

LA COOPERAZIONE MULTILATERALE CONTRO IL TERRORISMO E IL RUOLO DELL'ITALIA

di Giulio Terzi

La Strategia Globale della Nazioni Unite e le nuove linee nella lotta al terrorismo

La lotta al terrorismo è spesso associata, nell'immaginario comune, con azioni di tipo repressivo, militare o di polizia, e con una fitta collaborazione, sul piano strettamente operativo, tra organi di *intelligence*, di polizia e della magistratura.

Si tratta di un'immagine che corrisponde certamente a una dimensione fondamentale del contrasto al terrorismo, ma che è soltanto una parte di un quadro molto più ampio, incentrato su una forte cooperazione multilaterale, dove si concordano i principi fondanti, i criteri e gli strumenti normativi attorno ai quali sviluppare gli accordi bilaterali e regionali, e le legislazioni nazionali.

Le Nazioni Unite - è questa la linea ispiratrice cui si attiene l'Italia - sono per loro stessa natura l'elemento centrale di questo sistema di cooperazione multilaterale.

Si parla, non a caso, del Quadro normativo delle Nazioni Unite (*UN Legal Framework*) per la lotta al terrorismo, che si è sviluppato ancora prima dell'11 settembre 2001. È un *corpus* di sedici strumenti internazionali pattizi (1), di numerose Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, oltre che di principi e norme che regolano il diritto internazionale umanitario ed il

L'Ambasciatore GIULIOTERZI è il Direttore Generale per gli affari politici multilaterali ed i diritti umani del Ministero degli Esteri.

(1) Cfr. *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, Tokyo, 14 settembre 1963; *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 14 dicembre 1973; *International Convention against the Taking of Hostages*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 17 dicembre 1979;

rispetto dei diritti umani. Tale *corpus* rappresenta un terreno comune e condiviso per la lotta al terrorismo a livello internazionale.

Tra gli strumenti più significativi, in questo quadro, vanno certamente annoverate le Risoluzioni che il Consiglio di Sicurezza ha approvato dopo l'11 settembre 2001, e in particolare la Risoluzione 1373 del 28 settembre 2001, che, istituì, tra l'altro, il *Counter Terrorism Committee* (CTC). Varie altre Risoluzioni sono seguite per definire meglio gli obblighi degli Stati, sulla cui attuazione il CTC è stato chiamato a vigilare, per la prevenzione e la repressione di tutte quelle attività che possono facilitare l'organizzazione e il compimento di attività terroristiche (finanziamento, sostegno logistico etc.)

La Risoluzione 1373 (2) chiede, inoltre, agli Stati membri dell'ONU di aderire a tutti i pertinenti strumenti pattizi internazionali. La definizione dei reati e i meccanismi di cooperazione di polizia e giudiziaria in essi previsti avranno così applicazione omogenea e valore universale.

Come in altri settori - i diritti umani, la non proliferazione, la lotta alle varie forme di criminalità e ai traffici illeciti - l'universalizzazione degli strumenti internazionali promossi dalle Nazioni Unite rappresenta una delle grandi direttrici per la cooperazione multilaterale; costituisce il punto di riferimento per il

International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 15 dicembre 1997; *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1999; *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, Tokyo, 14 settembre 1963; *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, La Hague, 16 dicembre 1970; *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, Montreal, 23 settembre 1971; *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*, Vienna, 3 marzo 1980; *Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, Montreal, 24 febbraio 1988; *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*, Roma, 10 marzo 1988; *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*, Roma, 10 marzo 1988; *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection*, Montreal, 1° marzo 1991; *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, New York, 15 dicembre 1997; *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, New York, 9 dicembre 1999; *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, New York, 13 aprile 2005.

(2) Risoluzione 1373 del 28 settembre 2001, *Threats to International Peace and Security* e Risoluzione 1624 del 14 settembre 2005, *Threats to International Peace and Security*, Security Council Summit 2005.

Segretariato e le Agenzie onusiane direttamente interessate (si pensi per tutte all'UNODC, *United Nations Office on Drugs and Crime*).

Questa tendenza verso l'universalizzazione, imperniata su convenzioni adottate, in genere per consenso, deve, tuttavia, fare i conti con:

– le debolezze istituzionali di molti Stati membri, che spesso non sono in grado di recepire, nelle proprie legislazioni, le disposizioni previste dal quadro internazionale. A queste carenze strutturali si può fare fronte attraverso programmi di *capacity building* istituzionale, incentrati sugli organismi specializzati delle Nazioni Unite e sui programmi finanziati dai principali Paesi occidentali e dall'Unione Europea (con un certo parallelismo con quanto avviene nel campo della cooperazione allo sviluppo);

– la forte produzione “normativa” del Consiglio di Sicurezza (3) dopo l'11 settembre 2001, che ha oggettivamente spostato verso questo organo, a composizione ristretta, il punto focale dell'azione onusiana nel campo della lotta al terrorismo, suscitando diverse remore soprattutto tra i Paesi non allineati, sempre attenti a mantenere una preminenza dei meccanismi consensuali, in particolare dell'Assemblea Generale, negli equilibri onusiani.

In questo contesto, l'approvazione, da parte dell'Assemblea Generale stessa, l'8 settembre 2006, della Strategia Globale delle Nazioni Unite contro il terrorismo, integrata da un Piano d'Azione (4), ha segnato un punto di svolta.

Grazie all'impegno dell'allora Presidente dell'Assemblea Generale, lo svedese Jan Eliasson, si è giunti all'approvazione della Strategia per consenso: un risultato quasi insperato, se si tiene conto dei lunghissimi e ancora incompiuti negoziati per una Convenzione globale contro il terrorismo. La Strategia dà

(3) Da un punto di vista strettamente *tecnico*, la questione dell'universalizzazione dovrebbe applicarsi soltanto ai trattati e altri strumenti pattizi. Di fatto, le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, ex capitolo VII, pongono anch'esse una serie di obblighi di adattamento normativo e istituzionale sul piano interno per gli Stati membri.

(4) Cfr. *UN Global Counter-terrorism Strategy*, September 8, 2006. Disponibile sul sito delle Nazioni Unite, “UN Action to Counter Terrorism”.

una risposta organica ad una minaccia complessa: fa proprio *l'acquis* del Consiglio di Sicurezza (Risoluzioni 1373/2001 e 1624/2005); delinea per la prima volta nel sistema ONU i principi comuni e le linee orientative di azione.

Essa è innovativa su tre fronti. *In primis*, pone alla base dell'azione di contrasto l'imperativo di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali e riprende in gran parte le indicazioni che l'ex Segretario Generale Kofi Annan aveva formulato nel suo rapporto (5) per il Vertice dei Capi di Stato e di Governo del 2005.

In secondo luogo, mette l'accento sulle iniziative di *capacity-building* degli Stati membri. Sull'onda della Strategia, l'Assemblea Generale ha creato una *Task Force* delle Nazioni Unite (*UN Counter-Terrorism Implementation Task Force*): uno strumento di coordinamento indispensabile, presieduto *dall'Assistant Secretary General* Robert Orr, composto da funzionari di agenzie ONU (6) e raccordato alle attività di promozione dello sviluppo.

In terzo luogo, ed è questo il risultato forse più significativo, la Strategia incoraggia misure che rimuovano le condizioni alla base della diffusione del terrorismo; riconosce l'esistenza di fattori che incoraggiano la propaganda e il reclutamento, soprattutto tra le generazioni più giovani; collega e raccorda gli aspetti della sicurezza a quelli dello sviluppo.

L'individuazione di *conditions conducive to the spread of terrorism* (Piano d'Azione, Titolo I), riduce l'ambiguità del concetto di *root causes*, che tanto spazio ha avuto sinora, contrassegnato com'era da una forte valenza deterministica (il terrorismo come prodotto di condizioni di povertà).

Precisa anche la necessità di approfondire le condizioni che possono favorire il terrorismo e, in senso più ampio, indirizza-

(5) Cfr Kofi Annan, *A Larger Freedom*, 2005.

(6) La *Task Force* include rappresentanti degli organi attivi all'interno del Consiglio di Sicurezza sul fronte della lotta al terrorismo; affiancando così a funzionari del Fondo Monetario Internazionale, della Banca Mondiale, del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), dell'Organizzazione Internazionale per l'Aviazione Civile (ICAO), dell'Ufficio delle Nazioni Unite per la Droga ed il Crimine (UNODC) e di altri 17 organi o agenzie onusiane, rappresentanti del *Monitoring Team* del Comitato 1267, che gestisce le liste di individui ed enti associate con *Al Qaeda* ed i Talebani, e del *Counter-Terrorism Executive Directorate* (CTED), organo tecnico del CTC.

re la conoscenza del fenomeno verso tutte le sue molteplici componenti e origini.

La Strategia ONU segna, in altri termini, una tappa nell'evoluzione da un'ottica repressiva ad una di più lungo periodo, rivolta anche alla prevenzione dei fenomeni di propaganda, di radicalizzazione e di reclutamento.

Si riconosce che non è solo e forse non tanto la povertà, bensì il cronicizzarsi dei conflitti, l'indifferenza verso le vittime del terrorismo, le violazioni più gravi dei diritti dell'uomo e della *rule of law*, la discriminazione etnica, nazionale e religiosa, politica ed economica, a rientrare tra le *aree grigie*, dove è necessario intervenire, in uno spirito di complementarità, con le iniziative sino a qui intraprese.

Anticipando di un anno l'adozione della Strategia, un'importante Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, nel settembre 2005, aveva introdotto alcuni concetti analoghi. La Risoluzione 1624, adottata ai sensi del Capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite (e non del Capitolo VII, come le precedenti), invitava, infatti, gli Stati a contrastare l'incitamento, ad attuare efficaci controlli delle frontiere, a verificare con attenzione le richieste d'asilo e a promuovere iniziative di dialogo interculturale ed interreligioso, in uno spirito di solidarietà e di pieno rispetto dei diritti umani.

Su questo stesso terreno, il Consiglio di Sicurezza si è di nuovo espresso, definendo procedure di tutela dei diritti delle persone oggetto di misure sanzionatorie, introdotte in origine con la Risoluzione 1267/1999 *Al Qaida-Talebani*.

Il ruolo dell'Unione Europea e di altri fori multilaterali e regionali

A questa evoluzione a livello globale ha dato un contributo fondamentale l'Unione Europea. La sua azione si è fin dall'inizio (Piano d'Azione del settembre 2001, adottato all'indomani dei tragici attentati di New York e di Washington) incentrata su un approccio multidisciplinare, con forte accento sul rispetto dei diritti umani. La visione europea, in sostanza, si è differen-

ziata non poco dall'idea di *War on Terrorism*, con le conseguenze che ne discendono sul piano politico e giuridico.

A seguito dei tragici attentati terroristici di Madrid dell'11 marzo 2004 e di Londra del 7 luglio 2005, il dibattito in Europa si è sviluppato ulteriormente, andando al di là del tradizionale *law enforcement*, sino all'adozione, da parte del Consiglio Europeo, nel dicembre 2005, di un'apposita Strategia sulla prevenzione della radicalizzazione.

Fedele alla "concezione europea" nel contrasto al terrorismo, la Strategia si concentra sull'"individuazione e l'eradicazione dei modi, delle condizioni e della propaganda attraverso i quali gli individui sono coinvolti nelle reti terroristiche".

L'impostazione europea appare innovativa anche nell'approccio "interpilastro", con misure che si inseriscono nel contesto del secondo (Politica estera e di sicurezza comune) e del terzo pilastro (Giustizia ed affari interni). Dato significativo, questo insieme di competenze riflette la convinzione di dover agire su due fronti:

- all'interno dell'Unione, con azioni preventive, da un lato, e di promozione del dialogo e dell'inclusione, dall'altro;
- all'esterno, per sostenere i Paesi interessati dal fenomeno del terrorismo ed agire sul loro contesto istituzionale e sulle dinamiche di marginalizzazione economica e sociale.

Anche in ciò che riguarda la comunicazione ed i *media*, l'Unione Europea ha elaborato una precisa linea d'azione volta, da un lato, a monitorare i mezzi di comunicazione di massa - in particolare *Internet* - e, dall'altro, a valorizzare il ruolo positivo dell'Unione nello sviluppo economico sociale e nel dialogo.

Nella stessa direzione si sono mosse altre istanze internazionali. Nel 2005, ad esempio, il Consiglio d'Europa ha adottato la Convenzione sulla prevenzione del terrorismo (7), mentre analisi, condivisioni di *best practices* e raccomandazioni sono state discusse nei gruppi di lavoro del G-8, che ha dedicato alla lotta

(7) Cfr. *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism* (16 maggio 2005).

al terrorismo ampia parte dei propri lavori, nei Vertici da Kananaskis a Heiligendamm.

L'azione dell'Italia

L'approccio multidisciplinare e integrato che caratterizza le Strategie dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite trova piena rispondenza nella visione del Governo italiano.

Come ha indicato il Ministro degli Esteri Massimo D'Alema in una recente intervista, "il terrorismo va senz'altro combattuto, ma gli strumenti militari non sono affatto sufficienti. Il problema è isolare il terrorismo e ridurre il pericolo, sapendo che è un male endemico di lunga durata. Si risolve, soprattutto, con strumenti culturali e con l'*intelligence*, non con la guerra. Perché la guerra si fa contro gli eserciti e gli Stati. Fare la guerra a qualcuno che rappresenta una minaccia asimmetrica dà dei risultati assai dubbi. Spesso l'uso massiccio della forza militare rischia di causare vittime civili innocenti e, paradossalmente, di creare il terreno favorevole, perché il fenomeno si espanda" (8).

Particolarmente significative sono state le iniziative, sul piano politico, istituzionale e legislativo, volte a promuovere il pieno coinvolgimento delle comunità di immigrati - attraverso la loro integrazione nel tessuto socio-culturale del nostro Paese - nell'azione di prevenzione e contrasto dei fenomeni di reclutamento e di radicalizzazione.

Già nel 2005, è stata creata la Consulta per l'Islam italiano, per favorire un proficuo dialogo tra lo Stato e la comunità islamica nazionale, e per migliorare la reciproca conoscenza delle problematiche di integrazione e individuarne le soluzioni. Un forte impegno, in tal senso, è spesso ribadito dal Ministro dell'Interno Giuliano Amato.

Uno dei recenti risultati è l'elaborazione - attraverso la consultazione ad ampio raggio di rappresentanti del mondo dell'immigrazione, delle diverse religioni e della società civile -

(8) Cfr. Orizzonte Massimo, "L'Espresso", 11 maggio 2007.

della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione che, il 22 aprile 2007, è stata recepita da due Decreti, che prevedono, tra l'altro, l'istituzione di un Consiglio scientifico che ne curerà l'attuazione.

Ispirata ad analoghe esigenze di dialogo è l'istituzione della Consulta giovanile per il pluralismo religioso e culturale, decisa congiuntamente dal Ministro dell'Interno e dal Ministro per Politiche Giovanili, nel dicembre 2006, al fine di trovare forme aperte e democratiche di composizione dei conflitti sociali, culturali e religiosi, e di favorire politiche di integrazione e di promozione dei diritti costituzionalmente garantiti.

A livello internazionale, l'Italia ha dato il suo attivo contributo alla *Broader Middle East and North Africa Initiative*, avviata in ambito G-8 nel corso del Vertice di Sea Island del 2004, e sostenendo, assieme a alla Turchia e allo Yemen, una specifica componente del cosiddetto *Forum for the Future*, il *Democracy Assistance Dialogue*.

Si tratta di un progetto basato sulla *ownership* da parte dei Paesi arabi ed islamici partecipanti, che intende promuovere processi di modernizzazione, democratizzazione e sviluppo economico, che incentivino gli investimenti e coinvolgano la società civile dei Paesi stessi.

L'esperienza acquisita dall'Italia in campo investigativo, la sua piena adesione al sistema pattizio internazionale antiterrorismo (sono state ratificate tutte le Convenzioni ed è in corso il procedimento di ratifica della Convenzione per la repressione degli atti di terrorismo nucleare, aperta alla firma nel settembre 2005), le originali soluzioni sul piano normativo e istituzionale interno (9), il contributo di idee e di iniziative nei fori internazionali, hanno trovato un significativo riconoscimento, nel 2006, con la richiesta, da parte dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza, che l'Italia assumesse la Presidenza, nel biennio 2007-2008, del *Counter Terrorism Committee* del

(9) Vanno ricordate, in particolare, la Legge 431 e la Legge 438 del 2001, nonché la Legge 155 del 2005. Sul piano istituzionale, la Legge 431 ha istituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria, organo di coordinamento interministeriale presieduto dal Direttore Generale del Tesoro, che ha il mandato di monitorare l'applicazione dei regimi sanzionatori, deliberati in ambito ONU e Unione Europea.

Consiglio di Sicurezza (10). Su tale sfondo, il Ministero degli Affari Esteri ha organizzato, in collaborazione con il Ministero degli Esteri tedesco, un seminario, a Roma l'11-12 luglio 2007, dedicato ai processi di radicalizzazione giovanile nell'area del Mediterraneo.

Autorevoli esperti europei, americani, arabi e delle principali organizzazioni internazionali hanno discusso tematiche quali la situazione scolastica e le carenze strutturali dei sistemi d'istruzione nell'area mediterranea, che contribuiscono ad innescare meccanismi di alienazione. Per converso, sono state evidenziate le riforme che hanno portato alla revisione dei libri di testo, ispirate a principi di tolleranza.

Si è anche affrontata la questione dell'utilizzo di *Internet*, analizzando il fenomeno della diffusione di siti di propaganda terroristica, mirati ai giovani. L'uso di giochi, illustrazioni e messaggi, nonché il funzionamento di *chatroom* con testimonianze di volontari per attentati suicidi - cosiddetta *auto-radicalizzazione* o *radicalizzazione autonoma* - appare particolarmente grave. Si è notato come tra le maggiori carenze nei sistemi preventivi, sinora messi in atto per *monitorare* la rete, siano da annoverare l'assenza o l'insufficienza di campagne volte a diffondere messaggi di solidarietà, che siano più convincenti di quelli usati dai terroristi.

Altro tema di particolare attualità, emerso nel seminario, riguarda il fenomeno della radicalizzazione nelle prigioni, "luogo privilegiato" per il reclutamento di giovani da parte degli estremisti.

Il professor Fernando Reinares ha illustrato il programma avviato sin dal 2001 (quando si sono avute le prime indicazioni di pianificazione di attacchi terroristici da parte di cellule di *Al Qaida* localizzate in quel Paese) per la prevenzione e il recupero.

Il Ministro per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, Giovanna Melandri, ha presentato l'iniziativa della Consulta Giovanile per il Pluralismo Culturale e Religioso. L'esperienza

(10) Successivamente, è sopravvenuto un diverso accordo complessivo per la distribuzione delle Presidenze degli organi sussidiari del Consiglio di Sicurezza, in base al quale all'Italia sono state assegnate le Presidenze dei Comitati Sanzioni Sudan e Corea del Nord.

italiana, illustrata dai membri della Consulta Giovanile, è apparsa innovativa ed apprezzata. Con approccio flessibile e orientato al futuro, essa ricerca forme aperte e democratiche di composizione dei conflitti sociali, culturali e religiosi.

I rappresentanti della Consulta Giovanile hanno, inoltre, anticipato i contenuti della dichiarazione "Donna e Società", che sarà presto recepita in un Decreto dei Ministri dell'Interno e delle Politiche Giovanili, e della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, alla cui elaborazione la Consulta giovanile ha dato un importante contributo.

La Strategia Globale delle Nazioni Unite rappresenta un essenziale riferimento per l'azione multilaterale. È necessario darvi attuazione puntuale, con progetti e iniziative in cui il sistema delle Nazioni Unite nel suo complesso abbia un ruolo centrale, ma in cui gli Stati membri (e l'Unione Europea), con le loro politiche nazionali e le loro *best practices*, restino i protagonisti indispensabili.

L'Italia persegue questi obiettivi in una chiave autenticamente multilateralista, in linea con le direttrici di fondo della sua politica estera.

Giulio Terzi