



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



IL CONTRASTO AL TERRORISMO NEL DIRITTO PENALE INTERNAZIONALE: TRA SICUREZZA E RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI

Il presente articolo descrive le difficoltà della comunità internazionale di raggiungere una definizione universalmente accettata del termine “terrorismo”, necessaria al fine contrastare il fenomeno attraverso un’azione coordinata ed efficace. Inoltre, viene esaminata l’evoluzione degli strumenti di lotta al terrorismo internazionale adottati dalle Nazioni Unite tra cui, soprattutto, le smart sanctions e il black listing, in occasione dei quali i diritti umani sono spesso violati.

di **Marta Miccichè**
IUS/17 - DIRITTO PENALE
Estratto dal n. 7/2020 - ISSN 2532-9871

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Publicato, Martedì 21 Luglio 2020



Abstract ENG

The paper describes the difficulties of the international community in achieving a universally accepted definition of "terrorism", which is necessary to combat the phenomenon through coordinated and effective measures. In addition, it examines the evolution of the instruments adopted by the United Nations to face international terrorism, including, above all, smart sanctions and black listing, where human rights are often sacrificed.

Sommario: 1. La difficile ma necessaria definizione di terrorismo internazionale. – 1.1. Il terrorismo come crimine di guerra o crimine contro l'umanità – 1.2. Le convenzioni di settore per il contrasto al terrorismo internazionale: tentativi falliti di una definizione universalmente accettata. – 1.3. La convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo: una definizione indiretta. – 2. L'evoluzione degli strumenti di lotta al terrorismo internazionale delle Nazioni Unite. – 2.1. Il sistema del black listing delle smart sanctions: sacrificio dei diritti fondamentali– 3. La strategia antiterrorismo dell'ONU. – 4. I nuovi interventi del Consiglio di Sicurezza dell'Onu. – 5. Il foreign terrorist fighter nel terrorismo internazionale.

1. La difficile ma necessaria definizione di terrorismo internazionale.

A livello internazionale si registra una certa difficoltà di raggiungere una definizione universalmente accettata del termine terrorismo. Le ragioni sono certamente di matrice politica^[1]: ogni Stato ha la propria percezione di cosa sia il terrorismo, in considerazione della propria storia e di quali siano i suoi valori fondanti^[2]. Conseguentemente ciò che per una comunità può essere definito atto terroristico, per altra, con sensibilità politica diversa, costituisce atto legittimo di ribellione nei confronti di un potere superiore.

In considerazione di queste difficoltà, la dottrina si è chiesta se il ricorso ad una definizione condivisa sia necessaria per contrastare il fenomeno.

Alcuni autori rispondono negativamente, notando come una tale mancanza, non abbia di fatto impedito agli Stati di contrastare il terrorismo internazionale attraverso convenzioni settoriali. Alla stessa conclusione giungono altri studiosi, i quali ritengono che il problema definitorio sia secondario rispetto ad una lotta coordinata al fenomeno.

Secondo orientamento opposto, lo sforzo definitorio non sarebbe vano, ma imprescindibile per contrastare il terrorismo in maniera efficace: se non ci fosse una

definizione, si potrebbe arrivare a terribili conseguenze tra cui, soprattutto, l'impunità di un attacco terroristico^[3].

Altra dottrina ritiene che una definizione giuridica di terrorismo non sarebbe ricostruibile nel diritto internazionale. In virtù di tale impostazione, sembrerebbero maggiormente efficaci delle misure di contrasto a livello regionale e, in particolar modo, in ambito europeo, tralasciando la dimensione internazionale^[4].

Gli ostacoli ad una definizione universalmente accettata in seno alla Comunità internazionale sono molteplici. Tra questi, si ricorda, anzitutto, le diverse opinioni circa l'inquadramento del cosiddetto terrorismo di Stato: quell'azione violenta commessa dallo Stato, attraverso i propri organi, nei confronti della popolazione o di una parte di essa^[5]. Inoltre, contrasti sono sorti anche in riferimento all'azione violenta di autodeterminazione di popoli^[6]e di resistenza contro i despoti, oppressori o invasori^[7](ovvero i freedom fighters)^[8].

1.1. Il terrorismo come crimine di guerra e crimine contro l'umanità.

Le difficoltà nel giungere ad una definizione universalmente accettata di terrorismo comportano l'impossibilità di una qualificazione del fenomeno come crimine internazionale autonomo^[9]. La necessità di una tale definizione emerge nei casi in cui gli atti terroristici non integrino le fattispecie dei crimini di guerra o crimini contro l'umanità^[10].

In riferimento alla connessione con i crimini di guerra^[11], emerge il diritto umanitario^[12], quale componente del diritto internazionale dei conflitti armati, riguardante la tutela delle vittime dei contesti bellici. Tale area del diritto internazionale è costituita da norme convenzionali e consuetudinarie, più precisamente da quattro Convenzioni stipulate nel 1949 e dai due Protocolli aggiuntivi del 1977. Del diritto umanitario appare opportuno ricordare quelle norme che vietano, prescindendo dalla finalità, atti violenti da parte dei combattenti contro le persone che non prendono parte al conflitto^[13]. Inoltre, rilevanti sono altresì quelle norme che vietano gli attacchi c.d. "indiscriminati", che non sono diretti verso un obiettivo militare specifico e che producono, di conseguenza, effetti distruttivi, diffusi e non selezionati^[14].

Ebbene, ai fini dell'applicazione del diritto umanitario, gli atti terroristici devono essere classificati come crimini internazionali di guerra. A tal fine, si deve trattare di attacchi destinati a colpire obiettivi diversi da quelli militari e rivolti verso civili, ossia persone che non prendono parte al conflitto armato. Pertanto, si può escludere che gli atti terroristici possano essere così incriminati, nel caso in cui siano commessi nei confronti di

combattenti legittimi^[15].

I crimini contro l'umanità nascono in conseguenza alla necessità di punire, nell'ambito del diritto penale internazionale, quegli atti che non rientrano nella categoria dei crimini di guerra, ma che sono riconosciuti come atti inumani.

Per crimini contro l'umanità si intendono, genericamente, le violazioni della dignità umana, in danno di soggetti di qualsiasi nazionalità, realizzati in maniera sistematica e non isolata, nell'ambito di una politica di governo o, in ogni caso, tollerata dalle autorità governative^[16].

Affinché un attacco terroristico possa essere inquadrato come crimine contro l'umanità^[17] è necessario, anzitutto, che gli atti di violenza siano eseguiti da un'organizzazione preconstituita, tanto in tempo di pace che in tempo di guerra^[18]. In secondo luogo, vittime degli attacchi, alla luce del diritto internazionale consuetudinario, si ritiene che possano essere sia individui che non prendono parte al conflitto, che obiettivi militari. In particolare, parte della dottrina ritiene che la limitazione prevista dall'art. 5 dello Statuto del TPIJ^[19], secondo cui i crimini contro l'umanità possano essere perpetrati solo nei confronti di civili, sia in contrasto con la portata applicativa riconosciuta dal diritto penale internazionale consuetudinario ai crimini contro l'umanità. Pertanto, sarebbero ricompresi in questi ultimi non solo gli atti rivolti alla popolazione civile e alle persone che non prendono parte alle ostilità, ma anche quelli eseguiti nei confronti del personale o strutture militari^[20].

Infine, l'azione deve avere l'obiettivo di eseguire un progetto politico ideato dalle istituzioni o dai leader di un'organizzazione esterna allo Stato^[21].

In conclusione, laddove il terrorismo non sia un crimine di guerra o crimine contro l'umanità, non è possibile definirlo come crimine internazionale autonomo riducendosi, così, a crimine transnazionale. Per quest'ultimi, a differenza di quanto avviene per i crimini internazionali, per cui si attiva la giurisdizione della Corte penale internazionale, l'intervento giurisdizionale è interno agli Stati direttamente colpiti, che devono cooperare tra loro^[22].

1.2. Le convenzioni di settore per il contrasto al terrorismo internazionale: tentativi falliti di una definizione universalmente accettata.

A partire dagli anni Sessanta, il persistere dell'assenza di una definizione universalmente accettata di terrorismo ha determinato l'adozione di numerose convenzioni settoriali.

L'obiettivo era quello di rafforzare la cooperazione tra gli Stati, al fine di contrastare determinati atti: anzitutto, pirateria, attacchi o rapimento di persone con protezione internazionale o soggetti che rivestono le funzioni di agenti diplomatici; in secondo luogo, atti destinati a mettere in pericolo la sicurezza della navigazione aerea, tra cui, il dirottamento di aerei; infine, atti volti alla cattura di soggetti civili come ostaggi ed a mettere in pericolo le imbarcazioni diverse da quelle militari^[23].

Tali fonti obbligano gli Stati di prevedere, nel loro ordinamento, determinate fattispecie incriminatrici; di adottare, degli strumenti preventivi volti a neutralizzare la predisposizione di atti prodromici agli attacchi (come il reperimento delle risorse economiche necessarie); di procedere all'extradizione se uno Stato ne fa richiesta o di processare il presunto terrorista^[24].

Le convenzioni settoriali si sono affiancate all'esigenza di pervenire ad una definizione universalmente accettata di terrorismo che emerse per la prima volta nell'ambito della Società delle Nazioni nel periodo successivo alla Prima Guerra Mondiale a seguito dell'attentato di Marsiglia del 1934. In particolare, fu costituito un Comitato ad hoc da parte del Consiglio della Società, il quale nel 1937 elaborò due progetti di Convenzione: la Convenzione per la costituzione della Corte penale internazionale e quella per la prevenzione e repressione del terrorismo che, tuttavia, non entrarono mai in vigore^[25].

A seguito di tali progetti, l'adozione di una Convenzione globale per prevenire e reprimere il terrorismo è rimasto un tema al centro dei lavori della Comunità internazionale. A tal proposito, particolarmente significativa sembra essere la Risoluzione 49/60 del 1994, in cui si affermava che l'ideazione di una Convenzione globale per reprimere il terrorismo fosse una priorità^[26].

In considerazione di queste necessità l'Assemblea generale costituì nel 1996 un Comitato ad hoc con la risoluzione n. 51/210. Il Comitato ha provveduto, nell'anno successivo, a predisporre e concludere la Convenzione per la repressione degli attentati eseguiti attraverso armi convenzionali. Successivamente, nel 1999 è stata adottata la Convenzione per la repressione del finanziamento al terrorismo ed infine, nel 2005, la Convenzione sul terrorismo nucleare^[27].

A partire dal 2000, ed in particolar modo successivamente l'11 settembre, si è avvertita sempre più l'esigenza di una definizione universalmente accettata di terrorismo internazionale. Infatti, lo stesso Comitato è stato incaricato di elaborare una Convenzione globale contro il terrorismo al fine di colmare le lacune derivanti dalla settorialità delle precedenti Convenzioni. Tale Convenzione globale costituisce l'obiettivo della comunità

ribadito dall'Assemblea generale sia con la risoluzione 59/46^[28] del 2004, che nel 2008 con la 62/275^[29] ed infine anche nel 2012, la risoluzione 67/99^[30].

Ciononostante, gli Stati continuano a preferire una disciplina che riguardi aspetti isolati del fenomeno terroristico attraverso convenzioni settoriali in parte coincidenti con le considerazioni risalenti all'epoca Società delle Nazioni^[31].

1.3. La convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo: una definizione indiretta.

La Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo del 1999 ha una primaria importanza poiché in essa è possibile individuare – seppur indirettamente – una definizione di terrorismo universalmente accettata^[32].

Si sensi dell'articolo 2 paragrafo 1 della Convenzione, commette reato di finanziamento del terrorismo, chi «con l'uso di qualsiasi mezzo, fornisce o raccoglie fondi, sia direttamente che indirettamente, al fine di agevolare un'organizzazione internazionale terroristica nel commettere un atto terroristico, esplicitamente enumerati nell'allegato della convenzione». Inoltre, il terrorismo è definito come ogni «atto destinato ad uccidere o a ferire gravemente un civile o ogni altra persona che non partecipa direttamente alle ostilità in una situazione di conflitto armato quando, per sua natura o contesto, tale atto sia finalizzato ad intimidire una popolazione o a costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, un atto qualsiasi»^[33].

In base a tale norma, è possibile ricavare implicitamente gli elementi costitutivi del fenomeno terroristico: da un lato, l'atto deve avere una natura violenta, poiché destinato ad uccidere o a ferire gravemente una persona che non partecipa a un conflitto armato; dall'altro, deve essere integrato l'elemento soggettivo del dolo specifico, in quanto l'autore deve agire al fine di intimidire una popolazione o costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, un atto qualsiasi.

Gli Stati hanno quindi l'obbligo di prevedere nell'ordinamento nazionale che questi comportamenti costituiscano reato, escludendo cause di giustificazione di tipo filosofico, politico, religioso, ideologico^[34].

2. L'evoluzione degli strumenti di lotta al terrorismo internazionale delle Nazioni Unite.

Le Nazioni Unite sono state coinvolte per la prima volta nella lotta al terrorismo internazionale nel 1972, successivamente agli attentati in occasione delle Olimpiadi di Monaco e presso l'aeroporto di Tel Aviv in Israele^[35].

Nonostante il terrorismo venisse considerato come mero fenomeno sociale, sono state adottate diverse risoluzioni e convenzioni volte a contrastarlo. In particolare, a partire dagli anni Ottanta, per la prima volta sono adottate le c.d. smart sanctions, misure applicate nei confronti del singolo terrorista che aveva commesso azioni in violazione dei principi fondamentali di diritto internazionale^[36].

Con il passare degli anni, ma soprattutto nel corso degli anni Novanta, si è promossa una lotta sempre più intensa al terrorismo. Si pensi alla Risoluzione del 1999 del Consiglio di Sicurezza^[37], attraverso la quale è stato costituito il Comitato contro l'organizzazione di Al-Qaeda^[38].

Solo a seguito della tragedia delle Torri Gemelle dell'11 settembre 2001 la Comunità internazionale è divenuta maggiormente consapevole della minacciosità del fenomeno e della necessità di un intervento del Consiglio di Sicurezza in aggiunta alle fonti convenzionali^[39].

La forte preoccupazione della Comunità internazionale verso il fenomeno terroristico è stata espressa in diverse Risoluzioni tra cui, soprattutto, la numero 1373 del 28 settembre 2001, in cui si riconosceva come «such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security»^[40].

La pericolosità del fenomeno è stata altresì ribadita nelle Risoluzioni successive e, soprattutto, nella n. 1377 del 2001, in cui il Consiglio di Sicurezza «reaffirms its unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, regardless of their motivation, in all their forms and manifestations, wherever and by whomever committed», ed esprimeva come gli «acts of international terrorism constitute one of the most serious threats to international peace and security in the twenty-first century»^[41].

Ebbene, in ragione della minacciosità del fenomeno, il Consiglio di Sicurezza ha adottato, in priorità rispetto ad altre attività, le c.d. smart sanctions, i cui destinatari sono persone fisiche o giuridiche sospettate di aderire o sostenere organizzazioni terroristiche, mettendo potenzialmente in pericolo la sicurezza internazionale.

Le smart sanctions possono, da un lato, essere restrittive della libertà personale. Si pensi,

ad esempio, al c.d. travel ban, in cui è limitata la libertà di entrata o di uscita dal territorio di uno o più Stati^[42]. Dall'altro, hanno sovente natura economica, avendo ad oggetto l'embargo di armi o il congelamento di capitali. Quest'ultimo è tale da impedire stabilità economica dei soggetti colpiti, causando delle rilevanti conseguenze, soprattutto se applicato nei confronti di imprenditori o società^[43].

Le smart sanctions sono applicate nei confronti di coloro che risultano inseriti all'interno delle cc.dd. black lists^[44], gestite e redatte dai membri del Consiglio di Sicurezza, riuniti in appositi Comitati per le sanzioni^[45], sulla base delle informazioni recepite dalle autorità nazionali^[46].

Attualmente è presente il Comitato contro Al-Qaeda e i Talebani, istituito con la Risoluzione 1267 del 1999 e il Comitato delle Sanzioni contro il terrorismo in generale istituito con la Risoluzione 1373 del 2001^[47].

2.1. Il sistema del black listing e delle smart sanctions: sacrificio dei diritti fondamentali.

Il sistema del black listing e delle smart sanctions originariamente poneva in pericolo il rispetto dei diritti fondamentali^[48].

Il Comitato delle sanzioni inseriva nella lista il nome del presunto terrorista in assenza di una previa udienza e sulla base di meri indizi di un legame con organizzazioni terroristiche. Così operando, il diritto al contraddittorio nonché il principio di presunzione di innocenza erano sovente sacrificati^[49].

Inoltre, era previsto un meccanismo di iscrizione automatica nel caso in cui non ci fossero opposizioni nei 10 giorni successivi alla richiesta di inserimento^[50].

A tutela dell'individuo erroneamente inserito, inoltre, non era garantita una procedura di impugnazione della decisione da parte di un organismo imparziale né una riparazione integrale del danno subito^[51].

Il modus operandi del Comitato a sacrificio dei diritti fondamentali trovava giustificazione nel contesto storico successivo gli attentati delle Torri Gemelle: forti erano le preoccupazioni di una nuova tragedia. Ebbene, nonostante il sistema fosse stato originariamente concepito per inserire pochi nomi, dopo alcune settimane la solidarietà verso gli Stati Uniti ha comportato l'iscrizione di più di un centinaio di persone all'interno delle liste^[52].

Tali criticità hanno determinato una reazione dell'intera Comunità internazionale a tutela diritti fondamentali dei presunti terroristi. Particolarmente significativi sono stati gli interventi del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan^[53], insieme ai contributi degli altri organi delle Nazioni Unite^[54], i quali hanno ribadito l'importanza del bilanciamento tra diritti fondamentali e la sicurezza internazionale^[55].

Alla luce dei profili problematici sin qui illustrati il Consiglio di Sicurezza dell'Onu ha avviato una fase di riforma del black listing.

È stato previsto che, al momento della richiesta di inserimento del nominativo all'interno della lista, l'autorità nazionale competente debba corredare la domanda di una relazione contenente le specifiche ragioni che hanno determinato la richiesta stessa. Tuttavia, rimane ancora dubbio il grado degli indizi di colpevolezza a carico del soggetto presunto terrorista: non occorre alcuna sentenza irrevocabile di condanna in cui si certifichi il coinvolgimento in atti terroristici della persona fisica o giuridica, bastando anche solo dati raccolti nel corso delle operazioni di polizia^[56].

In secondo luogo, è stato regolato il procedimento di inserimento del nominativo nelle liste e di irrogazione della sanzione, anche se tali procedimenti non sono ancora paragonabili, sotto il profilo garantista, al processo penale. A riguardo, particolarmente significativa è la Risoluzione 2253 del 2015, che individua la natura meramente amministrativa del procedimento^[57].

Infine, con le Risoluzioni numero 1730 del 2006 e 1904 del 2009, sono stati istituiti, rispettivamente, il c.d. Focal Point^[58] e l'Ombudsperson^[59], al fine di regolare la procedura di de-listing^[60], cioè di cancellazione dalla lista del nominativo del soggetto.

Malgrado le riforme, le procedure di irrogazione delle smart sanctione il black listing presentano tutt'ora dei profili problematici.

Ebbene, scarsa è la tutela dei diritti processuali tra cui, soprattutto, il diritto al contraddittorio: gli interessati hanno un diritto minimo di intervento e, in circostanze estreme, azzerato.

Si ritiene inoltre discutibile l'inesistenza del vaglio giurisdizionale sugli atti dei Comitati per le sanzioni e del Consiglio di Sicurezza. Le smart sanctions, caratterizzate da una massiccia anticipazione della tutela e fondate sulla criminalizzazione di condotte prodromiche alla commissione di attacchi terroristici, necessiterebbero infatti di un

controllo da parte di un giudice terzo ed imparziale, a garanzia del soggetto nei cui confronti sono applicate. Sarebbe pertanto opportuno prevedere un meccanismo di impugnazione di tali sanzioni, attraverso cui il presunto terrorista possa ricevere una tutela giurisdizionale e ricorrere ad un equo processo. Problematica è altresì la legittimità del ruolo rivestito dal Consiglio di sicurezza, derivante dall'assenza di una piena legittimazione democratica e dalla sua natura esclusivamente politica^[61].

3. La strategia antiterrorismo dell'ONU.

Successivamente alla tragedia delle Torri Gemelle, di Madrid del 2004 e di Londra del 2005 l'attività dell'Onu di contrasto al terrorismo internazionale si è particolarmente intensificata^[62]. Più precisamente, l'Assemblea Generale ha inaugurato un approccio multilaterale^[63] attraverso la Strategia antiterrorismo adottata con la Risoluzione 60/288 del 2006^[64]. L'obiettivo era quello di rafforzare la cooperazione in seno alla Comunità internazionale, al fine di combattere più efficacemente il fenomeno terroristico^[65].

La Strategia ha una estrema rilevanza poiché la Comunità internazionale, per la prima volta, ha adottato un accordo in cui tutti gli Stati si sono obbligati sia singolarmente che collettivamente ad adottare delle misure di prevenzione e contrasto del fenomeno^[66].

La Strategia predisposta dalle Nazioni Unite si basa su quattro pilastri.

Il primo pilastro ha l'obiettivo di «Addressing the conditions conducive to the spread of terrorism». Si prevede, quindi, l'analisi delle condizioni di carattere economico e politico che favoriscono il fenomeno terroristico^[67].

Il secondo Pilastro, intitolato «Measures to prevent and combat terrorism», riguarda le misure concrete che le Nazioni Unite intendono adottare al fine di prevenire e combattere il fenomeno terroristico, in particolare «by denying terrorists access to the means to carry out their attacks, to their targets and to the desired impact of their attacks»^[68]. A tal fine, gli Stati si assumono l'obbligo di «cooperate fully in the fight against terrorism», soprattutto attraverso lo scambio di informazioni, la cooperazione giudiziaria, anche per contrastare quei reati che sono solo indirettamente collegati agli atti terroristici, come il traffico di droga o di armi^[69].

Il Pilastro successivo, intitolato «Measures to build States' capacity to prevent and combat terrorism and to strengthen the role of the United Nations system in this regard», promuove il ruolo dell'Onu nel campo delle misure volte a rafforzare la capacità degli Stati di prevenire e combattere il terrorismo. Inoltre, si richiede di dare il loro

sostegno alla Task Force^[70] per l'attuazione delle misure per combattere il terrorismo, creata nel 2005, il cui obiettivo è coordinare l'attuazione della Strategia di tutti gli organi dell'Onu in essa coinvolti^[71].

Infine, il quarto Pilastro, si intitola «Measures to ensure respect for human rights for all and the rule of law as the fundamental basis of the fight against terrorism», volto a promuovere una lotta al terrorismo nel rispetto dei diritti umani. Più precisamente, gli Stati si obbligano a rispettare l'«international law, in particular human rights law, refugee law and international humanitarian law»: il rispetto dei diritti fondamentali deve essere sempre garantito anche nella lotta al terrorismo internazionale^[72].

I quattro pilastri, che si fondano sul concetto di coordinamento delle operazioni degli Stati membri, sono affiancati da un relativo Piano d'Azione^[73], che deve essere attuato dagli Stati, contenuto nella stessa Risoluzione 60/288 del 2006. I membri della Comunità internazionale, al momento dell'esecuzione del Piano d'Azione, sono supportati dalla Task force, al fine di raggiungere gli obiettivi contenuti nella strategia stessa ed hanno le principali responsabilità nella sua corretta attuazione^[74].

Al fine di adeguare il documento al mutare dei tempi, sono previste, a cadenza biennale, delle revisioni. Questo è quanto ribadito nel rapporto du Secrétaire général dell'Onu il 3 aprile 2017, in cui si afferma che «depuis l'adoption de la Stratégie en 2006, l'objectif de l'examen biennal conduit par l'Assemblée a été de faire de la Stratégie un document évolutif s'adaptant à des priorités en constante mutation^[75]».

In occasione della quinta revisione della Strategia, l'Assemblea generale ha messo in luce come nonostante gli Stati membri abbiano fatto dei progressi nella lotta, i gruppi terroristici dell'«État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et Boko Haram continuent de faire peser une menace sur la paix et la sécurité internationale». Ad oggi, il terrorismo continua ad avere degli effetti devastanti sia «sur le développement durable, droits de l'homme et l'action humanitaire», su scala internazionale, regionale e nazionale^[76]. In considerazione del perdurare della minaccia, anche se sono riconosciuti i progressi, si sottolinea come «il reste encore beaucoup à faire»^[77].

4. I nuovi interventi del Consiglio di Sicurezza dell'Onu

Le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza dell'Onu sono una delle principali fonti internazionali di lotta al terrorismo, in aggiunta alle Convenzioni internazionali. Rispetto a quest'ultime, presentano il vantaggio della celerità e semplicità del procedimento obbligando, con una certa precisione, gli Stati membri ad introdurre nei loro ordinamenti delle fattispecie incriminatrici^[78].

Alla luce dell'evoluzione e del rafforzamento delle organizzazioni terroristiche la Comunità internazionale avverte ancora oggi la necessità di intervenire con strumenti aggiornati.

Nuovi interventi si registrano soprattutto nell'ultimo decennio. Con la Risoluzione 2129 del 2013, il Consiglio di Sicurezza ha ribadito l'esigenza di contrastare il fenomeno terroristico internazionale^[79], sottolineando la necessità che ogni Stato membro predisponga delle misure idonee soprattutto a neutralizzare gli atti prodromici agli attacchi terroristici come, ad esempio, il traffico di armi^[80].

Nel 2014, il Consiglio di Sicurezza ha adottato la Risoluzione n. 2133^[81], sul contrasto al finanziamento delle organizzazioni terroristiche. Per effetto di tale Risoluzione, gli Stati membri hanno l'obbligo «de prévenir et de réprimer le financement des actes terroristes. Inoltre, la Risoluzione, «condamnant fermement les enlèvements et les prises d'otages perpétrés par des groupes terroristes quel qu'en soit le but, y compris celui d'obtenir des fonds ou des concessions politiques»^[82].

5. Le iniziative della Comunità internazionale volte a combattere i foreign terrorist fighters

Per foreign fighters^[83], così come definiti dall'Onu nel 2014 con la Risoluzione 2178^[84], si intendono quegli «individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, notamment à l'occasion d'un conflit armé, et résolu à écarter cette menace». In estrema sintesi, sono soggetti che si recano in territori diversi dal loro Paese di origine al fine di organizzare atti terroristici o per combattere al fianco delle organizzazioni terroristiche^[85].

Nel corso degli ultimi anni, è aumentato il numero soggetti che si recano in Siria o Iraq al fine di combattere al fianco dell'ISIS^[86]. La Comunità internazionale ha pertanto adottato delle Risoluzioni^[87]che contrastassero questo fenomeno, anche in considerazione delle preoccupazioni degli Stati Uniti^[88].

Di rilievo è la Risoluzione n. 2178, adottata successivamente agli attentati terroristici di Bruxelles del 24 maggio del 2014^[89]. In tale atto, il Consiglio di Sicurezza ha ribadito la necessità che ogni Stato^[90]attuï delle misure per combattere il particolare^[91]fenomeno dei foreign terrorist fighters^[92]specificando, nel preambolo, che questi possono minare la

pace e la sicurezza internazionale^[93].

In primo luogo, viene affermato come ogni Stato deve «empêcher la circulation de terroristes», effettuando dei controlli efficaci alle frontiere, adottando delle misure volte ad impedire la falsificazione dei documenti (par. 2).

In secondo luogo, si ribadisce, come già affermato nella risoluzione 1373 del 2001, che tutti gli Stati membri devono garantire che le persone che partecipano al finanziamento, l'organizzazione o supportano in qualsiasi modo gli atti terroristici, vengano perseguiti penalmente, qualificando tali comportamenti come illeciti penali «proportionnellement à la gravité de l'infraction» (par. 6)^[94].

Inoltre, chiunque sostenga le associazioni terroristiche, «finacent, arment, organisent et recrutent» per conto di Al-Qaida, o chi sostiene, in qualsiasi altro modo, «ses actes ou activités, y compris à l'aide des nouvelles technologies de l'information et des communications, comme Internet, les médias sociaux ou tout autre moyen», deve essere inserito nelle c.d. black lists, in applicazione della risoluzione 2161 del 2014 (par. 7).

La Risoluzione stabilisce altresì che gli Stati devono impedire il transito a quei soggetti nei cui confronti si abbia fondato motivo di ritenere che abbiano dei collegamenti con l'ISIS (par. 8)^[95].

Infine, si pone l'accento sulla necessità del miglioramento della cooperazione internazionale tra gli Stati Membri, anche a livello regionale e sub-regionale, al fine di evitare che i foreign terrorist lascino il loro territorio. Da ultimo, incoraggia INTERPOL «à redoubler d'efforts s'agissant de la menace que représentent les combattants terroristes étrangers et à recommander ou à mettre en place d'autres ressources, telles que l'extension de l'usage des notices spéciales INTERPOL aux combattants terroristes étrangers, afin d'appuyer et de promouvoir les mesures nationales, régionales et internationales visant à contrôler et empêcher le transit de combattants terroristes étranger» (par. 12 e 13)^[96].

Tuttavia, in considerazione dell'evoluzione del fenomeno dei foreign terrorist fighters, si ritiene che la disciplina dettata dalla Risoluzione 2178 del 2014 debba essere modificata: a partire dal 2016, la situazione di fatto è mutata, soprattutto a causa delle sconfitte del Califfato. Numerosi foreign fighters^[97] che si erano recati nei territori dell'Iraq e della Siria hanno abbandonato queste aree per ritornare ai loro Paesi d'origine (i c.d. returnees^[98]) o per insediarsi in Paesi terzi (i c.d. relocators) anche al fine di evitare le conseguenze penali in cui sarebbero incorsi se fossero tornati al Paese di origine^[99].

Al fine di aggiornare la Risoluzione 2178 del 2014, si ritiene necessario considerare diversi punti: i controlli dei documenti alle frontiere ed aeroporti; il diritto penale sostanziale, con la previsione di fattispecie penali che siano integrate dalle condotte tipiche dei foreign terrorist fighters; il diritto penale processuale, da un lato, attraverso una disciplina volta a regolare soprattutto i rapporti di cooperazione fra gli Stati, dall'altro, con la previsione di armonizzare le legislazioni nazionali; gli strumenti volti ad impedire la radicalizzazione, con attività di rieducazione e reintegrazione, soprattutto all'interno degli istituti penitenziari^[100].

Note e riferimenti bibliografici

[1] V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013, p. 85.

[2] R. NIGRO, *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, p. 50.

[3] M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, cit., p. 170. Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, Giuffrè Editore, S.p.A. Milano, 2010, p. 60.

[4] R. NIGRO, *la definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, cit., p. 51.

[5] Per ulteriori approfondimenti si veda M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 195. Sulla possibilità di commettere condotte terroristiche in qualità di organi o rappresentanti dello Stato V. Masarone, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p. 78.

[6] Ex art. 1, par. 2, Carta delle Nazioni Unite «The purposes of the United Nations are (...) to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples». Il principio dell'autodeterminazione dei popoli è anche richiamato all'articolo 55, il quale prevede «With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples».

[7] C. FOCARELLI, *Le nuove frontiere del diritto internazionale*, Morlacchi Editore, Perugia, 2008, p. 54.

[8] R. AITALA, *Il metodo della paura*, Editori Laterza, Bari, 2018, p. 24. In particolare, in relazione agli attacchi contro i civili da parte dei freedom fighter, dibattuta è la questione relativa alla loro qualificazione come crimini di guerra o attentati terroristici. Posizione più moderata e ragionevole sembra essere quella sostenuta da Antonio Cassese. Da un lato, è legittima la violenza contro le forze militari da parte dei combattenti per la libertà, purché avvenga nel rispetto del diritto internazionale umanitario: alla sua violazione, si configura un crimine di guerra. Dall'altro lato, devono essere classificati come terroristici gli scontri contro i civili, che abbiano come obiettivo diffondere terrore e paura nella popolazione. In altre parole, crimini di guerra sono quelli che, commessi dalle forze militari, violano il diritto internazionale dei conflitti armati; viceversa, se l'obiettivo di questi atti è diffondere terrore e paura, si parla di terrorismo.

[9] Un crimine, per potersi definire internazionale, c.d. core crimes, deve consistere nella violazione dello jus cogens, ossia le norme imperative e non derogabili che devono essere rispettate da tutti gli Stati, prescindendo dall'eventuale esistenza di convenzioni vincolanti, comportando l'attivazione della giurisdizione penale internazionale se violato. Da tale tipologia di crimini si devono distinguere i crimini transnazionali, c.d. treaty crimes. Con questi ultimi si intendono quei reati che, presentando dei profili di interesse internazionale sia per il modus operandi, che il bene giuridico offeso e la nazionalità delle vittime o dell'esecutore, non attivano la giustizia penale internazionale, bensì vengono contrastati dagli Stati in cooperazione tra loro, attraverso la loro giurisdizione interna. In altre parole, mentre le violazioni dello jus cogens comportano il coinvolgimento della Comunità internazionale nel suo complesso, i crimini transnazionali sono lesivi esclusivamente degli interessi della vittima offesa. V. Masarone, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p. 83.

[10] V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p. 82. Per i crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio, crimini di aggressione è competente la Corte penale internazionale ex articolo 5 del suo Statuto.

[11] Quei crimini la cui esecuzione avviene nel corso di un conflitto armato, da intendere sia come conflitto armato nazionale che come conflitto armato internazionale A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista diritto internazionale*, 2004, p. 43.

[12] Diritto umanitario costituito dalle Convenzioni dell'Aja, delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e dei tre Protocolli aggiuntivi che costituiscono gli atti giuridici di principale riferimento in materia.

[13]Le convenzioni di Ginevra, ex articolo 3, fanno riferimento al trattamento umano che si deve garantire ai soggetti che non prendono parte alle ostilità, compresi i soggetti che hanno depresso le armi e coloro che sono feriti, malati, in detenzione o qualsiasi altra causa per cui possano essere messe fuori combattimento, proibendo violenze contro la vita o l'integrità corporale. L'articolo 13 del II Protocollo addizionale, viceversa, fa espresso riferimento al divieto di attaccare sia la popolazione civile che le persone civili. Nello stesso Protocollo, si ricava implicitamente un espresso divieto all'articolo 4 di non attaccare e commettere atti di violenza verso le persone che siano fuori combattimento. L'articolo 7 del Protocollo, infine, assicura protezione a coloro che sono malati, feriti durante il combattimento, naufraghi, indipendentemente dalla loro partecipazione al conflitto. A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, cit., p. 43.

[14]Il divieto di non colpire obiettivi non militari e di compiere atti indiscriminati è stato affermato dalla decisione del 1995, caso Tadić, dal Tribunale penale internazionale, come elemento del diritto internazionale consuetudinario, non esplicitamente sancito dal II Protocollo: A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, cit., p. 44.

[15]Per combattente legittimo si intende quel soggetto che è titolare del diritto di partecipare alle ostilità e che gode dell'immunità dalla persecuzione penale per gli atti commessi nel rispetto del diritto internazionale umanitario. Inoltre, in caso di cattura, il combattente legittimo deve essere trattato come un prigioniero di guerra. V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p. 90.

[16]Ibidem.

[17]Lo statuto della Corte penale internazionale, ex articolo 7, par. 1, definisce crimine contro l'umanità come «uno degli atti di seguito elencati, se commesso nell'ambito di un esteso o sistematico attacco contro popolazioni civili, e con la consapevolezza dell'attacco: a) Omicidio; b) Sterminio; c) Riduzione in schiavitù; d) Deportazione o trasferimento forzato della popolazione; e) Imprigionamento o altre gravi forme di privazione della libertà personale in violazione di norme fondamentali di diritto internazionale; f) Tortura; g) Stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata e altre forme di violenza sessuale di analoga gravità; h) Persecuzione contro un gruppo o una collettività dotati di propria identità, ispirata da ragioni di ordine politico, razziale, nazionale, etnico, culturale, religioso o di genere sessuale ai sensi del paragrafo 3, o da altre ragioni universalmente riconosciute come non permissibili ai sensi del diritto internazionale, collegate ad atti preveduti dalle disposizioni del presente paragrafo o a crimini di competenza della Corte; i) Sparizione forzata delle persone; j) Apartheid; k) Altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all'integrità fisica o alla salute fisica o mentale.»

[18]A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, cit., p. 64.

[19]Tribunale penale internazionale dell'ex-Jugoslavia. Tale limitazione è anche prevista negli Statuti del TPIR e della CPI.

[20]A. CASSESE, *Lineamenti di diritto internazionale penale I, Diritto sostanziale*, Bologna, 2005, p. 172.

[21]L'articolo 7 dello Statuto della Corte penale internazionale, par 2, l. a) afferma che «si intende per attacco diretto contro popolazioni civili condotte che implicano la reiterata commissione di taluno degli atti preveduti al paragrafo 1 contro popolazioni civili, in attuazione o in esecuzione del disegno politico di uno Stato o di una organizzazione, diretto a realizzare l'attacco;» V. Masarone, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p.99.

[22]V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p. 83.

[23]C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, cit., 99.

[24]V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p.100.

[25]V. M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, cit., p. 11. La Convenzione per prevenire e reprimere il terrorismo aveva come obiettivo obbligare gli Stati ad introdurre all'interno della normativa nazionale certi atti come illeciti penali. Prevedeva l'obbligo per lo Stato in cui si trovasse l'accusato di procedere con l'extradizione o, alternativamente, dare inizio ad un processo ed eseguire la pena anche se l'atto fosse stato commesso all'estero. La Convenzione per la costituzione della Corte penale internazionale dava la possibilità all'accusato di deferire la decisione alla Corte stessa, alternativamente al processo nazionale e all'extradizione. L'articolo 2 della Convenzione enumerava diversi reati e all'articolo 1 paragrafo 2, si dava una definizione di atti di

terrorismo «Dans la présente Convention, l'expression "acte de terrorisme" s'entend des faits criminels dirigés contre un État et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez les personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public»: in A. Gioia, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, cit., p. 9.

[26]M. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, cit., p. 19. Infatti, la dichiarazione, dopo aver definito genericamente l'atto terroristico, sottolinea la necessità di una cooperazione interstatale, soprattutto attraverso attività di prevenzione e lo scambio di informazioni. Infine, la risoluzione sottolinea come gli Stati possano concedere lo status di rifugiato solo a coloro che non siano dei soggetti sospettati di essere terroristi.

[27]V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p. 108.

[28]Affermando, in questa occasione, la necessità di eliminare le problematiche che hanno ostacolato l'adozione C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, cit., p. 53.

[29]V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p. 108.

[30]L. MARINI, *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, in *Questione Giustizia*, 2016, p. 230.

[31]Diverse Convenzioni sono riportate da A. GIOIA, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, cit. pp.14-19. In cui si sottolinea come le queste seguano la stessa struttura della Convenzione del 1937, che si caratterizza dall'obbligatorietà in capo a ogni parte, di inserire le fattispecie inserite nella Convenzione stessa, all'interno delle proprie legislazione come reato e l'obbligo di procedere all'extradizione a favore dello Stato che ne faccia richiesta o, alternativamente, instaurare un processo penale nei suoi confronti.

[32]V. MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale*, cit., p. 111.

[33]Questa definizione di terrorismo si può ricavare sia dall'oggetto dei trattati di carattere settoriale inseriti nell'allegato, sia dalla ragione stessa della Convenzione: la repressione del fenomeno del finanziamento del terrorismo. «La Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile internazionale del 1971 Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili (L'Aja, 16 dicembre 1970) Convenzione per la repressione d'atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile internazionale (Montreal, 23 settembre 1971). Convenzione sulla prevenzione e sulla repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale, ivi compresi gli agenti diplomatici, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1973. Convenzione internazionale contro la presa d'ostaggi, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979. Convenzione internazionale sulla protezione fisica delle materie nucleari (Vienna, 3 marzo 1980). Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale, complementare alla Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile (Montreal, 24 febbraio 1988). Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (Roma, 10 marzo 1988). Protocollo per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale (Roma, 10 marzo 1988). Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 1997.» Il presente elenco, insieme al testo tradotto della convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo, è disponibile su {https/URL}

[34]G. ROMA, *Follow the money: sviluppi recenti del contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale*, in *Questione Giustizia*, cit., p. 226. Il legislatore italiano, successivamente alla Convenzione di New York, ha introdotto con il d.l. 18 ottobre 2001 n. 438 la fattispecie di cui all'articolo 270-bis c.p., associazione con finalità di terrorismo internazionale. Successivamente sono state apportate modifiche grazie al dl 144 del 2005, convertito dalla legge n. 155 del 2005 e dal d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, convertito dalla legge n. 43 del 2015.

[35]C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, cit., p. 104.

[36]Ibidem.

[37]Disponibile su www.documents-ddsny.un.org.

[38]C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, cit., p. 104.

[39]Queste fonti trovano fondamento al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, intitolato «Azione rispetto alle

minacce alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione» e particolare rilievo assume l'articolo 41: «Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio ed altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche». Le Risoluzioni si distinguono in due tipologie: da un lato, quelle che fanno sorgere degli obblighi in capo agli Stati membri di introdurre delle fattispecie penali nei rispettivi ordinamenti; dall'altro, quelle che sanzionano persone fisiche e giuridiche sospettati di essere terroristi. Le risoluzioni hanno sempre più assunto un ruolo fondamentale negli ordinamenti nazionali ed europeo, ai fini dell'introduzione di fattispecie incriminatrici, attraverso cui si potesse al meglio contrastare il fenomeno terroristico. Inoltre, tali fonti sono da preferire rispetto allo strumento convenzionale, poiché hanno indubbi vantaggi in termini di praticità e velocità del procedimento decisorio, pur essendo dotate della medesima efficacia vincolante delle Convenzioni nei confronti degli Stati membri: attraverso un procedimento meno oneroso e più snello è possibile giungere ai medesimi obblighi di incriminazione che deriverebbero dalla stipulazione di una Convenzione internazionale. La rapidità dell'intervento del Consiglio di Sicurezza costituisce la ragione dell'uso delle risoluzioni per contrastare il terrorismo internazionale, soprattutto nel corso del XXI secolo, in cui sono stati introdotti, attraverso la risoluzione 1624 del 2005 degli obblighi di incriminazione con l'obiettivo di prevenire e reprimere il fenomeno terroristico. F. Rossi, *Le sanzioni in materia di terrorismo e profili internazionali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1/2017, p. 178.

[40] C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions: l'interessante caso degli individui e delle società wrongfully listed*, in *Democrazia e Sicurezza*, 31 maggio 2017, p. 250.

[41] C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions: l'interessante caso degli individui e delle società wrongfully listed*, cit., 2017, p. 252.

[42] *Ibidem*.

[43] C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions: l'interessante caso degli individui e delle società wrongfully listed*, cit., 2017, p. 253. In riferimento alle misure patrimoniali, la Risoluzione 1267 applica la misura di congelamento dei capitali ai talebani e a coloro che sono collegati con l'organizzazione terroristica di Al-Qaeda. La Risoluzione 1373 amplia l'applicazione della misura a tutti coloro che sono anche solo sospettati di avere un rapporto con l'organizzazione, in termini di appartenenza o sostentamento economico della stessa. C. Battaglini, *La prevenzione del terrorismo*, cit., p. 59.

[44] Secondo quanto riportato da C. CANDELMO, *Tra diritti fondamentali e smart sanctions: l'interessante caso degli individui e delle società wrongfully listed*, cit., 2017, p. 252: «Attualmente, in riferimento alle misure antiterrorismo, è attiva una lista (ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda Sanctions List), redatta in base ai criteri espressi nelle risoluzioni nn. 1267, 1989 e 2253, che raccoglie i nominativi di individui ed entità affiliate ai gruppi terroristici di al-Qaeda e del c.d. Stato Islamico; un'altra lista (1988 Sanctions List), invece, contiene i nominativi di individui affiliati al gruppo dei Talebani, secondo quanto stabilito nelle risoluzioni nn. 1988 e 2255».

[45] C. BATTAGLINI, *La prevenzione del terrorismo*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1/2017, p. 55.

[46] L'inserimento dei nominativi nelle black list in Italia è richiesto dal Ministero degli Affari Esteri, autorità competente in base a quanto stabilito dal Comitato di sicurezza finanziaria. Questo Comitato è stato costituito nel 2001 in seguito agli attentati delle Torri Gemelle, attraverso il decreto-legge 369 del 2001, convertito in legge dalla legge numero 431 del 2001. Il Comitato ha sede presso il MEF ed attua delle misure volte ad impedire che le organizzazioni terroristiche abbiano sostegni finanziari. C. Battaglini, *La prevenzione del terrorismo*, cit., p. 55. Per la procedura di inserimento nelle liste da parte delle autorità italiane si veda Cap. 3, par. 3.1.

[47] C. BATTAGLINI, *La prevenzione del terrorismo*, cit., p. 55. Per il recepimento della Risoluzione in UE si veda il Cap. 2, par. 2.1.

[48] Soprattutto le Risoluzioni 1267 del 1999 e 1373 del 2001 che hanno istituito il Comitato per le sanzioni contro Al-Qaeda e i Talebani e il Comitato per le sanzioni contro il terrorismo in generale. Sono Risoluzioni vincolanti per gli Stati membri che si impegnano a darvi esecuzione ai sensi degli articoli 25 e 48 della Carta delle Nazioni Unite. C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, cit. 105.

[49] C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, cit., p. 105.

[50] C. BATTAGLINI, *La prevenzione del terrorismo*, cit., p. 56.

[51]C. CANDELMO, Tra diritti fondamentali e smart sanctions: l'interessante caso degli individui e delle società wrongfully listed, cit., p. 257.

[52]C. DI STASIO, La lotta multilivello al terrorismo internazionale, cit., p. 105.

[53]C. DI STASIO, La lotta multilivello al terrorismo internazionale, cit., p. 111, riporta parte del discorso del Segretario Generale Kofi Annan, di cui sembra particolarmente significativa la consapevolezza dell'importanza del rispetto dei diritti fondamentali come presupposto per una più efficace lotta al terrorismo internazionale. In particolare, il Segretario sembra essere favorevole all'adozione della Strategia globale contro il terrorismo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 2006, che ha infatti come obiettivo principale il rispetto dei diritti fondamentali nella lotta al terrorismo da parte della comunità internazionale.

[54]Di particolare importanza sono i discorsi dell'Alto commissario riportati da C. Di Stasio, La lotta multilivello al terrorismo internazionale, cit., p. 105, in cui dichiara: «I have no doubt that here are countries who are gearing up to tackling terrorism by clamping down on human rights defenders and I am very worried about that as well So it is better to say it very openly at this stage, that these are concerns and they are very wide spread. This is a difficult time for human rights and civil liberties» e ribadisce che «there is an integral link between respect for human rights and the terrible threat of terrorism that the world faces today. Terrorism places the full enjoyment of human rights and fundamental freedoms at great risk. The responses taken by States can result in departures from key principles such as the rule of law and the principle of proportionality, reducing rather than enhancing a State's overall security and the basic security of its inhabitants».

[55]C. DI STASIO, La lotta multilivello al terrorismo internazionale, cit., p. 111.

[56]C. BATTAGLINI, La prevenzione del terrorismo, cit., p. 56.

[57]L. MARINI, Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, cit., p. 258.

[58]La Risoluzione 1730 del 2006 ha richiesto al Segretario generale di adottare il c.d. Focal pointfor de-listinga cui coloro che sono interessati possono indirizzare le richieste di cancellazione. In particolare, i cittadini italiani o stranieri ma residenti in Italia, possono presentarla sia al Focal Pointche al Comitato di Sicurezza Finanziaria, cioè l'autorità nazionale competente in materia. A. Ciampi, Sanzioni del Consiglio di Sicurezza e diritti umani, Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 114.

[59]La procedura di cancellazione dalle liste viene affidata all'Ombudsperson, il quale riceve le richieste di cancellazione e i suoi compiti sono definiti specificamente dall'allegato della risoluzione che istituisce tale figura. Per maggiori approfondimenti si veda A. Ciampi, Un Ombudsperson per gestire le richieste al Comitato 1267 per la cancellazione dalle liste, in Rivista diritto internazionale, 2010, p. 106. In particolare, l'autore fa un'analisi dei singoli paragrafi dell'allegato della Risoluzione, individuando specificamente i compiti rivestiti dall'Ombudspersonraffrontandoli con quanto già previsto dalla risoluzione 1730 del 2006, istitutiva del Focal Point. I due strumenti di tutela, infatti, si trovano in un rapporto di continuità, in cui il secondo rappresenta l'evoluzione del primo.

[60]Prima dell'introduzione di queste figure, per la procedura di cancellazione del nominativo dalla lista era necessario il coinvolgimento diplomatico dello Stato di cui il soggetto richiedente aveva la nazionalità, precludendo la possibilità di richiedere la cancellazione da parte del soggetto interessato: solo lo Stato poteva richiedere a quello che aveva domandato l'inserimento del nominativo nella lista di domandare al Comitato la cancellazione. C. Battaglini, La prevenzione del terrorismo, cit., p. 57.

[61]C. BATTAGLINI, La prevenzione del terrorismo, cit., p. 58. Si veda, per maggiori approfondimenti C. DI STASIO, La lotta multilivello al terrorismo internazionale, cit., p. 124 e ss.

[62]M. SOSSAI, La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale, cit., p. 9 e ss.

[63]Tale approccio è fondamentale: un eventuale intervento unilaterale sembra essere destinato al fallimento. Così è sostenuto da E. Pfössl, Sicurezza e libertà fondamentali, Editrice Apes, Roma, 2008, p. 79.

[64]Testo disponibile su {[https/URL](https://URL)}

[65]DI STASIO, La lotta multilivello al terrorismo internazionale, cit., p. 161.

[66]Nota informativa, Strategia globale anti-terrorismo delle Nazioni Unite, maggio 2007.

[67]DI STASIO, La lotta multilivello al terrorismo internazionale, cit., p. 162. La descrizione della Strategia di lotta al terrorismo internazionale adottato dalle Nazioni Unite è disponibile su [{https/URL}#poa1](#). In particolare, ai sensi del primo pilastro, le Nazioni Unite riconoscono che nessuna situazione possa giustificare atti di terrorismo: «To continue to strengthen and make best possible use of the capacities of the United Nations in areas such as conflict prevention, negotiation, mediation, conciliation, (...). To continue to arrange under the auspices of the United Nations initiatives and programs to promote dialogue, tolerance and understanding among civilizations, cultures, peoples and religions, and to promote mutual respect for and prevent the defamation of religions, religious values, beliefs and cultures (...). To promote a culture of peace, justice and human development, ethnic, national and religious tolerance, and respect for all religions, religious values, beliefs or cultures by establishing and encouraging, as appropriate, education and public awareness programs involving all sectors of society (...). To encourage the United Nations system as a whole to scale up the cooperation and assistance it is already conducting in the fields of rule of law, human rights and good governance, to support sustained economic and social development (...). To consider putting in place, on a voluntary basis, national systems of assistance that would promote the needs of victims of terrorism and their families and facilitate the normalization of their lives».

[68]La descrizione della Strategia di lotta al terrorismo internazionale adottato dalle Nazioni Unite è disponibile su [www.un.org](#).

[69]DI STASIO, La lotta multilivello al terrorismo internazionale, cit., p.162.

[70]Per approfondire il ruolo della Task Force si veda la Nota informativa, Strategia globale anti-terrorismo delle Nazioni Unite, maggio 2007.

[71]Ibidem.

[72]La descrizione della Strategia di lotta al terrorismo internazionale adottato dalle Nazioni Unite è disponibile su [www.un.org](#).

[73]L'articolazione del piano d'azione è descritta da L. MARINI, Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite, cit., p. 241.

[74]DI STASIO, La lotta multilivello al terrorismo internazionale, cit., p.162.

[75]Documento disponibile su [www.undocs.org](#).

[76]Ibidem.

[77]L'analisi dell'applicazione della Strategia antiterrorismo mondiale delle Nazioni Unite è data dalla Risoluzione 70/291 del 2016, disponibile su [www.undocs.org](#).

[78]F. ROSSI, Le sanzioni in materia di terrorismo e profili internazionali, cit., p. 178.

[79]Il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite fonda il sistema di coercizione, tale per cui il Consiglio di Sicurezza può imporre agli Stati di adottare delle misure specifiche nei casi di minaccia per la pace e la sicurezza internazionale. La Carta stabilisce all'Articolo 39 che, Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione della pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazione o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli articoli 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. A seconda delle circostanze, esistono diverse misure che possono essere adottate: misure provvisorie all'articolo 40, misure che non prevedono l'uso della forza, all'articolo 41 e quelle che invece la prevedono all'articolo 42 se ritiene che le misure di cui all'articolo 41 siano insufficienti. Per il testo della Carta delle Nazioni unite si veda [https://moodle2.units.it](#).

[80]A. MATTIELLO, Quadro di legalità internazionale definito dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU per contrastare la minaccia del terrorismo jihadista, nota n. 7, dossier di documentazione - servizio affari internazionali, settembre 2015.

[81]Richiamata nella dichiarazione sul ruolo dell'OCSE nella lotta contro i sequestri di persona e la presa di ostaggi compiuti da gruppi terroristici nel contesto dell'attuazione della Risoluzione 2133 (2014) del consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite [{https/URL}](#): innanzitutto, fa riferimento alla risoluzione ribadendo l'obbligo per gli Stati

di prévenir et réprimer le financement des actes de terrorisme et s'abstenir d'apporter quelque forme d'appui, actif ou passif que ce soit. In secondo luogo ribadisce che la Risoluzione ha richiesto agli Stati di interdire alle persone o enti che si trovano nel loro territorio di mettere des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes, directement ou indirectement, à la disposition de personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme. Infine, riprende l'obbligo degli Stati di cooperare tra loro à l'occasion d'enquêtes criminelles ou de poursuites pénales relatives au financement d'actes de terrorisme ou à l'appui à de tels actes. Il testo della Risoluzione disponibile su www.un.org.

[82] Condanna fermamente la presa di ostaggi perpetrata da parte dei gruppi dei terroristi qualsiasi sia l'obiettivo, ivi compreso quello di ottenere dei finanziamenti o delle concessioni politiche.

[83] Sono espressione del c.d. terrorismo molecolare, facente parte della struttura delle organizzazioni terroristiche, comparso per la prima volta nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso. C. Cipolletti, La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2016, p. 118. Per un'analisi delle Risoluzioni volte al contrasto del fenomeno del terrorist fighters si veda anche L. Marini, L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di antiterrorismo: qualche spunto recente tra Onu e Europa, in *Questione Giustizia*, 2/2017, p. 112 e ss.

[84] Il testo della Risoluzione è disponibile su www.un.org.

[85] L. MARINI, Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite, cit., p. 261.

[86] L. MARINI, Foreign terrorist fighters: verso la revisione della risoluzione 2178 (2014), in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2/2017, p. 2.

[87] Le Risoluzioni 2170 e 2178 del 2014 e la numero 2199 del 2015. A. Mattiello, Quadro di legalità internazionale definito dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU per contrastare la minaccia del terrorismo jihadista, cit. p. 4. A. Ali, Le risposte della comunità internazionale al fenomeno dei foreign terrorist fighters, cit., descrivendo la risoluzione 2170 del 2014, afferma che: «In particolare, il Consiglio esprime preoccupazione per il flusso di combattenti stranieri verso ISIL, ANF e i gruppi di Al-Qaeda, sottolineando la vastità del fenomeno; evidenzia, inoltre, l'utilizzo delle nuove tecnologie e della rete internet ai fini del reclutamento dell'incitamento a commettere atti di terrorismo e anche del finanziamento, della pianificazione e della preparazione delle attività terroristiche». L'autore, inoltre, afferma come a differenza di quanto accade nella Risoluzione 2178, la Comunità internazionale non dà una definizione di terrorismo né tantomeno di foreign fighters. Infine, la risoluzione 2014 esorta gli Stati ad introdurre nei loro ordinamenti la fattispecie incriminatrice volta a reprimere il fenomeno dei foreign terrorist fighters, mentre in quella numero 2178 impone un vero e proprio obbligo di incriminazione. Si veda anche R.Cadin, Il Consiglio di sicurezza torna a legiferare nella risoluzione 2178 (2014) sui "combattenti terroristi stranieri", *osservatorio sul Consiglio di sicurezza e i diritti umani*, n. 4/2014, p. 858-859.

[88] A. ALI, Le risposte della comunità internazionale al fenomeno dei foreign terrorist fighters, *Editoriale Scientifica*, Fasc. 2/2015, p. 181.

[89] La Risoluzione è stata adottata il giorno dopo rispetto al memorandum del Global Counterterrorism Form, avente il compito di sostenere le Nazioni Unite nell'applicazione della strategia globale contro il terrorismo. Il Global Counterterrorism Form agisce attraverso un Comitato, che coordina le sue attività, e alcuni gruppi di lavoro. Il 22 settembre 2014, è stato istituito un gruppo di lavoro appositamente per discutere del fenomeno dei foreign terrorist fighters, attraverso un Memorandum, che individua quattro capitoli: «il primo relativo all'identificazione e all'intervento nei confronti della radicalizzazione dell'estremismo violento; il secondo relativo alla prevenzione, individuazione e intervento contro il reclutamento e i network che ne agevolano lo scopo; il terzo riguardante il rilevamento e l'intervento in relazione ai trasferimenti dei combattenti; infine, il quarto relativo all'identificazione dei combattenti in via di ritorno e alla loro sorveglianza o il loro reinserimento». Il giorno successivo l'adozione di questo Memorandum, fu adottata la risoluzione 2178 da parte del Consiglio di Sicurezza. A. Ali, Le risposte della comunità internazionale al fenomeno dei foreign terrorist fighters, cit., p. 189.

[90] In Italia è stata data attuazione alla Risoluzione 2178 attraverso dl 18 febbraio 2015, n.7, poi convertito in legge 17 aprile 2015, n.43.

[91] I foreign fighters si differenziano dall'altro tipo di combattenti che caratterizza il diritto internazionale: i mercenari. Quest'ultimi sono dei soggetti che non appartengono alla categoria dei combattenti legittimi; non compiono le loro azioni sulla base di un mandato da parte di uno Stato; non fanno parte delle parti che combattono;

decidono di compiere le loro azioni al fine di avere un vantaggio economico. I foreign fighters, invece, non partecipano al conflitto con l'obiettivo di guadagno ma, viceversa, partecipano sulla base di ragioni religiose, ideologiche, politiche. L. Marini, *Le minacce del terrorismo, la comunità internazionale, le Nazioni Unite*, cit., p. 262.

[92]F. ROSSI, *Le sanzioni in materia di terrorismo e profili internazionali*, cit., p. 178.

[93]C. CIPOLLETTI, *La privazione della cittadinanza nel contrasto ai foreign terrorist fighters e il diritto internazionale*, cit., p.120.

[94]Questo paragrafo impone degli obblighi di criminalizzazione a carico degli Stati membri e, di conseguenza, sorgono delle problematiche concernenti la legittimazione democratica del Consiglio di Sicurezza e l'inesistenza di una definizione universalmente accettata di terrorismo. A. Ali, *Le risposte della comunità internazionale al fenomeno dei foreign terrorist fighters*, cit., p. 192. e C. Gazzetta, *Sicurezza, Terrorismo e cittadinanza, la nuova legislazione francese anti-terrorismo e l'impegno internazionale contro i c.d. foreign fighters*, in *Democrazia e Sicurezza*, 3/2015, p. 160.

[95]A. ALI, *Le risposte della comunità internazionale al fenomeno dei foreign terrorist fighters*, cit., p. 191.

[96]A. MATTIELLO, *Quadro di legalità internazionale definito dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU per contrastare la minaccia del terrorismo jihadista*, cit. p. 1.

[97]Per una statistica ed analisi circa il numero dei foreign fighters e la portata della loro minaccia si veda S. Carenzi, *Il ritorno dei foreign fighters europei: rischi e prospettive*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 6 novembre 2017, p. 1 e ss.

[98]A. BONCIO, *Disfatta ISIS e Foreign Fighters: il caso italiano*, Istituto degli Studi di Politica Internazionale, 6 novembre 2017, p. 1. L'autore fa un'analisi del fenomeno dei foreign fighters in Italia e in Europa. In particolare, si fa riferimento al pericolo che possono rappresentare i c.d. returnees: soggetti che, reduci da disturbo post traumatico possono essere particolarmente insensibili alla violenza e, in virtù di forti sostenitori dell'ISIS, sono capaci di attaccare ferocemente, attraverso degli attentati, il Paese in cui fanno ritorno. Tra le tragedie dei returnees possiamo ricordare l'attentato di Bruxelles del 2014.

[99]L. MARINI, *Foreign terrorist fighters: verso la revisione della risoluzione 2178 (2014)*, cit., p. 4.

[100]Ibidem.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=5578>