

**RIFLESSIONI SUL TERRORISMO NELL'EPOCA
DELL'ESTREMISMO ISLAMICO GLOBALIZZATTO**

Tullio Fenucci

Ricercatore di Diritto Pubblico Comparato. Università degli Studi di Salerno.

INTRODUZIONE

Un uomo, inginocchiato, indossa una tuta arancione e accanto a lui c'è un altro uomo, mascherato e vestito di nero, con un coltello in una mano. Per molti questa immagine è associata indissolubilmente al gruppo terroristico e insurrezionale noto come Stato islamico dell'Iraq e della Siria (ISIS) oppure come Stato islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) o anche, più semplicemente, come Stato islamico (IS)¹. Vi sono diversi video che seguono, per lo più, lo stesso copione. In particolare il video cui si fa riferimento mostra l'uomo inginocchiato, che è un giornalista statunitense di nome James Foley, mentre pronuncia un discorso rivolto al Presidente degli Stati Uniti Barack Obama per chiedere di far cessare gli attacchi aerei contro lo Stato islamico e il suo aguzzino che aggiunge, in accento britannico, che il perpetuarsi degli attacchi significherà spargimento di sangue americano. La conclusione del video, postato su internet il 19 agosto del 2014, mostra la raccapricciante figura del corpo decapitato e oramai senza vita dell'americano. Macabri video di tal genere sono diventati una sorta di "marchio di fabbrica" di questa organizzazione di sanguinari fanatici.

Pochi giorni prima, il 29 giugno, con un messaggio audio via internet il portavoce dell'ISIS aveva annunciato che era stata decisa la rifondazione del Califfato islamico.

¹ Sulla nascita, lo sviluppo e le caratteristiche dell'ISIS v. il seguente ben documentato testo: STERN, J.; BERGER, J. M. **The State of Terror**. London, U.K., 2015. Per la cronaca sull'argomento v. anche, solo per citare alcuni titoli recenti, ORSINI, A. **I terroristi più fortunati del mondo e tutto ciò che è stato fatto per favorirli**. Milano, 2016.; HOSKEN, A. **Empire of Fear. Inside the Islamic State**. London, U.K., 2015.; FIORILLO, M. *Dagli Stati canaglia al Califfato nero. Note sulla fenomenologia politica dell'orrore di inizio millennio*. **Lo Stato**, 5, 2015, 229 ss.; MOLINARI, M. **Il Califfato del terrore. Perché lo Stato Islamico minaccia l'Occidente**. Milano, 2015.; Idem, **JIHAD. Guerra all'occidente**, Milano, 2015.; NAPOLEONI, L. **Lo Stato del terrore. Chi sono e cosa vogliono le milizie islamiche che minacciano il mondo**, Milano, 2014. (titolo originale *Islamist Phoenix. The Islamic State and the Redrawing of the Middle East*, 2014).

Fino a qualche anno fa il palcoscenico “terroristico-mediatico” era dominato da Al-Qaeda, il gruppo guidato da Osama bin Laden, almeno formalmente, fino al 2011 e che inevitabilmente richiama alla mente le immagini dei tragici eventi dell'11 settembre 2001.

L'ISIS nasce come una costola di Al-Qaeda, visto che in origine, prima di rendersi indipendente, era l'affiliato di Al-Qaeda in Iraq. Esso però ha il triste primato di avere, con i suoi metodi, superato in ferocia la progenitrice e di avere alzato il livello, anche ideologico, dello scontro con la proclamazione del Califfato e con un uso molto spregiudicato dei media e di internet in particolare. Entrambi, comunque, pur con grandi differenze, rappresentano il volto del terrorismo internazionale nell'era della globalizzazione; come mostrano gli ormai innumerevoli e gravi episodi verificatisi anche fuori dalle zone dell'Asia e dell'Africa considerate politicamente instabili, tale nuova forma di terrorismo è diventata una minaccia permanente contro le società organizzate del mondo intero.

1 FENOMENOLOGIA DEL TERRORISMO

Il terrorismo, però, non è certo un fenomeno nuovo. Esso è caratterizzato dalla diffusione di panico e insicurezza², in genere è un fatto politico³ o persegue simili finalità⁴ ed ha radici ideologiche; in altre parole, si tratta di una forma di lotta politica condotta con metodi violenti per realizzare obiettivi eversivi⁵.

Ciononostante esso appare come un fenomeno di difficile decifrazione, poiché le stesse condotte violente potrebbero essere considerate atti terroristici in alcuni ordinamenti e azioni patriottiche miranti a fondare un nuovo ordine costituzionale in altri.

Pertanto ai tratti comuni, costituiti dalla diffusione di panico e insicurezza e dalla presenza di radici politico-ideologiche, si associano molteplici differenze. Ciò sembra possa affermarsi in primo luogo per quanto riguarda le motivazioni specifiche alla base del fenomeno; a questo proposito sembra si possa distinguere, ad esempio, tra terrorismo volto a sovvertire un sistema politico e talvolta a reclamare libertà fondamentali o forme di autonomia per minoranze etniche, da quello praticato dagli Stati per soffocare i movimenti terroristici insurrezionali o le suddette minoranze.

² A tal proposito v. FREEMAN, M. Order, Rights and Threats: Terrorism and Global Justice. In: WILSON, R. A. *Human rights in the War on Terror*. New York, U.S., 2005. 44 ss.

³ LAUDI, V. M. *Voce Terrorismo (diritto interno)*. Enc. dir., XLIV, Milano, 1992. p. 356.

⁴ PANZERA, V. A. F. *Voce Terrorismo (dir. internazionale)*. Enc. dir., XLIV, Milano, 1992. p. 370.

⁵ BASSU, V. C. *Terrorismo e costituzionalismo: percorsi comparati*, Torino, 2010. p. 3.

In ogni modo il termine terrorismo definisce certamente un atto di natura criminale, classificato come tale sia dai diritti interni dei vari Stati che da quello internazionale. Il problema, però, è stabilire il contenuto e l'estensione di tale concetto.

2 LA RIVOLUZIONE FRANCESE E ROBESPIERRE

Sebbene la violenza sia da sempre drammaticamente connaturata nella storia dell'uomo⁶ e l'uso della violenza politica non costituisca una caratteristica esclusiva dei secoli più vicini al presente⁷, l'origine dell'uso moderno della parola "terrorismo" risale all'epoca della rivoluzione francese e specificamente agli anni 1793-1794, durante il periodo dominato dal Comitato di Salute pubblica presieduto da Robespierre⁸. In particolare gli ultimi mesi di quella stagione sono passati alla storia con l'etichetta di "Terrore"⁹. Il periodo in questione fu caratterizzato da processi sommari che portarono al patibolo diverse migliaia di persone. Le origini del termine appaiono pertanto legate a una forma di terrorismo di Stato¹⁰.

In un famoso discorso tenuto il 5 febbraio 1794 Robespierre tuonava contro i nemici interni della rivoluzione, ritenuti in combutta con quelli esterni della giovane repubblica, esprimendosi in tal modo: "La prima massima della vostra politica deve essere: guidare il popolo con ragione e i nemici del popolo col terrore. Se il movente principale del governo in tempo di pace è la virtù, nella rivoluzione esso è un tempo la virtù e il terrore: la virtù senza la quale il terrore è funesto; il terrore, senza il quale la virtù è impotente. Il terrore che altro non è altro che giustizia pronta, severa, inflessibile..."¹¹. Per la prima volta si manifestò qui, in tutta evidenza, l'aspetto ideologico del moderno concetto di terrorismo.

Tuttavia, ferma restando la sua connotazione ideologica, in seguito agli attentati organizzati dagli anarchici in vari paesi europei alla fine del XIX secolo la parola incominciò

⁶ BOVARD, V. J. **Terrorism and Tyranny: Trampling Freedom, Justice and Peace to Rid the World of Evil.** New York, U.S., 2003. p. 6, che analizza l'evoluzione del concetto di terrorismo; secondo l'autore il terrore è stato usato per migliaia di anni dai despoti per sgominare le resistenze nei loro confronti, ma soltanto a partire dalla rivoluzione francese è stato teorizzato in modo da far passare per idealismo la massima oppressione.

⁷ Sul punto v. MILLER, M. A. **The Foundations of Modern Terrorism. State, Society and the Dynamics of Political Violence.** Cambridge University Press, New York, U.S., 2013. 10 ss.

⁸ A tal proposito v. DI STASIO, C. **La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali.** Milano, 2010. 17; CHALIAND, G.; BLIN, A. **Storia del terrorismo.** Torino, 2007. 93 ss.; RONCO, M. Voce Terrorismo. **Nov. ssimo Dig. it.**, Appendice VII, Torino, 1987. p. 754.

⁹ Più specificamente, in merito alla storia del periodo in questione v. ISRAEL, J. **La Rivoluzione francese. Una storia intellettuale dai Diritti dell'uomo a Robespierre.** Torino, 2015. 564 ss. (titolo originale *Revolutionary Ideas. An Intellectual History of the French Revolution from "the Rights of Man" to Robespierre*, Princeton University Press, 2014); MILLER, M. A. **The Foundations of Modern Terrorism.** cit., 35 ss.

¹⁰ In merito v. DONOHUE, L. K. *Terrorism and the counter-terrorism discourse.* In: RAMRAJ, V. V.; HOR, M.; ROACH, K. **Global Anti-Terrorism Law and Policy.** Cambridge-New York, 2005. I ed., 16.

¹¹ Citazione tratta dal libro: MCPHEE, P. **Robespierre,** Milano, 2015. p. 230.

ad assumere un significato diverso da quello esaminato: quello di violenza, non praticata dallo Stato, finalizzata a incutere terrore in una collettività organizzata. Da allora in poi il concetto di terrorismo è stato più frequentemente accostato a forme di violenza contro lo Stato più che alla violenza di Stato. Ciononostante talvolta la locuzione “terrorismo di Stato” è ancora utilizzata per descrivere la condotta violenta di uno Stato come metodo di governo impiegato in territori soggetti alla sua potestà o anche per indicare l'aiuto che uno Stato fornisce a terroristi che rivolgono le loro attività contro altri Stati o la stessa azione terroristica compiuta da uno Stato nei confronti di altri Stati.

3 TERRORISMO E DEMOCRAZIA

Il nucleo essenziale del concetto di terrorismo è lo sviluppo della violenza per fini politici. Se il fine primario è quello di spargere il terrore, come la stessa parola suggerisce, la conseguenza è che gli Stati democratici, per difendersi dal pericolo, sono costretti ad adottare misure restrittive delle libertà in nome della sicurezza, presentata come presupposto per fruire delle medesime libertà che si restringono.

Pertanto la salute dello Stato democratico è minacciata non soltanto dalla malattia, cioè dal terrorismo, ma, paradossalmente, anche dalla medicina, costituita dalle misure di emergenza che limitano, a volte a tempo indeterminato, le garanzie fondamentali¹². Infatti un ordinamento che intenda proteggere i suoi cittadini da ogni possibile pericolo per la loro sicurezza rischia di favorire un ampliamento delle funzioni svolte dai poteri pubblici o una concentrazione delle medesime in un unico organo, solitamente l'esecutivo, o comunque in un numero limitato di centri di potere; inoltre non è improbabile che misure normative, introdotte per proteggere i cittadini dalla minaccia terroristica, si rivelino particolarmente invasive e penalizzanti nei confronti delle libertà dei cittadini stessi. Infatti un attentato terroristico, pur di vaste proporzioni, non sembra essere in grado di giungere fino a minacciare la stabilità delle istituzioni, quanto meno in un paese con radicate tradizioni democratiche, cosa che invece una legislazione fortemente limitativa delle libertà potrebbe fare¹³.

¹² Sul punto v. VIGANO, F. **Terrorismo, guerra e sistema penale**. Riv. it. dir. proc. pen., 2006. 681 ss.

¹³ In merito v., per esempio, l'opinione concorrente del giudice Hoffmann nella decisione del supremo giudice dell'ordinamento britannico: *House of Lords, Judgments – A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 2004 [UKHL] 56, 16 dicembre 2004, reperibile nel sito web <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041216/a&oth-1.htm>. In particolare il giudice Hoffmann, nella sua opinione concorrente, affermava che non esisteva alcuna minaccia alla vita della nazione perché gruppi di terroristi fanatici, mentre sono in grado di distruggere e uccidere, non hanno, al contrario, la possibilità di minacciare l'esistenza delle istituzioni o della comunità civile nel suo complesso. Per un commento

4 TERRORISMO E CRIMINALITÀ COMUNE

Il terrorismo integra senz'altro una condotta criminale, da distinguere dalle azioni compiute dai soldati nell'ambito di conflitti armati, perché è caratterizzato dallo scopo di colpire soggetti terzi ed estranei o personalità che incarnano le istituzioni di uno Stato; l'identità delle vittime o degli obiettivi della violenza è spesso secondaria o irrilevante in relazione allo scopo perseguito dai terroristi, che è quello di incutere paura¹⁴.

Dal terrorismo appare necessario distinguere anche i diversi fenomeni della comune criminalità e delle condotte considerate come lotta di liberazione nazionale e, poi, per quanto possa sembrare apparentemente ovvio, il fenomeno dovrebbe essere distinto dalla guerra in sé.

Infatti, è importante identificare quali comportamenti debbano rientrare nelle fattispecie di reati legati al terrorismo poiché ciò consente di distinguerli dalle azioni di analogo tenore che si concretano in reati comuni, quali il sequestro di persona e l'omicidio, nonché da quelle condotte che vengono considerate lecite in base al diritto internazionale, come le uccisioni di soldati nemici perpetrate nel corso di legittime azioni di guerra.

Per quanto concerne la distinzione del terrorismo dalla criminalità comune, il discrimine si ritiene sia costituito dall'obiettivo politico¹⁵. Sul piano interno sembra che si possa considerare come terroristiche tutte quelle azioni rivolte all'eversione di uno specifico ordinamento; in generale una definizione di terrorismo potrebbe essere costituita dall'uso della violenza da parte di chi è armato contro persone inermi¹⁶.

5 LA ATTIVITÀ PROTESTA ANTIDEMOCRATICHE

Tuttavia questa definizione non sembra sufficiente a distinguere il terrorismo da alcuni tipi di atti criminali che terroristici non sono. Infatti dal terrorismo occorre distinguere

alla decisione v. TOMKINS, A. *Readings of A. v. Secretary of State for Home Department*. **Public Law**, 2005. 259 ss.; EBOLI, V. **La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza**, Milano, 2010. 136 ss.; C. Di Stasio, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, cit., 552 ss.; LEYLAND, P. Lotta al terrorismo e tutela dei diritti individuali nel Regno Unito: la ricerca di un equilibrio tra disposizioni di legge, potere esecutivo e controllo giurisdizionale. In: GROPPI, T. (a cura di). **Democrazia e terrorismo**. Napoli, 2006. 254 ss.; BASSU, C. **Il ruolo delle Corti nella lotta al terrorismo**: una comparazione angloamericana. *Quad. cost.*, 2006. 474 ss.

¹⁴ V. sul punto BONNER, D. **Executive Measures, Terrorism and National Security. Have the Rules of the Game Changed?**, Aldershot, U.K., 2007. 17ss; BARTOLI, R. **Lotta al terrorismo internazionale**. Tra diritto penale del nemico jus in bello del criminale e annientamento del nemico assoluto, Torino, 2008. 153-154.

¹⁵ In tal senso v. BARBERINI, R. Barberini. **La definizione internazionale di terrorismo**. *Quest. Giust.*, 2002. 1354; idem, *Il giudice e il terrorista*, Torino, 2008. 9.

¹⁶ V. BARBERINI, R. *Il giudice e il terrorista*, cit., 5 e 79.

anche le attività democratiche di protesta che sfociano in atti violenti che causano danni a persone o cose. In questo caso gli atti compiuti vanno considerati come reati comuni e non di stampo terroristico. Quando proteste democratiche sfociano in atti di violenza, non è sempre facile distinguere gli atti di teppismo da quelli di terrorismo. Nondimeno uno Stato democratico deve tenere ben distinte le due situazioni, evitando di bollare come terroristici gli eccessi di democratiche manifestazioni di dissenso aventi natura politica. Infatti, se il terrorismo è caratterizzato da un fine politico, anche le manifestazioni democratiche di protesta possono esserlo; tuttavia la violenza, che un gruppo di manifestanti può compiere su persone o cose, non è lo scopo primario della manifestazione di protesta, come invece accade nel caso del terrorismo, ma piuttosto rappresenta una degenerazione da sanzionare con le ordinarie leggi penali.

La circostanza che le attività democratiche di protesta siano bollate come attività terroristiche e sanzionate come tali è tutt'altro che infrequente a verificarsi, soprattutto in paesi non democratici.

Perciò è necessario ricercare una definizione più articolata dell'attività terroristica, al fine di tenerla distinta dalle attività criminose che dalla prima si differenziano.

6 I SOGGETTI PASSIVI DEI REATI TERRORISCI

Come già ricordato, l'atto terroristico può essere perpetrato nei confronti di individui che rappresentano le istituzioni oppure contro inermi e ignari cittadini; ciò che conta in un'azione terroristica è la volontà di ingenerare terrore ed insicurezza in una determinata collettività. Pertanto la scelta delle vittime ha un valore simbolico, sia quando l'azione è condotta nei confronti di soggetti che incarnano le istituzioni di un paese, sia quando vengono colpite persone del popolo scelte soltanto per la loro nazionalità; in entrambi i casi ciò che contraddistingue l'atto terroristico è la motivazione ideologica che sottostà all'azione¹⁷.

Eppure la questione non è così semplice. Se, sulla scorta delle leggi che puniscono e circoscrivono la condotta terroristica, ciascun ordinamento può stabilire che cosa sia il terrorismo dal proprio punto di vista, più arduo è trovare una generale definizione di terrorismo, che sia pacifica e utilizzabile ovunque a livello internazionale. Proprio la mancanza di una definizione unitaria a livello internazionale che identifichi esattamente che cosa si intende per terrorismo e quali atti dovrebbero essere qualificati sotto questa etichetta

¹⁷ RONCO, M. Voce Terrorismo. *Nov. ssimo Dig. it.*, Appendice VII, Torino, 1987. p. 754.

consente ai singoli Stati di modulare unilateralmente le proprie risposte al fenomeno terroristico in modi che talvolta minacciano i diritti umani e si traducono in ricadute negative sulla stessa lotta al terrorismo.

7 TERRORISMO, GUERRIGLIA E MOVIMENTI INSURREZIONALI

A questo proposito sorge il problema della distinzione del terrorismo dalla guerriglia e dai movimenti rivoluzionari in genere. Infatti la guerriglia è praticata da gruppi organizzati, è indirizzata contro obiettivi militari e si giova, nella sua azione, di metodi simili a quelli della guerra in senso classico; il terrorismo invece è caratterizzato dall'attività di individui che non compiono alcuna distinzione tra obiettivi militari e civili e che non seguono le strategie e le regole proprie della guerra. Nondimeno, se in astratto è tutto molto chiaro, in concreto a volte è difficile distinguere il terrorismo dalla guerriglia e dai movimenti insurrezionali quando metodi terroristici sono impiegati dai soggetti che partecipano alla lotta armata.

Perciò il terrorismo va distinto dai conflitti armati interni. Se la situazione dovesse presentarsi sotto l'allarmante forma della rivolta o in quella della rivoluzione, giustificherebbe l'intervento punitivo dello Stato nei confronti dei ribelli, che potrebbero essere trattati alla stregua di criminali e non di prigionieri di guerra. Resta impregiudicata ed esula dalle presenti riflessioni l'ipotesi di un successo dei rivoltosi che in quel caso imporrebbero un nuovo ordinamento costituzionale¹⁸.

Sembra che un elemento di somiglianza tra conflitti armati e terrorismo possa essere colto nell'esistenza, in entrambi i casi, di una forma di ideologia che giustifica le uccisioni; al contrario una distinzione può essere rappresentata dalla circostanza che nelle guerre civili i combattenti delle diverse fazioni sono solitamente distinguibili per le loro divise mentre i terroristi non ne indossano e sono mescolati alla popolazione civile¹⁹.

8 CONSEGUENZE DELLA QUALIFICAZIONE DI UN GRUPPO COME TERRORISTICO

Non è esente da conseguenze bollare un gruppo come terroristico o come parte di una guerra civile. Infatti il mancato riconoscimento dello status di parte in conflitto a un

¹⁸ V. in merito ROMANO, S. *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, ora. In: _____, *Lo Stato moderno e la sua crisi*. Milano, 1969. 27 ss.

¹⁹ ZWITTER, A. *Human Security, Law and the Prevention of Terrorism*. New York, U.S., 2011. 72-73ss.

determinato gruppo e la sua qualificazione come terroristico potrebbe indurre tale gruppo a violare le regole del diritto internazionale umanitario e a compiere atrocità e violenze suscettibili di tradursi in crimini di guerra o contro l'umanità. Invece se gruppi di combattenti non fossero criminalizzati con l'etichetta di terroristi, ma venissero piuttosto trattati come belligeranti in un conflitto armato, forse potrebbero essere maggiormente motivati a rispettare le regole del diritto internazionale umanitario e a non compiere atrocità, sia per far crescere la legittimità del proprio gruppo che per essere in grado di rivendicare un trattamento dignitoso per i propri membri in caso di cattura da parte degli avversari nel conflitto. La qualifica di terrorista, invece, implica che al gruppo o organizzazione in questione non sia concessa nessuna forma di riconoscimento di legittima controparte in un conflitto e il suo uso indiscriminato favorisce una degenerazione degli stessi metodi di lotta.

9 GUERRA INTERNAZIONALE E TERRORISMO

A proposito poi della qualificazione della guerra nell'ordinamento internazionale, preliminarmente bisogna notare che oggi si tende a non tenere in gran conto gli elementi formali e a dare rilievo alla realtà obiettiva del ricorso all'uso della forza armata. A seguito degli attentati dell'11 settembre 2001 sembra essersi creata una grossa confusione tra terrorismo e guerra, concetti in passato tutt'altro che sconosciuti e che non rappresentano certo nuove forme di violenza²⁰. Prima dell'11 settembre si percepiva più chiaramente la distinzione tra terrorismo e guerra, in particolare tra terrorismo e guerra internazionale. Le cose sono cambiate quando il Presidente Bush ha lanciato una campagna militare contro il terrorismo, in cui veri e propri metodi di guerra sono stati impiegati per contrastare i terroristi²¹.

Eppure esistono rilevanti conseguenze nell'identificare un atto come bellico o terroristico. Nel conflitto armato alcuni atti di violenza rivolti contro soldati e obiettivi militari sono consentiti allo scopo di prevalere sui propri nemici, mentre sono vietati dal diritto internazionale umanitario atti di violenza contro civili e obiettivi civili²². Gli atti terroristici invece sono sempre vietati, sia contro obiettivi civili che militari.

²⁰ PEJIC, J. *Armed conflict and terrorism: there is a (big) difference*. In: FARIAS, A. M. S.; SAMUEL, K. L. H. WHITE, N. D. **Counter-terrorism. International Law and Practice**. New York, Oxford University Press, 2012. 171.

²¹ In merito v. FENUCCI, T. **Sicurezza nazionale e diritti di libertà negli. USA**, Bari, 2014. e la bibliografia ivi citata.

²² PEJIC, op. Cit., p. 172.

Perciò l'emergenza terroristica sembra aver mutato il significato della parola guerra, visto che in passato quest'ultima si presentava come lotta armata tra Stati o tutt'al più tra uno Stato e gruppi organizzati a un livello non statale o tra diverse fazioni. Invece non sembra possibile classificare la guerra al terrorismo internazionale nell'ambito dei conflitti bellici tradizionali²³. Infatti essa sembra presentare caratteristiche proprie di una guerra internazionale su scala mondiale, a causa della natura transnazionale del terrorismo e dell'ampiezza indefinita del raggio di azione dei c.d. *targeted killings*²⁴ (gli omicidi mirati di terroristi o presunti tali operati prevalentemente tramite droni, che potrebbero estendersi potenzialmente al mondo intero), ma senza la presenza dei tipici attori di una guerra di tal genere, cioè gli Stati.

Peraltro l'equiparazione del terrorismo a un'emergenza bellica piuttosto che a un fenomeno di criminalità interna, da affrontare mediante operazioni di polizia (che, però, sarebbe impraticabile per i terroristi nascosti in paesi lontani), comporta un diverso approccio al problema e diverse conseguenze. Infatti la presenza di uno scenario di guerra comporta l'applicazione delle regole del diritto internazionale umanitario e non dell'ordinario diritto penale. Tra i vantaggi della scelta di un approccio bellico vi è senz'altro quello di poter uccidere coloro i quali appaiono come combattenti, dal momento che in guerra è lecito uccidere il proprio nemico. Tuttavia sembra si debba sollevare almeno qualche perplessità in merito alla circostanza che uno Stato possa decidere a suo piacimento se affrontare il fenomeno terrorismo considerandolo come un atto criminale o equiparandolo a una guerra, con tutte le conseguenze del caso.

Se talvolta in pratica è difficile procedere a tale distinzione, su un piano concettuale i conflitti armati interni si distinguono nettamente da quelli tra gli Stati; tuttavia l'articolo 1, paragrafo 4, del primo Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra²⁵ annovera nella categoria dei conflitti armati internazionali sia le guerre di liberazione nazionale che quelle

²³ In tal senso v. BASSU, V. C. **Terrorismo e costituzionalismo**: percorsi comparati, Torino, 2010. p. 39.

²⁴ Si rimanda sul tema a FENUCCI, T. **Sicurezza nazionale e diritti di libertà negli. USA**, Bari, 2014. 154 s. e alla bibliografia ivi citata.

²⁵ L'articolo 1 di tale Protocollo, in particolare, intitolato "Principi generali e campo di applicazione", dispone: "1. Le Alte Parti contraenti si impegnano a rispettare e a far rispettare il presente Protocollo in ogni circostanza. 2. Nei casi non previsti nel presente Protocollo o in altri accordi internazionali, le persone civili e i combattenti restano sotto la protezione e l'imperio dei principi del diritto delle genti, quali risultano dagli usi stabiliti, dai principi di umanità e dai precetti della pubblica coscienza. 3. Il presente Protocollo, che completa le Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 per la protezione delle vittime della guerra, si applicherà nelle situazioni previste nell'articolo 2 comune a dette Convenzioni. 4. Le situazioni indicate nel paragrafo precedente comprendono i conflitti armati nei quali i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli di disporre di sé stessi, consacrato nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità della Carta delle Nazioni".

condotte in nome dell'autodeterminazione dei popoli precedentemente considerati conflitti interni²⁶.

10 POSSIBILI APPROCCI AL TERRORISMO

Infine ci si può chiedere quali sono i tipi di approccio possibili nei confronti del terrorismo in generale e in particolare di quello di stampo estremista islamico che sta caratterizzando l'inizio del XXI secolo, se esistono precedenti analoghi cui fare riferimento e quali differenze il nuovo terrorismo estremista islamico presenta o sembra avere rispetto a precedenti fenomeni terroristici.

A tal proposito bisogna ricordare che si è suggerita una classificazione delle possibili risposte al terrorismo, suddividendole in tre tipi²⁷. Innanzitutto c'è l'opzione militare, quella cioè di considerare il terrorismo come un fenomeno da affrontare con operazioni di tipo militare; la lotta al terrorismo viene in tal caso equiparata ad una vera e propria guerra, con tutte le conseguenze, anche in termini di restrizione dei diritti fondamentali per tutti, che una simile decisione comporta. La seconda ipotesi è la qualificazione del terrorismo come un fenomeno criminale, da combattere perciò utilizzando le misure di polizia e la giustizia penale. Infine la risposta al terrorismo può porsi su un piano più squisitamente politico, quando si accetta l'idea che il terrorismo è una forma di ribellione armata da affrontare con negoziati di natura politica. Non è detto che le tre ipotesi costituiscano rigide alternative; tutt'al contrario, l'esperienza concreta ha dimostrato che possono anche coesistere, quanto meno in parte.

A livello internazionale il precedente di riferimento più vicino al terrorismo estremista islamico del nuovo millennio sembra essere il terrorismo palestinese, che, illustrato in termini forse un po' semplicistici, è stato sempre mosso dalla rivendicazione dei territori arabi occupati da Israele. In quel caso alle misure repressive e alla risposta militare, si è aggiunta la trattativa politica. Infatti per risolvere la complessa questione si è tentato anche l'approccio politico, che tuttavia non ha posto fine alle tensioni tra palestinesi e israeliani.

²⁶ A volte appare davvero arduo distinguere il terrorismo dalle lotte di liberazione nazionale che sono invece considerate legittime dal diritto internazionale; esse rientrano nel principio di autodeterminazione dei popoli di cui all'articolo 1, paragrafo 2, della Carta delle Nazioni Unite. L'articolo 1, paragrafo 2, della suddetta Carta pone tra gli scopi che le Nazioni Unite devono perseguire quello di "sviluppare tra le nazioni relazioni amichevoli fondate sul rispetto e sul principio dell'auto-determinazione dei popoli, e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale".

²⁷ In tal senso v. FENWICK, H.; PHILLIPSON, G. Legislative over-breadth, democratic failure and the judicial response: fundamental rights and the UK's anti-terrorism legacy policy. In: RAMRAY, V.; HOR, M. ROACH, K. **Global Anti-Terrorism Law and Policy**. Cambridge, 2005. 455.

Diversamente si è notato che con i terroristi di Al-Qaeda sembra preclusa ogni forma di trattativa²⁸. Analogo discorso va fatto per quanto riguarda lo Stato islamico.

Inoltre, senza addentrarsi in analisi articolate che esulano dall'oggetto del presente contributo, almeno su un piano degli obiettivi anche il terrorismo palestinese appare diverso da quello di Al-Qaeda prima e dell'ISIS poi. Infatti l'obiettivo perseguito dai terroristi palestinesi è sempre stato di tipo politico, il che implica che possa divenire oggetto di qualche forma di trattativa diplomatica. Il buono o il cattivo esito della soluzione politica non influisce sull'esistenza di un margine, sia pure ristretto, di trattativa.

Diverso, invece, appare il caso del terrorismo di Al-Qaeda²⁹ prima dell'ISIS poi. La minaccia del terrorismo internazionale nel XXI secolo si è concretizzata in una lotta senza quartiere da parte di un nemico infido che trova reclute anche all'interno delle stesse società dell'occidente democratico. Esso, a quanto parrebbe, ha come obiettivo la compromissione dell'intero arco dei valori in cui si riconoscono i suddetti paesi.

A un simile fenomeno non sembra si possa rispondere con la diplomazia. A siffatta conclusione si perviene per molteplici motivi.

Innanzitutto il terrorismo islamico è caratterizzato da una forma di integralismo religioso che non sembra ammettere alcun tipo di compromesso. Il terrorismo di Al-Qaeda, delle formazioni che a essa si ispirano e poi dell'ISIS è un fenomeno complesso che trova radici profonde nel fanatismo religioso arabo e proseliti anche tra i musulmani apparentemente integrati nel mondo occidentale. L'ignoranza, la povertà, l'emarginazione e a volte i soprusi subiti da parte degli occidentali hanno contribuito ad alimentare un clima di odio nel quale una minoranza di fanatici costruisce le sue azioni terroristiche e recluta le sue schiere. Per l'ISIS, poi, c'è anche il fascino dell'idea della rinascita del Califfato.

In secondo luogo, per quel concerne Al-Qaeda sembra possa affermarsi che qualsiasi tentativo di dialogo sarebbe stato frustrato dalla natura stessa della struttura delle cellule terroristiche. Infatti Al-Qaeda più che un gruppo unico è un simbolo o un marchio sotto cui si sono ritrovate svariate formazioni terroristiche, in apparenza senza un reale coordinamento tra esse. Ciò comporta che, anche se qualche Governo avesse o avesse avuto l'intenzione di

²⁸ In tal senso v. FENWICK, op. cit. p. 456.

²⁹ Il Ministro dell'Interno Charles Clarke, in occasione di un discorso tenuto nell'ambito del dibattito parlamentare sul *Prevention of Terrorism Bill*, affermò che Al-Qaeda e la sua rete rappresentavano per il Regno Unito e in particolare per le sue istituzioni e la sua popolazione una minaccia qualitativamente differente da qualunque altra fronteggiata prima dell'11 settembre 2001 a causa della loro ideologia, della prontezza a compiere omicidi di massa, delle loro superiori capacità e risorse, del loro raggio di azione globale. V. a tal proposito THAM, J.C. *Parliamentary Deliberation and the National Security Executive: The Case of Control Orders*. **Public Law**, January, 2010. 85ss.

intavolare qualche forma di dialogo con i terroristi, l'eventuale trattativa incontrerebbe o avrebbe incontrato l'ostacolo insormontabile della mancanza di una controparte in grado di garantirne il buon andamento.

Da questo punto di vista bisogna riconoscere che l'ISIS offre dei punti di riferimento molto più precisi, costituiti dai territori sotto il suo controllo e dal gruppo dirigente che governa quei territori. Qui però il problema è costituito dall'impossibilità di dialogare con un gruppo terroristico sanguinario e fanatico, come quello che ha proclamato il ritorno del Califfato. Innanzitutto, ammesso che lo Stato Islamico volesse intavolare una sorta di trattativa – cosa che sembrerebbe impensabile a causa degli scopi che si prefissa e per il fatto che non è considerato come un'organizzazione statale, sebbene non si possa negare l'aspirazione dell'organizzazione politica in questione a fondare uno Stato, con i tipici attributi del monopolio della forza, sovranità interna e indipendenza esterna³⁰ – quale Governo coscientemente potrebbe mai trattare con un'organizzazione che si è macchiata di ripetuti ed efferati crimini contro l'umanità? In secondo luogo, quale potrebbe mai essere l'oggetto di una simile trattativa?

Di certo la soluzione militare non è apparsa finora quella risolutiva del problema.

Nondimeno il pericolo esiste. La persistente minaccia terroristica oggi rende inevitabilmente più fragili anche le società di democrazia consolidata e costringe le medesime società a introdurre misure strutturali di restrizione dei diritti fondamentali, per fronteggiare un'emergenza che si configura ormai come permanente.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Ciò rappresenta, poi, la conseguenza indiretta e ultima delle azioni terroristiche e forse anche lo scopo nascosto che i terroristi estremisti islamici si prefiggono: quello cioè di minare i principi e i valori degli Stati democratici, che per combatterli sono costretti ad adottare misure di restrizioni delle libertà che hanno effetti nei confronti dell'intera collettività.

In genere si ritiene che i danni che il terrorismo può infliggere in modo diretto ai valori e agli ideali democratici siano puramente simbolici e non vi sia una vera capacità di distruggere le fondamenta degli Stati democratici. Secondo una simile ricostruzione un attacco terroristico, per quanto sanguinoso, non scuote le istituzioni di uno Stato democratico.

³⁰ V. a tal proposito SPOCCI, C. Islamico, ma pur sempre Stato. *Limes*, marzo 2016. 77 ss.

Indirettamente, però, il terrorismo può senz'altro favorire l'adozione di misure di protezione limitative delle libertà.

In realtà, almeno in linea di principio, non solo il terrorismo, ma qualsiasi altra emergenza, che faccia sorgere la necessità di affrontare circostanze eccezionali e richieda l'adozione di misure straordinarie, non autorizza in nessun caso la soppressione dei principi costituzionali e il mancato rispetto del diritto internazionale. In particolare il nucleo essenziale dei diritti fondamentali degli individui costituisce un limite invalicabile in ogni circostanza.

Nondimeno il problema non è di agevole soluzione.

Un certo grado di sicurezza, infatti, può essere considerato come presupposto per il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali. Seguendo un simile ragionamento non esisterebbe un vero contrasto tra sicurezza e libertà. In realtà il rapporto tra diritti di libertà e sicurezza genera una situazione di equilibrio di natura "flessibile", nel senso che a volte è necessario restringere le libertà in nome della sicurezza proprio allo scopo di garantire il godimento del nucleo essenziale delle medesime libertà. Sul piano pratico, però, legislazioni restrittive delle libertà fondamentali, adottate in nome della sicurezza, producono il paradossale effetto di minacciare l'effettivo godimento di quei diritti di libertà che si afferma di voler tutelare proprio tramite l'aumento della sicurezza.

In tal modo il fenomeno terrorismo, seppure non direttamente tramite gli attentati in sé ma indirettamente grazie alle misure adottate per sconfiggerlo, rischia di minare le società democratiche dal loro interno, riportando indietro le lancette del tempo e cancellando l'evoluzione di oltre due secoli di civiltà giuridica scaturita dalle rivoluzioni liberali della fine del XVIII secolo.