondo l'efficiente capacità di *al Qaeda* di colpire ovunque, in qualsiasi

---

<sup>14</sup> NIGRO R., *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, 2013, p. 87 ss.

momento.. La risposta degli Stati Uniti, allora guidati da *G.W. Bush*, è stata quella di dichiarare una "guerra al terrore", come affermato in un discorso del 21 settembre alla nazione<sup>15</sup>. Fu in quel momento che iniziò una lotta tutta nuova contro il terrorismo, che avrebbe poi interessato l'intero mondo occidentale e tutte le organizzazioni internazionali.

Ma gli attacchi dell'11 settembre non sono stati gli unici a verificarsi in questo periodo.

Nei mesi e negli anni successivi all'attacco agli Stati Uniti, le attività di *Al Qaeda* sono aumentate vertiginosamente, colpendo molti Stati: si pensi ai fatti di *Djerba* (Tunisia, 11 aprile 2002), dove il bombardamento ha ucciso 21 cittadini europei in *Kirghizistan* nell'antica sinagoga di *Bra*; o quelli a *Karachi* (Pakistan, 8 maggio 2002), quando 11 ingegneri francesi stavano lavorando alla costruzione di sottomarini per la Marina pakistana; o a *Mombasa* (Kenya, 28 novembre 2002) dove 18 persone sono rimaste uccise in un'esplosione al *Paradise Hotel*. Ancora *Casablanca* (Marocco, 16 maggio 2003), quando 12 kamikaze si sono fatti esplodere in cinque diverse parti della città, attaccando obiettivi occidentali ed ebrei, provocando la morte di 33 civili.

Dopo aver attaccato per lo più paesi asiatici e/o africani, *Al Qaeda* ha spostato la sua attenzione sui territori europei:

- *Istanbul* (Turchia, 15 novembre 2003): due attacchi terroristici hanno colpito la sinagoga "*Neve Shalom*" e la sinagoga "*Beth Israel*", uccidendo 27 civili e due attentatori;
- *Istanbul* (Turchia, 20 novembre 2003). L'ex città bizantina fu nuovamente attaccata: HSBC e il consolato britannico furono attaccati. Inoltre, sono state prese di mira anche le sedi dei due

---

<sup>15</sup> «Our war on terror begins with *Al-Qaeda*, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated», The Guardian, in <http://www.theguardian.com/world/2001/sep/21/september11.usa13>.

principali partiti politici curdi. Il bilancio delle vittime è stato 30<sup>16</sup>;

- *Madrid* (Spagna, 11 marzo 2004). Dieci esplosioni su treni pendolari hanno ucciso 192 civili e ne hanno feriti molti altri nel 2057<sup>17</sup>. Il primo attacco in territorio europeo dopo gli attacchi alle Torri Gemelle. L'ETA è stato inizialmente accusato, ma l'indagine si è rivelata responsabilità di *al Qaeda*;
- *Londra* (Regno Unito, 7 luglio 2005). Un altro attacco al cuore dell'Europa. È così che Londra vive il suo personale '11 settembre'. Cinquantadue civili sono stati uccisi e quasi 700 feriti dopo che quattro attentatori suicidi sono esplosi in successione su metropolitane e autobus nella capitale britannica<sup>18</sup>.

Londra rappresenta la fase finale dell'*escalation* del terrore, almeno quella strettamente associata ad *al Qaeda*.

La guerra condotta dagli Stati Uniti e dalla coalizione occidentale in *Afghanistan*, giustificata dall'eradicazione del regime talebano (e dalla sua natura controversa e molto critica), ha portato all'uccisione di *leader* politici e militari del gruppo terroristico: il 2 maggio 2011, un commando americano ha ucciso *Osama Bin Laden* in un *blitz* vicino alla città di *Abbottard* (*Pakistan*). La notizia è stata diffusa dal Presidente degli Stati Uniti *Barack Obama*, che ha seguito il movimento attraverso minuscole telecamere nascoste sull'attrezzatura del *team* operativo. La stessa *Al Qaeda* ha promesso ritorsioni il 6 maggio 2011.

Chiusa, o almeno come appariva per un certo periodo storico, la fase puramente “*qaidista*”, il terrorismo internazionale fondamentalista islamico, in

---

<sup>16</sup> Cfr. [http://www.irestoscana.it/ricerca/edd/mappamondi/att\\_terr\\_5.htm](http://www.irestoscana.it/ricerca/edd/mappamondi/att_terr_5.htm).

<sup>17</sup> V. [http://www.corriere.it/Primo\\_Piano/Esteri/2004/03\\_Marzo/11/madrid.shtml?ref resh\\_ce-cp](http://www.corriere.it/Primo_Piano/Esteri/2004/03_Marzo/11/madrid.shtml?ref resh_ce-cp).

<sup>18</sup> In <http://www.lastampa.it/2015/07/06/medialab/webdocauto/luglio-le-bombe-di-londra-0GgJoW6gIkdjhbWRgJZuOJ/pagina.html>.

realtà non è scomparso, rinnovandosi in nuove forme. Purtroppo, negli ultimi anni, nuove costole di questo terrorismo sono emerse in *Boko Haram* e in tutti i gruppi dello Stato Islamico e in Siria.

Quanto al primo gruppo terroristico, si tratta di un gruppo *jihadista*, soprattutto dal 2009, le sue attività criminali e terroristiche si sono svolte (e continueranno ad essere svolte) principalmente in Nigeria, il Paese africano con il maggior numero di cristiani, e nel vicino Ciad, anche Camerun e Niger. Nel 2009, in seguito all'arresto e alla morte del leader *Ustaz Mohamed Yusuf*, le tensioni tra la stessa *Boko Haram* e la polizia nazionale sono aumentate, la brutalità del gruppo terroristico è balzata agli occhi della comunità internazionale. L'attività del *Boko Haram* si è intensificata in particolare dall'aprile 2011, quando *Goodluck Jonathan* è stato eletto alla presidenza del più popoloso Paese africano, inoltre, se fino a pochi mesi prima il gruppo aveva adottato tattiche di base e il solo utilizzo di armi leggere e limitando la sua gamma di operazioni al nord-est (la regione a maggioranza musulmana), c'è stato un notevole salto di qualità nelle sue capacità operative negli ultimi anni<sup>19</sup>.

Per dimostrarlo, i membri di *Boko Haram* hanno effettuato diversi attacchi:

- Autobombe e attacchi suicidi al quartier generale della polizia (6 civili uccisi) e alle basi delle Nazioni Unite (11 inviati delle Nazioni Unite e 12 civili uccisi, centinaia uccisi rispettivamente il 16 giugno e il 26 agosto 2011, feriti) hanno dimostrato la capacità della setta di colpire nel cuore della federazione nigeriana nel tipico stile del terrorismo islamico;
- Decine di attacchi in diverse città nigeriane, inclusa *Abuja*, hanno ucciso ben 550 persone entro la fine del 2011;

---

<sup>19</sup> Si v. <http://www.limesonline.com/la-violenta-ascesa-dei-boko-haram-in-nigeria/31151>.

- Nei primi mesi del 2012, il governo nigeriano ha dichiarato lo "stato di emergenza" in quattro stati (*Borno, Yobe, Niger e Plateau*) a causa del numero crescente di attacchi che include la chiusura delle frontiere con Niger, Ciad e Camerun da cui *Boko Haram* è sospettato di aver ricevuto aiuti;
- Nella notte tra il 14 e il 15 aprile 2014, c'è stato un atto barbaro in tale contesto, forse il più internazionale, legata a *Boko Haram*, il rapimento di 276 ragazze nello stato nigeriano di Borno<sup>20</sup>. Siti di rapimenti esistenti erano utilizzati dal gruppo terroristico per vendere come schiavi gli studenti delle scuole di *Chibok*;
- Il 3 gennaio 2015, però, uno degli attentati più sanguinosi degli ultimi anni è avvenuto in Nigeria, a Baga, sede della *task force* congiunta multinazionale, che stava combattendo *Boko Haram*. Il 3 gennaio i miliziani hanno attaccato la città, bruciandola e massacrando molti dei suoi abitanti. Alcuni funzionari locali stimano il bilancio delle vittime a più di 2.000<sup>21</sup>.

Questi sono i principali attacchi delle operazioni di *Boko Haram*, ma negli ultimi mesi (e oggi) la barbarie e la brutalità di queste operazioni sono aumentate senza sosta, anche nel vicino Camerun e Niger.

Quanto al gruppo terroristico strettamente legato all'autoproclamato Stato Islamico-*Daesh*, che ha imposto il proprio dominio sul territorio siriano e iracheno (facendo di *Raqqa* e *Mosul* le due "capitali" del califfato) già all'inizio degli anni 2000, il gruppo che in seguito divenne ISIS, stava effettivamente operando (soprattutto in Iraq). Dopo diversi cambi di *leadership*, emergerà l'attuale nuovo comandante dello Stato Islamico, *Abu*

---

<sup>20</sup> <http://www.lastampa.it/2015/04/14/esteri/nigeria-ad-anno-dal-rapimento-nessuna-traccia-delle-ragazze-prese-da-boko-haram-QK5KkBkIlrAyqq2zyJAZqN/pagina.html>.

<sup>21</sup> <http://it.euronews.com/2015/01/15/nigeria-massacro-di-boko-haram-devastante-modifica-immagini-satellitari/>.

*Bakr al-Baghdadi*, che ha rivoluzionato i piani operativi dello Stato Islamico e la stessa tipologia di operazioni terroristiche. Soprattutto dal 2014:

- nell'agosto 2014, la "Piana di Ninawa" (una regione dell'Iraq con una densa popolazione di *yazidi*) è stata teatro di un attacco della milizia islamica. Le Nazioni Unite stimano che 5.000 yazidi furono uccisi, 5.000-7.000 catturati e venduti come schiavi e altri 50.000 furono costretti a fuggire dalla zona per evitare un destino simile. I problemi relativi alle donne yazide in particolare hanno causato terrore e dolore nei mesi successivi<sup>22</sup>;
- Tra giugno e luglio 2014, soldati iracheni (cifre impressionanti suggeriscono numeri compresi tra 1.095 e 1.700) sono stati uccisi a *Camp Speicher* (una base aerea statunitense gestita dalle forze irachene), poi in Siria i soldati siriani (oltre 500 vittime in totale);
- Nell'ottobre 2014 il primo attacco rivendicato dal gruppo terroristico è avvenuto al di fuori dei territori precedentemente colpiti; abbracciando la missione per raggiungere il califfato, i convertiti all'Islam hanno iniziato a reprimere crociati o infedeli (una caratteristica molto specifica dell'Isis, molto diversa dagli altri tipi di terrorismo islamico);
- Il 7-8 gennaio 2015, date del primo attacco dell'Isis al cuore dell'Europa: prima sulla sede del quotidiano satirico "*Charlie Hebdo*" (12 morti, 11 feriti), il giorno dopo al supermercato *Casher* (4 morti);
- Nel marzo 2015, è avvenuto un sanguinoso attentato al "Museo Nazionale del Bardo" in Tunisia. 24 persone (di cui 21 turisti)

---

<sup>22</sup> Cfr. <http://www.amnesty.it/Iraq-violenza-sessuale-contro-le-donne-e-le-ragazze-yazide>.

sono state uccise e altre 45 sono rimaste ferite da un commando di tre terroristi (due sarebbero rimasti uccisi nel fuoco incrociato);

- Il 26 giugno 2015 l'"attacco di Susa" si è ripetuto in Tunisia, presso una delle spiagge e località turistiche più frequentate dell'intero Paese del *Maghreb*. Lo Stato islamico ha affermato che l'attacco è avvenuto nella città di *El Cantawi*, 10 chilometri a nord del centro città, uccidendo 39 persone e ferendone 38;
- Il 10 ottobre 2015 due esplosioni hanno ucciso almeno 128 vittime durante manifestazioni pacifiche filo-curde ad Ankara;
- Il 31 ottobre 2015 un aereo passeggeri russo si è schiantato nella regione egiziana del Sinai, uccidendo tutti i 224 passeggeri a bordo. Dopo giorni di incertezza e una manciata di fughe di notizie dal Cremlino, nei giorni successivi all'incidente è stato stabilito che si trattava di un attacco, anche dopo che l'ISIS lo ha rivendicato. La bomba che ha fatto esplodere l'aereo (in un barattolo secondo gli ultimi sviluppi) è stata la risposta dello Stato Islamico al bombardamento della Siria, compiuto dal governo russo per l'attacco al califfato<sup>23</sup>;
- Il 13 novembre 2015 Parigi è stata nuovamente teatro di un attacco terroristico. I commando dell'ISIS, composti da nove forze dell'ordine e vari sostenitori, hanno effettuato una serie di attacchi coordinati in varie aree della città, uccidendo 130 persone e ferendone 350. Obiettivi: Il teatro *Bataclan* e vari ristoranti e club vicino al centro di Parigi sull'"*Avenue Voltaire*" e lo "*Stadade de France*" durante l'amichevole di calcio franco-tedesco. È stato il peggior attacco mai registrato in Francia e il

---

<sup>23</sup> <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/11/17/aereo-caduto-in-sinai-007-russi-confermano-e-un-attentato-putin-puniremo-i-responsabili/2226304/>.

secondo in Europa dopo quello di Madrid nel 2004<sup>24</sup>. Un'ampia indagine degli inquirenti nei giorni successivi ha portato la polizia francese nel quartiere *Molenbeek* di Bruxelles con l'arresto di diversi *jihadisti* per il loro coinvolgimento come autori o sostenitori materiali dell'attacco<sup>25</sup>. Gli attentati di Parigi hanno cambiato fino ad oggi la connotazione della lotta al terrorismo. Il presidente francese *François Hollande* ha annunciato l'ingresso nello stato di emergenza.

Nei giorni successivi, le immagini in diretta di tutti i media di tutto il mondo hanno raccontato scene di guerra che erano lontane decenni dalla vita quotidiana nelle città europee

Tale elencazione riguarda gli episodi terroristici maggiormente rilevanti anche con riferimento al racconto mediatico, ma l'operato, a esempio, dell'ISIS non si è arrestato ed è continuato, e in parte continua. Si pensi all'attentato in Siria nel maggio del 2015 al Tempio di Palmira<sup>26</sup>.

#### 4. Il vecchio e il nuovo terrorismo

Sebbene il terrorismo integralista non possa essere ridotto al solo estremismo religioso, non lo si può definire con un'unica definizione giuridica, storica o politica. Il terrorismo di gruppi come *Al-Qaeda*, *Boko Haram* e *ISIS* non può essere ascritto a un'unica definizione, nonostante la recente *escalation* delle attività terroristiche islamiche. Ciò è dovuto al fatto che molti fattori sono

---

<sup>24</sup> [http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2015/11/13/tre-sparatorie-a-parigi-vittime\\_1a91057f-5905-49e3-8d4a-592668bf11cc.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/mondo/2015/11/13/tre-sparatorie-a-parigi-vittime_1a91057f-5905-49e3-8d4a-592668bf11cc.html).

<sup>25</sup> [http://www.repubblica.it/esteri/2015/11/19/news/\\_erano\\_allenati\\_e\\_motivati\\_poi\\_l\\_esplosione\\_il\\_racconto\\_delle\\_7\\_ore\\_di\\_assedio\\_a\\_st\\_denis-127716781/?ref=HREC1-8](http://www.repubblica.it/esteri/2015/11/19/news/_erano_allenati_e_motivati_poi_l_esplosione_il_racconto_delle_7_ore_di_assedio_a_st_denis-127716781/?ref=HREC1-8).

<sup>26</sup> Cfr. [http://www.corriere.it/esteri/15\\_agosto\\_23/isis-distrutto-tempio-palmira-dd1bf7cc-49d5-11e5-b566-99560c716b18.shtml](http://www.corriere.it/esteri/15_agosto_23/isis-distrutto-tempio-palmira-dd1bf7cc-49d5-11e5-b566-99560c716b18.shtml).

stati e sono ancora presenti nel brodo culturale di oggi che fungono da strumenti nella creazione, evoluzione e radicalizzazione dei terroristi. Questi elementi sono difficili da ricondurre a un'unica definizione: politica, giuridica o storica. Un esempio degno di nota è il fatto che *Al-Qaeda*, allora guidata da *Osama Bin Laden*, iniziò come organizzazione alla fine degli anni '80 durante l'invasione sovietica dell'Afghanistan. *Al-Qaeda* è emersa dalla lotta tra il regime marxista afgano e le truppe sovietiche. In particolare, si è evoluto dal MAK<sup>27</sup> — uno dei gruppi che ha finanziato e sostenuto la lotta dei ribelli islamici. Questo perché *Al-Qaeda* era intimamente coinvolta nella questione afgana; il suo principale finanziatore era *Osama bin Laden*, che era vicino alla famiglia reale saudita. Come figura politica, *Bin Laden* ha organizzato campagne di sensibilizzazione del pubblico per raccogliere fondi per i ribelli afgani. *Al-Qaeda* è stata fondata nel 1988. Questo è stato l'anno in cui il sistema politico afgano è crollato, nonostante gli sforzi del governo filo-comunista del paese per impedirlo. È importante notare che *Al-Qaeda* non è stato l'unico gruppo ispirato da queste circostanze.

Sono emerse anche altre organizzazioni simili, ognuna con l'intenzione di espandere le proprie lotte islamiche. Ciò è avvenuto a causa della vicinanza dell'Afghanistan a un'URSS in deterioramento e al suo governo filo-comunista. Di conseguenza, *Al-Qaeda* ha stabilito una base in *Afghanistan* e ha avviato diverse strategie e piani terroristici ben noti che sono persistiti negli anni '90 e 2000.

Lo schema di idee *qaidista* mostra che le loro credenze religiose sono solo una piccola parte del tutto.

In parte in maniera analoga, il gruppo *Boko Haram* è caratterizzato da una forte strumentazione religiosa a fini politici e ideologici. Il nome del

---

<sup>27</sup> 44 L'organizzazione musulmana *Maktab al-Khidamat*(MAK) fondata nel 1984 a *Peshawar (Pakistan)*. Secondo un'intervista rilasciata da *Osama bin Laden* ad *Al Jazeera*, nell'ottobre del 2001, l'organizzazione deve il proprio nome all'appellativo dato ai campi di addestramento contro il terrorismo sovietico, creati per i *mujahideen da Abu Ubayda al-Banshiri*. [http://frontierenews.it/2011/05/alqaeda\\_bin\\_laden/](http://frontierenews.it/2011/05/alqaeda_bin_laden/).

gruppo terroristico si traduce letteralmente in "l'istruzione occidentale è vietata", indicando la loro ferma opposizione alla cultura e alle idee occidentali. Tuttavia, una comprensione più profonda della formazione del gruppo richiede una prospettiva storica. Nel 2002, *Ustaz Mohammed Yusuf* ha avviato *Boko Haram* con ferme intenzioni politiche, vale a dire, combattere contro il governo federale della Nigeria, che secondo *Yusuf* era responsabile della povertà di molti nigeriani. Di conseguenza fu arrestato e dichiarato martire dai suoi seguaci dopo la sua morte; questo ha innescato una violenta *escalation* nelle attività militanti di *Boko Haram*. Sebbene i gruppi terroristici nigeriani fossero imparentati, il legame religioso tra loro non era sufficiente per descrivere la radicalizzazione dei gruppi terroristici. Ciò è ancor più vero nel caso dell'*Isis*.

Ci sono state molte discussioni sull'elemento religioso delle minacce terroristiche in tutto il mondo. Si è discusso spesso del cosiddetto 'massacro di Parigi', con persone che si chiedevano se la religione fosse o meno al centro di questi fatti. Indipendentemente da ciò, è necessario guardare a una visione più ampia della questione. La creazione dell'*ISIS* non può essere spiegata senza considerare la sua origine geopolitica. Questo è stato inizialmente forgiato nei conflitti in *Afghanistan* e *Iraq* post-11 settembre, e poi si è diffuso in Siria. Il loro successo iniziale può anche essere attribuito a banditori Internet che si sono esibiti per la loro causa e hanno conquistato territori in modo impressionante.

La cosiddetta 'primavera araba' ha portato a una doppia crisi che ha scavato ampi vuoti geopolitici<sup>28</sup>. Questi vuoti sono stati colmati dagli effetti della crisi o dalla disintegrazione di alcuni stati e regimi, tra cui Siria, Libia, Yemen, Tunisia ed Egitto. Un effetto di ciò fu la creazione di un califfo virtuale che sovvertì gli accordi *Sykes-Picot* presi dagli infedeli nel 1916. L'*IS* fu creato a seguito di questa crisi; in particolare, la sua creazione è stata attribuita alla

---

<sup>28</sup> LIMES, *Le maschere del Califfo*, 9, settembre 2014, p. 13 ss.

disintegrazione dell'Iraq e della Siria. La causa alla base delle tensioni tra l'ISIS e altri gruppi terroristici risiede nella natura multidimensionale delle loro affermazioni. Questo può essere visto considerando affermazioni che hanno dimensioni multiple sia in termini di tempo che di luogo. Mentre un'affermazione può concentrarsi sulla *Jihad*, può anche riguardare altri elementi come la politica e la storia, come è il caso dell'ISIS. Inoltre, poiché le tensioni tra i gruppi terroristici sono così elevate nelle aree MO, si può concludere che le affermazioni detenute dall'ISIS sono molto significative<sup>29</sup>.

Sebbene esistano somiglianze tra *Al Qaeda*, *Boko Haram* e *ISIS*, esistono anche differenze significative. Queste differenze sono dovute alle componenti religiose, politiche e ideologiche di ciascun gruppo. Comprendendo queste differenze, si può vedere che sono almeno uguali alle somiglianze.

Il dettato religioso prevede una netta separazione tra il primo e il secondo tipo di terrorismo (“vecchio” e “nuovo”). Questa distinzione si riferisce alla definizione di infedele, a cui Al-Qaeda ha rigorosamente aderito durante la sua sanguinosa e lunga carriera terroristica. In effetti, Al-Qaeda non ha mai preso di mira gli sciiti a causa della prevista indignazione che ne sarebbe derivata tra i musulmani. Invece, i loro attacchi si limitavano a ciò che consideravano complici: occidentali e arabi. Al contrario, l'obiettivo principale dello Stato Islamico sin dalla sua creazione sono stati i musulmani eretici, in particolare gli sciiti alawiti in Siria e gli sciiti in Iraq.

Ci sono due differenze principali tra Al-Qaeda e ISIS nel modo in cui operano. La prima è che Al-Qaeda ha ritenuto fondamentale evitare di aggravare la lunga rivalità tra sunniti e sciiti. Questa argomentazione non era superficiale: era considerata essenziale per comprendere il quadro generale del terrorismo. D'altra parte, l'ISIS non considerava un nemico così importante quanto i terroristi islamici. Invece, consideravano gli infedeli nemici da

---

<sup>29</sup> MENGOZZI P., *Diritto internazionale, ordinamento italiano e violazione dei diritti umani di tipo terroristico*, in *Iustitia*, 1981, p. 213 ss.

prendere di mira con la violenza senza discriminazioni. Questo perché l'Isis ha spesso dichiarato fedeltà a Boko Haram, che ha preso di mira indiscriminatamente anche gli infedeli<sup>30</sup>.

Il ramo sunnita dell'Islam contiene organizzazioni terroristiche come Al-Qaeda, Boko Haram e ISIS. Tuttavia, questi gruppi differiscono nella loro dottrina religiosa. Ciò è dovuto alle differenze nelle influenze del *takfirismo* e del *wahhabismo*; entrambi sono interpretazioni radicali e rigorose della dottrina sunnita. La prima di queste due interpretazioni del Corano è spesso adottata da sette più conservatrici e austere. Sostiene un'interpretazione letterale del libro sacro, che è visto come la fonte legale per gruppi come Boko Haram e ISIS. La sua controparte più radicale definisce obiettivi specifici - vale a dire ebrei e cristiani - ma anche musulmani considerati empì. Nonostante le differenze, entrambe le scuole di pensiero perseguono lo stesso obiettivo: la Jihad attraverso la violenza.

Tutte le organizzazioni terroristiche utilizzano in una certa misura la religione quando commettono azioni atroci. Tre gruppi in particolare hanno sfruttato questo fatto a proprio vantaggio; Boko Haram, ISIS e Al-Qaeda. Questi gruppi a volte giustificano azioni inconcepibili mescolando diverse dottrine religiose nelle loro ideologie politiche. Tutti e tre i gruppi hanno dichiarato uno Stato islamico, anche se lo giustificano in modi diversi a seconda delle rispettive ideologie<sup>31</sup>.

Al-Qaeda, Boko Haram e lo Stato Islamico condividono tutti lo stesso obiettivo militare e di gestione del potere: creare uno Stato islamico. La vocazione condivisa è quella di usare la spada del jihad per affermare uno *status quo* effettivo nel settore. Questo motivo li porta a impiegare diverse forme di azioni terroristiche. Il loro obiettivo è punire gli infedeli, cosa che secondo loro faciliterà la creazione di un grande Califfato.

---

<sup>30</sup> V. <http://www.panorama.it/news/oltrefrontiera/parigi-bruxelles-non-confondete-qaeda-lisis/>.

<sup>31</sup> Cfr. <http://www.panorama.it/news/oltrefrontiera/la-grande-guerra-tra-sciiti-e-sunniti/>.

Gruppi terroristici come Boko Haram, ISIS e Al-Qaeda credono in una gerarchia politica. Questo è uno dei motivi per cui c'è stato attrito tra Al-Qaeda e ISIS. Contrariamente a questa convinzione, il mondo qaidista non ha mai proclamato alcun presunto potere su uno stato o territorio. Al-Qaeda era invece completamente assente da qualsiasi struttura gerarchica. Osama Bin Laden non si è mai dichiarato califfo, come fece *Abu Bakr Al-Baghdadi*, per raggiungere l'obiettivo di un mondo qaidista ideale.

Sia ISIS che al-Qaeda condividono lo stesso obiettivo: creare uno Stato islamico sul modello del Califfato formato da Maometto e dai suoi successori. Tuttavia, differiscono in quasi ogni altro aspetto. Ad esempio, Al-Qaeda è stata fondata all'inizio degli anni '90 dallo sceicco saudita Osama Bin Laden; dopo la sua morte, il dottor *Ayman al Zawahiri* ha guidato l'organizzazione. Intendevano raggiungere lentamente il loro obiettivo a lungo termine attraverso i classici metodi terroristici. Credevano che ciò avrebbe indotto i nemici a reagire violentemente, il che avrebbe poi spinto molti civili a sostenere la loro causa<sup>32</sup>.

Al-Qaeda crede che il nemico siano gli Stati Uniti e i regimi che governano molti paesi arabi. In particolare, credono che il regime dell'Arabia Saudita sia il loro nemico. Al-Qaeda spera di costringere gli Stati Uniti a intervenire in questi regimi e in altri paesi musulmani. Ciò provocherebbe una tale immensa repressione nelle popolazioni di questi Paesi che si verificherebbe una ribellione musulmana complessiva. Da lì credevano che si potesse formare uno stato islamico. L'ISIS ha affermato che questa fase era già stata compiuta; credevano che una rivolta musulmana generale fosse stata avviata dalle loro azioni.

Secondo l'Isis, il califfato è già una realtà presente. Affermano che è dovere di ogni buon musulmano sostenerne la creazione<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> PANZERA A.F., *Raidi e protezione dei cittadini all'estero*, in *Riv. Dir. Int.*, 1978, p. 759 ss.

<sup>33</sup> Cfr. <http://www.ilpost.it/2015/11/21/al-qaida-isis/>.

Il terrorismo nell'età moderna è stato drammaticamente influenzato dalla tecnologia. Ciò è particolarmente vero quando si confrontano i gruppi terroristici tecnologici con i gruppi terroristici convenzionali. Gruppi terroristici tecnologici come ISIS e *Boko Haram* hanno aggiunto l'influenza dei *media* alla loro lista di differenze. Usano le telecamere per filmare e modificare filmati delle atrocità che commettono contro gli “infedeli”. Questi video sono usati sia come propaganda che come tattica intimidatoria per aumentare il loro pubblico tramite il *web*. Ciò rende il terrorismo informatico molto più diffuso del terrorismo convenzionale tra questi gruppi. Ci sono molti video su *YouTube* che mostrano *Osama Bin Laden* che minaccia l'Occidente con il suo esercito, che ora è *Boko Haram*. Inoltre, ci sono molti video che mostrano combattenti di *Al-Qaeda* che fanno cose terribili agli infedeli, e che sono stati filmati e montati da terroristi con le telecamere<sup>34</sup>.

Questi eventi storici ci ricordano come erano i gruppi terroristici convenzionali durante le generazioni passate e quanto potrebbero essere peggiori ora che la tecnologia è più accessibile e avanzata.

I terroristi del nuovo millennio hanno compiuto uno sconcertante salto di qualità nelle loro capacità.

Il loro uso dei *media* si è evoluto per fungere da arma del terrorismo mediatico. Questo mira a reclutare nuove milizie e rinnovare la lotta contro i loro obiettivi. I loro obiettivi vengono raggiunti inviando messaggi politici volti a rinvigorire la loro causa. *Boko Haram* e l'ISIS usano i *media* come un'arma. Sfruttano strumenti basati sul *Web* come *blog* e piattaforme di *social media*. Questi consentono alle persone di interagire virtualmente con gli “uffici di reclutamento” *ihadisti*.

Notizie, audio, video e dati possono essere facilmente creati e condivisi su Internet. Ciò è dovuto al fatto che questi messaggi possono essere creati rapidamente; i messaggi possono persistere nel circuito; i testi sono

---

<sup>34</sup> ZICCARDI-CAPALDO, *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, ed. Giuffrè, Milano, 1990.

immediatamente modificabili; e gli autori possono rimanere anonimi. I recenti sviluppi nella condivisione di Internet includono elementi più partecipativi come *forum*, *blog* personali e pubblicazioni *online*.

Questi elementi sono stati sfruttati da terroristi islamici con un'ideologia *jihadista*. Utilizzano le risorse del *web* per il reclutamento, la propaganda e il proselitismo.

Piattaforme come questa sostituiscono i campi di addestramento e riducono le spese materiali ed economiche. Riducono anche il tempo necessario per contattare *leader* o seguaci carismatici.

Queste piattaforme forniscono un senso di appartenenza, rafforzano le identità personali e comunitarie, rinvigoriscono i valori morali, le regole di condotta, i codici di abbigliamento e gli stili di vita. Questo ha effettivamente contribuito a propagare il fenomeno *jihadista*, che ha compreso come sottrarre informazioni e metodi culturalmente efficaci dall'Occidente. Questo è anche un modo per misurare quanta comprensione ha l'Islam dell'altra realtà<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Cfr. <http://www.limesonline.com/il-jihad-e-anche-online-al-qaida-e-internet/56909>.

## CAPITOLO II

### L'UNIONE EUROPEA E LA LOTTA AL TERRORISMO: LA CONVENZIONE E L'ACCORDO DI DUBLINO

#### 1. Considerazioni preliminari

Nel 1975 il Parlamento europeo iniziò a considerare sporadicamente la questione del terrorismo. La Convenzione di Strasburgo ha avviato formalmente questa considerazione negli anni precedenti. A quel punto, la Comunità Europea aveva già iniziato ad occuparsi della questione<sup>36</sup>.

Sebbene nel corso degli anni siano state approvate molte risoluzioni, il rispetto da parte dello Stato non è sempre stato tempestivo. In effetti, molte di queste risoluzioni non hanno ricevuto alcuna risposta, nonostante molti Paesi desiderino una collaborazione internazionale. La situazione è cambiata quando sono state finalmente attuate alcune riforme desiderate.

L'Unione Europea ha sottolineato la necessità di elaborare normative per combattere i fenomeni criminali transnazionali. Ciò deriva da due ragioni: la necessità di tutelare i propri interessi economici e finanziari, che richiedono un sistema efficace; e la necessità di sviluppare misure più efficaci di quelle che i singoli Stati potrebbero attuare individualmente. Per fare ciò è necessaria una cooperazione a livello europeo in materia penale. Questo perché misure più efficaci possono essere attuate quando i singoli Stati lavorano insieme anziché separatamente.

---

<sup>36</sup> MARCHETTI, *Istituzioni europee e lotta al terrorismo*, Padova, 1986, p. 75 ss.

La lotta al terrorismo tocca due pilastri fondamentali dell'Unione Europea: il secondo pilastro, che si occupa della loro politica estera e di sicurezza; e il terzo pilastro, che si occupa della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Una delle ragioni principali per stabilire una cooperazione intergovernativa è stata la lotta al terrorismo, in particolare gli attacchi di gruppi terroristici in diversi Stati europei. Ciò è menzionato nell'articolo 29 del trattato sull'Unione europea. Inoltre, Europol coordina le forze di polizia nazionali; Eurojust coordina le autorità nazionali che si occupano di giustizia; e varie dogane e altre forze dell'ordine cooperano più strettamente tra loro. Inoltre, le leggi penali di molti Stati vengono standardizzate attraverso la cooperazione tra le suddette agenzie e organizzazioni.

## 2. La Convenzione europea per la repressione del terrorismo

Nel 1966, l'azione comune 96/610/GAI del Consiglio<sup>37</sup> ha facilitato la cooperazione tra gli Stati membri dell'UE in termini di capacità e competenze antiterrorismo. Ciò ha portato alla creazione di una direzione antiterrorismo specializzata all'interno di ogni Stato membro. Tuttavia, nessun intervento normativo si è verificato fino a due anni dopo l'attacco terroristico delle Olimpiadi di Monaco del 1972<sup>38</sup>. A quel tempo, il Consiglio d'Europa, la prima

---

<sup>37</sup> Azione comune 96/610/GAI del Consiglio, del 15 ottobre 1996, sulla creazione e il mantenimento di una Direzione specializzata nelle competenze, capacità e expertise anti-terrorismo per facilitare la cooperazione nella lotta al reato tra Stati membri della Comunità europea, GUCE L 273, 25 ottobre 1996.

<sup>38</sup> Ai giochi olimpici di Monaco del 1972 otto terroristi palestinesi entrarono armati nel villaggio olimpico chiedendo la liberazione di 234 palestinesi detenuti in Israele, quella di due leader del gruppo terrorista tedesco di sinistra "Frazione Armata Rossa" e un aereo per essere trasferiti in Egitto. Quando cinque tiratori scelti tedeschi aprirono il fuoco colpirono tre

organizzazione regionale a occuparsi di criminalità, codificò la Convenzione europea per la repressione del terrorismo<sup>39</sup>. Questa convenzione usa il termine "terrorismo" senza fornirne una definizione nel titolo o nel preambolo; tuttavia è considerata una delle convenzioni più complete contro il terrorismo<sup>40</sup>.

Poiché i crimini politici non erano considerati universalmente dagli Stati partecipanti e si temeva che venissero esclusi dalle leggi sull'estradizione, gli articoli 1 e 11 di questa convenzione consentivano ai membri dell'UE di non considerare i reati negli stessi previsti come reati politici, e di dichiarare alcuni crimini non idonei all'estradizione ai sensi dell'"*aut dedere aut judicare*"<sup>41</sup>. Inoltre, nessuno Stato membro era tenuto a considerarli come reati soggetti a estradizione quando si trattava di "gravi atti di violenza diretti contro la vita, l'integrità fisica o la libertà".

Il 4 dicembre 1979 è stato firmato un trattato tra gli Stati membri delle Comunità europee per la repressione del terrorismo. Sebbene è con la Convenzione sul riciclaggio, applicata dall'Italia con la legge n. 328 del 9 agosto 1993, che vi è una normativa più simile a quella vigente. A seguito di un ulteriore trattato stipulato l'8 novembre 1990, questa legge è esecutiva e considerata un profilo migliorato che vieta l'attività criminale.

Ci sono stati molti tentativi di definire il terrorismo. Tuttavia, nessuno di loro era organico, il che significa che non erano derivati da eventi naturali. Alcune di queste definizioni erano anche di natura politica e dipendevano dalle idee e dalle prospettive di gruppi particolari. Al contrario, questo tentativo ha rimosso qualsiasi motivazione politica per definire l'attività terroristica e si è invece concentrato su fatti che tutti potevano concordare fossero

---

dei sequestratori, mentre gli altri terroristi a mezzanotte decisero di uccidere tutti gli atleti, cfr. [www.it.euronews.com/2012/09/05/il-massacro-nelle-olimpiadi-di-monaco-del-1972/](http://www.it.euronews.com/2012/09/05/il-massacro-nelle-olimpiadi-di-monaco-del-1972/).

<sup>39</sup> Consiglio d'Europa, Convenzione europea per la repressione del terrorismo, aperta alla firma degli Stati il 27 gennaio 1977, in [www.conventions.coe.int/treaty/ita/Treaties/Html/090.htm](http://www.conventions.coe.int/treaty/ita/Treaties/Html/090.htm).

<sup>40</sup> FRAYSSE-DRUESNE G., "La convention européenne pour la répression du terrorisme", in *Révue Générale de Droit International Public*, 1978.

<sup>41</sup> CHIAVARIO M., "Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti", in *Foro italiano*, 1986.

intrinsecamente sbagliati. Questi fatti avevano una comunanza intrinseca a causa di una natura offensiva su cui tutti potevano essere d'accordo<sup>42</sup>.

La Convenzione indica che i Paesi non considereranno determinati crimini come crimini politici. Questo per indicare che i Paesi non considereranno gli atti terroristici un crimine politico, un crimine connesso a un crimine politico o un atto ispirato da ragioni politiche<sup>43</sup>. Questi atti sono considerati gravi per la gravità che portano; includono il rapimento di bambini, l'uso di bombe e granate, la presa di ostaggi, l'uso di bombe volanti e lettere di esplosivo. Inoltre, la Convenzione indica che gli Stati possono rifiutarsi di considerare qualsiasi atto violento diretto alla vita, alla libertà o all'integrità fisica delle persone protette come un crimine politico.

La prima parte si riferisce ai reati spoliticizzati dalla Convenzione per gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Questi crimini sono elencati in due precedenti convenzioni: la Convenzione dell'Aia e la Convenzione di Montreal. Entrambe le Convenzioni elencano i reati relativi alla repressione della pirateria aerea e al possesso illegale di aeromobili. Elencando questi atti criminali, i partecipanti alla Convenzione accettano di depoliticizzarli, il che significa che non possono essere usati come motivi di guerra.

Disposizioni contrastanti tra Trattati successivi riguardanti lo stesso oggetto sollevano interrogativi sulla concorrenza tra di loro. Tuttavia, la Convenzione europea ha la priorità; gli accordi dei suoi partecipanti sono considerati superiori a quelli di altri trattati. Ciò include la Convenzione dell'Aia e la Convenzione di Montreal. Eventuali partecipanti a Convenzioni esclusivamente precedenti sono vincolati dalle disposizioni delle Convenzioni successive.

L'articolo 2 della Convenzione differisce dall'articolo 1 in quanto contiene opzioni per depoliticizzare i reati. In tale disposizione sono previste una serie di fattispecie in riferimento alle quali lo Stato può considerarne la

---

<sup>42</sup> PADOVANI T., *Diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2012.

<sup>43</sup> Cfr. art. 1, Conv.

natura politica ai fini dell'extradizione. Di conseguenza, l'art. 2 contiene reati che possono essere depoliticizzati con la semplice capacità di farlo, non con l'obbligo di farlo. Sebbene sia alquanto superfluo, questa disposizione ha senso se l'articolo 2 delinea scenari criminali più specifici. L'obiettivo era creare un doppio regime che sarebbe stato molto più rilevante se il potere pacifico generale dello Stato avesse coperto fatti criminali specifici. Di conseguenza, lo Stato potrebbe disciplinare il trattamento dell'autore del reato secondo il proprio sistema interno<sup>44</sup>.

## 2.1. (segue) ... la clausola di non discriminazione

Ulteriori disposizioni successive agli artt.1 – 2 della Convenzione ammorbidiscono il rigido meccanismo di estradizione.

Lo Stato richiesto può rifiutarsi di estradare il soggetto se ritiene che uno Stato abbia chiesto l'extradizione perché la razza, la religione, la nazionalità o le convinzioni politiche del soggetto sono state pregiudicate. Inoltre, è ragionevole ritenere che la situazione del soggetto possa essere pregiudicata a causa di uno di questi motivi. L'articolo 5 della Convenzione descrive questa possibilità.

Si ritiene comunemente che l'articolo 5 della Convenzione non si applichi agli articoli 1 e 2. Si ritiene invece che specifichi che i reati contemplati dalla Convenzione implicano valutazioni di razza, religione, nazionalità e convinzioni politiche. Si ritiene che l'articolo 5 si applichi solo quando qualcuno richiede l'extradizione per un crimine non depoliticizzato con false motivazioni. Si ritiene inoltre che l'applicazione di questa norma

---

<sup>44</sup> MOSCONI F., *La convenzione europea per la repressione del terrorismo*, in *Riv. Dir. Int.* 1979, p. 303 ss.

pregiudicherebbe le politiche dei Paesi richiedenti e rischierebbe di danneggiare le relazioni diplomatiche tra loro e il Paese estradante.

Vi sono fondate ragioni per ritenere che lo Stato del soggetto potrebbe peggiorare se fosse estradato per reati di cui agli articoli 1 e 2. Pertanto, l'articolo 5 del Trattato di estradizione consente di rifiutare l'estradizione se si ritiene che la motivazione sia falsa o se ricorrono le ragioni di cui sopra.

Lo Stato leso deve garantire un equo processo per la persona che rifiuta di estradare. Tuttavia, questo può essere problematico perché l'imputato potrebbe non avrebbe effettivamente il diritto a un giusto processo. In questi casi, lo Stato leso può essere sostituito dallo Stato richiedente. Questo perché lo scopo principale della Convenzione è garantire che i criminali non siano in grado di sfuggire alla punizione. Inoltre, mostra anche come la Convenzione mira a seguire le leggi che regolano i procedimenti penali, pur rispettando i principi che regolano i reati.

## 2.2. (segue) ... la facoltà della riserva all'obbligo di estradizione

Al momento della firma o della ratifica della Convenzione, ogni Stato può riservarsi il diritto di rifiutare l'estradizione per i reati di cui all'articolo 1. Ciò include la possibilità di rifiutare l'estradizione perché considerati reati politici. Inoltre, gli Stati possono anche rifiutare l'estradizione se un crimine è correlato a un crimine politico o ispirato da ragioni politiche. Quando si considera la natura di questi reati, gli Stati possono prendere particolare nota di eventuali aspetti particolarmente gravi<sup>45</sup>:

---

<sup>45</sup> *Centro italiano studi per la pace*, art.13, Convenzione di Strasburgo.

- il pericolo che questi fatti rappresentavano per la vita, il corpo e la libertà delle persone;
- il fatto che il reato non avesse nulla a che fare con le persone colpite;
- l'uso di metodi crudeli per commettere i loro crimini.

Ciò rappresenta una raccomandazione che lo Stato richiesto deve considerare quando esercita la propria discrezionalità. Non obbliga lo Stato richiesto a seguire linee guida specifiche; invece, li incoraggia semplicemente a fornire ragioni per rifiutare l'estradizione a loro giudizio.

Quando l'Italia ha ratificato la Convenzione, ha fatto uso di una riserva all'articolo 5. Ciò consente di rifiutare l'estradizione per motivi soggettivi legati alla razza, alla nazionalità, alla religione o alle opinioni politiche. Tuttavia, la normativa in esame nella presente informativa riguarda ragioni oggettive legate allo specifico reato commesso. Ciò significa che i requisiti della legge non sono imposti da condizioni esterne o consuetudini: è semplicemente un impegno per gli Stati a considerare alcuni aspetti specifici quando esaminano le richieste di estradizione. Sebbene possa influenzare la natura del crimine stesso, non sembra che gli Stati siano obbligati a estradare quando sono tenuti a considerare elementi specifici di un crimine. La crudeltà o l'intento malvagio rendono un crimine più eclatante. Tuttavia, semplicemente commettere un crimine in modo immorale non lo rende di natura politica. Questo perché il nostro Paese ha una norma specifica in materia di definizioni criminali nel codice penale, che è l'articolo 8. Inoltre, non sembra che un crimine politico si trasformi in un crimine comune solo perché è stato commesso con mezzi crudeli o malvagi.

Inoltre, gli altri Stati contraenti non saranno obbligati ad applicare l'articolo 1 dallo Stato che effettua la riserva. Ciò consente loro di valutare caso per caso ogni richiesta di estradizione.

### 3. L'accordo di Dublino

All'interno della Comunità europea si è deciso di firmare il c.d. Accordo di Dublino il 4 dicembre 1979. Ciò aveva lo scopo di aumentare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e combattere efficacemente la violenza terroristica. La Convenzione di Strasburgo richiedeva a tutte le parti di concordare e ratificare l'accordo in completa unanimità<sup>46</sup>.

Lo scopo dell'accordo è regolamentare l'applicazione tra coppie di Stati dell'Unione Europea che non avevano ancora ratificato l'accordo o che lo avevano ratificato con riserva. Per questo, è facile capire perché la funzione dell'accordo possa essere considerata strumentale al precedente accordo europeo.

Qualsiasi accordo in aggiunta alla Convenzione di Strasburgo subordina la sua applicazione a una coppia di Paesi dell'UE che l'avessero ratificata con riserva. In tutti gli altri casi, la convenzione si applica *proprio iure*.

L'articolo 2 del stabilisce che la Convenzione europea - di cui almeno una parte ha delle riserve - deve essere applicata rigorosamente secondo il trattato nei casi che coinvolgono due Stati dell'Unione europea. Per gli Stati coinvolti in rapporti con i quali almeno uno di essi non è parte contraente, è previsto che i rapporti tra le due parti sono regolati dall'accordo in esame.

Questo accordo sostituisce la suddetta convenzione quando si tratta di applicare gli articoli da 1 a 8 e 13<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> MOSCONI, *L'Accordo di Dublino, le Comunità europee e la repressione del terrorismo*, in *Legisl. Pen.* 1986, pp. 543 ss. Benché si tratti di uno dei primi, concreti tentativi di riaffrontare il problema della repressione del terrorismo in epoca successiva all'accordo di Strasburgo, ho ritenuto opportuno anticiparne qui, anziché rimandarla ai successivi capitoli, la pur breve analisi, data la stretta connessione tra i due testi.

<sup>47</sup> In questo secondo caso il riferimento è circoscritto ad alcuni articoli soltanto della Convenzione europea, evidentemente perché gli altri hanno una portata meramente formale.

L'articolo 3 è la disposizione centrale la quale fornisce la possibilità allo Stato che abbia ratificato con riserve la Convenzione di Strasburgo, o che l'abbia semplicemente firmata, di aderire all'accordo di Dublino, anche rinunciando alla riserva posta.

Presumibilmente, un quadro più piccolo rispetto al Consiglio d'Europa avrebbe potuto indurre alcuni Paesi a ritirare le riserve. Di conseguenza, l'Accordo di Dublino suggeriva che gli Stati non avrebbero formulato alcuna riserva o avrebbero rimosso le riserve esistenti già allegate alla Convenzione.

In una diversa ipotesi, l'articolo prosegue affermando che se il reato debba essere processato senza indugio in tribunale e se il reato è considerato di natura politica gli Stati membri possono rifiutare l'estradizione se non l'hanno firmata, anche se si tratta dei reati di cui all'art. 1.

Così come fa l'articolo 13 della Convenzione<sup>48</sup>, questa disposizione sull'ordine europeo di estradizione non tiene conto della gravità del reato nel decidere l'estradizione. Invece, considera la natura del giudizio dello Stato richiedente come una sanzione<sup>49</sup>.

L'accordo di Dublino stabilisce che sono ammesse solo le riserve espressamente indicate nell'accordo o nella convenzione europea. Eventuali altre riserve sono considerate inefficaci.

---

<sup>48</sup> Art. 13, Conv. «Qualsiasi Stato può, all'atto della firma o all'atto del deposito del suo strumento di ratifica, accettazione o approvazione, dichiarare che si riserva il diritto di rifiutare l'estradizione riguardo a qualsiasi reato citato all'articolo 1 che esso consideri un reato politico, un reato connesso a un reato politico o un reato ispirato da ragioni politiche, a condizione che si impegni di tener debito conto, nel valutare la natura del reato, di ogni aspetto particolarmente grave, ivi incluso: a il fatto che esso ha costituito un pericolo collettivo per la vita, integrità fisica o libertà delle persone; o b il fatto che abbia colpito persone estranee alle ragioni che l'hanno ispirato; o c il fatto che si è ricorso a mezzi crudeli o malvagi nel perpetrare il reato.

Qualsiasi Stato può ritirare interamente o in parte una riserva che ha fatto, in conformità al precedente paragrafo, mediante una dichiarazione indirizzata al Segretario generale del Consiglio d'Europa che avrà effetto dalla data di ricevimento della stessa.

Uno Stato, che ha fatto una riserva in conformità al paragrafo 1 del presente articolo, non potrà richiedere l'applicazione dell'articolo 1 da parte di alcun altro Stato; esso può, tuttavia, qualora la sua riserva sia parziale o condizionale, richiedere l'applicazione di tale articolo nella misura in cui lo ha esso stesso accettato».

<sup>49</sup> MARCHETTI, op. cit. p.88

Ci sono state alcune critiche riguardo a questa disposizione della dottrina. Una questione sollevata è che questa clausola consente di formulare riserve solo al momento della firma o della ratifica. Con questo in mente, i critici hanno chiesto quali opzioni avrebbero gli Stati membri se ritenessero che la loro comunità non fosse più in grado di soddisfare i requisiti suggeriti da una riserva e quindi non potendo scegliere di mantenere l'opzione iniziale.

### CAPITOLO III

## GLI ATTI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CONTRO IL TERRORISMO

### 1. Le risoluzioni del Parlamento europeo sul terrorismo internazionale

Il Parlamento europeo si occupa di terrorismo internazionale dal 1975<sup>50</sup>, anno in cui ha emanato una "Risoluzione sul recente attentato terroristico a Gerusalemme"<sup>51</sup>.

Ha condannato duramente l'uso della violenza per risolvere questioni politiche e ha sottolineato il grave pericolo che gli atti terroristici rappresentano per la pace e la calma delle relazioni euro-arabe.

Tuttavia, l'anno successivo è stata approvata la "Risoluzione sulla lotta al terrorismo internazionale", in cui il Parlamento ha riconosciuto la necessità di combattere questa forma di criminalità in modo più deciso, coordinando le misure più importanti all'interno della comunità. E rafforzare gli sforzi per firmare accordi di assistenza reciproca in questo campo con Paesi terzi.

Più interessante, tuttavia, è la Dichiarazione contro il terrorismo adottata dal Consiglio europeo nella riunione di Bruxelles dal 12 al 13 luglio 1976, in cui si afferma che è nell'interesse di tutte le nazioni cooperare nella lotta contro il terrorismo, poiché nessun Paese può ragionevolmente sperare di continuare a essere escluso da tali manifestazioni criminali, gli Stati membri

---

<sup>50</sup> NUVOLONE P., *Misure contro il terrorismo*, in *Ind. Pen.* 1979, p. 533 ss.

<sup>51</sup> In GU n. C 179 del 6-8-1975 p.32.

sono invitati a tradurre o estradare gli autori di tali atti in tribunale il prima possibile.

Pochi mesi dopo, il 16 novembre 1977, il Parlamento Europeo ha adottato nuovamente la "Delibera sugli atti di terrorismo nella comunità"<sup>52</sup>, che ora vale la pena analizzare, seppur con alcuni elementi di novità e precedenti confronti.

Anzitutto nel suo preambolo ha sottolineato che, nel contesto di un preoccupante aumento degli atti di terrorismo e di una crescente internazionalizzazione, i Governi membri devono rafforzare gli sforzi congiunti per combattere questo fenomeno, ma attenersi sempre rigorosamente ai principi democratici tradizionali come la libertà di espressione e attività politica.

I Paesi sono stati invitati a vicenda a fare quanto più possibile per attivare i meccanismi esistenti di cooperazione politica comunitaria e a procedere all'attuazione efficace degli accordi internazionali esistenti.

Ora, rispetto alle precedenti proposte, la novità di questa proposta è principalmente che condanna fermamente non solo quegli individui o gruppi che commettono atti terroristici, ma anche coloro che, attraverso il loro lavoro, potrebbero facilitare o coprire tali attività<sup>53</sup>.

L'anno successivo, il Parlamento europeo ha adottato una nuova risoluzione sul terrorismo, nella quale, al fine di rafforzare la cooperazione europea, è stata istituita quanto prima una "rete antiterrorismo efficace, veloce e sicura", finalizzata a contatti più efficaci per raggiungere<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> GU n. C 299 del 12-12 1977 p.24 ss.

<sup>53</sup> In sostanza, era emerso il concetto di "stato sponsor" che più volte abbiamo ritrovato nei documenti ufficiali del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite. Inoltre, su questo tema, v. anche ZICCARDI CAPALDO, *Terrorismo internazionale e garanzie collettive*, Milano, 1990, p. 30 ss. PANZERA, *Raidi e protezione dei cittadini all'estero*, in *Riv. Dir. Int.* 1978 p. 759 ss., LABAYLE, *Driot international et lutte contre le terrorisme*, in *Annuaire français de droit international public*, 1986, p. 105 ss.

<sup>54</sup> Si tratta, appunto, della "Risoluzione sul terrorismo" del 12-4-1978, v. testo in GU n. C 108 del 8-5 1978 p. 36 ss.

## 2. La Convenzione Europol

Europol è un'agenzia dedicata alla risoluzione dei crimini in tutta Europa. Il nome sta per *European Police Office* ed è stato fondato il 26 luglio 1995 dal Consiglio. La sua esistenza è dettagliata nella convenzione Europol, che consiste in 47 articoli in 7 titoli. Tuttavia, il suo contenuto è molto tecnico e complesso; il titolo I in particolare si concentra sulle funzioni e sull'istituzione di Europol.

Firmando questo accordo, gli stati membri dell'Unione Europea hanno creato un ufficio di polizia chiamato European Police Office.

L'obiettivo di Europol è migliorare il coordinamento tra le forze dell'ordine degli Stati membri. Ciò viene fatto al fine di prevenire e reprimere la diffusione di attività criminali pericolose. Questi includono il terrorismo e il traffico di droga, nonché altri crimini significativi che rappresentano una minaccia su scala globale. Due o più Stati membri devono essere colpiti da queste attività criminali affinché l'azione comune possa essere presa in considerazione da Europol. Inoltre, qualsiasi elemento o organizzazione criminale che si ritiene abbia una struttura deve essere indicato con prove concrete affinché Europol possa perseguire l'azione nei loro confronti ai sensi dell'articolo 2, comma 1.

Europol impedisce il traffico illegale di droga, materiale nucleare, auto rubate ed esseri umani. Affrontano anche la criminalità transnazionale collaborando con le forze dell'ordine di diversi paesi<sup>55</sup>.

La Convenzione ha stabilito che le sue disposizioni in materia di vita, proprietà e libertà fisica sarebbero entrate in vigore due anni dopo la sua entrata

---

<sup>55</sup> SENESE S., *Implicazioni giuridiche e politiche della convenzione europea contro il terrorismo*, da *L'Europa tra integrazione economica ed egemonia politica*, Milano, Franco Angeli ed., 1979, in *Quaderni di documentazione del servizio studi*, Camera dei Deputati, 1981, p. 253 ss.

in vigore. Inoltre, affronta gli atti criminali quali attacchi contro questi beni giuridici.

Oltre a trattare i reati di terrorismo, il Consiglio può anche autorizzare Europol a trattare altre forme di criminalità.

Europol è specializzato anche in reati legati al riciclaggio di denaro.

I suoi compiti sono descritti come segue: raccogliere e analizzare le informazioni, scambiarle con gli Stati membri, comunicare immediatamente qualsiasi informazione riguardante gli Stati membri, facilitare le indagini degli Stati membri e gestire le raccolte informatiche di dati.

Oltre a queste funzioni, Europol fornisce suggerimenti utili che aiutano gli Stati membri a sfruttare al meglio le risorse disponibili. Inoltre, redigono relazioni sullo stato di avanzamento delle loro attività e sullo stato generale. Inoltre, l'organizzazione fornisce informazioni che consentono un uso più razionale delle risorse tra gli Stati membri.

### 3. Il repertorio specialistico sull'antiterrorismo

Il 15 ottobre 1996 il Consiglio dell'Unione Europea ha deciso di ordinare un aggiornamento costante di un elenco di abilità, competenze e conoscenze in un settore specifico.

Il Consiglio d'Europa ha creato una sezione antiterrorismo per incoraggiare gli Stati membri a collaborare per combattere questa attività criminale<sup>56</sup>.

Il documento suggerisce che gli Stati membri dell'accordo considerano la cooperazione di polizia un imperativo. Hanno affermato che è una questione di interesse comune che dovrebbe essere sempre rafforzata.

---

<sup>56</sup> G.U. n. L del 25 ottobre 1996.

Creando un gruppo di servizi antiterrorismo, consente a tutti gli Stati membri di accedere rapidamente alle conoscenze appropriate. Inoltre, questi servizi hanno competenze e conoscenze specializzate che li rendono un candidato ideale per un repertorio.

Il Regno Unito in particolare deve creare, aggiornare e diffondere un elenco di informazioni. Altri Stati membri trasmetteranno dati da inserire nella *directory* indicando conoscenze e competenze specialistiche acquisite nel tempo nella lotta al terrorismo. Lo scopo di questo elenco è rendere queste informazioni disponibili ad altri Stati membri.

#### 4. La Convenzione sull'extradizione

Il nuovo accordo di estradizione tra i membri dell'Unione Europea firmato il 27 settembre 1996, mira a semplificare la convenzione del 1957. Questo accordo consente ai membri di estradare qualcuno senza il loro consenso se si rifiutano di accettare la procedura<sup>57</sup>.

Il Consiglio dell'Unione ha spesso sottolineato la necessità dell'extradizione come mezzo per consentire agli Stati membri di esercitare la giurisdizione penale. L'extradizione consente di assicurare alla giustizia i trasgressori che fuggono oltre confine.

Esistono somiglianze significative tra le leggi penali degli Stati membri. Di conseguenza, è stato deciso di rivedere i reati estradabili come i motivi di rifiuto, le regole speciali e le condizioni per l'extradizione. Solo attraverso un intervento decisivo potrebbe verificarsi una migliore cooperazione tra gli Stati membri in importanti questioni penali come la criminalità organizzata e il terrorismo.

---

<sup>57</sup> G.U. n. C 313 del 23-10-1996.

L'articolo 5 dell'accordo impone la cooperazione tra gli Stati membri per quanto riguarda la prevenzione e la punizione dei crimini politici. Ciò include la cooperazione nella lotta al terrorismo<sup>58</sup>.

La relazione esplicativa ci dice che la fiducia reciproca nei reciproci sistemi giudiziari ha portato i tempi ad analizzare la possibilità di continuare a classificare i crimini terroristici come politici. Ciò consentirebbe ai Paesi di rifiutare l'estradizione di criminali a causa di obiezioni politiche<sup>59</sup>.

L'articolo 5 conclude l'analisi con la formazione di una nuova legge. In primo luogo, dichiara che qualsiasi reato non può essere interpretato come politico ai fini dell'estradizione. In secondo luogo, afferma che anche se queste regole vengono violate, qualsiasi eccezione non può essere applicata in alcun modo alle attività terroristiche.

La nuova disposizione porta le idee della vecchia Convenzione di Strasburgo ai loro logici fini. È un'aggiunta innovativa che richiede una nuova convenzione.

La precedente Convenzione europea delineava nell'articolo 5 le disposizioni che gli Stati membri possono rifiutare le richieste di estradizione se il motivo è sottoporre qualcuno a un procedimento penale per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o confessione. Anche se questi motivi non sono applicabili, lo Stato membro può comunque rifiutare una richiesta di estradizione.

Sebbene sia improbabile che gli Stati membri dell'Unione Europea si trovino ad affrontare circostanze simili, la Convenzione è stata creata tenendo presente il principio fondamentale del rispetto dei diritti umani e delle libertà. In quest'ottica, si è deciso che il testo della convenzione non dovesse mai cambiare.

È importante notare che i procedimenti penali contro individui possono essere compromessi da pregiudizi politici. Questo perché la norma tradizionale

---

<sup>58</sup> CHIAVARIO M., *“Reati politici, terrorismo, estradizione, cit., p. 11 ss.*

<sup>59</sup> Relazione esplicativa, I, Osservazioni generali, in GU n. C 191 del 23-6-1997.

prevede che i procedimenti penali contro gli individui dovrebbero essere protetti dalla discriminazione politica.

Oltre al già citato articolo 5, comma 1, i reati della Convenzione di Strasburgo elencati negli articoli 1 e 2 non possono essere oggetto di riserve. Questo perché le riserve non possono riguardare i reati contemplati dagli articoli 1 e 2 della Convenzione di Strasburgo: associazione a delinquere o associazione a delinquere per commettere tali reati.

Le riserve elencate nell'articolo 13 della Convenzione di Strasburgo non si applicano alle estradizioni tra Stati membri.

L'articolo 7 del trattato menziona l'estradizione dei cittadini.

Alcuni Stati membri dell'Unione Europea non estradano i propri cittadini. Ciò è dovuto a vere questioni costituzionali in alcuni Paesi o leggi che lo vietano esplicitamente. Inoltre, l'articolo 6 della Convenzione europea di estradizione del 1957 afferma che un Paese può rifiutare l'estradizione se correlato alla nazionalità del richiedente.

L'articolo afferma che nessuno può negare l'estradizione perché la persona in questione è un cittadino dello Stato richiedente.

L'eliminazione degli ostacoli tradizionali all'estradizione tra gli Stati membri dell'UE è considerata un passo importante. Le ragioni di questo cambiamento sono esplicitate nella relazione esplicativa, che mette in evidenza valori condivisi, tradizioni giuridiche comuni e fiducia reciproca nei sistemi giudiziari degli Stati membri dell'Unione Europea.

È stato considerato un diritto di riserva per piegare questo principio perché è spesso vietato dalle costituzioni e dalle leggi nazionali basate su antiche tradizioni legali. Cambiare queste tradizioni sembrava essere un compito difficile, quindi si è convenuto che un'eccezione al riguardo fosse appropriata<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> MAZZACUVA N., *Reato politico e divieto di estradizione del cittadino nella costituzione*, in *Ind. Pen.* 1980, p. 229 ss.

Il terzo paragrafo fornisce un sistema per incoraggiare il riesame delle riserve. Questo sistema consente alle prenotazioni di avere una validità di cinque anni con la possibilità di rinnovarle per periodi successivi.

Qualsiasi Stato membro può sciogliere la riserva in qualsiasi momento. Possono anche sciogliere la riserva.

## CONCLUSIONI

Questo lavoro inizia proprio con la questione di "cos'è il terrorismo", che purtroppo è divenuta evidente all'autore che oggi non esiste una definizione giuridicamente valida e "generalmente applicabile" per questo fenomeno. Inoltre, come riportato, in questa dottrina ci troviamo anche di fronte alla domanda se sia davvero possibile aspirare a trovare l'unilateralismo in termini, o se la sua acquisizione sia così importante.

Secondo chi scrive, questo obiettivo non è solo considerato utile per combattere meglio le operazioni terroristiche, ma è anche essenziale sulla strada per raggiungerlo. Come ampiamente affermato nel testo, la principale difficoltà in questo senso è l'onnipresente dinamica secondo la quale si realizza ogni accordo giuridico. Ciò che viene considerato deve necessariamente risultare dall'unità delle intenzioni politiche del soggetto in esame. La domanda stessa può anche sembrare presuntuosa quando viene formulata come tale. Ma a differenza di qualsiasi altra possibile situazione in cui una mancanza di cooperazione politica potrebbe portare a inefficienze, questo accordo diventa estremamente pericoloso quando si tratta di terrorismo.

Il terrorismo oggi sta diventando sempre più una minaccia fondata, in continua evoluzione, apparente ed emergente alla sicurezza delle persone in un mondo che forse (soprattutto l'"Occidente") si è lasciato vanamente fantasticare/speranzoso/imbrogliato per troppo tempo, credendo che la pace sia una tranquilla sicurezza. Il fenomeno del terrorismo non è emerso all'improvviso, ma è stato storicamente determinato da alcune decisioni politiche che possono almeno essere modificate da chi governa il mondo. Non volendo portare accuse politiche contro alcuni paesi, è tuttavia chiaro come alcuni Stati (più di altri) siano chiamati oggi a riparare al danno fatto in passato.

Ebbene, per combattere al meglio questa "guerra" il primo passo, a mio avviso, è trovare una definizione di terrorismo che sia valida per tutti i Paesi. I

mezzi di legalità ed effetto giuridico sono quelli utilizzati dalle Nazioni Unite, dall'Unione Europea e da altri O.I. Se questi mezzi non sono supportati da una definizione precisa, restano strumenti sottoutilizzati.

## BIBLIOGRAFIA

Centro italiano studi per la pace, art.13, Convenzione di Strasburgo.

CHIAVARIO M., “Reati politici, terrorismo, estradizione: sviluppi e prospettive recenti”, in Foro italiano, 1986.

FRAYSSE-DRUESNE G., “La convention européenne pour la répression du terrorisme”, in *Révue Générale de Droit International Public*, 1978.

GAYRAUD, Définir le terrorisme: est-ce possible, est-ce souhaitable?, in *Revue de criminologie et police technique*, n.41 del 1988

HOBBS T., *Leviatano*, Rizzoli, 2011.

LABAYLE, *Droit international et lutte contre le terrorisme*, in *Annuaire français de droit international public*, 1986.

LIMES, *Le maschere del Califfo*, 9, settembre 2014

MACHIAVELLI N., *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Rizzoli, 1984.

MARCHETTI, *Istituzioni europee e lotta al terrorismo*, Padova, 1986

MAZZACUVA N., *Reato politico e divieto di estradizione del cittadino nella costituzione*, in *Ind. Pen.* 1980.

MENGOZZI P., *Diritto internazionalle, ordinamento italiano e violazione dei diritti umani di tipo terroristico*, in *Iustitia*, 1981

MOSCONI F., *La convenzione europea per la repressione del terrorismo*, in *Riv. Dir. Int.* 1979

MOSCONI, *L'Accordo di Dublino, le Comunità europee e la repressione del terrorismo*, in *Legisl. Pen.* 1986

NIGRO R., *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, 2013

NUVOLONE P., *Misure contro il terrorismo*, in *Ind. Pen.* 1979

PADOVANI T., *Diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2012

PANZERA A.F., Raids e protezione dei cittadini all'estero, in Riv. Dir. Int., 1978

PANZERA, Raids e protezione dei cittadini all'estero, in Riv. Dir. Int. 1978

SENESE S., Implicazioni giuridiche e politiche della convenzione europea contro il terrorismo, da L'Europa tra integrazione economica ed egemonia politica, Milano, Franco Angeli ed., 1979, in Quaderni di documentazione del servizio studi, Camera dei Deputati, 1981.

WEBER M., La politica come professione, Mondadori, 1919.

ZICCARDI CAPALDO, Terrorismo internazionale e garanzie collettive, Milano, 1990

ZICCARDI-CAPALDO, Terrorismo internazionale e garanzie collettive, ed. Giuffrè, Milano, 1990.