

ARTICOLI E SAGGI

LA RISPOSTA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE AL FENOMENO DEI *FOREIGN TERRORIST FIGHTERS*

ANTONINO ALÌ

SOMMARIO: 1. Combattenti stranieri e terrorismo: il fenomeno dei *Foreign Terrorist Fighters*. – 2. La risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2170 (2014). – 3. L'azione del Global Counterterrorism Forum (GCTF): la *Foreign Terrorist Fighters Initiative*, il *Working Group* sui *Foreign Terrorist Fighters* e il *Hague-Marrakech Memorandum «on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon»*. – 4. La risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2178 (2014) sui *Foreign Terrorist Fighters*. – 5. L'attuazione delle risoluzioni 2170 e 2178. – 5.1 L'Unione Europea e la risoluzione 2178. – 5.2 Il Consiglio d'Europa e i *Foreign Terrorist Fighters*. – 5.3. L'attuazione della risoluzione 2178 in Italia.

1. *Combattenti stranieri e terrorismo: il fenomeno dei Foreign Terrorist Fighters.* - La partecipazione di combattenti stranieri nei conflitti armati non è certamente un fenomeno recente¹. Il tema ha acquisito un particolare interesse in relazione ai conflitti in Siria e in Iraq e, in particolare, all'evoluzione del gruppo jihadista² che per semplicità viene chiamato Stato Islamico (ISIL o *Daesh*). I rapporti di analisi che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni hanno mostrato una continua crescita nel numero dei combattenti stranieri nello scenario siriano/iracheno. I dati sui *foreign fighters* sono stati considerati degni di attenzione, da un lato, per la rapidità con cui si è

¹ V. HEGGHAMMER, *The Rise of Muslim Foreign Fighters Islam and the Globalization of Jihad*, in *Int. Sec.*, 2010/11, n. 3, 53 ss.; ID., *Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting*, in *Amer. PSR*, February 2013, 1.

² Una delle definizioni che sembra avvicinarsi di più alla natura composita dell'*Islamic State* è quella di «*hybrid terrorist-insurgent force*»; v. il commento *The Dual Definitions of the Islamic State*, in *soufangroup.com*. Il tema dello jihadismo è vastissimo; v., per tutti, TOSINI, *Metastasi del Qaedismo: da Al-Qaeda allo Stato islamico*, in *AREL*, 2015, 50 (www.arel.it); v. anche BARRETT, *The Islamic State, The Soufan Group*, November 2014, in *soufangroup.com*.

arrivati a numeri così rilevanti³ e, dall'altro, per il rischio di aggravamento del conflitto. La maggior parte dei *foreign fighters* proviene da Tunisia, Arabia Saudita, Marocco, Giordania, Turchia, anche se non manca una componente significativa proveniente dall'Europa, dagli Stati Uniti e dall'Australia⁴.

A causa dell'utilizzo nel conflitto siriano-iracheno di metodi di azione particolarmente cruenti e volti alla diffusione del terrore nella popolazione, nonché del ricorso ad attacchi suicidi, il fenomeno viene inquadrato come terroristico e i suoi attori sono considerati *foreign terrorist fighters* (FTF). In questa prospettiva, la reazione della Comunità internazionale al fenomeno dei FTF risponde alle preoccupazioni espresse da alcuni Stati (*in primis* gli Stati Uniti d'America) nei confronti del controllo di parti del territorio di uno o più Stati da parte di gruppi estremisti utilizzando "metodi terroristici". In altri termini, uno degli obiettivi dell'intervento a livello nazionale ed internazionale è quello di evitare che si creino condizioni simili a quelle che portarono al controllo di parti dell'Afghanistan da parte di Al-Qaeda e all'afflusso in quelle zone di decine di migliaia di combattenti stranieri. Condizioni che, unitamente ad altre, hanno poi determinato il verificarsi degli attentati dell'11 settembre 2001⁵.

Come si avrà modo di segnalare più avanti, la denominazione "*foreign terrorist fighters*" ha avuto un certo successo a dispetto della correttezza del suo utilizzo per descrivere un fenomeno assai vasto ed eterogeneo⁶.

³ V. il dato relativo ai combattenti stranieri in Afghanistan tra il 1978-1992 in HEGGHAMMER, *The Rise*, cit., 61. Il presidente degli Stati Uniti d'America nel corso della riunione del Consiglio di Sicurezza del 24 settembre 2014 sottolineava a tale riguardo l'elemento di novità causato dall'«*unprecedented flow in recent years of fighters to and from conflict zones, including Afghanistan and the Horn of Africa, Yemen, Libya, and most recently, Siria and Iraq*» (V. Security Council Meeting Records S/PV.7272, 3). I dati relativi all'afflusso di combattenti stranieri sono piuttosto variabili. Fino al 2014 si riteneva che il numero si attestasse attorno alle tredicimila/quindicimila unità. Nel par. 10 del rapporto del 19 maggio 2015 (UN Doc. S/2015/358) dell'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* si legge che i *foreign fighters* sarebbero oggi superiori alle 25.000 unità.

⁴ I dati relativi all'Italia sono considerati relativamente bassi e oscillanti tra le cinquanta e le cento unità.

⁵ V. a tale riguardo KOHLMANN, ALKHOURI, *Profiles of Foreign Fighters in Syria and Iraq*, in *CTC Sentinel*, September 2014, 1; v., inoltre, *The 9/11 Commission Report*, New York, 2004, 67.

⁶ Per un'analisi sintetica degli svariati problemi sollevati dal fenomeno dei *foreign fighters* nel diritto internazionale v. *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing No. 7, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, ottobre 2014. In sintesi i combattenti stranieri a prescindere dalla loro in qualità di terroristi o meno partecipano a conflitti armati non internazionali. Il diritto internazionale

La minaccia posta da individui che si recano in uno Stato nel quale non risiedono o del quale non sono cittadini, con il fine di pianificare o eseguire attività terroristiche, di fornire o ricevere una formazione in questo senso, è considerata una questione rilevante sul piano della sicurezza internazionale e nazionale. Inoltre, da più parti si è sottolineato l'ulteriore rischio legato al rientro dei combattenti negli Stati di provenienza, in considerazione del loro possibile coinvolgimento in attività terroristiche o in un'azioni di proselitismo (il c.d. fenomeno del *blowback*)⁷.

In questa sede si intendono analizzare le principali iniziative della Comunità internazionale volte a contrastare il fenomeno crescente dei combattenti stranieri. Verranno prese in considerazione le azioni delle Nazioni Unite e le iniziative adottate a livello regionale dall'Unione Europea e dal Consiglio d'Europa⁸.

2. *La risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2170 (2014)*.- Benché la partecipazione di combattenti stranieri sia un fenomeno rilevabile in una pluralità di contesti bellici a livello globale, nell'ottica delle Nazioni Unite esso di fatto risulta intimamente legato ai recentissimi conflitti in Siria e Iraq e all'offensiva dello Stato islamico e di Al Qaeda e affiliati. Questa impostazione si rinviene chiaramente in alcune importanti risoluzioni che il Consiglio di Sicurezza ha adottato nel corso del 2014⁹.

umanitario considera come crimini di guerra gli attacchi (o la minaccia di essi) nei confronti della popolazione civile e il cui obiettivo principale è quello di diffondere il terrore. Il tema è vastissimo e dibattuto, per ulteriori approfondimenti si rinvia per un inquadramento generale a GASSER, *Acts of terror, "terrorism" and international humanitarian law*, in *IRRC*, 2002, 547.

⁷ Gli episodi di terrorismo legati al ritorno dei *foreign fighters* sono relativamente pochi in rapporto a numeri così elevati di combattenti. V. le osservazioni di BARRETT, *Foreign Fighters in Syria*, The Soufan Group, June 2014, 25-27. Per un'analisi nel contesto di altri conflitti, v. DE ROY VAN ZUIJDEWIJN, BAKKER, *Returning Western foreign fighters: The case of Afghanistan, Bosnia and Somalia*, ICCT Background Note, June 2014, in www.icct.nl. Occorre osservare che il rapporto (paragrafi 18-22) del marzo 2015 dell'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* (v. la successiva nota 53) sottolinea i numeri limitatissimi di FTF impegnati al loro rientro in attività terroristiche, pur tuttavia sottolinea l'elevato fattore di rischio legato al rientro di individui che possono essere stati implicati in episodi di terrorismo e possono avere acquisito conoscenze e relazioni che possono costituire la base per la creazione di autonome cellule terroriste transnazionali.

⁸ V. SOSSAI, *La prevenzione del terrorismo nel diritto internazionale*, Torino, 2012.

⁹ Per un'analisi dell'azione antiterrorismo delle Nazioni Unite, v. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010.

Con la risoluzione 2170 del 15 agosto 2014¹⁰ il Consiglio esprime deplorazione e condanna per l'azione dell'*Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)* e del *Al Nusra Front (ANF)*. Secondo il Consiglio, posto che «l'ISIL è un gruppo scissionista di Al-Qaeda» e che sia ISIL sia ANF sono inclusi nella «lista delle sanzioni Al-Qaeda», è possibile inserire nella lista anche singoli individui ed entità che forniscono supporto a tali gruppi¹¹.

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.

Il Consiglio, agendo sulla base del capitolo VII, dopo aver condannato il reclutamento dei combattenti stranieri la cui presenza aggrava il conflitto in Siria e contribuisce alla radicalizzazione dello stesso¹², domanda agli Stati membri di adottare le misure di carattere interno idonee a sopprimere il flusso e quindi l'arruolamento di *foreign terrorist fighters*¹³. Si richiede, inoltre, di perseguire costoro conformemente al diritto internazionale e di prevenire i movimenti di terroristi e di gruppi terroristici attraverso il controllo efficace delle frontiere, il sollecito scambio di informazioni e l'aumento della cooperazione tra le autorità competenti. La risoluzione contiene in gran parte obblighi già affermati in passato in relazione alla cooperazione in materia di terrorismo e che ora sono declinati in funzione degli spostamenti di stranieri verso il conflitto siriano-iracheno ai fini dell'arruolamento e del supporto dell'ISIL, dell'ANF e di alcune fazioni di Al-Qaeda.

¹⁰ S/RES/2170 (2014) (*Threats to international peace and security caused by terrorist acts*).

¹¹ V. par. 18 della risoluzione. Nel par. 19 viene deciso di inserire sei individui legati all'ISIS nelle lista sanzioni Al-Qaeda e sottoposti al regime della risoluzione 2161 (2014). Sulle problematiche legate all'adozione di sanzioni nei confronti di persone fisiche o giuridiche la letteratura è vastissima, si rinvia a CIAMPI, *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*, 2007, e a DI STASIO, *op. cit.*

¹² V. paragrafi 7-10 della risoluzione.

¹³ V. in relazione alla risoluzione 2170 le osservazioni di RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2014, 358.

È interessante notare come nella risoluzione 2170 (2014) manchi una definizione tanto di FTF, introdotta solo successivamente con la risoluzione 2178 (2014)¹⁴, quanto di terrorismo¹⁵.

Giova sottolineare che si tratta della prima volta in cui in una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, e più in generale in una fonte scritta di diritto internazionale, viene utilizzata l'espressione *foreign terrorist fighters*. Si può osservare al riguardo che il termine "*fighters*" non compare nei trattati di diritto internazionale umanitario ed è stato preferito a quello di "*combatants*", utilizzato nel Protocollo addizionale I alle Convenzioni di Ginevra del 1949¹⁶ per indicare «i membri delle forze armate di una parte in un conflitto» (internazionale) che hanno il diritto di partecipare direttamente alle ostilità¹⁷. Si deve ritenere che con questo vocabolo si sia inteso descrivere i membri di

¹⁴ S/RES/2178 (2014) (*Threats to international peace and security caused by terrorist acts*).

¹⁵ Tra le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza l'unica che tenta una definizione del terrorismo è la 1566 (2004) dell'8 ottobre 2004 in cui al par. 3 si afferma: «criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature». V. le osservazioni di NESI, *International terrorism, the law of war and the negotiation of a UN comprehensive convention*, in POCAR, PEDRAZZI, FRULLI (eds.), *War Crimes and the Conduct of Hostilities. Challenges to Adjudication and Investigation*, Cheltenham-Northampton, 2013, 251-252; V. anche NIGRO, *La definizione di terrorismo nel diritto internazionale*, Napoli, 2013.

¹⁶ Relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali dell'8 giugno 1977.

¹⁷ Non è oggetto di questa analisi la problematica sullo status dei "*fighters*" nei conflitti armati non-internazionali, quali si ritiene possono essere qualificati quelli attualmente in corso all'interno della Siria e in Iraq tra le forze governative e i vari gruppi armati (Stato islamico-ANF). V., per un inquadramento di ordine generale, BOTHE, *Direct Participation in Hostilities in Non-International Armed Conflict*, Second Expert Meeting on the Notion of Direct Participation in Hostilities, The Hague, 25/26 October 2004. SCHMITT, *The Status of Opposition Fighters in a Non-International Armed Conflict*, in WATKIN, NORRIS, *Non-International Armed Conflict in the Twenty-first Century*, International Law Studies, Vol. 88, 2012, Defense Dept., Navy, Naval War College, 119, sottolinea come nel corso di un conflitto armato non internazionale gli "*opposition fighters*" possono distinguersi in due categorie: membri di un gruppo armato organizzato (sia forze armate dissidenti che gruppi organizzati e armati) e civili partecipanti direttamente nelle ostilità. V. anche SCHMITT, GARRWAY, DINSTEN, *The Manual on the Law of Non-International Armed Conflict With Commentary*, International Institute of Humanitarian Law, 2006, 4 ss., che utilizzano una nozione più ampia comprendente i «*members of armed forces and dissident armed forces or other organized armed groups, or taking (direct) part in hostilities*».

gruppi armati organizzati che combattono contro il governo di uno Stato in un conflitto armato non-internazionale e che in quanto *foreign* non sono cittadini di quello Stato.

A sua volta l'espressione "*terrorist*" ha un forte valore simbolico e serve a sottolineare il fatto che i combattenti stranieri fanno parte di gruppi che, violando il principio di distinzione¹⁸, attaccano civili¹⁹ o compiono atti che in tempo di pace potrebbero essere definiti di terrorismo e che nel corso di un conflitto armato non-internazionale costituiscono crimini di guerra²⁰. Come è noto, il Comitato Internazionale della Croce Rossa ritiene che nel corso dei conflitti armati non vi sia ragione di descrivere gli atti di violenza intenzionali nei confronti dei civili o obiettivi civili come terroristici, in quanto essi costituiscono già dei crimini di guerra²¹. Secondo un differente indirizzo della giurisprudenza di alcuni tribunali internazionali si sarebbe formata una norma consuetudinaria che proibisce il terrorismo nei conflitti armati (*crime of terror*)²².

3. *L'azione del Global Counterterrorism Forum (GCTF): la Foreign Terrorist Fighters Initiative, il Working Group sui Foreign Terrorist Fighters e il Hague-Marrakech Memorandum «on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon».* - Per introdurre l'analisi della risoluzione 2178 pare opportuno illustrare in via preliminare il lavoro svolto a partire dal settembre

¹⁸ Il principio di distinzione è considerato uno dei cardini del diritto internazionale umanitario e si ritiene di natura consuetudinaria tanto nei conflitti armati internazionali, quanto in quelli non internazionali. V. la decisione della Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia nel caso *Prosecutor v. Tadić*, Case IT-94-1, 2 ottobre 1995, paragrafi 122 e 127.

¹⁹ Ad esempio uccidendo civili e persone che non partecipano alle ostilità o prendendo ostaggi.

²⁰ V., inoltre, BEQIRAJ, *Terror and terrorism in armed conflicts: Developments in international criminal law*, in POCAR, PEDRAZZI, FRULLI (eds.), *op. cit.*, 257, che analizza il contenuto e la portata della criminalizzazione degli atti di terrorismo commessi nei confronti dei civili nel corso di conflitti internazionali nella giurisprudenza del Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia e della Corte speciale per la Sierra Leone.

²¹ V. ICRC, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, in *IRRC*, 2007, 723; ID., *Prohibition of Terrorist Acts in International Humanitarian Law*, *ivi*, 1986, 200.

²² V. ICTY, *Prosecutor v. Galić, Indictment*, 26.3.1999, Case No. IT-98-29, Count 1 e *The Prosecutor v. Milosévić, Indictment of 18.12.2006*, Case No. IT-98-29/1-PT, e la *STL Appeal Chamber, Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging*, 16.3.2011. V. CASSESE, *The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law*, in *Jou. Int. Crim. Just.*, 2006, 933 e BEQIRAJ, *op. cit.*

2013 nell'ambito del *Global Counterterrorism Forum* (GCTF). Questo nasce ufficialmente a New York il 22 settembre 2011 nel contesto di una riunione dei ministri degli esteri di una trentina di Stati sotto la presidenza del Ministro degli esteri turco e del Segretario di Stato degli Stati Uniti d'America²³. In quell'occasione vennero formulati in una dichiarazione politica una serie di principi, in base ai quali i membri si impegnavano al rafforzamento della cooperazione internazionale antiterrorismo a carattere civile²⁴.

In particolare, nella dichiarazione si sottolineava la necessità di sostenere «il ruolo centrale delle Nazioni Unite e l'importanza di un'attuazione piena, completa e equilibrata della strategia globale antiterrorismo delle Nazioni Unite e il quadro antiterrorismo delle Nazioni Unite in senso più ampio» e di sviluppare «un rapporto stretto e sinergico con il sistema delle Nazioni Unite» per consentire che l'azione del GCTF rifletta e rafforzi la strategia anti-terrorismo globale delle Nazioni Unite. In questo senso, i membri fondatori si impegnavano a rafforzare il dialogo tra i funzionari nazionali antiterrorismo²⁵. Viene, infine, ricordato in numerosi documenti del GCTF che esso mira a facilitare l'attuazione della Strategia antiterrorismo delle Nazioni Unite²⁶ e a consolidare le altre iniziative di carattere multilaterale in materia.

Appare interessante notare che tra i partecipanti a questo consesso figurano tutti i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e un gruppo di Stati particolarmente impegnati nella lotta al terrorismo o sul cui territorio si sono verificati gravi episodi di terrorismo. Anche l'Unione Europea, che si affianca a sette dei suoi Stati membri, è parte del forum. L'azione del GCTF si svolge attraverso un Comitato di coordinamento a livello strategico e alcuni gruppi di lavoro²⁷.

²³ Sono membri fondatori del GCTF: Algeria, Arabia Saudita, Australia, Canada, Cina, Colombia, Danimarca, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Francia, Germania, India, Indonesia, Italia, Giappone, Giordania, Marocco, Olanda, Nuova Zelanda, Nigeria, Pakistan, Qatar, Regno Unito, Russia, Spagna, Stati Uniti, Sudafrica, Svizzera, Turchia e Unione Europea. Le Nazioni Unite partecipano ai lavori del GCTF.

²⁴ V. il sito web www.thegctf.org.

²⁵ V. la Dichiarazione politica del 22 settembre 2011 citata nella nota precedente.

²⁶ Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dell'8 settembre 2006 (A/RES/60/288), e il Riesame della Strategia adottata con risoluzione dell'Assemblea Generale del 13 giugno 2014 (A/RES/68/276).

²⁷ Quattro gruppi di lavoro sono a carattere tematico e riguardano: il contrasto all'estremismo violento (presieduto da Emirati Arabi Uniti e Regno Unito), la giustizia penale e lo stato di diritto (*rule of law*) (presieduto da Egitto e Stati Uniti), la detenzione e reinserimento (presieduto da Australia e Indonesia), i combattenti stranieri (presieduto da Marocco e Paesi Bassi). Inoltre, due gruppi di lavoro a carattere regionale si occupano del

A partire dal settembre 2013 nell'ambito del GCTF si sono svolti diversi incontri della *Foreign Terrorist Fighters (FTF) Initiative* finalizzati a condividere le pratiche più efficaci per garantire l'effettiva applicazione della legge, il buon funzionamento della giustizia, la condivisione di informazioni, i controlli alle frontiere e il contrasto all'estremismo violento²⁸. Il 22 settembre 2014, al sesto incontro del Comitato di coordinamento del GCTF tenutosi a New York, veniva istituito un gruppo di lavoro, co-presieduto dal Marocco e Paesi Bassi, incaricato di occuparsi specificamente del fenomeno dei *Foreign Terrorist Fighters*²⁹. Il 23 settembre 2014, nel corso del *GCTF Ministerial plenary meeting*, veniva adottato il *Hague-Marrakech Memorandum «on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon»* nel contesto della *FTF Initiative*. Il documento appare particolarmente significativo ai fini dell'analisi della risoluzione del Consiglio di Sicurezza 2178 (2014) adottata il seguente 24 settembre 2014.

Il *Memorandum* illustra le prassi più affermate per fronteggiare il fenomeno FTF, divise in quattro capitoli: il primo relativo all'identificazione e all'intervento nei confronti della radicalizzazione dell'estremismo violento³⁰; 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.

In relazione all'utilizzo della qualificazione dei combattenti stranieri come "*terrorists*" il documento sottolinea che il *Memorandum*, così come la *GCTF FTF Initiative* più in generale, non possono essere ritenuti significativi ai fini della dichiarazione circa lo *status* giuridico di FTF in base al diritto nazionale o internazionale e, in particolare,

tema della costruzione delle capacità (*capacity building*) nella Regione del Corno d'Africa (presieduto da Unione Europea e Turchia), e del Sahel (presieduto da Algeria e Canada).

²⁸ V. gli incontri del 19-20 febbraio 2014 all'Aja, nel quale sono state identificate le principali problematiche dagli esperti, del 14-15 maggio a Marrakech, nel quale si è posta l'attenzione sul ruolo dell'autorità giudiziarie e degli organismi di polizia, e della condivisione delle informazioni, e del 16-17 giugno ad Abu Dhabi, sulla lotta violenta estremismo (CVE). I sommari delle riunioni sono pubblicati in www.thegctf.org.

²⁹ La prima riunione del *FTF Working Group* si è tenuta il 15-16 dicembre 2014 a Marrakech e ha avuto ad oggetto l'attuazione dell'*Hague-Marrakech Memorandum*.

³⁰ Il *CVE (Countering Violent Extremism)* è un aspetto particolarmente sottolineato in quasi tutti i documenti che si occupano del tema dei FTF e che è ben presente anche nel documento di riflessione di cui alla nota 33.

alla disciplina dei diritti umani, del diritto umanitario e del diritto dei rifugiati³¹.

4. *La risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 2178 (2014) sui Foreign Terrorist Fighters.*- Il giorno seguente all'adozione dell'*Hague-Marrakech Memorandum* del GCTF, il Consiglio di Sicurezza sotto la presidenza del Presidente degli Stati Uniti d'America e in presenza del Segretario Generale delle Nazioni Unite e di numerosi capi di Stato e di governo e di rappresentanti a livello ministeriale adottò all'unanimità la risoluzione 2178 specificatamente dedicata ai FTF e sponsorizzata da più della metà degli Stati membri delle Nazioni Unite³². La risoluzione interveniva successivamente alla diffusione alcune settimane prima di un documento di riflessione elaborato dagli Stati Uniti d'America³³.

Come sottolineato più volte, la motivazione principale dell'intervento del Consiglio di Sicurezza risiedeva nell'«*unprecedented flow of fighters and facilitation networks fuelling multiple conflicts worldwide*»³⁴. Il significato politico di una riunione ad alto livello del Consiglio di Sicurezza trova riscontro nel testo della risoluzione, che merita particolare attenzione in relazione a diversi profili.

Come già evidenziato, il Consiglio colma la lacuna rappresentata dall'assenza della definizione di “combattenti terroristi stranieri” affermando che si tratta di «individui che viaggiano da uno Stato diverso da quello di residenza o di cui sono cittadini con il fine di commettere o pianificare o preparare o partecipare ad atti terroristici o che forniscono o che ricevono un addestramento a fini terroristici, anche in connessione con conflitti armati»³⁵.

³¹ V. nota 1 del *Memorandum*. La partecipazione dei combattenti stranieri nei conflitti armati solleva delicati problemi di diritto internazionale umanitario. Sul problema si rinvia a *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing No. 7, cit., 15 ss. e 23 ss.

³² V. Security Council Meeting Records S/PV.7272.

³³ Il 3 settembre 2014 il Rappresentante permanente degli Stati Uniti d'America inviava al Segretario Generale delle Nazioni Unite una lettera (UN Doc. S/2014/648) contenente un documento di riflessione sui FTF in vista della successiva riunione del Consiglio di Sicurezza a livello di Capi di governo che si sarebbe tenuta il 24 settembre. Nel documento si sottolineava la necessità del rafforzamento del quadro esistente in materia di anti-terrorismo e in particolare della risoluzione 1373 (2011). Inoltre si evidenziava la necessità di espandere e di chiarire meglio gli obblighi esistenti in relazione al fenomeno dei FTF e di una maggiore cooperazione. Veniva anche rimarcata la necessità dell'utilizzo di altri strumenti, oltre quelli classici della sicurezza, per arginare l'estremismo violento.

³⁴ V. la lettera cit. nella nota precedente e il verbale della riunione del Consiglio cit. in nota 3.

³⁵ V. la parte preambolare della risoluzione e i paragrafi 5-6. La traduzione è nostra.

Si tratta evidentemente di una nozione ampia, nella quale ricadono tutti coloro che in qualche modo si spostano verso Stati terzi con finalità di terrorismo. Un comportamento questo già contemplato indirettamente nel primo pilastro della Strategia antiterrorismo delle Nazioni Unite, con riferimento alle misure volte a contrastare i fattori che contribuiscono al terrorismo³⁶.

L'obiettivo dichiarato in fase di preparazione della risoluzione era quello di espandere il quadro normativo antiterrorismo imponendo agli Stati membri di rispondere alla specifica minaccia dei FTF. La risoluzione 2178, così come la 2170, è stata adottata sulla base del capitolo VII della Carta e prevede obblighi specifici per gli Stati in ordine alla prevenzione del fenomeno dei FTF. Essa si inserisce in un contesto particolarmente ricco di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza. Oltre alla già citata 2170 (2014) si possono annoverare la 2161 (2014), con la quale sono state rinnovate le misure relative agli individui ed entità associati ad Al Qaeda ed è stato esteso il mandato dell'Ufficio dell'*Ombudsperson* e dell'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team* ("Monitoring Team") che affianca il Comitato sanzioni Al-Qaeda 1267/1989 per trenta mesi, e la risoluzione 2133 (2014) relativa al pagamento di riscatti ai rapitori-terroristi.

Se nel paragrafo relativo ai FTF contenuto nella risoluzione 2170 il Consiglio di Sicurezza invitava ed esortava gli Stati ad agire per arginare il fenomeno, ribadendo gli obblighi precedenti in materia di antiterrorismo, nella risoluzione 2178 il tono del Consiglio è perentorio. Sotto questo aspetto la risoluzione ricalca l'approccio della nota risoluzione 1373 (2001) adottata il 28 settembre 2001 sulla lotta al finanziamento del terrorismo³⁷.

Il Consiglio condanna l'estremismo violento che può essere favorevole al terrorismo e ribadisce che gli Stati dovranno impedire la circolazione dei terroristi con controlli efficaci³⁸. A tale riguardo il Consiglio sollecita gli Stati membri ad intensificare e accelerare lo scambio di informazioni operative riguardanti azioni o movimenti di terroristi o reti terroristiche. Il Consiglio invita, inoltre, gli Stati a cooperare impedendo la radicalizzazione del terrorismo e il reclutamento, interrompendo e prevenendo il sostegno finanziario ai combat-

³⁶ V. *supra*, nota 26.

³⁷ V. anche la risoluzione 1540 (2004).

³⁸ Il Consiglio nel preambolo della risoluzione sottolinea l'impegno di Interpol per affrontare il problema attraverso la condivisione di informazioni, di database, e di procedure per tenere traccia di documenti di identità o di viaggio falsi o rubati.

tenti terroristi stranieri e sviluppando strategie di riabilitazione e di reinserimento. In questo senso il Consiglio, sul presupposto che la guerra civile costituisca una minaccia contro la pace e la sicurezza internazionale, detta regole che riguardano i conflitti armati non internazionali e che possono riguardare «tanto lo *ius ad bellum* (ad. es. l'arruolamento di combattenti stranieri) che lo *ius in bello* (ad. es. metodi di combattimento terroristici)»³⁹.

Si legge, in particolare, nel par. 8 della risoluzione che gli Stati dovranno impedire l'ingresso o il transito nel loro territorio di qualsiasi individuo del quale lo Stato disponga di informazioni attendibili dalle quali appaiano fondati motivi di ritenere che abbia il fine di partecipare ad atti di cui al par. 6⁴⁰. In quest'ultimo paragrafo, dopo aver ricordato gli obblighi contenuti nella risoluzione 1373 (2001), il Consiglio decide che tutti gli Stati debbano garantire che le loro disposizioni legislative e regolamentari nazionali stabiliscano reati gravi sufficienti per consentire di perseguire e sanzionare in modo debitamente proporzionato alla gravità del reato tre gruppi di comportamenti: a) in primo luogo, quello dei combattenti stranieri che viaggiano per compiere, pianificare, preparare o partecipare ad atti terroristici o al fine di ricevere o fornire addestramento con finalità di terrorismo; b) inoltre, la fornitura o la raccolta di fondi per finanziare i viaggi dei combattenti stranieri di cui al punto a); c) infine, l'organizzazione di detti viaggi⁴¹.

³⁹ V. le osservazioni di RONZITTI, *op. cit.*, 358-359 in relazione alla risoluzione 2170, ma applicabili *mutatis mutandis* alla 2178.

⁴⁰ È interessante osservare che il Consiglio sottolinea nel par. 8 che nessuna disposizione ivi contenuta «obbliga alcuno Stato a negare l'ingresso o a richiedere la partenza dai suoi territori dei propri cittadini o residenti permanenti». Inoltre si afferma nel preambolo che gli Stati assicureranno che lo *status* di rifugiato non sia oggetto di abuso da parte degli autori, organizzatori o favoreggiatori di atti terroristici inclusi i FTF.

⁴¹ Per esigenze di chiarezza si riporta il par. 6 della risoluzione che dispone che il Consiglio di Sicurezza «recalls its decision, in resolution 1373 (2001), that all Member States shall ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice, decides that all States shall ensure that their domestic laws and regulations establish serious criminal offenses sufficient to provide the ability to prosecute and to penalize in a manner duly reflecting the seriousness of the offense: (a) their nationals who travel or attempt to travel to a State other than their States of residence or nationality, and other individuals who travel or attempt to travel from their territories to a State other than their States of residence or nationality, for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts, or the providing or receiving of terrorist training; (b) the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to finance the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or

Si tratta evidentemente di un obbligo di criminalizzazione a carico degli Stati membri. Pertanto, con questa risoluzione si pone, da un lato, nuovamente il problema delle funzioni del Consiglio di Sicurezza quale organo legislativo in materia di penale nel settore del terrorismo⁴² e, dall'altro, il problema dell'imposizione di un obbligo di tutela penale da parte degli Stati in assenza di una definizione chiara di terrorismo⁴³.

La risoluzione dispone, inoltre, che i FTF e coloro che finanziano o facilitano il loro viaggio e le loro attività possono essere inclusi nella Lista Sanzioni Al-Qaeda gestite dal Comitato istituito ai sensi delle risoluzioni 1267 (1999) e 1989 (2011) e che possono applicarsi le sanzioni contenute nel par. 1 della risoluzione 2161 (2014). Pertanto, il Consiglio invita gli Stati a proporre i nomi dei presunti *foreign fighters* per una possibile designazione⁴⁴.

Si può osservare che se, come evidenziato, nel *Memorandum* dell'Aja e di Marrakech, il GCTF era stato più prudente nell'entrare sulla questione dello *status* dei FTF, la risoluzione del Consiglio di Sicurezza sottolinea invece che l'attività dei combattenti stranieri può anche svolgersi in «connessione con conflitti armati». Il Consiglio sembra entrare così sulla delicata questione relativa al terrorismo in tempo di guerra.

Il Consiglio evidenzia, infine, l'aumento dell'uso di tecnologie di comunicazione da parte di terroristi e dei loro sostenitori anche con il fine di agevolare il finanziamento e le attività di viaggio finalizzate al terrorismo⁴⁵.

A conclusione della disamina della risoluzione 2178 può osservarsi che i lavori degli Stati nell'ambito del *forum* "selezionato" del

nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training; and, (c) the wilful organization, or other facilitation, including acts of recruitment, by their nationals or in their territories, of the travel of individuals who travel to a State other than their States of residence or nationality for the purpose of the perpetration, planning, or preparation of, or participation in, terrorist acts or the providing or receiving of terrorist training».

⁴² La letteratura sul Consiglio di sicurezza in qualità di "legislatore" è vastissima, v. per tutti TREVES, *International law: achievements and challenges*, Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional 2006, 2010, 124 ss.; CONDORELLI, *Le pouvoir législative du Conseil de Sécurité des Nations Unies vu à la 'Loupe Salmon'*, in *Droit du pouvoir, pouvoir du droit, Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, 2007, 1229 ss.; TALMON, *The Security Council as World Legislature*, in *AJIL*, vol. 99, 2005, 175 ss.

⁴³ V. *supra*, par. 2 e nota 15.

⁴⁴ V. par. 20 della risoluzione. Il Consiglio aveva già espresso la disponibilità a considerare l'inclusione nelle *blacklist* Al-Qaeda nel par. 7 della risoluzione 2170 (2014).

⁴⁵ Par. 7 della risoluzione (la traduzione è nostra).

GCTF hanno avuto un ruolo decisivo ai fini dell'azione del Consiglio di Sicurezza. Questo ha tenuto conto dell'attività svolta dal GCTF con la presenza delle Nazioni Unite in qualità di osservatore⁴⁶. Il GCTF viene peraltro già citato in altre risoluzioni, come ad esempio nell'altrettanto importante risoluzione 2161 (2014) del 17 giugno 2014, nella quale viene richiamato l'*Algiers Memorandum on Good Practices on Preventing and Denying the Benefits of Kidnapping for Ransom by Terrorists* in relazione alla questione della gestione dei rapimenti da parte di gruppi terroristici⁴⁷ o la recente 2195 (2014) del 19 dicembre 2014, nella quale viene nuovamente richiamato il lavoro di elaborazione delle *Good Practices* per affrontare il fenomeno dei FTF.

5. *L'attuazione delle risoluzioni 2170 e 2178 (2014).*- L'azione volta all'attuazione delle risoluzioni si è articolata su più livelli da parte degli organi delle Nazioni Unite e degli organi che si occupano specificamente di terrorismo e delle problematiche connesse⁴⁸. Sul piano finanziario particolarmente importante è stato il ruolo delle raccomandazioni del febbraio 2015 del *Financial Action Task Force* (FATF)⁴⁹ a supporto dell'attuazione delle risoluzioni 2170 (2014) e 2178 (2014)⁵⁰. Inoltre, il 26 marzo 2015 lo *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) ha lanciato una nuova iniziativa (2015-2019) per aumentare le risposte della giustizia al fenomeno ed assistere gli Stati nell'attività di elaborazione delle norme penali per rafforzare il contrasto al fenomeno dei FTF. In particolare, lo scopo dell'iniziativa è quello di rafforzare e sviluppare le capacità degli

⁴⁶ Nel preambolo della risoluzione il Consiglio espressamente ringrazia il GCTF per l'elaborazione delle *good practices* in materia di *foreign terrorist fighters*.

⁴⁷ V. il sito web www.thegctf.org.

⁴⁸ In particolar modo ci si riferisce al *Counter-Terrorism Committee*, al *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED), al *Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF) e allo *United Nations Centre for Counter-Terrorism* (UNCCT).

⁴⁹ La FATF è un organizzazione intergovernativa creata nel 1989 con l'obiettivo di definire delle norme e promuoverne l'effettiva attuazione per la lotta contro il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo e altre minacce correlate per l'integrità del sistema finanziario internazionale. Si tratta di un *forum* che sviluppa *standard* internazionali per la lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa. V. il rapporto *Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)*, in www.fatf-gafi.org, February 2015, e i numerosi riferimenti ai meccanismi di finanziamento dei FTF.

⁵⁰ S/PRST/2014/23 - *Statement by the President of the Security Council*.

apparati giudiziari e più in generale l'attività investigativa e giudiziaria nel settore⁵¹.

Il ruolo più significativo ha continuato a svolgerlo il Consiglio di Sicurezza, che nel novembre 2014 si è riunito per un dibattito sugli sforzi globali contro il terrorismo e l'estremismo violento e sull'attuazione delle risoluzioni 2170 e 2178⁵². Successivamente, come richiesto dal par. 23 della risoluzione 2178, nei mesi di marzo/maggio 2015 l'*Analytical Support and Sanctions Monitoring Team*, in cooperazione con gli altri organi delle Nazioni Unite che si occupano di antiterrorismo, ha presentato un rapporto al Comitato 1267 (1999) e 1989 (2011) sulla minaccia rappresentata dai *foreign terrorist*. Nel rapporto viene effettuata una valutazione globale della minaccia rappresentata dai *FTF* e dai loro facilitatori sotto diversi profili: le regioni più colpite, la tendenza alla radicalizzazione, la facilitazione, il reclutamento, la demografia e il finanziamento. Vengono, infine, fornite raccomandazioni per le azioni che possono essere intraprese per migliorare la risposta a questa minaccia⁵³.

Nel rapporto emerge da un lato l'aumento significativo dei *FTF* nel corso dell'ultimo anno. Si è passati dalle 13.000-15.000 unità a 25.000⁵⁴ provenienti da circa 100 Stati. Il tasso di crescita è elevatissimo rispetto al passato e anche se la maggioranza di essi si recano in Siria e Iraq, viene evidenziato il problema significativo dell'afflusso di *FTF* in Libia. Dall'altro viene sottolineato ancora che gli ingredienti fondamentali per rispondere alle sfide lanciate dal fenomeno dei *FTF* sono lo scambio informativo, l'intervento effettivo (un quadro giuridico e l'attuazione concreta delle regole sul controllo dei *FTF*) e soprattutto la lotta contro l'estremismo violento.

⁵¹ In particolare per risolvere i problemi legati alla raccolta di informazioni come mezzo di prova, quelli relativi alla lotta al finanziamento del terrorismo e alla protezione dei testimoni e, infine, per adoperare tecniche speciali di indagine relative a reati di terrorismo attraverso la rete Internet.

⁵² Si ricorda che con la risoluzione 2199 (2015) del 12 febbraio 2015 il Consiglio, agendo sulla base del capitolo VII della Carta, ha condannato qualunque attività commerciale con ISIL, ANF e gruppi Al Qaeda e, in particolare, il commercio di petrolio e di prodotti petroliferi, raffinerie materiale connesso e sottolineato l'obbligo degli Stati di non consentire simili commerci che hanno lo scopo di finanziare tali gruppi e le loro attività di stampo terroristico.

⁵³ V. UN Doc. S/2015/358, Analytical Support and Sanctions Monitoring Team, *Analysis and recommendations with regard to the global threat from foreign terrorist fighters*.

⁵⁴ Può osservarsi che i numeri indicati dal *Monitoring Team* riguardano il fenomeno nel suo complesso comprendente oltre alla Siria e all'Iraq, l'Afghanistan, lo Yemen, la Libia, il Pakistan e la Somalia. V. par. 15 del rapporto.

5.1. *L'Unione Europea e la risoluzione 2178.*- L'antiterrorismo è in primo luogo una questione che ricade nell'ambito di competenza degli Stati membri⁵⁵ trattandosi del mantenimento dell'ordine pubblico o, in taluni casi, della tutela della sicurezza nazionale⁵⁶. L'azione dell'UE è svolta per coordinare la dimensione esterna dell'antiterrorismo e, in particolare, l'attuazione delle risoluzioni delle Nazioni Unite in materia. L'UE ha adottato la Strategia Antiterrorismo nel 2005 basata su quattro pilastri – prevenzione, protezione, perseguimento e risposta – con l'obiettivo di rafforzare le capacità nazionali, facilitare la cooperazione europea, sviluppare le capacità di comprensione e di reazione al terrorismo attraverso la collaborazione con le Nazioni Unite, altri enti e organizzazioni internazionali (G8, OSCE, Consiglio d'Europa) o Stati terzi⁵⁷. Inoltre l'Unione ha adottato una Strategia volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo⁵⁸. Già a partire dal febbraio-marzo 2013 l'UE ha affrontato il tema dei *foreign fighters* attraverso riunioni del Comitato politico e di sicurezza (COPS), del Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) e del Consiglio.

Il Coordinatore antiterrorismo (CTC), in stretto rapporto con il Servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione, ha presentato una serie di rapporti e 22 misure per la migliore comprensione del fenomeno, per impedire la radicalizzazione e l'estremismo, condividere le informazioni in maniera più efficace (anche con i Paesi terzi interessati), scoraggiare, individuare e contrastare gli spostamenti so-

⁵⁵ Si tratta di competenze statali permanentemente riservate. L'espressione è di GAJA, ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, 12 ss., i quali sottolineano che «[t]ali disposizioni, che tendono a preservare un minimo di poteri agli Stati membri, sembrano avere, in realtà, una funzione di carattere essenzialmente politico, in quanto esprimono un atteggiamento di cautela da parte degli Stati membri nei confronti di ulteriori sviluppi del processo di integrazione».

⁵⁶ In base al par. 2 dell'art. 4 TUE: «L'Unione rispetta [...] le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

⁵⁷ 14469/4/05 REV 4.

⁵⁸ La Strategia è stata aggiornata nel 2008 e nel 2014. Già nel corso della riunione del giugno 2103 del Consiglio GAI si era richiesto un aggiornamento della Strategia UE per combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo per far fronte al fenomeno dei “lupi solitari” e dei FTF e dell'utilizzo di Internet e dei *social media* ai fini del proselitismo (v. nota seguente). Il 1° luglio 2015 Europol ha lanciato la *European Union Internet Referral Unit* (EU IRU) con l'obiettivo di combattere la propaganda dei gruppi terroristici e le attività dell'estremismo violento condotte attraverso la rete. Inoltre, nel 2011 la Commissione ha creato la *Radicalisation Awareness Network* (RAN) con il compito di prevenire l'estremismo violento e le attività di terrorismo.

spetti, nonché indagare e perseguire i combattenti stranieri. Queste misure sono state fatte proprie dal Consiglio giustizia e affari interni (GAI) nella riunione del 6-7 giugno 2013⁵⁹. Nelle Conclusioni del 30 agosto 2014⁶⁰ il Consiglio europeo sottolineava la necessità di un'azione decisa per arginare il flusso di combattenti stranieri attraverso l'attuazione rapida delle misure decise nel giugno 2013. Il 9 e 10 ottobre del 2014 il Consiglio GAI decideva ulteriori misure in relazione ai FTF e in particolare il rafforzamento dei controlli alle frontiere sulla base della quadro giuridico esistente⁶¹ e migliorare lo scambio di informazioni rafforzando il ruolo di Europol e di Eurojust. Nel dicembre 2014 il Consiglio GAI adottava, inoltre, gli orientamenti per la strategia riveduta dell'UE volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle fila del terrorismo.

Una delle questioni più delicate è stata quella relativa alla necessità di un'attuazione collettiva da parte dell'Unione della risoluzione 2178. Il timore era quello di una disomogeneità nell'attuazione degli obblighi scaturenti dalla risoluzione del Consiglio. In questo senso ci si è chiesti se fosse necessario l'aggiornamento della decisione quadro del 2002 sulla lotta contro il terrorismo⁶². La decisione, come è noto, è la base della politica antiterrorismo UE e ha come obiettivo l'elaborazione di un quadro giuridico e di una definizione comune di terrorismo⁶³. Così come è avvenuto nel 2008 con l'aggiornamento della decisione al fine di tener conto dell'utilizzo sempre più massiccio della rete Internet per mobilitare reti terroristiche e singoli individui, si chiedeva un emendamento tale da attuare più puntualmente la risoluzione 2178 e offrire un quadro comune che ribadisca la necessità di criminalizzare il comportamento di chi si reca all'estero per finalità

⁵⁹ V. il sito web www.consilium.europa.eu.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ V. anche il documento del 10 ottobre 2014 del CTC, 14188/14 su una risposta efficace della giustizia penale al fenomeno dei *foreign fighters*.

⁶² Decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI, in *GUCE* L 164 del 22 giugno 2002, modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI del 28 novembre 2008, in *GUUE* L 330 del 9 dicembre 2008. Questo aggiornamento è stato motivato dall'utilizzo sempre più massiccio della rete internet per mobilitare reti terroristiche e singoli individui. Altro strumento nella lotta al terrorismo è la decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, in *GUCE* L 190 del 18 luglio 2002. Inoltre, l'UE adotta regolamenti e decisioni sulla base dell'art. 215 TFUE per l'attuazione delle misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche adottate dai Comitati sanzioni delle Nazioni Unite per contrastare il finanziamento del terrorismo.

⁶³ L'art. 1 della decisione definisce cosa debba intendersi per «reati terroristici».

di terrorismo⁶⁴. Nel febbraio 2015 il Parlamento Europeo ha sottolineato la necessità «di armonizzare in tutta l'UE la qualificazione penale dei reati connessi ai combattenti stranieri per creare un quadro giuridico e di facilitare la cooperazione transfrontaliera, onde evitare lacune dell'azione penale e far fronte alle difficoltà pratiche e giuridiche nella raccolta e ammissibilità delle prove nei casi di terrorismo, aggiornando la decisione quadro 2008/919/GAI»⁶⁵.

Gli Stati membri si sono mostrati per il momento restii a una tale modifica e hanno preferito insistere su una attuazione più rapida a livello nazionale sottolineando l'urgenza di dare attuazione alla risoluzione 2178⁶⁶.

Occorre, inoltre, segnalare che è tuttora in corso un vero e proprio braccio di ferro tra Parlamento Europeo e Consiglio in relazione alla proposta di direttiva relativa al registro di prenotazione per la raccolta sistematica, l'uso e la conservazione dei dati sui passeggeri dei voli internazionali (*passenger name record* - PNR)⁶⁷.

A conclusione di questa breve sintesi delle questioni emerse a livello UE, si può evidenziare che l'espressione "*terrorist*" non compare con grande frequenza ai diversi livelli dagli organi comunitari. Il tema è sì legato al fenomeno del terrorismo, ma si preferisce non utilizzare l'espressione "*foreign terrorist fighters*", probabilmente per sottolineare che il fenomeno del terrorismo può certo entrare in gioco rispetto alle azioni dei combattenti stranieri, ma che questo non è una conclusione affatto scontata.

⁶⁴ La necessità di queste misure è stata ribadita all'indomani degli attacchi terroristici di Parigi nella dichiarazione informale di Riga del Consiglio GAI il 29 e 30 gennaio 2015, e successivamente in quella dei Capi di Stato e di Governo del 12 febbraio 2015.

⁶⁵ Così si legge nel punto 26 della risoluzione del Parlamento europeo dell'11 febbraio 2015 – 2015/2530(RSP) –, sulle misure antiterrorismo.

⁶⁶ Non bisogna, peraltro, dimenticare che a partire dal 2013 su iniziativa del Belgio e della Francia e al di fuori del quadro UE, i ministri degli interni di un gruppo più ristretto di Stati ("Gruppo dei 9") hanno adottato misure autonome di coordinamento per facilitare la cooperazione in questo settore (v. www.consilium.europa.eu).

⁶⁷ Il Comitato Libertà civili del Parlamento europeo (LIBE) ha respinto la proposta sull'utilizzo del PNR a livello dell'UE nell'aprile 2013 a causa della preoccupazioni legate alla violazione dei dati personali. È tuttora in corso un dibattito tra Parlamento e Commissione su una nuova proposta di direttiva PNR. Sul tema v. le osservazioni critiche di BIGO, BROUWER, CARRERA, GUILD, GUITTET, JEANDESBOZ, RAGAZZI, SCHERRER, *The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 81, February 2015 www.ceps.eu.

5.2 *Il Consiglio d'Europa e i Foreign Terrorist Fighters.*- Passando ora al contesto dell'azione del quadro allargato del Consiglio d'Europa in relazione all'attuazione della risoluzione 2178, gli esperti riuniti a livello di CODEXTER⁶⁸ hanno focalizzato la loro attenzione sul problema della radicalizzazione, dei FTF e sull'addestramento con l'obiettivo del terrorismo compreso l'utilizzo della rete internet a questi fini. Il 21 gennaio 2015 il Comitato dei Ministri ha costituito un Comitato sui FTF e problematiche connesse (*Committee on Foreign Terrorist Fighters and Related Issues*, COD-CTE) con il fine di preparare un progetto di protocollo aggiuntivo che integra la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo di (CETS n. 196)⁶⁹.

A seguito dei lavori del COD-CTE, il 19 maggio 2015 il Comitato dei Ministri ha adottato un Protocollo addizionale a detta Convenzione sui *foreign terrorist fighters*⁷⁰. Obiettivo del Protocollo è quello di integrare le disposizioni della Convenzione in questione attraverso la criminalizzazione degli atti di cui agli articoli da 2 a 6⁷¹, rafforzando in tal modo gli sforzi delle parti nella prevenzione del terrorismo⁷².

Giova, infine, segnalare che nel contesto dell'Unione Europea il 1° aprile 2015 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare i negoziati in merito all'indicato Protocollo addizionale e il 15 giugno 2015 è stata presentata una proposta di decisione del Consiglio (UE) relativa alla firma, a nome dell'Unione Europea, di detto Protocollo.

⁶⁸ Istituito nel 2003 dal Comitato dei Ministri per coordinare l'azione del Consiglio d'Europa contro il terrorismo, ha elaborato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo e una serie di importanti strumenti di *soft law*. Il mandato per il 2014-2015 di questo Comitato è pubblicato in www.coe.int.

⁶⁹ Il Comitato agisce opera sotto l'autorità del CODEXTER.

⁷⁰ Convenzione del 16 maggio 2005, entrata in vigore il 1° giugno 2007 (conventions.coe.int). Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione sono 32 (l'Italia non l'ha ratificata).

⁷¹ La rubrica degli articoli è la seguente: *la partecipazione a una associazione o di un gruppo per finalità di terrorismo* (art. 2); *la formazione a fini terroristici* (art. 3); *il viaggio all'estero per finalità di terrorismo* (art. 4); *il finanziamento dei viaggi all'estero per finalità di terrorismo* (art. 5); *l'organizzazione o la facilitazione dei viaggi all'estero per finalità di terrorismo* (art. 6).

⁷² I primi commenti relativi al Protocollo addizionale sottolineano alcuni problemi in relazione alla nozione di terrorismo nel corso dei conflitti armati e ai problemi derivanti dall'attuazione della risoluzione 2178. V. SCHEININ, *The Council of Europe's Draft Protocol on Foreign Terrorist Fighters is Fundamentally Flawed*, in justsecurity.org, il quale ritiene che la risoluzione 2178 caratterizzata da un «*exceptionally low legal rigor*».

5.3 *L'attuazione della risoluzione 2178 in Italia.*- Il nostro legislatore ha dato attuazione alla risoluzione 2178 con il d.l. 7/2015 del 18 febbraio 2015 (convertito con legge 17 aprile 2015, n. 43)⁷³ all'indomani degli attentati terroristici di Parigi alla sede del giornale Charlie Hebdo del 7 gennaio 2015. Le nuove misure adottate dall'Italia si inseriscono nell'ampio e variegato quadro della normativa penale in materia di terrorismo sviluppatasi a partire dall'11 settembre 2001 e in seguito agli attentati di Londra del 2005⁷⁴.

Il d.l. 7/2015 introduce la nuova fattispecie di *Organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo*, che punisce con la reclusione da cinque a otto anni «chiunque organizza, finanzia o propaganda viaggi in territorio estero finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo» (art. 270-*quater*. 1). Il decreto modifica, inoltre, l'art. 270-*quinquies* relativo a delitto di *Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale*⁷⁵ e nell'ambito dell'art. 270-*quater* (*Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale*) estende la punibilità della persona arruolata fuori dai casi di cui all'art. 270-*bis*. In base alla riforma dell'art. 270-*quinquies* risulta ora punibile anche la persona che avendo acquisito, anche autonomamente, le istruzioni per il compimento degli atti di cui al primo periodo, pone in essere comportamenti univocamente finalizzati alla commissione di condotte con finalità di terrorismo⁷⁶. Si è intervenuti altresì con misure di contrasto al proselitismo via internet mediante la previsione di speciali aggravanti nel caso in cui i reati di terrorismo, l'istigazione e l'apologia del terrorismo siano commessi tramite strumenti informatici e telematici. Vengono infine introdotte nuove contravvenzioni

⁷³ In Gazzetta Ufficiale 20 aprile 2015, n. 91. Si osserva che la risoluzione n. 2178 (2014) è espressamente citata nel preambolo del d.l. 7/2015.

⁷⁴ Nel primo caso, in particolare, venne introdotto il reato di associazione finalizzata al terrorismo anche internazionale con l'art. 270-*bis* c.p., nel secondo il legislatore italiano è intervenuto con l'art. 270-*sexies* c.p., definendo le condotte di finalità di terrorismo e punendo le condotte sintomatiche e prodromiche dello stabile inserimento in sodalizi criminosi con finalità di terrorismo internazionale. Per un quadro, v. VIGANÒ, *La nozione di 'terrorismo' ai sensi del diritto penale*, in SALERNO (a cura di), *Sanzioni "individuali" del Consiglio di Sicurezza e garanzie processuali fondamentali*, Padova, 2010; ID., *Terrorismo, guerra e sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, 648; MASARONE, *Politica criminale e diritto penale nel contrasto al terrorismo internazionale. Tra normativa interna europea ed internazionale*, Napoli, 2013.

⁷⁵ V. WENIN, *L'addestramento per finalità di terrorismo alla luce delle novità introdotte dal D.L. 7/2015. Una riflessione comparata sulle tecniche di descrizione della fattispecie muovendo dalla sentenza del Bundesgerichtshof tedesco StR 243/13*, in www.penalectemporaneo.it, 3 aprile 2015.

⁷⁶ Potrebbero così cadere all'interno della fattispecie i c.d. lupi solitari.

in materia di *Detenzione abusiva di precursori di esplosivi* (art. 678-bis c.p.) e di *Omissioni in materia di precursori di esplosivi* (art. 679-bis c.p.), con rinvio alla disciplina del diritto dell'Unione Europea per la definizione di tali precursori⁷⁷.

Su un diverso fronte, il “decreto antiterrorismo” aggiunge al novero di soggetti sottoposti a misure di prevenzione, prevista dall'art. 4, co. 1, lett. d) del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. “Codice antimafia”)⁷⁸, coloro che, operando in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti (oltre che, a compiere reati con finalità di terrorismo anche internazionale) «a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270-sexies del codice penale». Viene attribuito al questore – oltre che al presidente del tribunale – il potere di disporre in via di urgenza il ritiro immediato del passaporto e di ogni altro documento valido ai fini dell'espatrio nei confronti di persona nei cui confronti sia stata proposta la sorveglianza speciale. A completamento dello strumentario preventivo, il nuovo art. 75-bis del “Codice antimafia” introduce la fattispecie delittuosa consistente nella «violazione delle misure imposte con provvedimenti d'urgenza» (violazione del divieto di espatrio)⁷⁹.

Posto che il codice penale italiano già prevedeva un ampio spettro di condotte punibili in conformità agli obblighi derivanti dalla normativa internazionale e comunitaria, il recente d.l. 7/2015 completa il quadro delle disposizioni applicabili al fenomeno dei combattenti stranieri mossi da finalità di terrorismo, anticipando ulteriormente la soglia di intervento penale⁸⁰. Punire attività preliminari agli atti di terrorismo è stato uno dei *leit motiv* della politica criminale di numerosi

⁷⁷ V. allegati I e II del regolamento (UE) n. 98/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, relativo all'immissione sul mercato e all'uso di precursori di esplosivi, in *GUUE* L 39 del 9 febbraio 2013.

⁷⁸ Alla base del decreto antiterrorismo vi è l'idea che il diritto penale da solo non è sufficiente, ma richiede anche l'uso di misure di prevenzione. «Si tratta di un intento sicuramente condivisibile, in quanto lo sviluppo di un “doppio binario” di misure preventive e sanzionatorie nei confronti del terrorismo, in conformità al modello già sperimentato per la lotta alla mafia [...]» (in questi termini BALSAMO, *Decreto antiterrorismo e riforma del sistema delle misure di prevenzione*, in www.penalecontemporaneo.it, 2 marzo 2015).

⁷⁹ Per le ulteriori misure introdotte si rinvia al testo del d.l. 7/2015.

⁸⁰ Per alcuni rilievi critici in relazione all'anticipazione della tutela penale e ai principi costituzionali di determinatezza e di offensività, v. CAVALIERE, *Considerazioni critiche intorno al d.l. antiterrorismo n. 7 del 18 febbraio 2015*, in www.penalecontemporaneo.it, 31 marzo 2015.

Stati, Italia inclusa, all'indomani dell'11 settembre 2001 e degli altri attentati che si sono verificati in Europa⁸¹. Il quadro normativo si è così fortemente riempito di fattispecie che incriminano condotte preparatorie rispetto alla commissione dei delitti di terrorismo⁸².

Senza volere qui affrontare il tema dei profili di costituzionalità delle norme appena esaminate, non si può fare a meno di sottolineare che nonostante le misure adottate diano, come dichiarato nello stesso d.l. 7/2015, attuazione alla risoluzione 2178 (2014), esse non potrebbero per ciò solo "sottrarsi" ad un eventuale scrutinio di costituzionalità per la violazione dei principi fondamentali di legalità, determinatezza ed offensività. Del resto, come è noto, il "tabù" dell'applicazione concreta della teoria dei controlimiti è stato recentemente infranto dalla Corte costituzionale con la sentenza 238 del 22 ottobre 2014⁸³.

L'analisi svolta conferma che le iniziative adottate a livello internazionale per arginare il fenomeno dei FTF hanno carattere emergenziale. La reazione della Comunità internazionale al fenomeno dei FTF mostra ancora una volta i pericoli connessi all'assenza di una definizione di "terrorismo", che lascia ampi margini di discrezionalità all'azione dei singoli Stati. Inoltre, la partecipazione dei FTF a un conflitto armato non internazionale unitamente al fenomeno del *blowback* evidenzia il problema della qualificazione delle azioni dei FTF in tempo di pace e in tempo di guerra.

⁸¹ BARBERINI, *Il giudice e il terrorista. Il diritto e le sfide del terrorismo globale*, Torino, 2008, 194.

⁸² V. adesso il nuovo art. 270-*quinquies* c.p. e le osservazioni di CAVALIERE, *op. cit.*

⁸³ La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni, firmata a New York il 2 dicembre 2004, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno) e dell'art. 1 della legge 17 agosto 1957, n. 848 (Esecuzione dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945), limitatamente all'esecuzione data all'art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, esclusivamente nella parte in cui obbliga il giudice italiano ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia (CIG) del 3 febbraio 2012, che gli impone di negare la propria giurisdizione in riferimento ad atti di uno Stato straniero che consistano in crimini di guerra e contro l'umanità, lesivi di diritti inviolabili della persona.

ABSTRACT

The Response of the International Community to the Phenomenon of Foreign Terrorist Fighters

The article analyses the response of the international Community to the threat posed by persons both travelling abroad for the purpose of committing, contributing to or participating in terrorist offences, and providing or receiving training for terrorism in the territory of another State. In 2014 the Security Council intervened with two Resolutions (2170 and 2178) to stem the flow of foreign fighters mainly in Syria and in Iraq to commit terrorist acts. The Global Counterterrorism Forum (GCTF) had a special role in preparing a set of good practices for a more effective response to FTF. This work has been recognized by the Security Council in its resolutions. On imperative grounds of urgency the Member States of the European Union have preferred to follow the path of the individual implementation of Resolution 2178. In 2015 the Council of Europe has adopted an additional Protocol to its Convention on the Prevention of Terrorism to focus on the phenomenon of FTF. Finally, the article analyses the response of Italy and it highlights some of the legal issues of the implementation process.