

**VIOLENZA POLITICA** **RADICALIZZAZIONE** **IDEOLOGIA** **ANTI-TERRORISMO** **FAR-RIGHT**  
**NAZIONALISMO** **RADICALE** **SUPREMATISMO BIANCO** **CONTRASTO ALLA RADICALIZZAZIONE**  
**TERRORISMO**  
**JIHADISMO** **ESTREMISMO VIOLENTO** **FAR-LEFT** **PREVENZIONE**  
**FOREIGN TERRORIST FIGHTERS**

A cura di Giulio Valenti, Claudia Annovi e Marco Di Liddo

Giugno 2023

**DEFINIRE IL TERRORISMO PER SUPPORTARE LA  
PREVENZIONE E IL CONTRASTO ALLA  
RADICALIZZAZIONE**

# Definire il terrorismo per supportare la prevenzione e il contrasto alla radicalizzazione

A cura di Giulio Valenti, Claudia Annovi e Marco Di Liddo  
Giugno 2023

Esplora tutti gli argomenti dei nostri report

- Africa
- Americhe
- Asia e Pacifico
- Difesa e Sicurezza
- Europa
- Goeconomia
- Medio Oriente e Nord Africa
- Russia e Caucaso
- Terrorismo e Radicalizzazione
- Think Blue
- Xiáng

**Il presente report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi della l. 948/82 (art. 2).**

**Le posizioni contenute, il lessico, il linguaggio e le definizioni utilizzate nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non coincidono necessariamente con le posizioni ufficiali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.**



Ministero degli Affari Esteri  
e della Cooperazione Internazionale

# SOMMARIO

INTRODUZIONE .....	5
NAZIONI UNITE, UNIONE EUROPEA E CONSIGLIO D'EUROPA .....	10
ITALIA.....	18
LO SFORZO TASSONOMICO NEGLI STATI EUROPEI: ALCUNI ESEMPI SIGNIFICATIVI .....	28
FRANCIA.....	28
REGNO UNITO .....	29
IRLANDA .....	31
SPAGNA .....	32
GRECIA .....	33
STATI UNITI.....	35
ESTREMISMO E RADICALIZZAZIONE .....	38
CONSIDERAZIONI SULLA DEFINIZIONE DI TERRORISMO .....	42
TERMINOLOGIA IN USO.....	48
CONCLUSIONI.....	53
BIBLIOGRAFIA.....	57

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro si prefigge di approfondire il dibattito esistente sui fenomeni del terrorismo, dell'estremismo violento e della radicalizzazione con l'obiettivo di fornire alle istituzioni italiane – in primis, al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – un quadro terminologico preciso e delle norme di linguaggio condivise che possano costituire il fondamento dell'azione istituzionale in ambito di prevenzione alla radicalizzazione e contrasto all'estremismo violento e al terrorismo.

Dunque, lo scopo del lavoro è ricostruire ed analizzare le definizioni di terrorismo, radicalizzazione ed estremismo violento utilizzati dalle diverse istituzioni italiane, da alcune organizzazioni internazionali selezionate (Unione Europea e Nazioni Unite su tutte) e da alcuni Stati individuati come casi studio (Francia, Stati Uniti, Grecia, ecc.). Tutto questo al fine di tracciare dei perimetri di riferimento terminologici e linguistici che agevolino l'azione delle istituzioni italiane in sede internazionale e che offrano una cornice tassonomica rigorosa in grado di raffinare, conseguentemente, l'azione legislativa, di prevenzione e di contrasto dei fenomeni in essere.

Malgrado la rilevanza globale che fenomeni come il terrorismo, l'estremismo violento e la radicalizzazione hanno ottenuto negli ultimi decenni, una loro definizione chiara e universalmente condivisa ancora non esiste e il dibattito su quale terminologia debba essere utilizzata per identificarli è ancora aperto. Da un lato, infatti, pur avendo un'ampiezza semantica diversa, "estremismo violento" e "terrorismo" vengono spesso utilizzati come sinonimi fuori dalla ristretta comunità di accademici, analisti e studiosi, considerati alla stregua di concetti auto-evidenti che designano automaticamente un tipo di violenza religiosamente o politicamente motivata. Dall'altro, la definizione del termine "terrorismo" solleva una serie di problematiche non indifferenti. Negli ultimi decenni, accademici, esperti di sicurezza e policy makers hanno avanzato diverse proposte per identificare le caratteristiche peculiari di questo fenomeno, concentrandosi ad

esempio su fattori quali la natura indiscriminata e asimmetrica della violenza che esercita, oppure sull'imprevedibilità degli attentati.

La mancanza di una definizione chiara di estremismo violento e terrorismo, nonché di un quadro terminologico che contribuisca a comprendere la galassia che li compone, ha delle ripercussioni sul piano nazionale e internazionale. Qualsiasi sforzo istituzionale volto a combattere la radicalizzazione, l'estremismo violento e il terrorismo rischia infatti di essere inefficace o profondamente controverso se viene fondato su un concetto vago, ed i limiti semantici di questi termini rischiano di compromettere l'efficacia operativa dell'iniziativa istituzionale. Le divergenze statali sulla terminologia adottata finiscono, ad esempio, per rallentare la cooperazione giudiziale in materia di estradizione e persecuzione di estremisti violenti o terroristi ogni volta che il principio di doppia incriminazione non possa applicare. La mobilitazione internazionale contro il terrorismo non può infatti portare a risultati effettivi senza che gli attori siano pienamente d'accordo su cosa sia il fenomeno da contrastare. In questo senso, una chiara definizione dei confini semantici e operativi di "terrorismo" ed "estremismo violento" contribuirebbe a fornire al legislatore nazionale e a quello sovranazionale un prezioso strumento per costruire convenzioni più chiare e vincolanti, erodendo così la legittimità delle organizzazioni nei diversi teatri in cui operano e riconoscendo e contrastando in maniera efficace le azioni terroristiche dei singoli individui. Sintetizzando, la maniera in cui determiniamo la natura di un fenomeno sociale influisce sul modo in cui lo affrontiamo; di conseguenza, l'assenza di un consenso apre ad una serie di diverse interpretazioni, approcci e modus operandi che rischiano di compromettere qualsiasi sforzo politico coordinato e minare le fondamenta della democrazia stessa.

Comprendere cosa sia il terrorismo assume però una difficoltà differente a seconda del livello sul quale gli autori degli attentati operano. Nel caso del terrorismo interno, gli obiettivi politici o i contesti in cui la minaccia si sviluppa vengono codificati più facilmente dai singoli governi, mentre è più complesso stabilire la natura di un fenomeno dinamico e di portata globale quale è il terrorismo internazionale, come nel caso dello Stato Islamico (ISIS o Daesh) o di

Al-Qaeda, che oltrepassano i confini statali e sono diffusi in diversi teatri transnazionali. Va inoltre preso in considerazione il recente emergere di forme di terrorismo più fluido, non imputabile al solo jihadismo, perpetrato da cosiddetti “lupi solitari” che, privi di legami con associazioni terroristiche strutturate, vengono spesso identificati come terroristi solamente dopo un attacco. La specificità del terrorismo odierno, profondamente influenzato dall’individualismo anarchico e della cultura digitale, rendono il contrasto e la prevenzione alla radicalizzazione sempre più complesse, sfugge alla logica tradizionale di contrasto al terrorismo, costringendo le istituzioni ad adottare un approccio sempre più olistico per prevenire e contrastare il fenomeno e ad elaborare una definizione che riesca ad inquadrare queste realtà più fluide.

Si riscontrano tre difficoltà principali, a livello sostanziale, quando si prova a definire il terrorismo. La prima riguarda il possibile utilizzo strumentale della definizione da parte di chi la propone. Il fatto che il monopolio ufficiale della definizione di fenomeni potenzialmente dirompenti a livello securitario, politico e sociale sia in mano a governi spinge a riflettere su quanto il terrorismo possa essere un costrutto fortemente politicizzato cui le istituzioni possono ricorrere per stigmatizzare le azioni dell’avversario e ottenere la legittimità. La seconda difficoltà riguarda la connotazione morale intrinseca al termine, ed è collegata al punto precedente: nel momento in cui un movimento o un’organizzazione viene etichettata come terrorista, il suo spazio di azione si riduce significativamente, così come il supporto che riceve dall’opinione pubblica. La condanna dell’attacco di Capitol Hill del 6 gennaio 2021 da parte dell’FBI, che lo ha definito come un atto di terrorismo interno, ha ridimensionato le capacità operative dei militanti appartenenti all’*alt-right*<sup>1</sup> americana o al gruppo cospirazionista “QAnon”, i cui canali comunicativi virtuali sono stati immediatamente oscurati dalle aziende dei

---

<sup>1</sup> L’*alt-right* è un movimento politico appartenente all’universo della destra radicale e del suprematismo bianco, i cui membri rifiutano le modalità politiche tradizionali del conservatorismo. Non ha una struttura organizzata ed è fortemente collegato alla dimensione virtuale e dei social network.

social network<sup>2</sup>. Il movimento dei “Fratelli Musulmani” viene invece considerato un’organizzazione terroristica da Egitto e Arabia Saudita, rispettivamente da dicembre 2013 e da marzo 2014, e le ong ad esso affiliate così come le transazioni economiche del gruppo vengono strettamente controllate, mentre viene riconosciuto come un attore politico legittimo da Bahrein e Kuwait, nei cui governi e parlamenti conta diversi rappresentanti<sup>3</sup>. La terza problematicità riguarda, infine, la natura poliedrica del terrorismo, che assottiglia il confine operativo e semantico tra questo fenomeno e altre forme di violenza, sovrapponendosi ad attività quali la guerriglia nel contesto dei conflitti civili, l’insorgenza o la resistenza armata<sup>4</sup>.

Inoltre, un dibattito in corso negli Stati Uniti mette in risalto come il vuoto semantico del termine contribuisca a rafforzare pregiudizi e cliché sul terrorismo, che rallentano la reazione istituzionale nei confronti di alcuni attacchi. L’eredità psicologica dell’11 settembre 2001, unita all’incertezza del termine, ha infatti creato due pesi e due misure nel contrasto al fenomeno, sclerotizzando le azioni statunitensi di controterrorismo. Mentre, infatti, il numero di attacchi terroristici condotti da suprematisti bianchi e gruppi d’estrema destra su territorio americano è nettamente più alto del numero di attentati jihadisti, la reazione dello Stato nei confronti di queste minacce è stata più lenta o assente, poiché le istituzioni hanno faticato a definirle terrorismo.

Nonostante gli sforzi delle organizzazioni internazionali e regionali abbiano prodotto, negli ultimi decenni, un nutrito numero di convenzioni e trattati sull’argomento, ancora non esiste una definizione universale di terrorismo che ne stabilisca esaustivamente i connotati e che sia grado di ottenere il consenso della comunità internazionale. Quando, infatti, in seguito agli eventi dell’11 settembre

---

<sup>2</sup> «L’ombra lunga dell’11 settembre: il terrorismo vent’anni dopo» (Centro Studi Internazionali (CeSI), settembre 2021), p. 33.

<sup>3</sup> Ragab Eman, «Complex Threat: Challenges of Countering Terrorism in the Middle East after the Arab Revolutions», in *Countering radicalisation and violent extremism among youth to prevent terrorism*, a c. di Marco Lombardi et al., NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Societal Dynamics, Vol. 118 (Amsterdam: IOS Press, 2015), p. 106.

<sup>4</sup> «L’ombra lunga dell’11 settembre: il terrorismo vent’anni dopo», p. 33.



2001 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (ONU) chiese agli Stati membri di implementare nuove misure<sup>5</sup> adatte a contrastare il terrorismo transnazionale e a migliorare la cooperazione reciproca, dovette constatare l'assenza di una definizione universale del termine. Agendo sotto il capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, l'implementazione delle nuove misure di contrasto risultava obbligatoria per tutti gli Stati membri ma il Consiglio di Sicurezza, incapace di spiegare cosa si intendesse con "terrorismo", permise loro di fare riferimento alle rispettive definizioni nazionali<sup>6</sup>. Ancora oggi, malgrado Unione Europea (UE) e ONU siano riusciti a delineare alcune caratteristiche ed elementi minimali del fenomeno in presenza dei quali è possibile (anche se non esaustivamente) distinguere il terrorismo da alcune altre forme di violenza, non tutti gli Stati si sono decisi ad implementarli nelle proprie definizioni, decidendo invece di includere solo quegli elementi che permettono di inquadrare il termine nella maniera più coerente con la propria esperienza storica di terrorismo e con le proprie considerazioni di carattere politico.

---

<sup>5</sup> Per mezzo della Risoluzione ONU 1373, del 28 settembre 2001.

<sup>6</sup> Alex P. Schmid, «Defining Terrorism» (International Centre for Counter-Terrorism ICCT, marzo 2023), p. 19.

## NAZIONI UNITE, UNIONE EUROPEA E CONSIGLIO D'EUROPA

In risposta all'attentato avvenuto nel 9 ottobre 1934 ai danni del re di Jugoslavia e del Ministro degli Esteri francese, e al fine di regolare l'estradizione dei responsabili di delitti politici, nel 1937 la Società delle Nazioni decise di promuovere una convenzione internazionale che reprimesse gli atti di terrorismo. La prima disciplina normativa internazionale inerente al fenomeno fu quindi quella elaborata nella Convenzione per la prevenzione e la repressione del terrorismo del 16 novembre 1937<sup>7</sup>, e definiva come terroristici i fatti criminali diretti contro uno Stato i cui fini o la cui natura fosse atta a provocare il terrore presso determinate personalità, gruppi di persone o la popolazione<sup>8</sup>. Non raggiungendo il numero necessario di ratifiche, la Convenzione non entrò in vigore, ma la definizione in essa elaborata divenne lo scheletro normativo per le future convenzioni in materia di terrorismo internazionale. Il nucleo di questa definizione viene per esempio replicato nella Risoluzione approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1994<sup>9</sup>, che, all'art. 1, paragrafo 3, considera come terroristici:

“[gli] atti criminali aventi il fine di provocare il terrore nella popolazione, in un gruppo di persone o persone in particolare per motivi politici”

Questa definizione si differenzia da quella del 1937 principalmente perché non limita il terrorismo solamente alla condotta criminale degli individui che colpiscono uno Stato, ma lascia intendere che anche degli organi statali possono rendersi autori di atti violenza indiscriminata e terroristica nei confronti della propria popolazione. Inoltre, la Risoluzione del 1994 esplicita che per essere considerato terrorista, un atto violento deve soddisfare il requisito della motivazione politica.

---

<sup>7</sup> Antonio Filippo Panzera, «La disciplina normativa sul terrorismo internazionale» (Istituto Affari Internazionali, marzo 1990).

<sup>8</sup> Luigi Bonanate, *Terrorismo internazionale* (Firenze: Giunti, 2002), p. 52.

<sup>9</sup> Risoluzione A/RES/49/60 delle Nazioni Unite, “Misure per eliminare il terrorismo internazionale”(9 dicembre 1994).

A cavallo tra gli anni Sessanta e Novanta del secolo scorso è stato elaborato un nutrito numero di convenzioni universali in materia di terrorismo. La maggioranza di queste, incapace di definire il termine, tende a disciplinare di volta in volta i singoli reati tradizionalmente associati al terrorismo internazionale, e ha quindi un carattere estremamente settoriale. Si tratta infatti di convenzioni concluse nell'ambito di istituti specializzati delle Nazioni Unite, che disciplinano i reati compiuti a bordo di aeromobili, i reati relativi al sequestro illecito di mezzi di trasporto pubblico, gli atti di violenza commessi negli aeroporti dell'aviazione civile internazionale e quelli relativi alla sicurezza della navigazione marittima, così come la detenzione o l'utilizzo di materiale nucleare senza averne alcun titolo allo scopo di provocare la morte o un grave danno alle persone. Sul finire degli anni Novanta si è cominciato a disegnare delle convenzioni in materia di terrorismo che, invece di elencare delle singole fattispecie di reato, provassero a chiarire la definizione della condotta terroristica in termini espliciti e generali. Tra queste, la più importante per gli sviluppi legali della definizione italiana è la Convenzione internazionale per la soppressione del finanziamento del terrorismo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>10</sup>. All'art. 2 della Convenzione, commette reato chiunque fornisce o raccoglie fondi per compiere un atto terroristico, ovvero:

- a) Un atto che costituisce reato ai sensi e secondo la definizione di uno dei trattati enumerati nell'allegato;
- b) ogni altro atto destinato ad uccidere o a ferire gravemente un civile o ogni altra persona che non partecipa direttamente alle ostilità in una situazione di conflitto armato quando, per sua natura o contesto, tale atto sia finalizzato
  - i. ad intimidire una popolazione o
  - ii. a costringere un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere, un atto qualsiasi.

---

<sup>10</sup> Convenzione per la soppressione del finanziamento del terrorismo (New York, 9 dicembre 1999).

La prima considerazione che emerge dalla definizione contenuta nel testo è che la sua portata qualificatoria è talmente ampia da potere essere applicata sia in tempo di pace così come in quello di guerra, e comprende ogni azione diretta contro la vita o l'incolumità di civili o persone che, in contesti bellici, non prendono parte attiva al conflitto<sup>11</sup>. I nove trattati elencati nell'allegato, parte integrante della definizione di condotta terroristica, sono tutti stati ratificati dall'Italia, e sono:

1. La Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili (L'Aja, 16 dicembre 1970).
2. La Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile internazionale (Montreal, 23 settembre 1971).
3. La Convenzione sulla prevenzione e sulla repressione dei reati contro le persone che godono di una protezione internazionale, ivi compresi gli agenti diplomatici, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite (New York, 14 dicembre 1973).
4. La Convenzione internazionale contro la presa d'ostaggi, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite (New York, 17 dicembre 1979).
5. La Convenzione internazionale sulla protezione fisica delle materie nucleari (Vienna, 3 marzo 1980).
6. Il Protocollo per la repressione degli atti illeciti di violenza negli aeroporti adibiti all'aviazione civile internazionale (Montreal, 24 febbraio 1988), complementare alla Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile.
7. La Convenzione per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (Roma, 10 marzo 1988).
8. Il Protocollo per la repressione di atti illeciti diretti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale (Roma, 10 marzo 1988).

---

<sup>11</sup> «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2016» (Corte Suprema di Cassazione, gennaio 2017), pp. 497, 498.

9. La Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici con esplosivo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (New York, 15 dicembre 1997).

Un altro testo che costituisce un punto di riferimento per il contrasto al fenomeno terroristico viene elaborato dall'Unione Europea a seguito della mobilitazione internazionale successiva agli attentati di New York e Washington dell'11 settembre 2001. La Decisione quadro 2002/475/GAI<sup>12</sup> del Consiglio dell'Unione Europea è infatti la pietra angolare della risposta della giustizia penale europea al terrorismo, e si rivelerà fondamentale per l'elaborazione della definizione italiana del termine. Il testo, che inquadra il terrorismo come una minaccia ai valori universali sui quali si fonda l'UE, si propone di superare la mancanza di consenso tra gli Stati membri in merito alla questione terminologica. La definizione distingue elementi soggettivi e oggettivi del reato di terrorismo, e all'art. 1 dichiara che:

1. Da un punto di vista oggettivo, i seguenti reati (definiti come tali nei rispettivi diritti nazionali) devono per la loro natura o per il contesto in cui si situano, arrecare grave danno a un Paese o a un'organizzazione internazionale:
  - a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso;
  - b) attentati gravi all'integrità fisica di una persona;
  - c) sequestro di persona e cattura di ostaggi;
  - d) distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture (compresi i sistemi informatici), piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private, che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli;
  - e) sequestro di aeromobili o navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci;

---

<sup>12</sup> Decisione Quadro 2002/475/GAI, del 13 giugno 2002, sostituita dalla Direttiva UE 2017/541 del 15 marzo 2017, che lascia inalterata la definizione originale.

- f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche e chimiche, nonché, per quanto riguarda le armi biologiche e chimiche, l'attività di ricerca e sviluppo;
  - g) rilascio di sostanze pericolose o il cagionare incendi, inondazioni o esplosioni i cui effetti mettano in pericolo vite umane;
  - h) manomissione o interruzione della fornitura di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane;
  - i) interferenza illecita relativamente ai sistemi e ai dati ai sensi della direttiva 2013/40/UE in materia di attacchi contro i sistemi di informazione<sup>13</sup>;
  - j) minaccia di realizzare uno dei comportamenti elencati alle lettere da a) a i).
2. Da un punto di vista soggettivo, i precedenti reati devono essere commessi al fine di:
- i. Intimidire gravemente la popolazione, o
  - ii. costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o
  - iii. destabilizzare gravemente, o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale.

Pur ricalcando in gran parte le linee guida della definizione fornita dalla Convenzione ONU del 1999, quella della Decisione quadro UE si differenzia principalmente per due aspetti:

- La sua area applicativa è più limitata, poiché concerne solamente i fatti commessi in tempo di pace;
- Aggiunge una terza finalità, quella eversiva, alle finalità alternative in presenza delle quali un'azione viene qualificata terroristica<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Il paragrafo i) è stato introdotto in seguito all'emendamento della Decisione quadro da parte della Direttiva UE 2017/541 del 15 marzo 2017.

<sup>14</sup> «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2016», p. 498.

Nel 2005, con l'intenzione di armonizzare le fonti in materia di terrorismo, si pronuncia anche il Consiglio d'Europa, che elabora la Convenzione CETS n. 196 di Varsavia<sup>15</sup>. Il preambolo della Convenzione replica le tre finalità individuate dalla Decisione quadro UE, e all'art. 1 afferma che “con reato di terrorismo [...] intende qualsiasi reato rientrante nell'ambito d'applicazione di uno dei trattati elencati nell'appendice e ivi definito”, vale a dire le nove convenzioni elencate dalla Convenzione di New York del 1999 con l'aggiunta:

10. della stessa Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento al terrorismo (New York, 9 dicembre 1999);
11. della Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare (New York, 13 aprile 2005).

Attualmente, il Comitato del Consiglio d'Europa sul contrasto al terrorismo (CDCT), che è un corpo di coordinamento per le attività del Consiglio d'Europa focalizzato sul contrasto al fenomeno terroristico, ha in programma di modificare la definizione contenuta nella Convenzione di Varsavia. Lo scopo del CDCT è infatti quello di implementare degli strumenti legali comuni ai propri Stati membri, e in tal senso costituisce un forum nel quale è possibile discutere le politiche regionali di contrasto al fenomeno e scambiare informazioni sulle reciproche legislazioni nazionali. A questo proposito, negli ultimi anni ha ospitato una serie di discussioni preliminari riguardanti l'elaborazione di una definizione legale che migliori lo scopo dell'art. 1 della Convenzione del 2005. Come riportato nelle discussioni preliminari dai delegati italiani<sup>16</sup>, questo sforzo risponde alla necessità di implementare nella Convenzione una definizione che non sia il semplice aggiornamento della lista dei trattati sul tema, poiché, in assenza di una definizione generale, i soli trattati settoriali non sarebbero sufficienti a garantire l'inclusione

---

<sup>15</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo (Varsavia, 16 maggio 2005)

<sup>16</sup> «Elaborating a Definition of Terrorism, Status Update» (Strasburgo: Council of Europe Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), 26 ottobre 2021), p. 16.

di tutte le forme di terrorismo che si sono sviluppate globalmente negli ultimi anni.

La definizione finora emersa<sup>17</sup> definisce come terrorismo:

1. una qualsiasi offesa che rientra nella definizione di uno dei trattati elencati nell'appendice, o una qualsiasi altra azione (o la minaccia di un'azione) per la cui natura o il contesto può avere un grave impatto sulla società e può danneggiare gravemente uno Stato o un'organizzazione internazionale, quando viene commessa in maniera illecita ed intenzionale, con ogni mezzo, per uno degli scopi presentati al paragrafo 2, e può causare:
  - a. la morte o il grave ferimento di una qualsiasi persona, o
  - b. un danno esteso, oppure la distruzione, a una proprietà pubblica o privata, un sistema dati o un sistema informatico, un luogo di pubblico utilizzo, uno Stato o una struttura governativa, un sistema di trasporto pubblico, un'infrastruttura comprese le infrastrutture critiche, una proprietà culturale o un patrimonio mondiale, o all'ambiente, che può mettere a rischio la vita umana o causare una grave perdita, compresa una perdita economica.
2. Le finalità a cui ci si riferisce nel paragrafo 1 sono:
  - i. Intimidire la popolazione;
  - ii. Costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto;
  - iii. Destabilizzare o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di uno Stato o un'organizzazione internazionale.

Di questa definizione, gli elementi controversi che non trovano il consenso degli Stati membri sono<sup>18</sup>:

- a) L'inclusione nel testo della "minaccia di azione";

---

<sup>17</sup> «Elements of the potential future legal definition of terrorism for the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS n. 196) and its Additional Protocol (CETS n. 217)» (Strasburgo: Council of Europe, Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT)).

<sup>18</sup> «Elaborating a Definition of Terrorism, Status Update» (Strasburgo: Council of Europe Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), 8 marzo 2023), p. 3.



- b) la presenza degli esempi specifici addizionali di “beni culturali o patrimonio mondiale” e “ambiente” nella sezione inerente alla distruzione di proprietà;
- c) la presenza della finalità eversiva tra gli scopi elencati dal secondo paragrafo.

Commentando l'ultimo punto, i delegati svizzeri sostengono che quella eversiva è una finalità troppo ampia e non indispensabile, proponendo di limitarsi invece all'implementazione dei primi due scopi e lasciando agli Stati che lo desiderino la possibilità di includere il fine eversivo nelle proprie disposizioni nazionali<sup>19</sup>. Dello stesso parere è la Federazione Russa, che sostiene come tradizionalmente siano solamente le prime due finalità ad essere citate dalle convenzioni ONU in materia di terrorismo, e che in tal senso, l'ampliamento della definizione al fine eversivo contraddirebbe delle regole universalmente accettate ed espanderebbe la definizione oltre la fattispecie del terrorismo<sup>20</sup>. La Norvegia sostiene la necessità di mantenere evidenziato il carattere “grave” dei danni fisici che l'azione deve causare per essere considerata terrorismo, poiché se gli incidenti causati fossero minori, quelli comunemente associati al terrorismo, come gli incidenti scaturiti da proteste politiche e manifestazioni finirebbero per essere inclusi nella definizione di terrorismo. La stessa preoccupazione viene espressa dai Paesi Bassi per quanto riguarda l'intimidazione e destabilizzazione, che devono necessariamente essere “gravi” o “serie”, così da scongiurare un eventuale inquadramento delle azioni dei manifestanti come terrorismo<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> «Elaborating a Definition of Terrorism, Status Update» (Strasburgo: Council of Europe Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), 26 ottobre 2021), p. 10.

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 15.

<sup>21</sup> *Ibid*, pp. 11, 12.

Il termine “terrorismo” fa la sua comparsa nel linguaggio giuridico italiano in risposta al periodo stragista cominciato nel 1969, quando il Paese venne segnato da una lunga serie di attentati esplosivi e, più generalmente, da un'ondata di violenza armata proveniente da formazioni eversive dell'estrema sinistra e dell'estrema destra. Lungi dall'essere un fenomeno inedito e moderno, a partire dalla seconda metà del Novecento la condotta di tipo terroristico ha però assunto importanza nella cronaca globale e nel dibattito pubblico e istituzionale, causando un'espansione del campo di ricerca sociale relativa al fenomeno. Scienziati politici, esperti delle relazioni internazionali e psicologi hanno provato a concettualizzare il termine e a distinguerlo dagli altri tipi di conflitti armati non convenzionali esistenti, per fare in modo che i governi potessero disegnare delle strategie di contrasto che fossero mirate ed efficaci<sup>22</sup>. Globalmente, tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Ottanta, furono diversi i Paesi a venire interessati da azioni di stampo terrorista, tanto che il fenomeno giunse a rappresentare una delle principali preoccupazioni dei governi dell'epoca e diversi studiosi battezzarono il periodo come “l'età del terrorismo”. In particolare, l'ondata di violenza cui l'Italia fu testimone fece sì che il caso del terrorismo italiano venne internazionalmente riconosciuto come significativo e rilevante, sia per la sua durata nel tempo che per l'elevato numero di vittime che ha causato<sup>23</sup>.

Agli albori degli anni Settanta i legislatori italiani, al pari dei legislatori degli altri Paesi, operavano in un vuoto politico<sup>24</sup>, e fino al 1978 il Codice penale (c.p.) non prevedeva disposizioni in grado di inquadrare la fattispecie terroristica. Lo Stato coordinò dunque la prima risposta al terrorismo ricorrendo alle norme che

---

<sup>22</sup> Francesco Benigno and David Fairservice, ‘Terrorism’, in *Words in Time: A Plea for Historical Re-Thinking* (London ; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017), p. 158.

<sup>23</sup> Giovanni Mario Ceci, *Il terrorismo italiano. Storia di un dibattito* (Roma: Carocci, 2014), pp. 11, 12.

<sup>24</sup> Anna Cento Bull, «Ending terrorism through the law», in *Ending Terrorism in Italy*, 1° edizione (London New York: Routledge, 2016), p. 30.

incriminavano la più generale violenza criminale e, soprattutto, quella sovversiva. La sovversione veniva definita dall' art. 270 c.p. come:

- a) La creazione per tramite di violenza della dittatura di una classe sociale sulle altre;
- b) La soppressione violenta di una classe sociale;
- c) Il sovvertimento violento di ordinamenti economici o sociali all'interno dello Stato;
- d) La soppressione violenta di ogni ordinamento giuridico della società.

In breve, la sovversione è la condotta il cui scopo intende mettere a repentaglio, all'interno dei confini nazionali, l'ordine costituzionale e l'organizzazione plurale e democratica dello Stato. Lo scopo viene perseguito attraverso atti di violenza il cui intento è disarticolare la struttura statale, per ostacolarne il funzionamento e deviarne i principi fondamentali ed essenziali<sup>25</sup>.

Nel 1978, il rapimento del deputato e Presidente della Democrazia Cristiana Aldo Moro ad opera delle "Brigate Rosse" portò all'introduzione dell'art. 289-bis c.p.<sup>26</sup>, riguardante il reato di "sequestro di persona a scopo di terrorismo o eversione". Facendo così comparsa per la prima volta all'interno del sistema normativo italiano, il termine "terrorismo" era però privo di definizione, e l'unico elemento che consentiva la sua caratterizzazione era la sua messa in relazione con l'alternativa fattispecie di eversione:

"Chiunque, per finalità di terrorismo o eversione dell'ordine democratico sequestra una persona è punito con la reclusione da venticinque a trent'anni"

Meno di due anni più tardi vennero introdotti anche gli artt. 270-bis e 280 c.p.<sup>27</sup>, recanti i titoli di "associazioni con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico" e "attentato per finalità terroristiche e di eversione", ma erano

---

<sup>25</sup> Barbara Vettori, «Terrorism and Counterterrorism in Italy From the 1970's to Date: A Review» (Università degli Studi di Trento: National Coördinator Terrorismebestrijding (NCTB) Counterterrorism Project, 2007), p. 4.

<sup>26</sup> Introdotto con il D.L. 59/1978 convertito in legge dalla L. 191/1978.

<sup>27</sup> Introdotti dalla L. 15/1980.

anch'essi incapaci di fornire una definizione della finalità alla quale i reati erano associati. Inoltre, nell'art. 270-bis il termine "terrorismo" compariva soltanto nel titolo della disposizione, mentre il testo era formulato in questo modo:

“Chiunque promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con fini di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni”.

Al fine di spiegare il contenuto della norma, la Corte di Cassazione affermò<sup>28</sup> che per comprendere il significato del termine "terrorismo" fosse necessario fare riferimento al valore semantico dell'espressione, secondo il patrimonio culturale comune, ed è stata coniata una formula descrittiva del terrorismo interno che comprende qualsiasi azione qualificata al fine di realizzare atti idonei a destare panico nella popolazione. Per la Corte è quindi possibile parlare di finalità terroristica se si è in presenza di condotte violente che sono dirette ad ingenerare paura e panico nella collettività con azioni criminose indiscriminate. Si tratta di azioni dirette contro la persona indipendentemente dalla sua funzione nella società, miranti a incutere terrore per scuotere la fiducia nell'ordinamento costituito e indebolirne le strutture<sup>29</sup>. Inoltre, tentando di spiegare il significato dell'espressione "eversione dell'ordine democratico", il legislatore ha stabilito<sup>30</sup> che essa dovesse intendersi come "eversione dell'ordinamento costituzionale".

Coordinandosi con gli sforzi legislativi internazionali successivi all'11 settembre 2001, e avvertendo l'inadeguatezza della precedente disposizione nel descrivere i connotati peculiari del terrorismo transnazionale, la L. 438/2001 ha emendato l'art. 270-bis del c.p., ampliandone la portata. Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro

---

<sup>28</sup> Corte di Cassazione, Sezioni unite, 23 novembre 1995, n. 2110 (1196).

<sup>29</sup> Sabrina Praduroux, «Italy», in *Comparative Counter-Terrorism Law*, a c. di Kent Roach (New York: Cambridge University Press, 2015), p. 273; «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2016» (Corte Suprema di Cassazione, gennaio 2017), p. 496.

<sup>30</sup> L. 204/1982, art. 11.

uno Stato estero, oppure un'istituzione o un organismo internazionale<sup>31</sup>. È invece parere della Corte di Cassazione che la norma non sia applicabile alle associazioni con finalità di eversione dell'ordine democratico di uno Stato estero<sup>32</sup>. Nell'articolo emendato, inoltre, accanto alla finalità eversiva viene finalmente esplicitata nel testo (e non solamente nel titolo) anche l'alternativa finalità terroristica<sup>33</sup>:

“Chiunque promuove, costituisce, organizza, dirige o finanzia associazioni che si propongono il compimento di atti di violenza con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico è punito con la reclusione da sette a quindici anni [...] Ai fini della legge penale, la finalità di terrorismo ricorre anche quando gli atti di violenza sono rivolti contro uno stato estero, un'istituzione e un organismo internazionale”.

In risposta agli attentati di Londra del 2005, in Italia vennero implementate nuove misure di contrasto al terrorismo, la più importante delle quali consistette nell'introduzione dell'art. 270-sexies<sup>34</sup> nel Codice penale. Lo scopo della disposizione è quello di esplicitare, finalmente, le caratteristiche della condotta terroristica:

“Sono considerate con finalità di terrorismo le condotte che, per la loro natura o contesto, possono arrecare grave danno ad un Paese o ad un'organizzazione internazionale e sono compiute allo scopo di intimidire la popolazione o costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un'organizzazione

---

<sup>31</sup> «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2016», p. 496..

<sup>32</sup> Corte di Cassazione, Sezione 6, 1° luglio 2003, n. 36776, Rv. 226049.

<sup>33</sup> Alfio Valsecchi, «La Cassazione sulla nozione di “violenza terroristica”, e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 bis c.p.)» *Diritto Penale Contemporaneo* (8 maggio 2012), <https://www.penalecontemporaneo.it/d/1473-la-cassazione-sulla-nozione-di-violenza-terroristica-e-sul-rapporto-fra-il-reato-di-associazione-so>.

<sup>34</sup> Introdotto dalla L. 155/2005.

internazionale, nonché le altre condotte definite terroristiche o commesse con finalità di terrorismo da convenzioni o altre norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia”.

Coerentemente con l'azione penale italiana dei decenni precedenti, che ha sempre considerato il terrorismo come un fenomeno in continuità con l'eversione, l'articolo ripropone tutti e tre i fini alternativi dell'atto terroristico individuati dalla Decisione quadro 2002/475/GAI dell'Unione Europea, comprendendo quindi la finalità eversiva. A differenza dell'UE, il legislatore italiano ha però scelto di non esplicitare, nella definizione, la lista delle singole azioni criminali che contribuiscono a qualificare il reato di terrorismo, per evitare di tipizzare eccessivamente il reato da incriminare<sup>35</sup>. Tuttavia, il richiamo esplicito in funzione integrativa al vincolo derivante dalle fonti internazionali fa sì che quella adottata dall'art. 270-sexies costituisca una definizione aperta, destinata ad estendersi o restringersi per effetto non solo delle convenzioni internazionali già ratificate dall'Italia, ma anche di quelle future alle quali sarà prestata adesione<sup>36</sup>. Ciò implica che la definizione italiana si coordina anche con quella presente nella Convenzione di New York del 1999. Ne discende che la finalità di terrorismo è configurabile anche quando le azioni sono compiute in una situazione di conflitto armato (qualificato come tale dal diritto internazionale, anche se consistente in una guerra civile interna) e quando sono rivolte, oltre che contro civili, anche contro persone non attivamente impegnate nelle ostilità, con l'esclusione delle sole azioni dirette contro i combattenti<sup>37</sup>.

Nel corso del tempo e pronunciandosi in varie sentenze, la Corte di Cassazione ha contribuito all'integrazione di altri elementi alla definizione presente nell'art. 270-sexies, avendo modo di rendere comprensibile il proprio approccio ermeneutico. Ad esempio, è parere della Corte<sup>38</sup> che un'azione, per essere

---

<sup>35</sup> Praduroux, «Italy», p. 273.

<sup>36</sup> «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2016», p. 500.

<sup>37</sup> *Ibid*, p. 501

<sup>38</sup> *Ibid*, p. 498; Corte di Cassazione, Sezione penale 1, 11 ottobre 2006, n. 1072.

considerata terroristica, debba anche essere politicamente, religiosamente o ideologicamente motivata, poiché ritiene esista in tal senso un consenso internazionale tale da potere essere considerata una definizione consuetudinaria, e quindi vincolante per le corti italiane in virtù dell'art. 10 della Costituzione.<sup>39</sup> Sempre la Corte ha evidenziato come il legislatore non chiarisca quale sia il bene giuridico che deve essere posto in grave pericolo dalla condotta terroristica; da ciò deduce l'indifferenza che il pericolo del grave danno ricada su un bene di natura patrimoniale, personale o collettiva. Ciò sarebbe coerente sia con la presenza nell'ordinamento di norme in materia di terrorismo poste a tutela tanto dei beni personali (art. 280 c.p.), quanto di beni patrimoniali (art. 280-bis c.p.) e collettivi (art. 280-bis comma 3), sia con la scelta del legislatore comunitario, che nella Decisione quadro 2002/475/GAI pone alla base della definizione di atto terroristico una serie di condotte che spaziano dall'attentato alla vita e all'integrità fisica delle persone, alle distruzioni di vasta portata di strutture governative e infrastrutture<sup>40</sup>. Rimane ambiguo identificare il "grave danno" che dev'essere provocato a questi beni, ma è parere della Corte che sia il collegamento con il carattere politico e istituzionale del finalismo terroristico a determinare il "grave danno per il Paese" che la condotta deve rendere possibile per essere considerata terrorismo. Fornendo un esempio di carattere pratico, nel 2008<sup>41</sup> la Corte ha deciso di escludere l'integrazione dell'art. 270-sexies per gravi fatti di devastazione commessi dai tifosi di una squadra di calcio, proprio in virtù dell'assenza del collegamento della violenza con una finalità di tipo politico e istituzionale<sup>42</sup>. Sempre in relazione alla determinazione del "grave danno", pronunciandosi sull'applicabilità dell'art. 270-sexies a degli episodi di danneggiamento dei cantieri ferroviari da parte di individui

---

<sup>39</sup> Praduroux, «Italy», p. 274.

<sup>40</sup> «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2016», pp. 501, 502.

<sup>41</sup> Corte di Cassazione, Sezione 1, 27 luglio 2008, n. 25949, Rv. 240465

<sup>42</sup> «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2016», p. 507.

contrari alla realizzazione della linea ad alta velocità, la Corte ha elaborato questa massima<sup>43</sup>:

“Per ritenere integrata la finalità di terrorismo di cui all’art. 270-sexies c.p. non è sufficiente che l’agente abbia intenzione di arrecare grave danno al Paese, ma è necessario che la sua condotta crei la possibilità concreta – per la natura ed il contesto obiettivo dell’azione, nonché per gli strumenti di aggressione in concreto utilizzati – che esso si verifichi, nei termini di un reale impatto intimidatorio sulla popolazione, tale da ripercuotersi sulle condizioni di vita e sulla sicurezza dell’intera collettività, posto che solo in presenza di tali condizioni lo Stato potrebbe sentirsi effettivamente coartato nelle sue decisioni (Nella specie la Suprema Corte ha escluso la sussistenza della finalità di terrorismo negli episodi di danneggiamento ai cantieri TAV, ritenendo che le condotte delittuose non fossero concretamente idonee a costringere le pubbliche autorità a rinunciare alla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità, né avessero la capacità di produrre un grave danno al Paese)”<sup>44</sup>.

Le tre alternative finalità richieste dall’art. 270-sexies per qualificare un’azione come terrorista sono quindi:

- i. Intimidire la popolazione
- ii. o costringere i poteri pubblici o un’organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto
- iii. o destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese o di un’organizzazione internazionale.

Per quanto riguarda il primo scopo, la Corte di Cassazione ha interpretato il termine “intimidazione” come l’azione di “portare nella società un turbamento profondo e perdurante, tale che la collettività, nel suo complesso, senta menomata la propria

---

<sup>43</sup> Corte di Cassazione, Sezione 1, 16 luglio 2015, n. 47479, Rv. 265405

<sup>44</sup> «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2016», pp. 503, 504.



aspettativa di vita in condizioni di libertà e sicurezza”<sup>45</sup>. Per quanto riguarda la finalità di “costrizione”, è stato sottolineato che il mero fine del condizionamento politico non è sufficiente a selezionare le condotte con finalità terroristiche. Per configurare la finalità costrittiva è invece rilevante la “scala” della decisione da imporre al potere pubblico. Bisogna infatti trovarsi di fronte a un affare particolarmente rilevante, capace di influenzare le condizioni della vita associata, per il suo oggetto o per l’implicazione che ne deriva, in punto di tenuta delle attribuzioni costituzionali. Inoltre, la finalità di costrizione deve essere perseguita utilizzando un metodo illecito<sup>46</sup>. La terza finalità è invece più simile allo scopo tradizionale dell’eversione dell’ordine costituzionale e democratico, spinta fino alla destabilizzazione delle istituzioni più essenziali dal punto di vista politico, costituzionale, economico o sociale<sup>47</sup>. Se, come si è avuto modo di osservare, l’Italia ha storicamente considerato “eversione” e “terrorismo” come in stretta relazione tra di loro, nell’art. 270-sexies il fine “eversivo” cessa definitivamente di essere “altro” rispetto al fine terroristico<sup>48</sup>. La Corte di Cassazione ritiene infatti di non considerare distinti e fattualmente sempre distinguibili la finalità di terrorismo e quella di eversione. La seconda rappresenta un obiettivo, mentre la prima costituisce una strategia che si caratterizza per l’uso indiscriminato e poli-direzionale dell’azione violenta: l’autore ne accetta gli effetti collaterali e, soprattutto, viene rivolta ad *incertam personam*. È il normale anonimato della persona colpita dalle azioni violente, infatti, a generare indiscriminatamente panico, terrore, diffuso senso di insicurezza, per costringere chi ha il potere a prendere decisioni o tollerare ciò che in condizioni neutrali non avrebbe fatto o tollerato<sup>49</sup>. Nonostante l’articolo affermi che le tre finalità siano tra loro

---

<sup>45</sup> *Ibid*, p. 505.

<sup>46</sup> Valsecchi, «La Cassazione sulla nozione di “violenza terroristica”, e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 bis c.p.)».

<sup>47</sup> «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2016», p. 506.

<sup>48</sup> Valsecchi, «La Cassazione sulla nozione di “violenza terroristica”, e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 bis c.p.)».

<sup>49</sup> Corte di Cassazione, Sezione penale 5, 23 febbraio 2012, n. 12252, pp. 42, 43.

alternative, la Corte di Cassazione sostiene che l'intimidazione deve essere considerata un requisito indefettibile del terrorismo, a cui soltanto eventualmente possono aggiungersi gli altri due scopi. Se si volesse considerare il fine di intimidire la popolazione con atti di violenza indiscriminati solamente come uno dei tre fini alternativi che caratterizzano una condotta terroristica, sarebbe considerata terroristica anche l'associazione che persegue un fine eversivo tramite atti di violenza "comune", ovvero di atti mirati e come tali non necessariamente capaci di diffondere il terrore tra la popolazione civile<sup>50</sup>.

Infine, volendo comprendere a pieno cos'è che il sistema normativo italiano definisce terrorismo e considerando la prossimità concettuale tra sovversione ed eversione, è necessario stabilire quale sia il confine che separa la violenza terroristica da quella sovversiva. Nel 2006<sup>51</sup> il legislatore è intervenuto sull'art. 270 del c.p. con lo scopo di modernizzarlo, e nel testo emendato il reato di "associazione sovversiva" viene descritto in questo modo:

“Chiunque nel territorio dello Stato promuove, costituisce, organizza o dirige associazioni dirette e idonee a sovvertire violentemente gli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato ovvero a sopprimere violentemente l'ordinamento politico e giuridico dello Stato, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni”.

La Corte di Cassazione ha riconosciuto una perfetta identità tra il fine di “sovvertire violentemente gli ordinamenti economici o sociali costituiti nello Stato ovvero sopprimere violentemente l'ordinamento politico e giuridico dello Stato” dell'art. 270 e il fine di “destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche e sociali di un Paese” previsto dall'art. 270-sexies quale una delle tre finalità (quella eversiva) che qualificano un atto come terroristico. Considerando che l'art. 270-bis (“associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico”) trova applicazione tanto nella sfera internazionale (tutelando gli Stati esteri e le organizzazioni

---

<sup>50</sup> Valsecchi, «La Cassazione sulla nozione di “violenza terroristica”, e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 bis c.p.)».

<sup>51</sup> L. 85/2006

internazionali), quanto nella sfera interna, la sua maggiore ampiezza avrebbe potuto determinare la scomparsa dell' art. 270. Tuttavia, decidendo di mantenerlo vigente, il legislatore ha sancito l'esistenza di un confine tra le due disposizioni normative<sup>52</sup>. La differenza tra le due tipologie di associazioni criminali inquadrate non risiede nel fine, ma nella natura della violenza utilizzata per perseguirlo: violenza "comune" nel caso dell'associazione sovversiva, e violenza "terroristica" nel caso dell'associazione terroristica<sup>53</sup>. Il terrorismo, nonostante la dizione letterale delle previsioni normative lo qualifica come "finalità" (artt. 270-bis, 280) o come "scopo" (art. 289-bis), viene difatti concepito dal legislatore italiano come una modalità<sup>54</sup>, uno strumento di pressione, metodo di lotta, *modus operandi* particolarmente efferato, la cui caratteristica distintiva principale, come si è detto, è l'accettazione degli effetti collaterali della violenza esercitata e la direzione verso *incertam personam* con un fine costringitivo nei confronti di chi detiene il potere<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Corte di Cassazione, Sezione penale 5, 23 febbraio 2012, n. 12252, p. 41.

<sup>53</sup> Valsecchi, «La Cassazione sulla nozione di "violenza terroristica", e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 bis c.p.)».

<sup>54</sup> «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2020» (Corte Suprema di Cassazione, 2020), p. 64.

<sup>55</sup> «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2016», p. 504.

# LO SFORZO TASSONOMICO NEGLI STATI EUROPEI: ALCUNI

## ESEMPI SIGNIFICATIVI

### FRANCIA

La Francia ha disegnato le proprie strategie di contrasto al terrorismo in risposta alle numerose azioni di terrorismo domestico, binazionale e transnazionale delle quali ha fatto esperienza in oltre cinquant'anni. Il Paese, nel corso del secolo scorso, si è infatti trovato a dovere reagire a numerose manifestazioni di violenza di stampo eversivo, come quella ad opera del gruppo di estrema sinistra *Action Directe*, e di varie organizzazioni separatiste regionali che, nelle zone basche, nella Britannia e in Corsica hanno tentato a più riprese di ottenere l'autonomia o addirittura l'indipendenza dallo Stato francese. Grande impatto hanno avuto anche gli otto anni di brutalità nel contesto della guerra civile in Algeria, dove a partire dal 1962 si sono susseguiti numerosi atti di violenza da parte di gruppi armati ai danni dei civili, ma anche una diffusa attività di tortura ad opera dalle forze francesi. In particolare, gli anni Ottanta e Novanta vedono la Francia vittima di molteplici attacchi a treni, metropolitane e edifici pubblici, come quello esplosivo a Rue de Rennes a Parigi, ordito nel 1986 dal "comitato per la solidarietà con i prigionieri politici arabi e del Medio oriente", o l'attentato dinamitardo del 1995 alla metropolitana di Saint Michel a Parigi, per mano del Gruppo Islamico Armato dell'Algeria. Quando, nel 2001, la comunità internazionale si mobilita per dotarsi di una adeguata legislazione di contrasto al terrorismo, la Francia vanta già uno dei sistemi più sviluppati in Europa.

La definizione legale attorno alla quale opera il contro-terrorismo francese è quella formulata dall'art. 421-1<sup>56</sup> del Codice penale, e, nonostante nel corso degli ultimi dieci anni il Paese sia stato vittima di un notevole numero di attentati causati dal terrorismo jihadista dello Stato Islamico, dal 1994 il nucleo della definizione è rimasto pressoché invariato. L'articolo elenca una lista di reati ordinari (a) che vengono qualificati come terrorismo quando sono compiuti in ragione di finalità specifiche (b):

- a) È un crimine o un reato definito come tale dal Codice penale, e riguarda più precisamente: un attentato volontario alla vita o all'integrità fisica della persona, il rapimento o detenzione di persone contro la loro volontà, il dirottamento di un aereo, una nave o qualsiasi altro mezzo di trasporto, un furto, un'estorsione, una distruzione, deturpazione o danno alla proprietà, un reato informatico, un crimine che coinvolge movimenti e gruppi di combattenti smantellati, i delitti in materia di armi, prodotti esplosivi o materiali nucleari, l'occultamento dei proventi di uno dei precedenti reati, il reato di riciclaggio e i reati di carattere finanziario;
- b) Viene commesso da un individuo o da un gruppo il cui fine è disturbare gravemente l'ordine pubblico tramite intimidazione o terrore.

Al novero dei reati che, soddisfatto il requisito (b) diventano terroristici, va aggiunto anche quello inerente al terrorismo "ecologico", enunciato nell'art. 421-2, ovvero l'atto di introdurre nell'atmosfera, nel terreno, nell'acqua e negli alimenti sostanze in grado di mettere a repentaglio la salute umana, degli animali o del sistema ambientale.

## REGNO UNITO

Un'esperienza che, nel secolo scorso, ha fortemente segnato l'evoluzione della dottrina britannica nel contrasto al terrorismo è quella della colonizzazione

---

<sup>56</sup> Introdotto con la L. 92-686 del 22 luglio 1992, emendato per l'ultima volta dalla L. 2016-819 del 21 giugno 2016.

dell'Irlanda. Cominciata a metà del sedicesimo secolo, ha portato ad una guerra civile e ad intermittenti campagne di terrorismo nelle quali, oltre alla brutalità operata dagli agenti britannici, i movimenti paramilitari repubblicani (tra i quali il principale è l'esercito irlandese repubblicano (IRA) hanno più volte fatto ricorso ad attentati e a varie forme di violenza armata. Il periodo storico passato alla storia col nome "The Troubles" rappresentò, a partire dalla metà degli anni Sessanta, un'enorme sfida securitaria per il governo britannico, causando 3531 vittime tra il luglio del 1969 e la fine del 2001. Nel 2005 l'IRA ha dichiarato la cessazione della propria lotta armata, ma nel Paese continuano ad avvenire sporadici atti di violenza ispirati dalla causa separatista<sup>57</sup>. La prima misura legale in materia di terrorismo è quindi legata al periodo dei "The Troubles" e consiste nel *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974*, una misura emergenziale della validità di sei mesi rinnovata annualmente per 25 anni, che definiva il terrorismo come il semplice utilizzo della violenza a fini politici, e includeva ogni atto di violenza il cui scopo fosse quello di seminare il panico nella popolazione<sup>58</sup>. Allo strumento del 1974 si sostituisce il *Terrorism Act 2000*, una legislazione permanente che rappresenta oggi il perno dell'azione britannica del contrasto al terrorismo. Da essa, si ricava la seguente definizione:

- a) Il terrorismo è il compimento di un'azione (o la minaccia di un'azione) tra quelle elencate al punto b), il cui intento è influenzare il governo o un'organizzazione internazionale, o intimidire la popolazione o una sezione di essa; l'azione o la minaccia di azione deve inoltre avere lo scopo di promuovere una causa politica, religiosa, razziale o ideologica<sup>59</sup>.
- b) Per essere considerata terroristica l'azione deve prevedere l'utilizzo di grave violenza contro una persona, oppure riguardare un grave danneggiamento della proprietà, mettere a rischio la vita umana, creare un grave rischio alla

---

<sup>57</sup> Keith Syrett, «The United Kingdom», in *Comparative Counter-Terrorism Law*, a c. di Kent Roach (New York: Cambridge University Press, 2015), pp. 167, 168.

<sup>58</sup> Schmid, «Defining Terrorism», p. 18.

<sup>59</sup> Terrorism Act 2000, parte 1, art. 1, comma 1.

- salute o alla sicurezza della popolazione o di una sezione della popolazione, interferire gravemente o danneggiare gravemente un sistema elettronico<sup>60</sup>.
- c) L'azione (o la minaccia di azione) tra quelle elencate al punto b) che coinvolge l'utilizzo di armi da fuoco o esplosivi viene considerata terrorismo indipendentemente dal fatto che intenda influenzare un governo o un'organizzazione internazionale oppure intimidire la popolazione<sup>61</sup>.
- d) L'azione può avere luogo anche al di fuori del Regno Unito, e con il termine "governo" si intende il governo del Regno Unito oppure di qualsiasi altro Paese<sup>62</sup>.

## IRLANDA

Anche per l'Irlanda, la minaccia storica nell'ambito del terrorismo domestico è collegata al conflitto civile tra unionisti e nazionalisti irlandesi. Lo strumento introdotto nel Paese far fronte al fenomeno violento fu l'*Offences against the State Acts 1939-1998*, che delineava un'ampia lista di reati collegati al terrorismo interno e le cui disposizioni vennero applicate anche in materia di terrorismo internazionale. Nel 2005 l'Irlanda, che decise di dare effettività a una larga serie di strumenti internazionali di contrasto al terrorismo disegnati da ONU e UE, introdusse il *Criminal Justice (Terrorist Offences) Act 2005*<sup>63</sup>. A differenza di quanto fatto dalla legislazione del Regno Unito, il documento irlandese si conforma alla definizione elaborata nella Decisione quadro dell'UE del 2002, che replica integralmente, e con "attività terroristica" si riferisce a qualsiasi azione commessa nello Stato o al di fuori di esso che abbia lo scopo di:

- i. Intimidire gravemente la popolazione, o

---

<sup>60</sup> Terrorism Act 2000, parte 1, art. 1, comma 2.

<sup>61</sup> Terrorism Act 2000, parte 1, art. 1, comma 3.

<sup>62</sup> Terrorism Act 2000, parte 1, art. 1, comma 4.

<sup>63</sup> «Ireland», Profiles on Counter-Terrorist Capacity (Council of Europe, Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER), aprile 2007), [www.coe.int/terrorism](http://www.coe.int/terrorism).

- ii. costringere ingiustificatamente un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o
- iii. destabilizzare o distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di uno Stato o di un'organizzazione internazionale<sup>64</sup>.

Oltre a soddisfare il requisito delle finalità, per essere considerata terroristica l'azione deve inoltre figurare nella vasta lista di reati comuni elencati nell'allegato 2, parte 1 della legge.

## SPAGNA

Anche la Spagna ha alle proprie spalle una lunga esperienza di azioni violente indipendentiste, e in questo senso il gruppo dell'Euskadi Ta Askatasuna (ETA) ha rappresentato la principale minaccia alla tenuta istituzionale del Paese. Dichiarando la fine definitiva della propria attività armata solo nel 20 ottobre 2011, in circa 50 anni di esistenza si è reso responsabile della morte di oltre 850 persone<sup>65</sup>. L'attentato più grave nel Paese attribuibile al terrorismo internazionale è invece quello a Madrid dell'11 marzo 2004, nel quale una serie di bombe posizionate sui binari e sui treni regionali della città ha causato la morte di 191 persone e il ferimento di oltre un migliaio di individui. Per le istituzioni spagnole, con "terrorismo" ci si riferisce alla definizione elaborata dal Codice penale<sup>66</sup>, che al libro II, titolo XXII, capitolo VII, art. 573 dichiara:

“Il compimento di un qualsiasi grave reato contro la vita o l'integrità fisica, la libertà, l'integrità morale, la libertà sessuale, o contro l'indennità, il patrimonio, le risorse naturali o l'ambiente, la salute pubblica, la corona, oppure il compimento di catastrofi, incendi, o il compimento di attacchi armati, o la detenzione, il commercio e il deposito di armi, munizioni o esplosivi previsti

---

<sup>64</sup> Criminal Justice (Terrorist Offences) Act 2005, sezione 2, art. 4.

<sup>65</sup> «Spain», Profiles on Counter-Terrorist Capacity (Council of Europe, Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), maggio 2013), [www.coe.int/terrorism](http://www.coe.int/terrorism).

<sup>66</sup> Nella versione emendata dalla L. 2/2015 del marzo 2015.



da questo codice, e il sequestro di aeromobili, navi o altri mezzi di trasporto collettivo di persone o di beni, devono essere ritenuti reati di terrorismo se vengono condotti con uno qualsiasi dei seguenti scopi:

1. Sovvertire l'ordine costituzionale, o sopprimere o sconvolgere gravemente il funzionamento delle istituzioni politiche o delle strutture sociali ed economiche dello Stato, o obbligare le autorità pubbliche a commettere un'azione o ad astenersi dal farlo;
2. Alterare gravemente la pace pubblica;
3. Sconvolgere gravemente il funzionamento di un'organizzazione internazionale;
4. Provocare uno stato di terrore nella popolazione o in una parte di essa.”

Secondo la formulazione del Codice penale spagnolo, per qualificare un atto come terroristico non è necessario che il suo autore appartenga ad una struttura organizzata di persone, e il requisito di una precisa finalità dell'azione fa sì che il reato terroristico abbia una propria autonomia rispetto al singolo atto che costituisce un reato particolare, come ad esempio l'omicidio<sup>67</sup>.

## GRECIA

Terminati i sette anni della dittatura dei Colonnelli (1967-74), il Paese fu vittima di una serie di omicidi e di attentati simili a quelli che, contemporaneamente, avvenivano in una buona parte del continente. La sigla più significativa per quanto riguarda l'esperienza greca di terrorismo è “Organizzazione rivoluzionaria 17 novembre”, un gruppo armato di estrema sinistra che a partire dal 1975 prese di mira ufficiali del periodo della dittatura, imprenditori greci e diplomatici statunitensi operanti nel Paese. L'organizzazione, che ha operato per 25 anni, divenne celebre per la dimensione mediatica e propagandistica delle proprie azioni. Agli attentati seguiva puntualmente la

---

<sup>67</sup> Maria Angeles Rueda e Miguel Angel Boldova, «Spain», in *Comparative Counter-Terrorism Law*, a c. di Kent Roach (New York: Cambridge University Press, 2015), pp. 302, 303.

rivendicazione per mezzo dei giornali, alle cui redazioni venivano esposte le motivazioni ideologiche in giustificazione della violenza. Il gruppo rimase attivo fino al 2001, anno nel quale una poderosa operazione di polizia arrestò molti dei suoi membri<sup>68</sup>. La fattispecie di reato terroristico viene presentata dall'art. 187A del Codice penale greco, che nella versione emendata dalla L. 4619/2019 dichiara:

“Chiunque commette un crimine o un reato di pericolo generico o contro l'ordine pubblico, in circostanze, o in modo o in misura tale da arrecare grave pericolo allo Stato o ad un'organizzazione internazionale e con lo scopo

- i. di intimidire gravemente una popolazione
- ii. di costringere illecitamente un'autorità pubblica o un'organizzazione internazionale a compiere un atto o ad astenersi dal compierlo,
- iii. di danneggiare gravemente o distruggere le strutture costituzionali, politiche o economiche fondamentali di uno Stato o di un'organizzazione internazionale

viene punito con la pena prevista per il delitto commesso, aumentata come segue [...]”.

Una delle considerazioni più importanti che emerge dalla lettura dell'articolo è che la pena inflitta per i reati terroristici dipende dalla pena prevista per il reato specifico commesso dal terrorista. Ne consegue che il reato di terrorismo viene considerato solamente come una forma aggravata di altri reati, commessi sotto circostanze particolari. Si osserva inoltre come, ad eccezione del titolo, nel testo dell'articolo non viene riportato il termine “terrorismo”, e l'entità del “grave danno” che permette di qualificare l'azione come terroristica non è chiara. È inoltre utile segnalare che la definizione greca di terrorismo è stata fortemente modificata dagli emendamenti del Codice penale dell'ultimo decennio: fino al 2010, il comma 8 dell'art. 187A sanciva che ogni esercizio dei diritti fondamentali di libertà, ogni azione diretta a garantire o restaurare la democrazia o a promuovere le libertà fondamentali dell'uomo e i diritti tutelati dalla convenzione dei diritti umani,

---

<sup>68</sup> Georgios Triantafyllou, «Greece», in *Comparative Counter-Terrorism Law*, a c. di Kent Roach (New York: Cambridge University Press, 2015), p. 344.

andava escluso dal reato di terrorismo<sup>69</sup>, mentre fino all'emendamento del 2019 il comma 2 dichiarava che le sanzioni previste dall'articolo non si applicavano se il reato rientrava tra i reati previsti dagli articoli dal 134 al 137, relativi cioè all'alto tradimento.

## STATI UNITI

La definizione di terrorismo prevista dall'*United States Code*<sup>70</sup> considera terroristico ogni reato che:

1. coinvolge azioni violente o atti pericolosi per la vita umana che costituiscono una violazione delle leggi penali degli Stati Uniti o di ogni altro Stato, o che può essere una violazione criminale se commessa all'interno della giurisdizione degli Stati Uniti o di ogni altro Stato;
2. ha la finalità di
  - i. intimidire o coartare la popolazione civile;
  - ii. influenzare la politica di un governo tramite l'intimidazione o la coercizione, o influenzare la condotta di un governo per mezzo di distruzioni di massa, assassini o rapimenti.

La disposizione distingue poi il terrorismo internazionale da quello domestico. Il primo si verifica principalmente al di fuori della giurisdizione territoriale degli Stati Uniti, oppure trascende i confini nazionali in termini dei mezzi con cui viene compiuto, delle persone che intende intimidire o coartare, o del luogo dal quale gli autori operano o in cui cercano asilo. Il terrorismo interno, invece, si verifica principalmente all'interno della giurisdizione territoriale degli Stati Uniti<sup>71</sup>. La stessa definizione di terrorismo è stata presentata nel 2020<sup>72</sup> dal Federal Bureau of

---

<sup>69</sup> Triantafyllou, p. 348.

<sup>70</sup> United States Code: titolo 8, capitolo 113B "terrorism", articolo 2331, comma 1.

<sup>71</sup> United States Code: titolo 8, capitolo 113B "terrorism", articolo 2331, comma 5.

<sup>72</sup> «Domestic Terrorism: Definitions, Terminology, and Methodology», novembre 2020, <https://www.fbi.gov/file-repository/fbi-dhs-domestic-terrorism-definitions-terminology-methodology.pdf/view>.

Investigation (FBI), in risposta alla richiesta da parte della *Public Law 116-92*<sup>73</sup> di chiarire a quale definizione l’FBI e il Dipartimento della sicurezza interna degli Stati Uniti d’America (DHS) si rifacessero in materia di terrorismo interno. Il DHS, nel documento, ha invece dichiarato di agire secondo la definizione contenuta nell’*Homeland Security Act, 6 U.S.C., 101*:

1. il terrorismo domestico coinvolge un atto che è
  - i. pericoloso per la vita umana
  - ii. o è potenzialmente distruttivo di un’infrastruttura critica o una risorsa chiave,ed è una violazione delle leggi penali degli Stati Uniti o di qualsiasi altro Stato o suddivisione degli Stati Uniti;
2. ha la finalità di
  - i. intimidire o coartare la popolazione civile,
  - ii. o influenzare la condotta di un governo per mezzo di distruzioni di massa, assassini o rapimenti.

Inoltre, in risposta a una specifica richiesta della *Public Law 116-92*, le due agenzie hanno consegnato una lista che, secondo loro, classifica le diverse tipologie di estremismo violento:

- a) Estremismo violento razzialmente o etnicamente motivato, cioè l’uso illecito o la minaccia dell’uso illecito di violenza per potere avanzare le proprie agende ideologiche derivate da pregiudizi, spesso legate alla razza o all’etnicità, contro altre persone o uno specifico gruppo sociale. Questi estremisti violenti giustificano i propri obiettivi ideologici e le proprie attività criminali tramite motivazioni politiche e religiose.
- b) Estremismo violento anti-governativo o contrario alle autorità: coinvolge l’uso illecito o la minaccia dell’uso illecito di violenza per perseguire agende derivate da un sentimento anti governativo, inclusa l’opposizione verso le gerarchie economiche, sociali o razziali o verso azioni o negligenze del governo.

---

<sup>73</sup> Public Law 116-92, sezione 5601 del 20 dicembre 2019.

- c) Estremismo violento relativo ai diritti animali e ambientali, cioè l'uso illecito o la minaccia dell'uso illecito di violenza da parte di attori che intendono mettere fine o mitigare la crudeltà percepita nei confronti dello sfruttamento degli animali o della distruzione delle risorse naturali.
- d) Estremismo violento in materia di aborto, sia per quanto riguarda la fazione pro-vita che quella pro-scelta.
- e) Tutte le altre minacce terroristiche che non ricadono in queste categorie. Ad ogni modo, alcuni attentatori potrebbero essere guidati da pregiudizi collegati alla religione, al genere o all'orientamento sessuale.

## | ESTREMISMO E RADICALIZZAZIONE

Negli ultimi anni, come conseguenza dell'incapacità politica di raggiungere una definizione legale di terrorismo che fosse universalmente accettata, si è osservata la tendenza di alcuni policy maker ad impiegare la locuzione "estremismo violento", tentando così di superare le problematiche legate al precedente termine. La scelta verrebbe giustificata dalla maggiore ampiezza semantica dell'espressione, che identifica ogni tipo di violenza la cui origine viene considerata estremista e che viene legittimata da ideologie politiche, religiose o sociali<sup>74</sup>. La convinzione è che l'utilizzo di quella locuzione presenterebbe il vantaggio di includere qualsiasi azione violenta di cui un gruppo terrorista è responsabile, come le operazioni armate convenzionali o i reati di *hate crime*. Con "estremismo" ci si riferisce generalmente alla pratica della violenza per promuovere particolari credenze di natura politica, sociale, religiosa o ideologica e la problematicità di questo tipo di definizione è che la sua ampiezza non permette di differenziare, in una situazione di conflitto, gli estremisti violenti da altri attori legittimi. Raramente definito nei discorsi in cui viene utilizzato (né ONU né UE hanno prodotto una definizione ufficiale dell'espressione), tratteggiarne i confini concettuali risulta un esercizio più ostico di quanto non accada con il terrorismo: se quest'ultimo può essere descritto come una tattica violenta ed una strategia distinguibile da alcune altre modalità di conduzione di un conflitto armato, il primo è un concetto fortemente vincolato al contesto nel quale è immerso. È infatti necessario stabilire cos'è che viene considerato *mainstream* dalle società nel corso del tempo per comprendere cos'è che si discosta da esso<sup>75</sup>, tanto che molti dei diritti

---

<sup>74</sup> «A Whole-of-Society Approach to Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism» (Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe OSCE, marzo 2020), p. 19.

<sup>75</sup> Peter R. Neumann, «Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region» (Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 28 settembre 2017), pp. 15, 16.

e delle libertà ritenute oggi fondamentali sono state il risultato di battaglie di individui etichettati “estremisti” dai loro contemporanei.

Un altro termine associato all'estremismo e appartenente alla galassia semantica del terrorismo, è “radicalizzazione”. Un'idea che ricorre spesso, riguardo le credenze radicali, è che queste conducano automaticamente all'estremismo violento, ma è una convinzione fuorviante. La radicalizzazione è infatti un processo attraverso il quale gli individui abbracciano opinioni, visioni e idee che hanno la possibilità di culminare con il compimento di atti di violenza, ma non conduce necessariamente alla violenza<sup>76</sup>. Un'ampia e accurata definizione<sup>77</sup> del termine definisce la radicalizzazione non violenta come il processo nel quale l'individuo sviluppa, abbraccia e adotta inclinazioni politiche e modalità comportamentali che divergono in maniera sostanziale da uno o da ciascuno dei valori, delle istituzioni o dei comportamenti prestabiliti esistenti in una società, che siano essi politici, sociali, economici, culturali e religiosi. La radicalizzazione riguarda la promozione della sostituzione, il tentativo di sostituzione, oppure la sostituzione stessa dello status quo, attuata violando però le pratiche legittime dell'attività politica, come le elezioni, l'attività delle organizzazioni della società civile, le proteste, gli scioperi e la disobbedienza civile non violenta. Nella propria forma più pericolosa e minacciosa, la radicalizzazione giustifica o supporta l'uso della violenza contro proprietà o persone, al fine di implementare nuove strutture, valori, leader ed élite che risultino in un nuovo ordine o in una nuova società. Indipendentemente dal fatto che facciano personalmente uso, condonino o incoraggino la violenza di qualcun altro – o anche se disapprovano totalmente la violenza – gli individui radicali sono a favore dell'interruzione, dello

---

<sup>76</sup> Yvon Dandurand, «Social Inclusion Programmes for Youth and the Prevention of Violent Extremism», in *Countering radicalisation and violent extremism among youth to prevent terrorism*, a c. di Marco Lombardi et al., NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Societal Dynamics, Vol. 118 (Amsterdam: IOS Press, 2015), p. 24.

<sup>77</sup> Peter Lentini, «The transference of Neojihadism: Towards a process theory of transnational radicalisation», in *Proceedings of the 2008 GTReC International Conference (Global Terrorism Research Centre Conference 2009 - Parliament House, Victoria, Australia, Australia: Monash University, 2009)*, p. 9.

smantellamento e infine della distruzione delle norme e strutture politiche, economiche, sociali e culturali esistenti. Il risultato del processo di radicalizzazione è una distanza radicale degli individui dalle strutture che cercano di rovesciare. Questo tipo di definizione tiene conto della complessità e della multidimensionalità del concetto, e accorpa varie prospettive:

- a) l'adozione di un'ideologia che ha lo scopo di sovvertire un sistema,
- b) la frattura tra il gruppo radicale e la società in cui esso è integrato,
- c) la violenza, sebbene non venga più addotta per definire il processo di radicalizzazione, gioca un ruolo fondamentale nella forma più pericolosa di radicalizzazione, in quanto se non usata, viene comunque giustificata,
- d) l'estremista radicale è l'individuo che assume uno schema di azioni volte a distaccare sé stesso da ciò che lecito in una società<sup>78</sup>.

Essendo un fenomeno complesso, non esiste un singolo fattore che conduce alla radicalizzazione, ma gli esperti sono stati in grado di identificare in esso una serie ricorrente di dinamiche ricorrenti: ogni forma di radicalizzazione si fonda su tensioni a livello sociale, conflitti, spaccature e torti che possono frenare le aspettative di un individuo, conflitti di identità o sentimenti di ingiustizia, marginalizzazione ed esclusione. Nella radicalizzazione, il malcontento, per essere tramutato in progetto politico, necessita di idee che restituiscano un senso ai torti subiti e che identifichino un capro espiatorio ai problemi che individua, offrendo delle soluzioni. In questo senso l'appartenenza ad un gruppo estremista è in grado di soddisfare i bisogni emotivi del seguace, siano essi desiderio di appartenenza, senso di comunità, avventura, potere, senso o gloria. Le idee estremiste restituiscono una visione coerente del mondo, sono delle ideologie<sup>79</sup>. È in un comportamento basato su un'ideologia che nega le libertà individuali o uguali

---

<sup>78</sup> Marco Lombardi, «Violent Radicalization Concerns in the Euro-Mediterranean Region», in *Countering radicalisation and violent extremism among youth to prevent terrorism*, a c. di Eman Ragab et al., NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Societal Dynamics, Vol. 118 (Amsterdam: IOS Press, 2015), p. 85.

<sup>79</sup> Neumann, «Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region», p. 17.



diritti alle persone che non appartengono al gruppo della persona radicalizzata che è possibile riconoscere un processo di radicalizzazione che è anche una minaccia alla cultura democratica e pluralista<sup>80</sup>. Il modo in cui viene solitamente utilizzato il termine “radicalizzazione” suggerisce quindi un legame implicito tra le idee radicali e il compimento di violenza, ma è necessario tenere a mente che non tutti coloro che supportano idee radicali o estremiste commettono o supportano l’atto violento<sup>81</sup>, e, in accordo col dibattito internazionale, un alto livello di radicalizzazione non equivale ad un alto livello di comportamenti violenti o brutali<sup>82</sup>. Inoltre, la possibilità di avere idee di qualsiasi natura è tutelata dal diritto internazionale come un diritto umano fondamentale.

---

<sup>80</sup> Daniel Koehler, «De-radicalization and Disengagement Programs as Counter-Terrorism and Prevention Tools. Insights From Field Experiences Regarding German Right-Wing Extremism and Jihadism», in *Countering radicalisation and violent extremism among youth to prevent terrorism*, a c. di Marco Lombardi et al., NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Societal Dynamics, Vol. 118 (Amsterdam: IOS Press, 2015), p. 124.

<sup>81</sup> Neumann, p. 20.

<sup>82</sup> Daniel Koehler, «De-radicalization and Disengagement Programs as Counter-Terrorism and Prevention Tools. Insights From Field Experiences Regarding German Right-Wing Extremism and Jihadism», in *Countering radicalisation and violent extremism among youth to prevent terrorism*, a c. di Marco Lombardi et al., NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Societal Dynamics, Vol. 118 (Amsterdam: IOS Press, 2015), p. 124.

## | CONSIDERAZIONI SULLA DEFINIZIONE DI TERRORISMO

I drammatici eventi del 11 settembre 2001 diffusero nella percezione pubblica l'idea ingannevole che, prima di quel periodo storico, in Europa e nel resto del mondo non fossero esistiti fenomeni di destabilizzazione armata collocabili al di fuori dei parametri classici di una guerra tra stati, o che al più fossero riconducibili al retaggio di una conflittualità locale e sporadica. Gli attacchi dell'11 settembre a New York e Washington hanno avuto il potere di cambiare la percezione di un intero fenomeno nell'opinione pubblica e tra le élite di governo, e da un giorno all'altro il dibattito pubblico si è costruito attorno alla nuova e inedita minaccia del terrorismo internazionale<sup>83</sup>. Nel corso dell'intero ventesimo secolo non più di quattordici attentati terroristici furono in grado di uccidere oltre cento persone, e fino a quel momento nessuna operazione terroristica era stata in grado di causare più di cinquecento vittime, motivo che spinse parte del mondo accademico ad indentificare in quella data il momento di passaggio da un vecchio ad un nuovo terrorismo, profondamente diverso e distinto dai terrorismi del passato<sup>84</sup>. Questo nuovo terrorismo divergerebbe dai precedenti sia per la natura degli attori e delle organizzazioni a cui questi fanno riferimento, caratterizzate da reti diffuse, decentralizzate, orizzontali, transnazionali e capaci di reclutare in tutto il mondo, sia, soprattutto, perché guidati esclusivamente da dottrine religiose che enfatizzano convinzioni apocalittiche, mentre le azioni dei terroristi “vecchio stampo” erano invece mosse da motivazioni politiche. Diversi studiosi critici di questo nuovo paradigma interpretativo del terrorismo, comparando il terrorismo internazionale contemporaneo con il suo predecessore (ad esempio quello italiano delle “Brigate Rosse”), hanno sottolineato come nemmeno l'organizzazione delle vecchie strutture terroristiche fosse solida, gerarchica e centralizzata, e presentava

---

<sup>83</sup> Lisa Bald e Laura Di Fabio, «Perché indagare la lotta al terrorismo italiano in chiave transnazionale: Nuove ipotesi e percorsi di ricerca», *Diacronie*, fasc. N° 30, 2 (29 luglio 2017), p. 3.

<sup>84</sup> Giovanni Mario Ceci, *Il terrorismo italiano. Storia di un dibattito* (Roma: Carocci, 2014), pp. 294, 295.

invece svariate somiglianze con le organizzazioni transnazionali del nuovo millennio<sup>85</sup>. Inoltre, diversamente da quanto sostenuto dai teorici del nuovo terrorismo, le azioni terroristiche contemporanee non sono inedite, così come non è inedita la confusione rispetto ad una chiara distinzione tra le figure del terrorista e quelle del guerrigliero o dei membri delle gang criminali. Anche la maggiore letalità degli attacchi, spesso addotta dai media e dal linguaggio politico come una caratteristica del nuovo terrorismo, è imputabile al semplice avanzamento della tecnologia militare a disposizione degli attentatori piuttosto che ad una novità del fenomeno<sup>86</sup>. Le somiglianze tra il vecchio e il nuovo terrorismo risultano infatti maggiori rispetto alle differenze, e si può dire che l'arrivo di internet e dei social media e il loro utilizzo per scopi propagandistici abbia rappresentato un punto di svolta più importante, per i terroristi, di quanto non siano stati i nuovi strumenti di violenza<sup>87</sup>. Per quanto riguarda lo spirito di sacrificio di sé che secondo i sostenitori del nuovo terrorismo pervaderebbe la militanza ideologica e religiosa radicale dell'inedito terrorismo contemporaneo, e quindi la conseguente impossibilità di mediazione politica con i nuovi terroristi, si contesta che le motivazioni della classe dirigente che si occupa di subordinare e addestrare i propri militanti siano comunque invariabilmente politiche<sup>88</sup>.

Il primo errore da non commettere, volendosi approcciare ad una definizione generale di terrorismo, è quello di reificare il termine, tramutandolo da concetto astratto a oggetto concreto, ridotto ad essenza. La reificazione concorre infatti a creare due rischi: stereotipa l'idea del terrorista, oscurando così tutte le forme di terrorismo contemporaneo che non corrispondono al cliché, e appiattisce la riflessione sul presente, disancorando gli attacchi terroristici dal tempo, dalla causalità e dalle azioni compiute in precedenza, disegnando invece il fenomeno come gratuitamente interessato a scatenare il caos per via di una sua natura

---

<sup>85</sup> *Ibid*, pp. 300 - 303.

<sup>86</sup> Francesco Benigno, *Terrore e terrorismo. Saggio storico sulla violenza politica* (Torino: Einaudi, 2018), p. 346.

<sup>87</sup> Schmid, «Defining Terrorism», p. 23.

<sup>88</sup> Benigno, p. 347.

intrinseca<sup>89</sup>. Il terrorismo non può consistere in una predisposizione naturale a una violenza sfrenata adottata dal terrorista, e al suo fondamento si trovano invece questioni storiche e politiche. Una forte critica proveniente dai moderni studi sul terrorismo riguarda infatti la mancanza di una prospettiva storica nello studio del fenomeno<sup>90</sup>, e denuncia la tendenza a considerare le sue manifestazioni violente come degli eventi a sé stanti, slegati dai contesti nei quali si verificano.

Secondo l'accademia, un altro aspetto critico da tenere in considerazione volendosi cimentare in una definizione, riguarda il carattere non neutrale del termine "terrorismo". Esso non è infatti un termine puramente descrittivo, ma una locuzione valutativa di tipo politico-normativo, il cui utilizzo ha la conseguenza di screditare gruppi avversari. L'arbitrarietà della definizione appare chiara quando si cita l'esempio dei mujahidin afgani, celebrati nel 1985 dal presidente statunitense Reagan come combattenti per la libertà in guerra con l'invasore sovietico, e in seguito denunciati dalle successive amministrazioni come terroristi, per il loro sollevamento contro la presenza statunitense in Afghanistan<sup>91</sup>.

Anche la definizione di terrorismo come "atto il cui fine è la costrizione" presenta delle criticità: volere condizionare la sfera pubblica tramite l'uso della violenza non è una prerogativa dell'azione terroristica, e nella guerra classica si è frequentemente teorizzato e praticato la demoralizzazione del nemico, attuata spargendo il terrore tra la popolazione<sup>92</sup>.

Le definizioni che vedono il terrorismo come un metodo o tecnica bellica e che si concentrano sull'analisi delle tecniche adoperate e degli obiettivi colpiti senza tenere conto delle motivazioni dell'atto sono ugualmente fuorvianti: nonostante rispondano all'esigenza di una neutralità di giudizio nei confronti delle motivazioni retrostanti l'atto, non è possibile definire il terrorismo solamente attraverso le sue modalità operative. Infatti, esistono conflitti a bassa intensità nei quali l'azione terroristica intesa come tecnica bellica è inseparabile da altre

---

<sup>89</sup> *Ibid*, p. 309.

<sup>90</sup> *Ibid*, p. 12.

<sup>91</sup> *Ibid*, pp. 9, 10.

<sup>92</sup> *Ibid*, pp. 16, 329, 330.

modalità di combattimento impiegate, e privare un'azione altamente politicizzata del suo quadro ideologico di riferimento rischia inoltre di renderla incomprensibile<sup>93</sup>.

Anche la nozione di terrorismo inteso come “atto il cui scopo è creare terrore” presenta delle criticità: storicamente, questa caratteristica non è stata l'unica (o la principale) dimensione del fenomeno, ma esso viene meglio compreso quando lo si considera una “propaganda col fatto”, ovvero un atto il cui fine ultimo è la condivisione di un messaggio ad una propria audience. Il terrore generato dall'attentatore è infatti uno strumento di politica interna ed internazionale che non si rivolge tanto alla popolazione che colpisce, ma ad una propria comunità di riferimento. L'obiettivo primario dell'attentatore non è terrorizzare, ma conquistare i cuori e le menti di un popolo oppresso con il quale egli si identifica. Una prospettiva assente nelle varie definizioni nazionali ed internazionale è infatti quella della propaganda promossa dall'atto stesso: lo scopo principale del terrorismo è quello di delineare, attraverso un'immagine polarizzata sull'asse noi-loro, lo scenario di una guerra<sup>94</sup>. Si può dire che è possibile differenziare il terrorismo da altre tipologie di violenza politica fintanto che l'intento dell'azione violenta è quello di diffondere il terrore nella popolazione civile, e, soprattutto, fintanto che esiste una distinzione tra l'obiettivo colpito dalla violenza e l'audience di riferimento<sup>95</sup>. L'elemento fino ad ora assente nelle definizioni legislative di terrorismo riguarda quindi la dimensione comunicativa del fenomeno, e si può affermare che l'attentato tipicamente terrorista è il baricentro di una produzione simbolica, che storicamente trova le proprie radici nella “propaganda col fatto” teorizzata dagli anarchici. Tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo, infatti, la concomitanza tra l'invenzione della dinamite e la maggiore diffusione della stampa a rotocalchi permise ad anarchici e rivoluzionari socialisti di attuare la “filosofia della bomba”, in virtù della quale agli attentati contro personaggi illustri seguiva

---

<sup>93</sup> *Ibid*, p. 17.

<sup>94</sup> *Ibid*, p. 6.

<sup>95</sup> Erica Chenoweth et al., a c. di, *The Oxford Handbook of Terrorism* (Oxford: Oxford University Press, 2019), p. 24.

una copertura mediatica di massa che amplificava il messaggio del terrorista<sup>96</sup>. Come è già stato evidenziato, non è possibile sottrarre all'azione terrorista la sua dimensione politica, poiché la violenza messa in atto ha lo scopo di delineare un'immagine polarizzata e una guerra declinata nei termini noi contro loro, dove il noi è rappresentato da una comunità alla quale l'attentatore sente di appartenere e della quale condivide idee e visione del mondo. L'asimmetria del conflitto in cui l'estremista combatte rende infatti necessario un gesto che sposti la lotta sul piano simbolico: l'azione terroristica è un atto di costruzione della sagoma dell'oppressore, che vuole mettere in risalto l'esistenza di una propria comunità oppressa come soggetto alternativo<sup>97</sup>. Al Qaeda stessa, per tramite del suo stratega e oggi leader del gruppo Saif al Adel, commentò così l'attentato dell'11 settembre 2001:

“Al-Qaeda ha, e ha sempre avuto, un obiettivo specifico: risvegliare il corpo assopito della nazione islamica – un miliardo di musulmani presenti nel mondo – per combattere contro le potenze occidentali e le contaminazioni della cultura occidentale. Per supportare questo scopo, l'attentato dell'11 settembre venne ideato per costringere il serpente occidentale a mordere questo corpo assopito, e svegliarlo”<sup>98</sup>.

Considerata l'esistenza di una quantità innumerevole di definizioni sul terrorismo che si concentrano sui più svariati fattori, come gli autori, i metodi, i moventi, o la dimensione dello spazio, per trovare una definizione che copra tutte le tipologie di violenza politicamente motivata bisognerebbe adottare un livello di astrazione talmente alto da rendere la definizione estremamente ampia, e quindi poco precisa<sup>99</sup>. Una definizione minimale che riscuote un grande consenso tra gli studiosi e dalla quale si potrebbe partire per implementare la dimensione propagandistica dell'atto è:

---

<sup>96</sup> Schmid, «Defining Terrorism», p. 5.

<sup>97</sup> Benigno, pp. 352, 353.

<sup>98</sup> Schmid, «Defining Terrorism», p.9.

<sup>99</sup> *Ibid*, pp. 5, 6.

“Il terrorismo è una tattica politicamente motivata che coinvolge la minaccia o l’uso della forza o della violenza, nella quale l’ottenimento di pubblicità gioca un ruolo significativo<sup>100</sup>”.

---

<sup>100</sup> Leonard Weinberg, Ami Pedahzur, e Sivan Hirsch-Hoefler, «The Challenges of Conceptualizing Terrorism», *Terrorism and Political Violence* 16, fasc. 4 (gennaio 2004): 777–94.

## | TERMINOLOGIA IN USO

Nonostante esista un ampio spettro di matrici ideologiche, tra loro differenti, alle quali vengono ricondotti gli atti di terrorismo compiuti in Europa, è possibile distinguere in esso dei macrosettori con caratteristiche peculiari. Sebbene alcune categorie, come quella di terrorismo di matrice separatista oppure di quello anarchico siano poco contestate, altre vengono descritte con dei termini tra loro in competizione sul cui utilizzo non esiste un consenso univoco. È il caso del terrorismo degli estremisti di destra, che viene chiamato terrorismo *far right*, *extreme right*, o *right wing*, oppure del terrorismo ispirato, ad esempio, dallo Stato Islamico, definito come “islamista”, “islamico” oppure “*jihadista*”, la cui scelta del termine ha delle ricadute diverse in termini di significato. Tenendo conto del dibattito internazionale e della terminologia utilizzata nel contesto italiano, è però possibile selezionare un glossario generalmente condiviso per lo scambio di informazioni e pratiche.

L’anarchismo è un movimento sociale e politico riconducibile al diciannovesimo secolo, che rifiuta il governo, l’esercizio dell’autorità e i sistemi sociali che non si basano sulla cooperazione locale. Il termine “terrorismo anarchico” è quindi un ombrello che racchiude una varietà di atti violenti commessi da gruppi o individui affiliati a ideologie anarchiche, che promuovono un’agenda rivoluzionaria, anticapitalista e anti-autoritaria. In Italia, la matrice anarco insurrezionalista è quella imputabile agli “informali” appartenenti alla “Federazione Anarchica Informale / Fronte Rivoluzionario Internazionale” (FAI/FRI)<sup>101</sup>, mentre in Grecia viene ricondotta al gruppo *Synomosia Pynon tis Fotias* (“Cospirazione delle cellule di fuoco”)<sup>102</sup>.

Il terrorismo di matrice separatista o etno-nazionalista è invece la categoria di terrorismo che identifica gli attentati motivati dal nazionalismo oppure da

---

<sup>101</sup> «Relazione sulla Politica dell’informazione per la sicurezza 2016» (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, 2016), p. 69.

<sup>102</sup> «European Union Terrorism Situation and Trend report 2020» (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2020, 2020), p. 58.



ragioni etniche e religiose, il cui fine è ottenere un riconoscimento in quanto “popolazione” e ritagliarsi un territorio autonomo o indipendente all’interno di uno Stato più grande, oppure anettere territori geograficamente appartenenti ad altri Stati nazione. Sono considerati dei gruppi terroristici etno-nazionalisti l’IRA in Irlanda, l’ETA in Spagna e il Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK) in Turchia<sup>103</sup>.

Per quanto riguarda gli attentati terroristici motivati dal fondamentalismo islamico, nonostante l’uso corrente del termine *jihadismo* abbia poco a che fare con il reale significato del termine in arabo, appare il più utilizzato per definire questa tipologia di matrice terroristica. I testi di alcune sentenze di tribunale relative ad attentatori jihadisti in Italia riportano il termine “matrice ideologica islamica”<sup>104</sup>, e non è impossibile trovare la dicitura “terrorismo islamista”, ma, allineandosi con la pratica internazionale, anche all’interno delle istituzioni italiane il termine più in uso per descrivere il fenomeno è certamente quello di terrorismo “*jihadista*”. Infatti, l’estremismo islamista consiste in un’interpretazione particolarmente rigida dell’Islam, che rifiuta di riconoscere la legittimità di altre fedi e delle forme secolari di governo, e supporta l’utilizzo della violenza per poter cambiare la società secondo la propria visione ideale e veicola spesso credenze antisemite, omofobiche e misogine. È però importante sottolineare che, mentre tutti i terroristi islamisti che compiono atti di *jihadismo* (ovvero, nel senso corrente – e semanticamente errato – del termine, “guerra santa”) sono estremisti, non tutti gli estremisti islamisti sono terroristi: molti estremisti islamisti abbracciano queste credenze senza volere intraprendere atti di terrorismo, e, di per sé, “islamismo” è un termine utilizzato nella letteratura per definire genericamente le varie correnti di islam politicizzato. Tra i fini del terrorismo jihadista vi è la creazione di uno stato islamico che sia governato dalla legge islamica, secondo la propria personale interpretazione; i jihadisti, infatti, tendono a considerare infedele chiunque non

---

<sup>103</sup> «European Union Terrorism Situation and Trend report 2020», p. 54.

<sup>104</sup> Per esempio, la sentenza della Corte di Cassazione 18/12/2020, Sez. 5, n. 8891, anno 2021 sul ricorso proposto da Lutumba Nkanga avverso la sentenza del 06/05/2019 della Corte Assise d’Appello di Lecce.

aderisca alla propria visione dell'Islam, e i più grandi rappresentati di questa tipologia di gruppi sono il network di Al-Qaeda e il sedicente Stato Islamico. Fino a qualche anno fa, il report annuale dell'Europol sul terrorismo utilizzava la dicitura "terrorismo religiosamente ispirato", ma ha di recente cominciato ad utilizzare il termine "jihadismo".

Un altro termine che, pur non riguardando l'ideologia sottostante l'atto, seleziona una categoria specifica di terroristi è quello di *foreign terrorist fighters* (FTFs, "combattenti terroristi stranieri") ovvero "individui che viaggiano verso un altro Stato che non sia quello di residenza o di origine, con lo scopo di perpetrare, pianificare o preparare, oppure partecipare ad atti terroristici, o fornire o ricevere addestramento, ed include la connessione con conflitti armati esteri"<sup>105</sup>. Quello di *foreign fighter* è un termine che compare spesso sia all'interno delle sentenze di tribunale che nei report sulla sicurezza e nelle risoluzioni ONU e direttive UE, e appartiene di diritto al glossario dei termini ricorrenti nel discorso politico internazionale relativo al terrorismo. I FTFs non sono solamente jihadisti, basti pensare agli individui andati a combattere in Ucraina prima dello scoppio della guerra del 2022: oltre 1500 combattenti provenienti da oltre 50 Paesi hanno viaggiato verso la Crimea per prendere parte al conflitto, nutrendo la preoccupazione securitaria che questi individui, una volta addestratisi e forti delle nuove capacità operative, potessero tornare nei Paesi di origine per condurre attentati.

Il terrorismo riconducibile all'area ideologica di destra viene invece definito alternativamente da vari governi o agenzie come terrorismo *far right*, *extreme right* o *right-wing*. Non esiste una chiara distinzione tra questi tre termini, e se il CDCT adotta "terrorismo *far right*" piuttosto che "terrorismo *right wing*" (come invece adottato dall'Europol) il discrimine tra il loro utilizzo non risiede in definizioni universalmente e ufficialmente riconosciute di questi vocaboli. È però possibile compiere questa differenziazione: il termine *right wing* è suscettibile di identificare ogni area ideologica della destra, comprendendo quindi anche il conservatorismo

---

<sup>105</sup> Risoluzione 2178/2014 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

tradizionale e democratico, mentre *far right* è un'etichetta che include genericamente una famiglia di ideologie politiche che hanno connessioni storiche, intellettuali e culturali con le cause della politica di destra, ma evidenzia le componenti che rigettano la democrazia e che condividono alcune tra queste caratteristiche comuni: il nazionalismo solitamente razziale o esclusivista, il fascismo, il razzismo, l'anti-semitismo, la contrarietà all'immigrazione, lo sciovinismo, il nativismo e la xenofobia. L'etichetta *far right* si distingue quindi da *right wing* e dalla destra radicale poiché identifica anche settori ideologici che rinunciano alla democrazia e promuovono la violenza<sup>106</sup>. Inoltre, si riporta che sia gli USA che il Radicalisation Awareness Network (RAN, un network d'avanguardia in Europa per la prevenzione all'estremismo e alla radicalizzazione), quando si parla di terrorismo (e non genericamente di estremismo), propendono per la dicitura *far right*, nonostante alcuni governi adottano anche la forma alternativa di “terrorismo razzialmente o etnicamente motivato”. In breve, il termine *far right* è di ampio respiro e tiene in considerazione la connessione tra attori della destra radicale, democratici e l'estrema destra anti-democratica<sup>107</sup>, e soprattutto comprende anche i sottogruppi dei neo-nazisti e dei suprematisti bianchi. Al fine di comprendere l'universo racchiuso in questa etichetta è utile digredire in una definizione del termine “suprematismo bianco”, che identifica una serie di individui che condividono un elemento comune (sia esso la nazione, la razza o la cultura) che ritengono essere superiore a quello di altre persone, vessando altre sottoculture e combattendo la diversità nella società e i pari diritti delle minoranze. I neo-nazisti sono invece uno dei segmenti del movimento dei suprematisti bianchi, portano rispetto ad Hitler e alla Germania nazista ed esibiscono simbologie e mitologie del terzo reich applicate al contesto attuale. Il terrorismo *extreme right* può invece essere considerato un sinonimo del terrorismo *far right*, nonostante identifichi esclusivamente le ideologie di destra che rigettano i principi della

---

<sup>106</sup> «Report on Emerging Terrorist Threats in Europe» (Council of Europe, Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), 2022), p. 12.

<sup>107</sup> Andrea L P Pirro, «Far Right: The Significance of an Umbrella Concept», *Nations and Nationalism* 29, fasc. 1 (gennaio 2023): pp. 101–12.

democrazia. In Italia, sia le sentenze di tribunale che i report della Polizia di Stato relative al terrorismo di destra utilizzano le diciture “estrema destra”, “destra eversiva” e, talvolta, “suprematismo”, avvicinandosi così al significato del termine “far right”.

Un discorso simile vale per il terrorismo di sinistra, dove, a fronte della dicitura “terrorismo *left-wing*” riportata dall’Europol, vi è un consenso sufficientemente ampio sull’utilizzo del termine “*far-left*”. Storicamente, i gruppi terroristici di estrema sinistra intendono scatenare una rivoluzione contro il sistema politico, sociale ed economico di uno Stato, con lo scopo di introdurre il socialismo. Esempi di gruppi di estrema sinistra sono le Brigate Rosse in Italia e l’Organizzazione Rivoluzionaria 17 Novembre in Grecia.

## | CONCLUSIONI

La posizione dell'Italia sulla questione definitoria del terrorismo si allinea con le concettualizzazioni elaborate sul piano internazionale. Tra le varie disposizioni nazionali presentate in questo report, la definizione italiana è quella che più riproduce le caratteristiche del terrorismo individuate in seno a ONU e UE. A differenza di altri Stati europei, lo sforzo di includere le qualità di queste definizioni all'interno delle proprie previsioni normative, nonché il carattere aperto dell'art. 270-sexies c.p., denotano l'adeguatezza della definizione italiana in un'ottica di cooperazione operativa e giudiziaria con la comunità internazionale. Oltre alle differenti storie personali in materia di terrorismo e alle rispettive evoluzioni delle definizioni nazionali, che hanno portato vari Stati ad includere nella propria definizione di terrorismo solo alcune delle caratteristiche individuate dalle convenzioni internazionali in materia, il più grande ostacolo all'adozione di una definizione chiara, comune e consensuale continua a risiedere nella portata politica dello strumento definitorio. L'incapacità dell'ONU di raggiungere una definizione di terrorismo universale vincolante è stata infatti spiegata in termini di sovranità nazionale contro interessi universali comuni<sup>108</sup>:

“Ciò che costituisce un reato terrorista dipende in larga misura dagli interessi nazionali, e una definizione universalmente accettata è quindi considerata una delimitazione del potere sovrano, poiché implica la rinuncia al diritto di definire il terrorismo secondo le proprie logiche”<sup>109</sup>.

Ad ogni modo, un elemento assente nelle definizioni adottate dai vari policy makers, siano essi nazionali o internazionali, è quello della propaganda insita nell'atto terroristico stesso e della messa in mostra della comunità oppressa alla

---

<sup>108</sup> Schmid, «Defining Terrorism», p. 19.

<sup>109</sup> Eva Herschinger, «A Battlefield of Meanings: The Struggle for Identity in the UN Debates on a Definition of International Terrorism», *Terrorism and Political Violence* 25, fasc. 2 (1 aprile 2013), pp. 183, 184.

quale il terrorista sente di appartenere. Considerare tra le finalità dell'atto terroristico anche quella della creazione di un messaggio indirizzato non all'obiettivo colpito ma ad una propria comunità di idee e principi, aiuterebbe ad inquadrare anche quelle tipologie di azioni violente condotte da singoli radicalizzati che non sono associabili ad una struttura terroristica riconosciuta, conosciute con il nome "terrorismo post-organizzativo". Un report del 2022 redatto dal CDCT<sup>110</sup> segnala l'aumento di popolarità di questa tipologia di azione terroristica, che è caratterizzata da network ridotti, piccole cellule e lupi solitari che fanno proprie le idee intolleranti provenienti da un ampio spettro ideologico estremista, ma che non hanno alcuna affiliazione a gruppi strutturati. L'assenza di un collegamento con un gruppo organizzato ha, tra l'altro, lo scopo tattico di ridurre le possibilità di venire scoperti dalle autorità nazionali. Sia gli attacchi tatticamente complessi compiuti dai militanti di Stato Islamico e Al-Qaeda, sia, soprattutto, gli attacchi dei suprematisti bianchi e degli estremisti di destra, vengono sempre più sostituiti da azioni meno sofisticate, compiute da singoli radicalizzati in nome non di associazioni strutturate e chiaramente identificabili, ma in virtù di un'iniziativa personale e in risposta ad un ampio spettro di idee estremiste in continuità tra di loro, come la teoria della grande sostituzione, il suprematismo bianco, l'omofobia, il razzismo e l'ostilità nei confronti degli immigrati. Attualmente, in parte a causa dello stereotipo che tradizionalmente associa il terrorismo con il fondamentalismo jihadista, in parte a causa dell'assenza di associazioni terroristiche alle quali ricondurre gli attentatori, molti degli attentati suprematisti e di estrema destra vengono difficilmente considerati come terroristici, sia dall'opinione pubblica che dai policy makers. Facilitato dalle piattaforme di comunicazione virtuale e dai forum online, il terrorismo suprematista e di estrema destra è diventato transnazionale, e non esiste una chiara definizione delle linee di cooperazione tra gruppi o singoli radicalizzati che, aventi una mentalità simile, sono sparsi in vari continenti e si scambiano tra loro idee e manifesti politici. Per i terroristi di destra è infatti una pratica sempre più diffusa quella di compiere attentati le cui immagini

---

<sup>110</sup> «Report on Emerging Terrorist Threats in Europe» (Council of Europe, Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), 2022).

vengono trasmesse in tempo reale sui social network o nei forum online, avendo cura di citare gli attentati di altri terroristi provenienti dalle stesse aree ideologiche a cui si ispirano e, talvolta, pubblicando veri e propri manifesti che concorrono ad ispirare e radicalizzare altri individui. Negli ultimi è aumentata a dismisura l'ubiquità della tecnologia moderna, e con essa la potenzialità di avere accesso ad uno spettro sempre più ampio di narrative terroriste, ideologie e propaganda, permettendo agli aspiranti attentatori di raggiungere un'audience favorevole indipendentemente dalla propria locazione, dal proprio genere, profilo o età. È il caso di Brenton Tarrant, che il 15 marzo del 2019 causò la morte di cinquanta persone in due moschee della Nuova Zelanda, trasmettendo gli attacchi in diretta streaming e mettendo in mostra, sui caricatori delle proprie armi, i nomi di altri estremisti di destra, tra i quali l'italiano Luca Traini. Oppure è il caso celebre di Gendron Payton, che nel maggio del 2022, prima di togliere la vita a una decina di persone, pubblicò online un documento di 180 pagine in cui si dichiarava fascista, antisemita, suprematista ed avanza teorie sulla sostituzione etnica, ricoprendo inoltre le proprie armi di mantra neonazisti e di nomi di altri attentatori. Il fenomeno, che non si limita ad un numero circoscritto di casi, ha preso largamente piede anche in Europa, nella quale ad ottobre dello scorso anno a Bratislava un diciannovenne ha aperto il fuoco in un gay bar, curandosi di pubblicare un lungo sermone anti-semita e identificandosi apertamente con Gendron Payton; nello stesso mese, in Puglia, è stato arrestato un ragazzo che, dopo essersi radicalizzato nei canali online, pianificava di compiere un attentato neo-nazista.

Tradizionalmente, in Italia, per potere inquadrare un reato come terrorismo, è necessario che l'atto violento sia collegabile ad una struttura organizzata, avente un quadro ideologico e un agenda estremista identificabile e nella quale si innesta l'azione del singolo<sup>111</sup>. La diffusione di queste modalità anarchiche e fluide di terrorismo, che risponde a ideologie disparate, interiorizzate navigando in rete, tra loro interscambiabili e non riconducibili a un gruppo strutturato di persone, rappresenta un ostacolo per la loro definizione come reato terroristico, a causa del

---

<sup>111</sup> «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2020», pp. 58, 59.

modo con cui il termine viene legalmente concepito. In questo senso, contemplare, tra le finalità e le modalità di azione individuate dalla definizione del fenomeno, anche la dimensione del messaggio ad una propria comunità di idee per mezzo dello stesso atto violento, permetterebbe di riconoscere più facilmente questo tipo di azioni, che rappresentano una minaccia securitaria sempre meno trascurabile per la regione europea e per il Paese, come azioni terroristiche.



## BIBLIOGRAFIA

- «A Whole-of-Society Approach to Preventing and Countering Violent Extremism and Radicalization That Lead to Terrorism». Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe OSCE, marzo 2020.
- Bald, Lisa, e Laura Di Fabio. «Perché indagare la lotta al terrorismo italiano in chiave transnazionale: Nuove ipotesi e percorsi di ricerca». *Diacronie*, fasc. N° 30, 2 (29 luglio 2017).
- Benigno, Francesco. *Terrore e terrorismo. Saggio storico sulla violenza politica*. Torino: Einaudi, 2018.
- Benigno, Francesco, e David Fairservice. «Terrorism». In *Words in Time: A Plea for Historical Re-Thinking*, 157–88. London ; New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2017.
- Bonanate, Luigi. *Terrorismo internazionale*. Firenze: Giunti, 2002.
- Bull, Anna Cento. «Ending terrorism through the law». In *Ending Terrorism in Italy*, 1° edizione., 30–31. London New York: Routledge, 2016.
- Ceci, Giovanni Mario. *Il terrorismo italiano. Storia di un dibattito*. Roma: Carocci, 2014.
- Chenoweth, Erica, Richard English, Andreas Gofas, e Stathis N. Kalyvas, a c. di. *The Oxford Handbook of Terrorism*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Dandurand, Yvon. «Social Inclusion Programmes for Youth and the Prevention of Violent Extremism». In *Countering radicalisation and violent extremism among youth to prevent terrorism*, a cura di Marco Lombardi, Eman Ragab, Vivienne Chin, Valerio de Divitiis, e Alessandro Burato, 23–36. NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Societal Dynamics, Vol. 118. Amsterdam: IOS Press, 2015.
- «Domestic Terrorism: Definitions, Terminology, and Methodology», novembre 2020. <https://www.fbi.gov/file-repository/fbi-dhs-domestic-terrorism-definitions-terminology-methodology.pdf/view>.

- «Elaborating a Definition of Terrorism, Status Update». Strasburgo: Council of Europe Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), 26 ottobre 2021.
- «Elaborating a Definition of Terrorism, Status Update». Strasburgo: Council of Europe Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), 8 marzo 2023.
- «Elements of the potential future legal definition of terrorism for the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS n. 196) and its Additional Protocol (CETS n. 217)». Strasburgo: Council of Europe, Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), 19 ottobre 2022.
- Eman, Ragab. «Complex Threat: Challenges of Countering Terrorism in the Middle East after the Arab Revolutions». In *Countering radicalisation and violent extremism among youth to prevent terrorism*, a cura di Marco Lombardi, Vivienne Chin, Yvon Dandurand, Valerio de Divitiis, e Alessandro Burato, 101–12. NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Societal Dynamics, Vol. 118. Amsterdam: IOS Press, 2015.
- Herschinger, Eva. «A Battlefield of Meanings: The Struggle for Identity in the UN Debates on a Definition of International Terrorism». *Terrorism and Political Violence* 25, fasc. 2 (1 aprile 2013): 183–201.
- «Ireland». Profiles on Counter-Terrorist Capacity. Council of Europe, Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER), aprile 2007. [www.coe.int/terrorism](http://www.coe.int/terrorism).
- Koehler, Daniel. «De-radicalization and Disengagement Programs as Counter-Terrorism and Prevention Tools. Insights From Field Experiences Regarding German Right-Wing Extremism and Jihadism». In *Countering radicalisation and violent extremism among youth to prevent terrorism*, a cura di Marco Lombardi, Eman Ragab, Vivienne Chin, Yvon Dandurand, Valerio de Divitiis, e Alessandro Burato, 56–64. NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Societal Dynamics, Vol. 118. Amsterdam: IOS Press, 2015.
- Lentini, Peter. «The transference of Neojihadism: Towards a process theory of transnational radicalisation». In *Proceedings of the 2008 GTRcC International Conference*, 1–32. Australia: Monash University, 2009.

- Lombardi, Marco. «Violent Radicalization Concerns in the Euro-Mediterranean Region». In *Countering radicalisation and violent extremism among youth to prevent terrorism*, a cura di Eman Ragab, Vivienne Chin, Yvon Dandurand, Valerio de Divitiis, e Alessandro Burato, 83–100. NATO Science for Peace and Security Series. E: Human and Societal Dynamics, Vol. 118. Amsterdam: IOS Press, 2015.
- «L'ombra lunga dell'11 settembre: il terrorismo vent'anni dopo». Centro Studi Internazionali (CeSI), settembre 2021.
- Neumann, Peter R. «Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region». Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 28 settembre 2017.
- Panzerà, Antonio Filippo. «La disciplina normativa sul terrorismo internazionale». Istituto Affari Internazionali, marzo 1990.
- Praduroux, Sabrina. «Italy». In *Comparative Counter-Terrorism Law*, a cura di Kent Roach, 269–96. New York: Cambridge University Press, 2015.
- «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2016». Corte Suprema di Cassazione, gennaio 2017.
- «Rassegna della giurisprudenza di legittimità, gli orientamenti delle sezioni penali 2020». Corte Suprema di Cassazione, 2020.
- «Report on Emerging Terrorist Threats in Europe». Council of Europe, Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), 2022.
- Rueda, Maria Angeles, e Miguel Angel Boldova. «Spain». In *Comparative Counter-Terrorism Law*, a cura di Kent Roach, 297–325. New York: Cambridge University Press, 2015.
- Schmid, Alex P. «Defining Terrorism». International Centre for Counter-Terrorism ICCT, marzo 2023.
- «Spain». Profiles on Counter-Terrorist Capacity. Council of Europe, Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), maggio 2013.  
[www.coe.int/terrorism](http://www.coe.int/terrorism).

- Syrett, Keith. «The United Kingdom». In *Comparative Counter-Terrorism Law*, a cura di Kent Roach, 167–203. New York: Cambridge University Press, 2015.
- Triantafyllou, Georgios. «Greece». In *Comparative Counter-Terrorism Law*, a cura di Kent Roach, 344–62. New York: Cambridge University Press, 2015.
- Valsecchi, Alfio. «La Cassazione sulla nozione di “violenza terroristica”, e sul rapporto fra il reato di associazione sovversiva (art. 270 c.p.) e il reato di associazione terroristica (art. 270 bis c.p.)» *Diritto Penale Contemporaneo* (8 maggio 2012). <https://www.penalecontemporaneo.it/d/1473-la-cassazione-sulla-nozione-di-violenza-terroristica-e-sul-rapporto-fra-il-reato-di-associazione-so>.
- Vettori, Barbara. «Terrorism and Counterterrorism in Italy From the 1970's to Date: A Review». Università degli Studi di Trento: National Coördinator Terrorismebestrijding (NCTB) Counterterrorism Project, 2007.
- Weinberg, Leonard, Ami Pedahzur, e Sivan Hirsch-Hoefler. «The Challenges of Conceptualizing Terrorism». *Terrorism and Political Violence* 16, fasc. 4 (gennaio 2004): 777–94.
- «European Union Terrorism Situation and Trend report 2020». European Union Agency for Law Enforcement Cooperation 2020, 2020.
- Pirro, Andrea L P. «Far Right: The Significance of an Umbrella Concept». *Nations and Nationalism* 29, fasc. 1 (gennaio 2023): 101–12.
- «Relazione sulla Politica dell'informazione per la sicurezza 2016». Presidenza del Consiglio dei Ministri, Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, 2016.
- «Report on Emerging Terrorist Threats in Europe». Council of Europe, Committee of Experts on Counter-Terrorism (CDCT), 2022.

# **CeSI** | CENTRO STUDI INTERNAZIONALI

## **CONTATTI**

Via Nomentana, 251  
00161 Roma, Italia  
+39 06 8535 6396

## **MEDIA**

[info@cesi-italia.org](mailto:info@cesi-italia.org)  
[www.cesi-italia.org](http://www.cesi-italia.org)  
[@CentroStudiInt](#)