

# LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXIV

2019

N. 4

RIVISTA TRIMESTRALE  
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

## INDICE

CONTRASTO AL TERRORISMO INTERNAZIONALE,  
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL FENOMENO DEI FOREIGN FIGHTERS\*

FRANCO FRATTINI – Introduzione. ....	529
ALESSANDRO POLITI – Il terrorismo della porta accanto. ....	531
GERMANO DOTTORI – Stati e terrorismo. ....	545
MATTEO BRESSAN – L'evoluzione della minaccia terroristica alla luce dell'uccisione di Al-Baghdadi. ....	555
CLAUDIO BERTOLOTTI – I numeri e la geografia del terrorismo jihadista in Europa. ....	561
CHIARA SULMONI – Prospettive europee sulla radicalizzazione. Considerazioni da un tragitto in cinque Paesi. ....	571
ALESSIA MELCANGI – Il caos libico e la minaccia jihadista: prospettive e mutamenti. ....	579
MICHELA MERCURI – La Libia: il buco nero nella mappa del terrorismo. ....	591
CINZIA BIANCO – Visioni, instabilità e lotta armata: l'Arabia Saudita al bivio. ....	599
TIZIANO LI PIANI – Codifica quantitativa dell' <i>input</i> meccanico della minaccia terroristica per <i>soft target</i> in ambienti urbanizzati, basata sull'analisi comportamentale del <i>carrier</i> . ....	607
GIUSEPPE CUSIMANO – Cyber e terrorismo. ....	631
ANDREA MANCIULLI – Il futuro del terrorismo di matrice jihadista. Evoluzione della minaccia, strumenti di contrasto e strategie di prevenzione. ....	637

## RASSEGNE

### ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

#### Nazioni Unite

*Consiglio di sicurezza* (aprile-settembre 2019), p. 643

1. Considerazioni introduttive, p. 643; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peace-keeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 643; 3. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui, p. 645; 4. La protezione dei civili nei conflitti armati come esigenza da rilanciare, p. 647; 5. La prevenzione delle violenze

---

\* Il presente Report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nel presente Report sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

sessuali sulle donne nei contesti di conflitto, p. 648; 6. Le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale derivanti dalla criminalità organizzata, p. 648.

*Luigi D'Ettore*

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

UNIONE AFRICANA

L'attività dell'UA nel 2018, p. 651

*Giuseppe Pascale*

ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI

Le attività nel 2017, p. 677

*Angelo Castellana*

#### *RECENSIONI*

- A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (eds.), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*, Springer, Cham, 2019, pp. IX-444 (*Ivan Ingravallo*), p. 699.

# LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXIV

2019

N. 4

QUARTERLY JOURNAL  
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

## SUMMARY

THE CONTRAST TO INTERNATIONAL TERRORISM,  
WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE PHENOMENON OF FOREIGN FIGHTERS\*

FRANCO FRATTINI – Introduction. ....	529
ALESSANDRO POLITI – The Terrorist Next Door. ....	531
GERMANO DOTTORI – States and Terrorism. ....	545
MATTEO BRESSAN – The Evolution of the Terrorist Threat after Al-Baghdadi’s Murder. ...	555
CLAUDIO BERTOLOTTI – Numbers and Geography of Jihadist Terrorism in Europe. ....	561
CHIARA SULMONI – Perspectives on Radicalisation. Notes from a Journey through Five European Countries. ....	571
ALESSIA MELCANGI – The Libyan Chaos and the Jihadist Threat: Perspectives and Possible Outcomes. ....	579
MICHELA MERCURI – Libya: A Black Hole in the Geopolitical Map of Terrorism. ....	591
CINZIA BIANCO – Visions, Instability, Tensions: Saudi Arabia at a Crossroads. ....	599
TIZIANO LI PIANI – A Quantitative Assessment of the Mechanical Input for Terrorist Attacks to Soft Targets in Highly Urbanized Settings, based on the Behavioural Analysis of the Input Carrier. ....	607
GIUSEPPE CUSIMANO – Cyber and Terrorism. ....	631
ANDREA MANCIULLI – The Future of Global Jihad. Main Trends, Counter Terrorism Tools and Prevention Strategies. ....	637

## SURVEYS

### ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

#### United Nations

*Security Council* (April-September 2019), p. 634

1. Preliminary remarks, p. 643; 2. The renewal of the mandates of peace-keeping operations, of  
observatory missions and other mechanisms, p. 643; 3. The renewal of the mandates of the

---

\* This report has been issued thanks to funding granted by the Ministry of Foreign  
Affairs and International Cooperation, in accordance with the art. 23 *bis* of the Presidential  
Decree 18/1967.

The views expressed here are solely of the authors and do not necessarily represent any  
official position of the Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation.

mechanisms established under Chapter VII of the Charter, of the authorizations to multinational forces and of the sanctions imposed against States, other bodies and individuals, p. 645; 4. The protection of civilians in armed conflicts as a need to revive, p. 647; 5. The prevention of sexual violence against women in conflict contexts, p. 648; 6. Threats to international peace and security stemming from organized crime, p. 648.

*Luigi D'Ettorre*

Specialized agencies of the United Nations and other international organizations and institutions

AFRICAN UNION

The activities of the AU in 2018, p. 651.

*Giuseppe Pascale*

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES

The activities in 2017, p. 677.

*Angelo Castellana*

*REVIEW OF BOOKS*

- A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (eds.), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*, Cham, Springer, 2019, pp. IX-444 (*Ivan Ingravallo*), p. 699.

# CONTRASTO AL TERRORISMO INTERNAZIONALE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL FENOMENO DEI FOREIGN FIGHTERS\*

## INTRODUZIONE

FRANCO FRATTINI

Sebbene da più di un anno i diversi protagonisti della lotta contro lo Stato Islamico ne abbiano a più riprese annunciato la sconfitta, il quadrante siriano e iracheno è ben lontano da una vera stabilizzazione. Persa la dimensione statale con la quale lo Stato Islamico aveva raggiunto il suo apice di conquiste territoriali nel 2015, controllando all'incirca 200.000 Km<sup>2</sup>, i combattenti rimasti dello Stato Islamico si starebbero radunando ed operando come cellule dormienti in Iraq, nella provincia nord orientale, al confine con l'Iran, di Diyala e in Siria, a Raqqa, nella provincia di Deir Al-Zour e nel deserto di Badia. Sebbene gli stessi vertici statunitensi che guidano la coalizione internazionale ritengano non adeguate alla riconquista di porzioni territoriali le attuali capacità dei combattenti dello Stato Islamico, la minaccia persiste.

La storia dell'affermazione del DAESH è stata infatti caratterizzata dall'abilità di saper sfruttare da un lato il caos della guerra siriana con le relative divisioni tra le stesse fazioni delle forze di opposizione, dall'altro il collasso dell'esercito iracheno. Le attuali proteste e tensioni in Iran, così come l'opposizione delle milizie curde delle YPG alla presenza delle forze turche nel Nord Est della Siria, o anche la caotica situazione in Libia, potrebbero offrire nuovi margini di manovra ai combattenti ancora operanti sul campo di battaglia e

---

\* Il presente Report è stato redatto con il sostegno finanziario del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell'art. 23 *bis* del d.P.R. 18/1967.

Le posizioni contenute nel presente Report sono espressione esclusivamente degli Autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

distogliere, come in parte già sta accadendo da ottobre, le milizie curde dal contrastare efficacemente le residue forze del Califfato.

L'elevata tensione tra Washington e Teheran nella regione e il rischio che l'Iraq possa nuovamente ripiombare in uno stato di insorgenza permanente, desta sempre più preoccupazione, specialmente a seguito dell'invito del Parlamento iracheno alle truppe straniere, anzitutto americane, a lasciare il Paese dopo il raid che ha ucciso il Generale Soleimani. Va inoltre evidenziato come a fronte di un importante sforzo militare che ha visto convergere contro lo Stato Islamico forze statunitensi, europee, russe, iraniane, forze arabo sunnite e curde, non si siano trovate risposte di natura "politica" ai problemi che avevano favorito l'ascesa e l'affermazione dello Stato Islamico. In assenza di un dialogo o di un negoziato con quei gruppi tribali che hanno appoggiato le forze dello Stato Islamico, così come in mancanza di una visione di lungo respiro da parte dei paesi occidentali che hanno contribuito alla sconfitta del Califfato, l'ISIS potrebbe, sotto forme anche differenti, tornare in gioco come attore locale. L'evoluzione del fenomeno terroristico non si limita certamente a quello che è stato definito il califfato dematerializzato, ma trova in Siria e più precisamente nella provincia di Idlib, l'epicentro del qaedismo. Un fenomeno che, seppur meno appariscente rispetto alla spettacolarizzazione mediatica dello Stato Islamico, continua a ramificarsi pericolosamente attraverso emirati islamici locali, in Mali, Algeria, Niger, Kenya, Somalia, Yemen, Afghanistan, Pakistan e Filippine. A completare l'analisi dei fenomeni terroristici e del rapporto tra Stato e terrore, oggetto della trattazione di questo volume monografico, va evidenziato il trend in aumento soprattutto in Europa, negli Stati Uniti e in Russia, degli attacchi riconducibili all'etno-nazionalismo, all'antisemitismo, all'estremismo anarchico e di estrema destra.

## IL TERRORISMO DELLA PORTA ACCANTO

ALESSANDRO POLITI

1. *Premessa.*- Questo articolo si compone di due parti: una incentrata sulla definizione politico-operativa del terrorismo ed una dedicata alle prossime tendenze del fenomeno.

Il terrorismo è un fenomeno che si è sempre prestato alle più importanti manipolazioni politiche e sociali per sua natura: fenomeno eclatante, di rapida propaganda e di facile opinabilità. Agli inizi del XXI secolo e tenendo ben presente l'effetto di attacchi ad alto impatto in termini di vite perdute e di danni prodotti, è opportuno rivedere attentamente la natura e l'evoluzione del fenomeno per evitare una sua sostanziale sottovalutazione in mezzo al clamore mediatico ed una sua strumentalizzazione per continuare ad ignorare minacce molto più letali come quelle mafiose.

È interessante notare che in uno dei due documenti più recenti del governo degli Stati Uniti (White House, US National Strategy for Counterterrorism, 2018) non viene riportata alcuna definizione del terrorismo, nonostante il dipartimento della Giustizia (DoJ – FBI) e quello di Stato continuino ad avere le proprie. Un silenzio che può lasciare intendere che la definizione sia essenzialmente politica e quindi ad arbitrio delle convenienze contingenti.

2. *Una definizione politica e operativa.*- Riportiamo per comodità quattro definizioni correnti (tra cui una non governativa), sottolineando che nell'ambito giuridico di diversi paesi, Italia inclusa, si è preferito definire e contrastare specifici crimini che sono collegati a finalità terroristiche, lasciando in sostanza al criminale se definirsi terrorista o meno.

European Union<sup>1</sup>

«Definition of terrorist offences

The directive provides an exhaustive list of serious offences that EU countries must classify as terrorist offences in their national law

---

<sup>1</sup> Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism.

when they are committed or there is a threat to commit them for a particular terrorist aim.

Terrorist aims are described as any of the following:

- seriously intimidating a population;
- unduly compelling a government or an international organisation to perform or abstain from performing any act;
- seriously destabilising or destroying the fundamental political, constitutional, economic or social structures of a country or an international organisation».

US Department of State e Department of Homeland Security (§ 3)<sup>2</sup>

«Section 2656f(d) of Title 22 of the United States Code defines certain key terms used in Section 2656f(a) as follows:

(1) The term “international terrorism” means terrorism involving citizens or the territory of more than one country;

(2) The term “terrorism” means premeditated, politically motivated violence perpetrated against non-combatant targets by subnational groups or clandestine agents; and

(3) The term “terrorist group” means any group practicing, or which has significant subgroups which practice, international terrorism.

The Department of Homeland Security defines terrorism as any activity involving a criminally unlawful act that is dangerous to human life or potentially destructive of critical infrastructure or key resources, and that appears intended to intimidate or coerce a civilian population, to influence government policy by intimidation or coercion, or to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping».

US Department of Justice – FBI

«Domestic terrorism is the unlawful use, or threatened use, of force or violence by a group or individual based and operating entirely within the United States or Puerto Rico without foreign direction committed against persons or property to intimidate or coerce a government, the civilian population, or any segment thereof in furtherance of political or social objectives.

International terrorism involves violent acts or acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or any state, or that would be a criminal violation if committed

---

<sup>2</sup> US Code, chapter 22, Title 378, § 3.

within the jurisdiction of the United States or any state. These acts appear to be intended to intimidate or coerce a civilian population, influence the policy of a government by intimidation or coercion, or affect the conduct of a government by assassination or kidnapping. International terrorist acts occur outside the United States or transcend national boundaries in terms of the means by which they are accomplished, the persons they appear intended to coerce or intimidate, or the locale in which their perpetrators operate or seek asylum».

Global Terrorism Database – START<sup>3</sup>

«GTD defines a terrorist attack as the threatened or actual use of illegal force and violence by a non-state actor to attain a political, economic, religious, or social goal through fear, coercion, or intimidation. In practice this means in order to consider an incident for inclusion in the GTD, all three of the following attributes must be present:

- The incident must be intentional – the result of a conscious calculation on the part of a perpetrator.
- The incident must entail some level of violence or immediate threat of violence - including property violence, as well as violence against people.
- The perpetrators of the incidents must be sub-national actors.

The database does not include acts of state terrorism. In addition, at least two of the following three criteria must be present for an incident to be included in the GTD:

➤ Criterion 1: The act must be aimed at attaining a political, economic, religious, or social goal. In terms of economic goals, the exclusive pursuit of profit does not satisfy this criterion. It must involve the pursuit of more profound, systemic economic change.

➤ Criterion 2: There must be evidence of an intention to coerce, intimidate, or convey some other message to a larger audience (or audiences) than the immediate victims. It is the act taken as a totality that is considered, irrespective if every individual involved in carrying out the act was aware of this intention. As long as any of the planners or decision-makers behind the attack intended to coerce, intimidate or publicize, the intentionality criterion is met.

➤ Criterion 3: The action must be outside the context of legitimate warfare activities. That is, the act must be outside the

---

<sup>3</sup> GTD Global Terrorism Database, Codebook: inclusion criteria and variables, START, Univ. of Maryland, October 2019.

parameters permitted by international humanitarian law, insofar as it targets non-combatants».

Anche la definizione di terrorismo in sede ONU, ancora non adottata per sostanziali ragioni politiche, ha in comune alle altre: la natura del danno a persone, cose, infrastrutture ed il proposito d'intimidire una popolazione o di costringere un governo od un'organizzazione internazionale a compiere o a non compiere determinate azioni.

Mentre dal punto di vista giuridico o accademico (e quella del GTD, insieme a quella UE, sono relativamente più aderenti al fenomeno) queste definizioni hanno la loro specifica utilità, esse mostrano i loro limiti proprio nel campo dell'operare politico. La definizione qui proposta dall'Autore è la seguente: *Metodo di lotta politica impiegato da un attore politico militarmente debole e non interessato o incapace a sviluppare un'azione politica di massa il cui scopo è, attraverso attacchi contro obiettivi specifici e/o indiscriminati, di aprire canali di comunicazione e negoziato con l'élite al potere.*

Le implicazioni di questa definizione sono molteplici. La prima è che il terrorismo è un tipo di violenza organizzata usata da attori politici che non sono capaci a ottenere un cambio radicale di regime e intenzionati realmente a volerlo, al di là delle loro dichiarazioni. Un movimento realmente rivoluzionario punta al consenso delle masse: le rivoluzioni colorate o le rivolte arabe non sono che l'ultima manifestazione di cosa significa tentare di cambiare un regime politico.

La seconda discende dal fatto che creare un consenso capillare e diffuso costa tempo e fatica, il terrorismo invece è una scorciatoia che punta non alle masse, ma al vertice del potere politico avversario. Il suo reale scopo non è di terrorizzare i civili (ancor meno i corpi armati di uno stato) in quanto le popolazioni civili nell'esperienza storica si rivelano straordinariamente resistenti ad attacchi prolungati e sanguinosi<sup>4</sup>. Attentati, morti e feriti hanno lo scopo di arrivare ad un accordo politico che, se viene a mancare o è eluso, porta al fallimento del movimento terroristico. Un'anticamera possibile per questa scorciatoia sono i crimini ispirati dall'odio (*hate crimes*), che si distinguono dal terrorismo per la mancanza di una finalità politica ben delineata e quindi anche di strutture organizzative che permettono attacchi con un impatto politico verso l'élite. È chiaro che questi crimini possono essere un sostrato di reclutamento e possono condizionare alcune

---

<sup>4</sup> Questo non significa che le popolazioni civili siano altrettanto resilienti nel breve-medio periodo. Basti pensare che è stato necessario almeno un decennio alla società italiana per metabolizzare/dimenticare in parte gli anni di piombo, quindi a partire dal 1998.

dinamiche politiche locali e nazionali, ma non sono la stessa cosa pur potendo essere parte di un *continuum*.

Terza conseguenza, la debolezza dei movimenti terroristici è constatabile dai seguenti fatti: pochi hanno ottenuto direttamente i cambiamenti politici richiesti, quando non hanno rafforzato sostanzialmente il governo che volevano influenzare; pochissimi ex-terroristi sono diventati politici, statisti o premiati con un Nobel per la pace; quasi tutti i terroristi sono in fuga, in carcere o morti. Non così si può dire per esempio dei mafiosi, se uno pensa all'uso efficace della violenza e dell'intimidazione.

Se tutto questo è vero, ne consegue al fine che la vera differenza nello scontro politico-operativo è fatta non dal gruppo terrorista e dalle sue tattiche, ma dall'élite stessa, dalle sue reazioni e dalle sue politiche di fronte all'immagine di successo del terrorista. Cioè, in ultima analisi, dalla soluzione politico-sociale al problema che uno specifico terrorismo pone. Tra le soluzioni vi è ovviamente una trattativa come dimostrano i successi ottenuti in Alto Adige (1967 ed anni '80 sconfiggendo un tentativo di ripresa del terrorismo), Irlanda del Nord (1998) e Colombia (2012)<sup>5</sup>.

Non è utile in quest'articolo entrare nello specifico dei problemi politici e concettuali, chiaramente sollevati in ambito ONU, quali il terrore/terrorismo di stato, l'uso del terrore da parte di forze armate regolari e l'uso di tattiche terroristiche da parte di movimenti di liberazione. La posizione di scrive è che non solo l'uso del terrore è immorale alla luce dei diritti universali dell'uomo ed è un crimine di guerra e spesso contro l'umanità, ma è in sostanza politicamente controproducente. Il terrore di stato è quello apertamente praticato da un governo contro i propri governati con strumenti tristemente noti da qualche secolo. Il terrorismo di stato è quello occultamente praticato da un governo dietro l'etichetta di un movimento terroristico creato di sana pianta (cosa diversa dalla sponsorizzazione). Il terrore praticato da forze regolari, tra cui l'uccisione indiscriminata o mirata di civili inermi, è un preciso crimine di guerra e contro l'umanità, ugualmente se commesso da forze irregolari. In realtà la differenza tra un combattente per la libertà ed un terrorista è che il secondo viola sistematica-

---

<sup>5</sup> Anche i crimini ispirati all'odio, seguono la stessa dinamica: in Russia tra il 2004 ed il 2010 vi fu un picco di morti ispirati da idee di estrema destra, complice anche l'inazione delle autorità; quando Mosca decise che il fenomeno non era più tollerabile, la polizia repressi efficacemente gruppi e reti di estrema destra, facendo crollare la loro letalità.

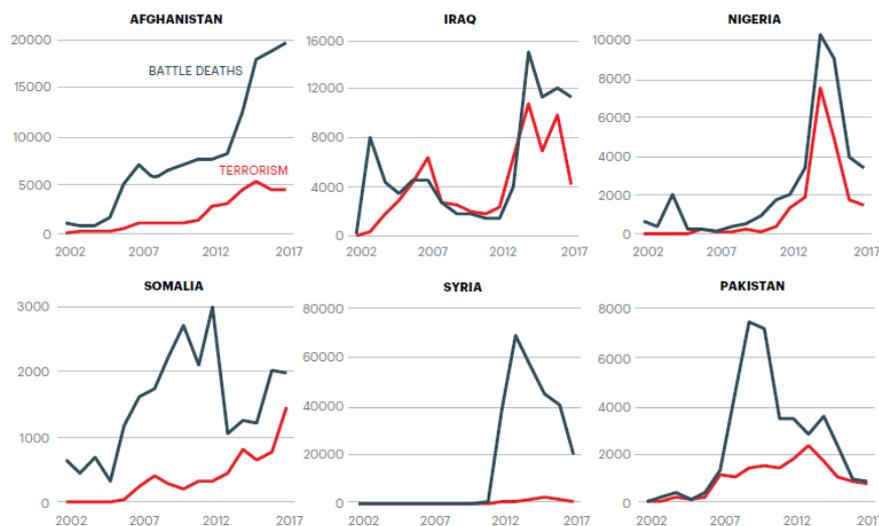
mente le leggi di guerra, proprio perché non cerca un consenso ampio, bastandogli una zona grigia di tolleranza molto più ristretta.

Una confusione va evitata quando si considera l’impatto politico e operativo del terrorismo a livello globale, cioè quella tra effetti di una guerra civile ed atti terroristici all’interno di quella guerra civile. Questo è un problema che si è posto chiaramente sin dalla Seconda guerra mondiale e che ha continuato per tutta la Terza guerra mondiale (impropriamente chiamata Guerra Fredda)<sup>6</sup> che si può formulare nella domanda: “Quanto hanno contribuito atti terroristici al risultato politico di una guerra civile e/o di liberazione, anche tenendo conto del numero delle vittime inermi?”. È una domanda molto attuale per i Paesi che maggiormente soffrono della piaga del terrorismo: Iraq, Afghanistan, Nigeria, Siria e Somalia<sup>7</sup>. Il seguente grafico può aiutarci a capire alcune dinamiche.

FIGURE 2.8

**Deaths from terrorism and battle deaths, 2002–2017**

The countries with the highest levels of terrorist activity also have a high number of battle deaths.



Source: UCDP Georeferenced Event Database, START GTD, IEP Calculations

Fonte: IEP, START GTD, Global Terrorism Index 2018.

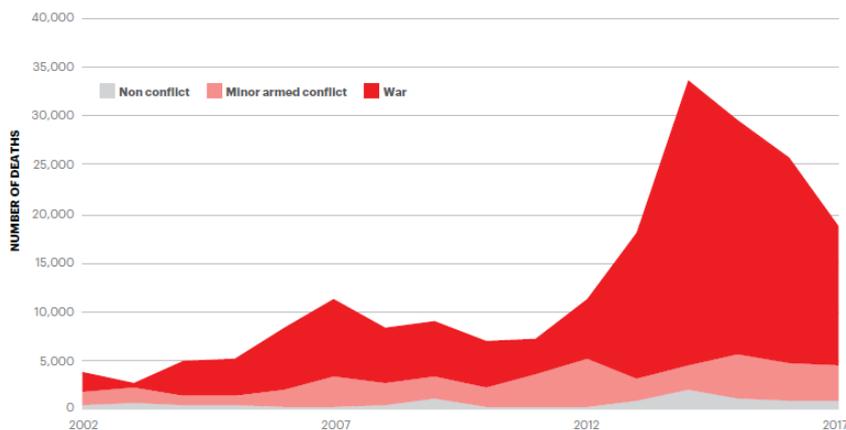
<sup>6</sup> La guerra era fredda solo per chi era protetto dall’equilibrio del terrore tra arsenali nucleari (deterrenza), ma bastava varcare il Mediterraneo o cambiare di continente per vedere quanto reale fosse la ragnatela di guerre alimentate dalla competizione tra blocchi.

<sup>7</sup> Secondo il 2018 Global Terrorism Index, tra i primi 10 i sono anche Pakistan (non in guerra civile, ma instabile), India, Yemen (guerra civile), Egitto (come Pakistan) e Filippine.

Nella maggioranza dei casi osservati (quattro su sei) i morti in combattimento sono nettamente superiori a quelli del terrorismo e questo può portare a considerare il terrorismo come un ausiliario minore delle forze combattenti. In parte questo può essere vero, a patto che si consideri il fattore qualitativo dell'effetto politico dell'insieme delle perdite: nei conflitti civili le forze irregolari possono acquisire un peso politico maggiore di quelle regolari, benché queste in termini puramente militari abbiano espresso una maggior efficacia. In Iraq ed in Nigeria le curve sono molto più allineate per motivi che richiedono una più approfondita indagine. Quello che si vede nel grafico successivo è che la guerra è in larga parte un moltiplicatore del terrorismo e non viceversa; inoltre, come si vede nel caso siriano, i contingenti di terroristi evacuati pacificamente dopo un assedio vengono spesso rischierati in altri focolai di guerra al servizio non solo dell'ideologia, ma di concreti sponsor statali.

FIGURE 2.9  
**Deaths from terrorism by conflict type, 1998-2017**

74% of deaths from terrorism occurred in countries in a state of war.



Source: START GDT, IEP calculations

Fonte: IEP, START GDT, Global Terrorism Index 2018.

3. *Tendenze prossime del fenomeno.*- Le tendenze che emergono sotto il segno di una continuità riguardano ovviamente il terrorismo takfiri (anche chiamato jihadista). I Paesi che hanno subito nel 2018 i 20 attentati più letali dell'anno sono sempre i soliti (tra cui il Pakistan), così come sempre gli stessi totalizzano purtroppo più del doppio dei morti rispetto a tutto il resto del mondo, cioè 11.600 (Afghanistan,

Iraq, Nigeria, Siria, Somalia) contro 5.702. Inoltre tutti i dieci Paesi in cui il terrorismo è davvero una minaccia (84% dei morti a livello mondiale) sono tormentati da un conflitto armato più o meno grave.

Anche i gruppi più letali dal 1998 (dieci anni dopo dalla fondazione di al Qaeda) al 2018 sono i soliti in ordine di pericolosità: ISIS, Talebani, Boko Haram ed al Shabaab<sup>8</sup>. Tuttavia la novità sul piano quantitativo è che dal 2016 al 2018 vi è stato un calo del 27% di morti e che i cali maggiori a tre cifre si sono verificati in Iraq e Siria.

La sconfitta dello Stato Islamico è sicuramente un fattore immediato, ma è opportuno andare oltre l'evento più visibile perché il terrorismo takfiri qaedista e post-qaedista ha ormai 31 anni e pochissimi successi da annoverare. Nessun governo di quelli considerati "apostati" è stato abbattuto, al Qaeda stessa ha perso nel 2004 la guerra in Iraq per mancanza di consenso locale, lo Stato Islamico è stato smantellato e, nonostante le migrazioni di combattenti, ha creato alcune zone di controllo ma con ridotto valore politico per il momento. Anche ipotizzando il caso peggiore, cioè un crollo del governo afgano dopo una ritirata statunitense, è difficilmente prevedibile che si ripetano le condizioni che hanno permesso ad al Qaeda d'impiantarsi tra il 1988 ed il 2001.

Le due situazioni dove il terrorismo takfiri ha riportato successi politicamente concreti sono gli attacchi dell'11 settembre e l'effimera creazione del "califfato". Nel primo caso il colpo contro il prestigio statunitense e l'impatto del più grande attacco terroristico della storia sono stati tangibili ma limitati: nessuno dei fondamentali della potenza statunitense è stato toccato, l'apparato politico ha reagito con straordinaria rapidità e determinazione (grazie anche ad un energico vicepresidente), anzi l'attacco ha creato l'occasione per un contrattacco ed un'invasione di vasta portata.

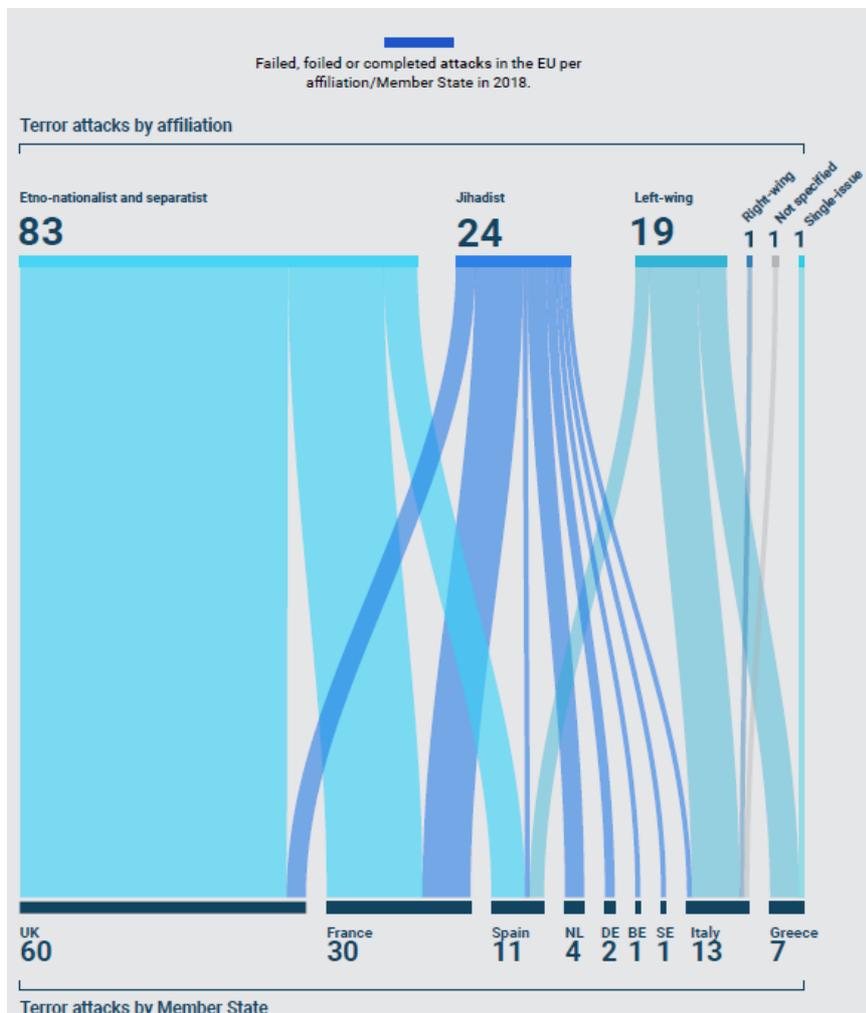
Dopo una generazione di sostanziali e diffusi fallimenti, è quindi possibile ipotizzare e cercare di cogliere i segni di un graduale regresso del fenomeno takfiri, specialmente di fronte a mobilitazioni di masse arabe come quelle del 2011 o adesso in Iraq. Questo non significa che non vi possano essere territori fuori controllo come in Sahel, Birmania e Filippine dove altri focolai siano alimentati, che il takfirismo non riprenda parzialmente piede grazie alla diversione di risorse sulla

---

<sup>8</sup> Dal punto di vista tecnico è difficile classificare i Talebani solo come un movimento terroristico: le loro tattiche spesso lo sono, ma il loro radicamento nel territorio e nelle reti familiari è più tipico di un movimento di guerriglia, come conferma anche il formato dei negoziati con Russia e Stati Uniti.

crisi con l'Iran oppure che piccoli gruppi o individui (auto)radicalizzati non possano continuare a compiere attacchi. Tuttavia bisogna riconoscere che per concreto danno i Paesi fuori dalle classifiche di vertice sono coinvolti più direttamente o perché hanno contingenti in aree a rischio o perché non hanno gestito adeguatamente l'integrazione sociale di specifici gruppi o l'emergenza sociale diffusa dopo la crisi economica del 2006, e sempre con perdite fortunatamente molto basse.

Il rapporto TESAT 2018 sulle dinamiche europee è estremamente chiaro su quali tipi di terrorismo presentano un rischio più elevato.



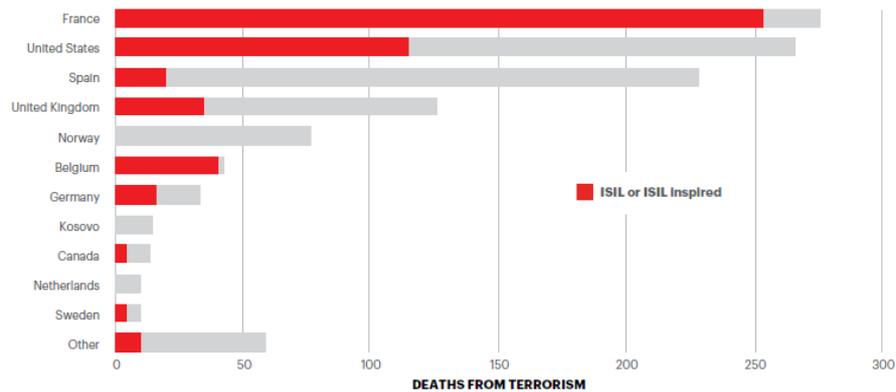
Fonte: Europol, TESAT 2018 report.

Tendenza che è confermata dalle statistiche euroatlantiche negli ultimi cinque anni (in grigio le perdite causate da terroristi non takfiri).

FIGURE 2.13

**ISIL activity in Western Europe and North America, 2013–2017**

46% of all deaths from terrorism between these regions over the past 15 years were committed by ISIL.

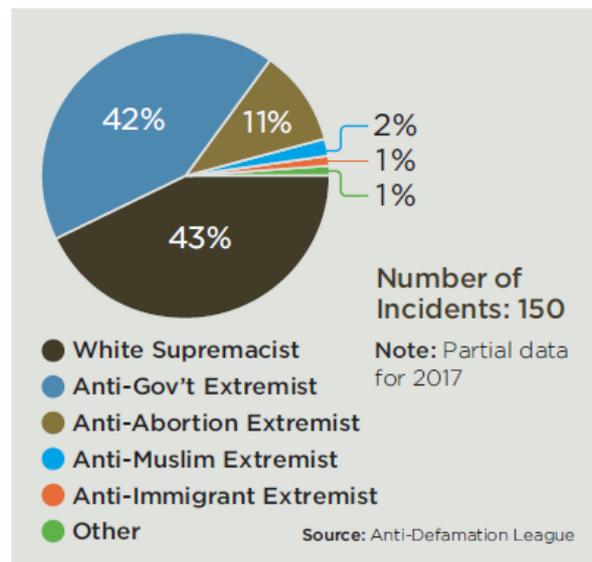


Source: Start GTD, IEP calculations

Fonte: IEP, START GDT, *Global Terrorism Index 2018*.

È in questo contesto che va letta la negativa novità che gli Stati Uniti sono passati nel 2018 da un livello a medio rischio ad uno ad alto rischio terroristico (*Global Terrorism Index 2018*) e questo per il passaggio dal “califfato” nelle sue dimensioni fisiche e virtuali al terrorista della porta accanto che non è più solo takfiri, ma di estrema destra. Si tratta di un fenomeno ancora emergente e che può essere represso in tempo, ma che sarebbe molto pericoloso sottovalutare e che, tanto negli Stati Uniti quanto in Europa (Russia inclusa) ha già un quarto di secolo di periodo d’incubazione.

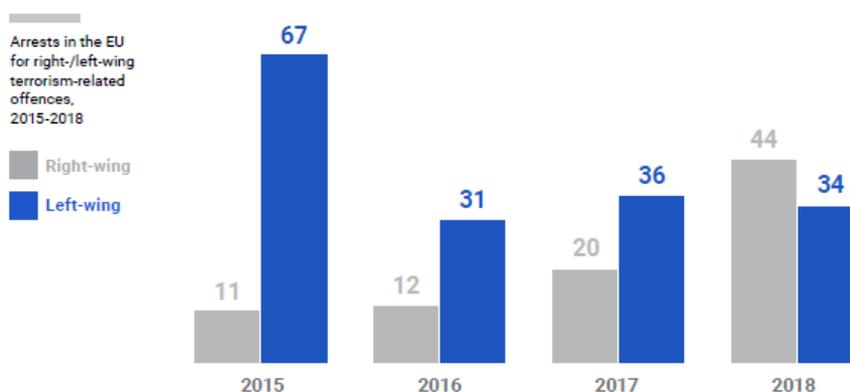
**Right-wing Terror Incidents  
in the United States**  
1993-2017 | **by Movement**



Fonte: Anti-Defamation League, *A Dark & Constant Rage, 25 Years of Right-Wing Terrorism in the United States*, 04/03/2017.

Nel breve periodo, l'Unione Europea non è ancora visibilmente interessata al fenomeno, ma è interessante notare che da tre anni gli arresti in questo settore sono aumentati.

The number of arrests related to left-wing and right-wing terrorism remained comparatively low, however the number of right-wing terrorist arrests continued to increase for the third consecutive year.



Fonte: Europol, TESAT 2018 report.

Infine va attirata l'attenzione su un altro tipo di terrorismo che per ora interessa soprattutto l'America Latina e che appare completamente ignorato a livello di percezione pubblica e di studi scientifici: quello di matrice mafiosa. In Colombia resta come movimento terrorista/guerrigliero soltanto l'ELN (Ejército de Liberación Nacional), ma si tende a sottovalutare il terrorismo post-smobilizzazione degli ex squadroni della morte AUC e delle nuove BACRIM (Bandas Criminales), sorte da gruppi terroristici di destra e di sinistra. Ancor più clamorosa è la cecità davanti al diffuso terrorismo di matrice criminale organizzata nella guerra di mafia del Messico che dura dal 2006. In entrambi i casi le autorità locali sono debordate dal fenomeno ed ascrivono ogni azione ad un intento criminale comune, invece esistono numerosi esempi di terrorismo mafioso allo scopo d'imporre specifiche soluzioni legislative e/o politiche. Agli osservatori esterni basterà rifarsi al caso italiano della mafia dei corleonesi ed agli attentati dinamitardi tra il 1992 e il 1994 che, oltre ad uccidere giudici con ruoli chiave, colpirono il patrimonio artistico del Paese per indurre il governo ad alleggerire i regimi carcerari espressamente previsti per i reati di mafia. Anche questo non sembra essere ancora un problema euroatlantico, ma sarebbe pericoloso ignorarlo in un panorama di crimine organizzato transnazionale che è molto più minaccioso e pericoloso di qualunque terrorismo sin dalla Guerra Fredda.

## ABSTRACT

*The Terrorist Next Door*

This article wants to discuss two aspects: the nature and definition of terrorism and the coming short-term evolutions.

The first part takes into consideration several known definitions of terrorism (US DoJ DoS and DHS, EU, Global Terrorism Database, UN drafts) showing that some of them are more useful at academic and international judicial level (EU and GTD), but none appears to be relevant at political level. The definition proposed by the author underlines that terrorism is a weak form of political struggle, whose real intent is, through violence, to create a communication channel and then start negotiating with the ruling elites. Rarely terrorism attains its objectives and the response by rulers makes the real difference in the fight against this phenomenon. Short-term evolutions show that terrorism is a serious problem in just ten countries, which generally are already in a state of more or less acute conflict. It means that war in those countries is a force multiplier in terrorism and not vice versa. Moreover in terms of global casualties there is a drop in overall numbers and a beginning of regression of takfiri groups, while ethno-nationalism is still a very important component of incidents and right-wing groups risk to become progressively stronger and more aggressive.

## STATI E TERRORISMO

GERMANO DOTTORI

1. *Natura politica del terrorismo, forma di strategia indiretta ed asimmetrica.*- Il terrorismo è una forma di impiego della forza finalizzata al perseguimento di obiettivi politici. In quanto tale, è assimilabile alla guerra, con la quale condivide molti aspetti importanti. Per quanto si tenda generalmente a considerarlo uno strumento funzionale soprattutto alla lotta politica interna, la sua natura ne permette lo sfruttamento anche da parte di attori statali, che si verifica di solito nel quadro di complesse strategie indirette spesso dotate anche di connotazioni asimmetriche.

Gli attentati terroristici sono infatti una tipica declinazione del modo indiretto della strategia, che mira ad evitare, o rinviare il più a lungo possibile, lo scontro frontale con l'opponente, delle cui forze persegue invece con gradualità la dispersione e la progressiva recisione dal sistema politico-sociale che le sostiene<sup>1</sup>.

Molte manifestazioni delle strategie indirette puntano all'indebolimento dell'avversario tramite azioni offensive di dimensioni relativamente contenute, ma imprevedibili nei tempi, nei luoghi e nelle modalità del loro verificarsi, in ragione della necessità di conseguire un vantaggio nel punto e nel momento dell'attacco.

Il ricorso al terrorismo può anche costituire il primo stadio di un processo insurrezionale destinato a sfociare in una guerra di guerriglia: ovvero tappa di un percorso che è stato anche esplicitamente teorizzato come fase propedeutica alla propagazione del messaggio politico, alla generazione del consenso necessario alla mobilitazione delle forze rivoluzionarie e quindi al reclutamento di coloro che dovranno battersi per rovesciare l'ordine esistente o cacciare un invasore.

Gli attentati sono di per sé espressioni estreme dell'azione politica, intimidendo i loro destinatari, veicolando precise rivendicazioni ed inducendo un'insicurezza più o meno diffusa, che atterrisce l'opi-

---

<sup>1</sup> Cfr. C. JEAN, *Guerra, strategia e sicurezza*, Bari-Roma, 1997, 78-82.

nione pubblica, spingendola a chiedere alle autorità nazionali misure di contrasto via via più incisive.

Le strategie asimmetriche sono una tipologia particolarmente sofisticata di quelle indirette, dal momento che non mirano solo a logorare l'avversario costringendolo a difendere un numero sempre crescente di vulnerabilità, ma piuttosto puntano a sollecitarne l'iperreazione, con lo scopo di fargli adottare comportamenti suscettibili di alienargli il consenso su cui poggia la legittimità della sua posizione<sup>2</sup>.

Questo aspetto peculiare non è spesso colto: al contrario, molto spesso si definisce asimmetrica ogni strategia che sia orientata a colpire una vulnerabilità dell'avversario, con l'effetto di renderne incomprensibile la vera logica interiore. Quasi tutte le strategie che implicano l'uso della forza cercano infatti di sfruttare i punti deboli dell'opponente.

Soltanto nella Prima guerra mondiale, a causa di un fraintendimento del concetto clausewitziano di "centro di gravità", prevalse per qualche tempo la tesi opposta, secondo la quale l'attacco andava condotto dove il nemico concentrava il massimo della sua forza, con gli esiti negativi a tutti noti, ovvero la lunga sequela di massacri che insanguinò il suolo europeo tra il 1914 ed il 1918 e culminò nella battaglia di Verdun.

Le strategie asimmetriche, invece, hanno un'altra specificità: quella di volgere in debolezza i fattori di forza dell'avversario, proponendo ad uso e consumo del pubblico neutrale, che è il vero bersaglio, lo schema del duello tra Davide e Golia. Tramite l'esecuzione di provocazioni opportunamente studiate, il nemico deve essere spinto ad utilizzare la propria superiorità in modo non conforme a quanto detterebbe il razionale perseguimento dei suoi interessi, determinando la compromissione morale e politica della sua condotta.

Yasser Arafat sintetizzò questa dinamica in una massima che gli è attribuita: «Più vedo distruzioni e più mi rafforzo».

Negli anni di piombo italiani, questo approccio prese il nome di strategia della tensione, ad indicare, invero un po' riduttivamente, un disegno nel quale gli attentati servivano a precipitare l'adozione nel nostro Paese di misure restrittive delle libertà personali in una direzione politicamente utile tanto all'estrema destra, quanto, all'opposto, per accelerare una rivolta di matrice comunista.

---

<sup>2</sup> Cfr. J. BAUD, *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*, Monaco, 2003, 96-97.

Fece ricorso alle strategie asimmetriche anche il generale Mohammed Farah Aidid, che nei primi anni novanta non esitò a sacrificare la vita di migliaia di suoi connazionali al solo scopo di delegittimare l'intervento militare umanitario che il presidente americano George W.H. Bush aveva intrapreso nella fase finale del suo mandato per porre fine alla guerra civile in Somalia, da cui era derivata una gravissima crisi alimentare e la morte per fame di una gran moltitudine di persone. Le truppe che agivano sotto le insegne delle Nazioni Unite furono indotte a sparare contro le folle dietro le quali si nascondevano i miliziani dell'uomo forte di Mogadiscio, generando grandi dubbi nel pubblico che vedeva le immagini delle vittime innocenti uccise dai caschi blu e non comprendeva cosa stesse accadendo.

Un fenomeno analogo si osservò nello stesso periodo anche in Bosnia-Erzegovina e in Kosovo, ove croati e musulmani, nel primo caso, e gli albanesi kosovari nel secondo, sfruttarono le campagne terroristiche di pulizia etnica condotte dai serbi per volgere a proprio favore l'opinione pubblica mondiale e precipitare l'intervento al loro fianco dell'Alleanza Atlantica.

Lo stesso 11 settembre 2001 può forse essere ascritto alla medesima logica, se davvero il fine degli attacchi jihadisti fu quello di provocare un vasto intervento militare americano nel *Dar al Islam*, per sconfiggere gli Stati Uniti nello stesso modo in cui era stata battuta l'Unione Sovietica negli anni ottanta del secolo scorso ed innescare il risveglio politico del mondo musulmano.

Lo schema si sarebbe riproposto anche nel contesto delle insurrezioni scoppiate in Iraq dopo il 2003 e, per un limitato periodo, nell'Afghanistan meridionale, quando il comando dell'insurrezione talebana fu esercitato dal brillante e spregiudicato Dadullah Akhund, poi ucciso dalle forze della coalizione internazionale.

Nello stesso anno, era il 2006, l'Hezbollah libanese riuscì nel capolavoro politico-strategico di indurre Israele ad utilizzare la preponderante forza militare di cui disponeva contro il legittimo governo di Beirut: quello presieduto da Fouad Siniora, insediatosi dopo l'assassinio di Rafiq Hariri ed appoggiato dagli Stati Uniti, di cui la milizia sciita desiderava l'abbattimento.

2. *Quando gli Stati utilizzano in maniera più o meno coperta il terrorismo.*- Una campagna terroristica mira alla generazione di effetti tattici, strategici e politici. Tra i primi, la dislocazione delle forze di polizia e degli apparati di sicurezza preposti al mantenimento dell'or-

dine pubblico. Tra i secondi, l'incremento delle attività repressive da parte delle autorità. Tra gli ultimi, la crisi politica finale dello Stato o il ripiegamento da un paese occupato.

Fino agli inizi di questo millennio, la letteratura esistente in materia di terrorismo si era concentrata prevalentemente sugli aspetti sociologici e politologi del fenomeno, anche se non era mancato chi aveva teorizzato la circostanza che il terrorismo degli "anni di piombo" potesse essere stato gestito da potenze straniere in vista del sovvertimento delle sfere d'influenza concordate a Jalta nel 1945 e confermate con l'Atto di Helsinki trent'anni dopo, ovvero della sua difesa, come hanno sostenuto diversi studi dedicati alla controversa vicenda del delitto Moro. Anche attualmente è questa la chiave prevalente nello studio del terrorismo, come prova la grande mole di ricerche e pubblicazioni dedicate alle motivazioni dei singoli terroristi, alla loro estrazione sociale e al loro percorso di radicalizzazione.

Eppure, i grandi fenomeni terroristici non sono affatto avulsi dal contesto geopolitico in cui sono calati. Ne sono invece, molto spesso, un'espressione. Gli Stati possono attuare direttamente campagne terroristiche o ripiegare sul sostegno di movimenti terroristici all'estero nel quadro di politiche aggressive e strategie indirette miranti al perseguimento dei propri interessi nazionali. Agli attentati si è fatto spesso ricorso per condizionare le dinamiche delle relazioni bilaterali tra Paesi aventi agende contrapposte.

L'esteso ricorso agli attacchi sotto "false flag" è stato ad esempio frequente in Medio Oriente, dove è stato un tipico strumento di ingerenza, specialmente nei primi decenni del secondo dopoguerra<sup>3</sup>.

A livello globale, durante la Guerra Fredda, la credibilità della prospettiva di un olocausto nucleare incoraggiò l'attuazione da parte delle due superpotenze di un ampio ventaglio di strategie indirette di ogni genere, essendo troppo rischioso innescare una catena di eventi che avrebbe potuto condurre ad un conflitto di maggiori proporzioni tra i blocchi. Le dimensioni del campo stesso della strategia globale si allargarono a dismisura proprio per riflettere questa condizione peculiare di quella fase storica. Dal confronto tra forze militari contrapposte si passò alla dialettica tra le volontà delle parti in lotta.

C'è ragione di ritenere che in quella cornice possa avere avuto un ruolo anche l'appoggio ai movimenti terroristici che sorsero in diversi

---

<sup>3</sup> Cfr. J. BARR, *Lords of the Desert. Britain's Struggle with America to Dominate the Middle East*, Londra, New York, Sydney, Toronto, Nuova Delhi, 2018.

Paesi, incluso il nostro e la Repubblica Federale Tedesca. Ne è in fondo una dimostrazione il fatto stesso che il terrorismo di matrice brigatista si sia sostanzialmente esaurito con il tramonto del bipolarismo americano-sovietico.

Gli Stati contano anche quando si parla di terrorismo. Diverse ricostruzioni recenti della dinamica del brigatismo e dei suoi attacchi di maggiori proporzioni hanno finalmente illuminato questa dimensione del fenomeno, focalizzandosi sul ruolo giocato nella vicenda Moro non soltanto dagli apparati d'intelligence delle due superpotenze, ma persino da quelli di potenze di livello inferiore e teoricamente alleate, come la Francia e la stessa Gran Bretagna. Brillanti approfondimenti sono stati in particolare dedicati alle applicazioni che ebbe la cosiddetta "dottrina Mitterrand" e al tentativo inglese di ostacolare con vari mezzi la crescita dell'influenza italiana nel Mediterraneo<sup>4</sup>.

D'altra parte, anche noi avevamo fatto la nostra parte: all'ombra del confortevole ombrello nucleare americano, l'Italia sostenne la lotta dell'FLN in Algeria, circostanza che secondo Alessandro Aresu sarebbe costata la vita ad Enrico Mattei<sup>5</sup>. Inoltre, ai nostri servizi è tuttora da molti riconosciuto un ruolo importante nella preparazione del colpo di Stato che condusse all'avvento in Libia del regime guidato dal defunto colonnello Gheddafi, cancellando la residua influenza che Londra esercitava sulla nostra ex colonia.

Lo scomparso leader libico fu dal canto suo accusato a sua volta di aver ordinato l'effettuazione di una serie di sanguinosi attentati, incluso l'abbattimento di un jet di linea sui cieli della cittadina scozzese di Lockerbie. Agli apparati iraniani sono stati imputati numerosi altri attacchi, eseguiti direttamente o per il tramite di *proxy*.

Ma anche in tempi più vicini a noi non sono mancati i casi in cui si è sospettata alle spalle di attentati più o meno importanti l'esistenza della regia occulta o comunque il concorso di uno Stato sovrano.

Molte fonti convergono ad esempio nel ritenere il Pakistan implicato nella gestione dei movimenti jihadisti che operano contro l'India per ottenere il controllo della parte di Kashmir rimasta sotto la sovranità di Nuova Delhi.

Lo stesso Congresso americano ha avallato con un proprio provvedimento una ricostruzione della preparazione degli attacchi su

---

<sup>4</sup> Cfr. G. FASANELLA, R. PRIORE, *Intrigo internazionale*, Milano, 2010, specialmente il capitolo *Regie occulte*, 77-92; ancora G. FASANELLA, *Il puzzle Moro*, Milano, 2018.

<sup>5</sup> A. ARESU, *Enrico Mattei, martire d'Algeria*, in *Limes*, 6/2019, 101-8.

New York e Washington del 2001 che ha reso possibile la promozione di azioni legali nei confronti della corte di Riad da parte dei cittadini statunitensi superstiti delle vittime del World Trade Center, del Pentagono e dell'aereo schiantatosi in Pennsylvania<sup>6</sup>.

Varie articolazioni del terrorismo transnazionale di matrice jihadista si sono certamente giovate di vaste complicità in molti Stati determinati a sfruttarne le potenzialità e la non riconducibilità formale per far progredire la propria agenda ed esercitare comunque un'influenza superiore al proprio peso effettivo sulla scena internazionale.

Hanno talvolta avuto successo perché in questo campo non conta neanche l'evidenza di un coinvolgimento diretto ed esplicito di uno Stato sponsor nelle attività dei terroristi. A produrre effetti può infatti bastare il sospetto, in quanto sufficiente a condizionare le scelte di allineamento di un vasto numero di *stakeholders*. Gli attentati o la minaccia della loro effettuazione sono efficacissimi strumenti di intimidazione e segnalazione politica nelle relazioni bilaterali tra Stati.

È questo il terreno opaco in cui talvolta si muovono i servizi di sicurezza dei Paesi più spregiudicati, anche al di fuori di specifici mandati espliciti delle rispettive autorità politiche, che tendono ad evitare qualsiasi tipo di tracciabilità e quindi non documentano questi aspetti sensibili del loro operato.

3. *Le strategie di contrasto al terrorismo sponsorizzato da Stati: controterrorismo e antiterrorismo.*- Se le cose stessero effettivamente in questo modo, le strategie di contrasto da adottare non dovrebbero limitarsi ad agire sulle determinanti sociologiche, economiche ed ideologiche delle decisioni individuali che portano i singoli ad aderire ad un progetto di sovversione che utilizza il terrorismo. Andrebbe invece considerato un insieme più vasto di variabili, rivalutando l'analisi strategica dei contesti di crisi e degli obiettivi perseguiti da tutti gli attori coinvolti.

Se il terrorismo può divenire strumento esecutivo della politica estera e di sicurezza di uno Stato intenzionato a servirsene, la prima misura di prevenzione raccomandabile è l'investigazione delle ambizioni della sua dirigenza politica. Il modello di presenza di uno Stato

---

<sup>6</sup> Si tratta del *Justice Against Sponsors of Terrorism Act*, o *Jasta*, sulla base del quale 1.500 superstiti feriti e 850 famiglie di vittime degli attentati dell'11 settembre 2001 intentarono il 20 marzo 2017 una *class action* nei confronti del Regno dell'Arabia Saudita, che pure il provvedimento approvato dal Congresso non menzionava esplicitamente.

in una crisi politica potrebbe essere successivamente calibrato con cognizione di causa attorno ad un punto di equilibrio da ricercarsi tra le contrapposte esigenze di contribuire responsabilmente alla stabilità internazionale e non porre a repentaglio la propria.

È anche per questo motivo che nella pubblicistica francofona, spesso più avanzata ed originale di quella anglosassone nella trattazione di questi temi, si opera una distinzione assai pregnante tra i concetti di controterrorismo e antiterrorismo, identificando con il primo tutte le attività necessarie a prevenire la decisione di offendere ricorrendo agli attentati e il secondo con il complesso delle misure che servono ad impedire ai soggetti che intendono colpire di portare a segno con successo il loro attacco<sup>7</sup>.

Dopo l'11 settembre 2001, gli Stati Uniti ritennero che la democratizzazione e l'occidentalizzazione coatta del *Dar al Islam*, da dove era partito l'attacco che li aveva raggiunti, fossero la miglior strategia controterroristica ipotizzabile.

Ma dopo i fiaschi riportati in Afghanistan ed Iraq, l'America sembra averci ripensato, investendo prima sulle forze dell'Islam Politico con Barack Obama durante le Primavere Arabe e scommettendo poi con crescente convinzione sull'annuncio dei ritiri delle truppe statunitensi dal Medio Oriente. Un tema su cui Donald Trump è stato a sua volta particolarmente insistente, mentre puntava anche sul rafforzamento delle difese antiterroristiche interne.

Il crescente coinvolgimento dei maggiori Paesi occidentali nelle vicende mediorientali ha esposto a pericoli crescenti pure l'Italia, che mantiene proprie unità militari in Libano, Iraq e Kuwait, oltre che nel più lontano Afghanistan.

Va sottolineato come non tutte le potenze attivamente coinvolte nei conflitti di questi anni si siano distinte per linearità di condotta. Alcuni Paesi hanno più volte rivisto le proprie scelte di allineamento, spesso sulla spinta di eventi al di fuori del loro controllo, ma talvolta anche per intercettare i potenziali vantaggi derivanti dall'anticipazione di una scelta di schieramento, ora avvicinandosi agli Stati che sponsorizzavano l'Islam Politico e successivamente allontanandosene.

È stato il caso della Francia, ad esempio, che dalla metà di questo decennio ha frequentemente oscillato da un fronte all'altro, rinsaldando a fasi alterne i rapporti con il Qatar e con l'Arabia Saudita, prima di cercare di rientrare in Iran all'indomani della firma dell'accordo

---

<sup>7</sup> Cfr. J. BAUD, *Terrorisme*, Monaco, 2016, 379-90.

comprensivo sul nucleare, salvo ritrarsene non appena dall'intesa sarebbero usciti gli Stati Uniti.

Non è escluso che alcuni attentati eclatanti, come quello avvenuto al Bataclan il 13 novembre 2015, siano imputabili anche a questa grande disinvoltura francese, avendo la politica di Parigi assunto connotazioni ostili agli interessi di alcune potenze della regione mediorientale. Non sono mai state chiarite in modo univoco neppure le cause della sciagura aerea occorsa al volo dell'Egypt Air il 19 maggio 2016, decollato dall'aeroporto Charles De Gaulle e diretto al Cairo.

L'Italia è forse riuscita ad evitare finora il verificarsi di gravi attentati sul suo territorio anche perché ha saputo confezionare un modello di presenza militare in Medio Oriente che ha evitato di antagonizzare gli Stati ritenuti prossimi alle organizzazioni terroristiche più temibili, modulando altresì la sua postura in modo tale da escludere le forme più vistose di uso della forza.

Potremmo anche considerarlo una forma di *appeasement*, e certamente c'è chi lo fa, esattamente come accadde nei confronti del controverso Lodo Moro, ma si tratta probabilmente di un compromesso necessario, se si vuol essere in grado di mostrare bandiera senza pagare un prezzo politicamente non proporzionato alla nostra modesta ambizione di presenza, che tra l'altro non sarebbe probabilmente sopportato dall'opinione pubblica.

Così, il nostro Paese è sceso in campo anche contro lo Stato Islamico, ma con una formula atipica, ovvero rendendo noto che non avremmo effettuato bombardamenti contro il Califfato e concentrandoci sull'attività addestrativa a favore dei curdi iracheni legati alla famiglia Barzani, che non era in cattivi rapporti con alcuni tra i referenti maggiori dell'Islam politico radicale. Parallelamente, dopo la demolizione del Consolato generale d'Italia al Cairo, avvenuta senza che fortunatamente ci fossero vittime, ci siamo schierati in Libia con il Governo di Accordo Nazionale, sorto in Marocco con la benedizione degli Stati Uniti all'epoca guidati dal presidente Obama.

Se il controterrorismo è strategia, l'antiterrorismo è tattica. E ha molto a che fare con la predisposizione delle difese attive e passive a tutela dei potenziali bersagli. Si tratta di una funzione essenziale e complementare a quella svolta dalle misure che definiscono l'atteggiamento internazionale del Paese sui teatri di crisi: certamente importante, ma insufficiente a schermare uno Stato dalla violenza terroristica di fronte agli errori di valutazione fatti dalla diplomazia e dalla politica.

Bisogna quindi alzare lo sguardo oltre la linea dell'orizzonte e rendere più profonda la prospettiva dell'analisi.

In conclusione, la prevenzione del terrorismo non può essere soltanto l'opera dei servizi d'intelligence e delle forze di polizia, che è pure preziosissima. Deve invece essere una responsabilità primaria della dirigenza politico-strategica dello Stato, proprio in ragione del possibile coinvolgimento di potenze straniere nella gestione di questo fenomeno. Se è priva di questo livello, l'azione di contrasto è fatalmente destinata a rivelarsi più debole.

ABSTRACT

*States and Terrorism*

Most of the research devoted to terrorism so far has been focusing on the sociological and psychological factors encouraging people to resort to political violence. Its impact on the domestic political arena of the Countries it plagues has been largely investigated as well. However, terrorism is also a tool exploited by States determined to assert themselves into the international arena without taking any responsibility for the damage inflicted on the target. As such, terrorism is a typical form of indirect strategy, sometimes provided with some distinct asymmetrical features, since it pursues not only the dislocation of enemy forces on the field, but from time to time also the political hyper-reaction by the opponent it faces: one hard enough to lead to its de-legitimation, as it happens when repressive laws are put in place or indiscriminate retaliations carried out. Therefore, anti-terrorism is not enough. Instead, counter-terrorism is also needed, calling for an in-depth analysis of the political aims pursued by the States suspected of fuelling terrorism.

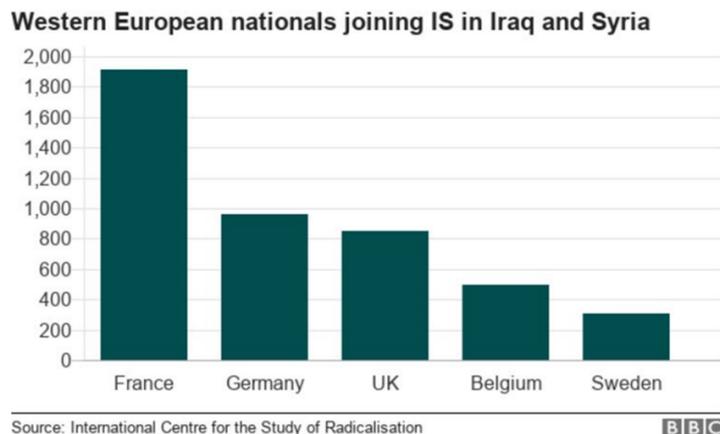


## L'EVOLUZIONE DELLA MINACCIA TERRORISTICA ALLA LUCE DELL'UCCISIONE DI AL-BAGHDADI

MATTEO BRESSAN

1. *Considerazioni introduttive.*- Diversi sono stati, in questi anni, gli annunci relativi alla sconfitta dell'ISIS. Stati Uniti, Russia, Iran, Iraq ed Hezbollah hanno, più volte, dal 2016 in poi, costruito una narrazione intorno alla vittoria, così come già in passato era stata annunciata l'uccisione di Al Baghdadi. Il leader dello Stato Islamico, eliminato lo scorso 27 ottobre in un blitz delle forze speciali americane, era peraltro tornato, lo scorso settembre, a diffondere messaggi con maggiore frequenza, pratica che potrebbe necessariamente aver esposto Baghdadi ai servizi di sicurezza di mezzo mondo. Lo stesso merito dell'aver sconfitto il DAESH è stato oggetto di contrapposizione a letture differenti. Da un lato, l'operazione *Inherent Resolve* a guida USA iniziata nel 2014, dall'altro la Russia (con ben 100.000 obiettivi colpiti) e, infine, l'Iran con le sue milizie libanesi, irachene e afgane. In una contrapposizione di narrazioni e contronarrazioni, gli stessi risultati dell'operazione *Inherent Resolve* (più di 13.000 raid condotti in Iraq e 16.000 in Siria), alla quale anche l'Italia ha contribuito fornendo assistenza ai Peshmerga della Regione Autonoma del Kurdistan iracheno, sembrano aver avuto un minor impatto rispetto agli altri attori del campo di battaglia che, verosimilmente, hanno saputo costruire, specialmente nel caso russo, una narrativa vincente. Inoltre, le differenti agende di politica internazionale sia degli attori regionali sia delle superpotenze hanno vanificato quella unità di intenti e quella necessaria cooperazione per fronteggiare non soltanto la sfida sul campo di battaglia, ma anche la gestione della sconfitta e dell'eredità del DAESH. La realtà sul campo di battaglia, tanto in Siria quanto in Iraq, sembra tuttavia essere ben diversa, come peraltro confermato dall'attacco rivendicato dal DAESH, lo scorso 10 novembre, contro una pattuglia di militari italiani, rimasti gravemente feriti nel Nord dell'Iraq. Il team stava svolgendo attività di *mentoring and training* a beneficio delle Forze di Sicurezza irachene impegnate

nella lotta al DAESH. È evidente, inoltre, che senza un livello di cooperazione tra gli attori regionali e internazionali che hanno contrastato il DAESH e senza uno scambio di informazioni, soprattutto sui percorsi che hanno reso possibile l'afflusso in Siria e Iraq di circa 41.490 combattenti (32.809 uomini, 4.761 donne e 4.640 bambini) provenienti da 80 Paesi, sarà difficile fronteggiare il fenomeno dei *returnees* o la loro adesione e partecipazione ad altri conflitti. La storia dei reduci del conflitto afgano degli anni '80 del Novecento ha dimostrato come questi ex combattenti si sparpagliarono in Europa, nei Balcani e in Asia, fino agli attacchi terroristici dell'11 settembre del 2001. Rispetto a quell'esperienza, il fenomeno dei *foreign terrorist fighters* che hanno aderito al DAESH, ha visto una partecipazione senza precedenti e con motivazioni spesso molto differenti tra loro, di cittadini europei.



2. *La gestione dei prigionieri, delle mogli dei combattenti e dei figli.*- Il 16 febbraio 2019, il Presidente Donald Trump aveva chiesto agli alleati europei di riprendersi i propri *foreign fighters* catturati dalle forze curde in Siria e di provvedere a processarli. L'alternativa, secondo quanto dichiarato da Trump, sarebbe stata la liberazione dei prigionieri (oltre 800 quelli stranieri e un numero di circa 2.000 bambini), con tutti i rischi del caso. Dalla caduta di Baghuz (23 marzo 2019), l'ultima roccaforte dell'ISIS in Siria, sempre più figli e mogli dei soldati del sedicente califfato si sono riversati fuori dai territori controllati per raccogliersi in campi di prigionia nel Nord Est della

Siria, in Turchia e nella Regione Autonoma del Kurdistan iracheno. Il tema posto da Trump, prevedibile sin dal 2014, sulla sorte dei combattenti che fino all'ultima battaglia di Baghuz sono rimasti fedeli all'ISIS, pone domande urgenti, alle quali non è detto che ci sia una risposta giusta e, rispetto alle quali, ogni Paese occidentale si sta adoperando in maniera differente. L'offensiva dell'esercito di Ankara, all'inizio del mese di ottobre, nei territori dove venivano tenuti prigionieri gli ex combattenti ha destato nuovamente l'attenzione della Comunità internazionale, preoccupata come in parte accaduto, da possibili fughe dai centri di detenzione siti nel Nord-Est della Siria e dal ritorno di nuove forme di insorgenza nella stessa Siria ed in Iraq.

3. *Gli altri foreign fighters.*- Accanto ai *foreign fighters* che hanno aderito in un primo momento alle milizie anti-Assad e poi ai gruppi quali al-Nusra e lo Stato Islamico, vanno considerate anche le milizie sciite intervenute al fianco di Assad, sotto il coordinamento iraniano, così come gli stessi Hezbollah. La loro presenza sul campo di battaglia del SIRAQ non ha avuto la stessa attenzione di cui hanno goduto i miliziani dello Stato Islamico, né tantomeno è stato possibile ricostruire con esattezza la stima esatta di questi combattenti, da ritenersi tuttavia superiore ai 30.000 uomini. Un'altra categoria a lungo sottostimata è stata quella dei combattenti confluiti nel battaglione internazionale delle Unità di protezione popolare (YPG) dei curdi. Il caso del battaglione internazionale delle YPG, costituito da uomini e donne provenienti da Stati Uniti ed Europa, merita una particolare riflessione. I primi combattenti stranieri sarebbero giunti nel 2015, anno di massima espansione territoriale dell'ISIS. Dopo una prima fase «difensiva» nella battaglia di Kobane, le milizie curde, sostenute dagli Stati Uniti, hanno svolto un ruolo determinante nella sconfitta territoriale dell'ISIS e molti combattenti hanno aderito al progetto politico e ideologico del Rojava. I volontari stranieri delle YPG possono essere divisi in tre gruppi:

- Militanti di estrema sinistra e anarchici che decidono di unirsi alla guerra per solidarietà internazionale (francesi, tedeschi, britannici e italiani);
- Indipendentisti e separatisti europei (bretoni, catalani, baschi e nordirlandesi);
- Combattenti, compresi militanti di estrema destra, motivati dall'idea di difendere l'Occidente contro il jihadismo.

Alla regione siriana del Rojava e all'esperimento di "autorganizzazione politico-sociale", ispirato dal leader del Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK), Abdullah Öcalan, sono riconducibili i circuiti anarchici italiani e gli ambienti dell'estremismo marxista, che hanno aderito alla causa curda sia con la spedizione di materiale medico che con l'adesione di alcuni connazionali al battaglione internazionale<sup>1</sup>. Proprio lo scorso marzo, nelle ultime battaglie che hanno preceduto la caduta di Baghuz, l'ISIS annunciava la morte dell'italiano Alessandro Orsetti, andato a combattere come volontario al fianco dei curdi delle YPG<sup>2</sup>. Lo scorso gennaio, la Procura di Torino aveva chiesto per 5 connazionali, rientrati dalla Siria dopo aver combattuto con le YPG, la sorveglianza speciale, che prevede il sequestro di patente e passaporto, l'obbligo di firma e di dimora e il divieto di svolgere attività sociali e politiche<sup>3</sup>. Il loro profilo è particolarmente interessante perché collegato agli ambienti anarchici e dell'antagonismo di Torino riconducibili ad alcuni centri sociali, tra cui l'Asilo e l'Askatasuna. Secondo la Procura di Torino, sono socialmente pericolosi ed inoltre avrebbero imparato ad usare armi<sup>4</sup>. Il Tribunale di Torino, nel mese di giugno, ha respinto la sorveglianza speciale per due dei 5 combattenti rientrati in Italia e, per gli altri tre, ha disposto nuovi accertamenti. Il pubblico ministero temeva che, tornati in Italia, potessero sfruttare le loro capacità acquisite sul campo di battaglia per utilizzare armi e condurre azioni di guerriglia. La Procura ha ritenuto che l'addestramento all'uso delle armi in guerra non possa essere ritenuto rischioso se non viene valutato il comportamento tenuto una volta tornati in Italia<sup>5</sup>. Per tre dei cinque antagonisti, lo scorso 15 ottobre, la sezione misure di prevenzione del tribunale di Torino ha deciso di valutare se ammettere testimoni e documenti, come da richiesta della difesa, per confutare gli atti depositati dalla Procura che farebbero scattare la misura di sorveglianza speciale.

---

<sup>1</sup> *La valenza "rivoluzionaria del Rojava"*, in Relazione sulla politica dell'informazione per la sicurezza 2018, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, 28 febbraio 2019.

<sup>2</sup> *Siria, l'annuncio dell'Isis: "Abbiamo ucciso un crociato italiano"*. È Lorenzo Orsetti, la Repubblica, 18 marzo 2019, consultabile *online* su [repubblica.it](http://repubblica.it).

<sup>3</sup> *Gli stranieri che combattono contro l'ISIS*, il Post 23 marzo 2019, consultabile *online* su [ilpost.it](http://ilpost.it).

<sup>4</sup> *Torino, andarono a combattere contro l'Isis: la procura chiede la sorveglianza per 5 foreign fighters*, la Repubblica, 4 gennaio 2019, consultabile *online* su [torino.repubblica.it](http://torino.repubblica.it).

<sup>5</sup> A. GIAMBARTOLOMEI, *Torino, respinta la sorveglianza speciale per due giovani che combatterono l'ISIS in Siria: nuovi accertamenti per altri tre*, il Fatto Quotidiano, 20 giugno 2019, consultabile *online* su [ilfattoquotidiano.it](http://ilfattoquotidiano.it).

4. *L'incognita di Al-Qaeda in Siria.*- La perdurante instabilità della Siria è, oggi, una delle cause che determinano l'aggregazione e la presenza di importanti gruppi jihadisti, in particolar modo nella provincia di Idlib. Le stime più accreditate, elaborate dall'antiterrorismo statunitense, identificano le seguenti organizzazioni: *Hayat Tahrir al-Sham*, è l'evoluzione del gruppo qaedista al Nusra. Ha tra i 12.000 e i 15.000 combattenti e ha centrato la sua agenda sulla lotta al governo di al-Assad, senza mostrare interesse a condurre attacchi all'estero, secondo una recente valutazione delle Nazioni Unite; *Hurras al-Din*, si ritiene che abbia tra i 1.500 e i 2.000 combattenti, la metà dei quali sono combattenti terroristi stranieri, una percentuale molto più elevata rispetto a Hayat Tahir al-Sham. Secondo le Nazioni Unite, Hurras al-Din ha un maggior interesse alla realizzazione di attacchi all'estero. I funzionari dell'antiterrorismo americano stanno esprimendo un crescente allarme per questo gruppo affiliato ad Al-Qaeda, sorto nel 2018, ritenendo che possa pianificare attacchi contro l'Occidente sfruttando il caos nel Nord-Ovest del Paese e la protezione inavvertitamente offerta dalle difese anti aeree russe, che proteggono le forze del governo siriano alleate con Mosca<sup>6</sup>; *National Liberation Front*, gruppo ribelle, costituitosi dall'aggregazione di 11 sigle ribelli e sostenuto dalla Turchia; *Turkistan Islamic Party (TIP)*, gruppo composto prevalentemente da miliziani uiguri originari della regione dello Xinjiang.

Analizzando il trend complessivo della riorganizzazione di Al-Qaeda, la diffusione delle sigle jihadiste è ben più estesa, a livello geografico, di ciò che rimane in Siria, dove peraltro il Pentagono non opera distinzione tra Hurras al-Din e Hayat Tahrir al-Sham. La perdurante instabilità in Iraq, la guerra nello Yemen, le tensioni in Libano e la pressione dei profughi in Giordania, possono rappresentare un terreno potenziale d'infiltrazione. Non va dimenticato come a fronte delle preoccupazioni rappresentate del 2013 dall'ISIS, gruppi come Al Qaeda si siano sostanzialmente rinforzati in Mali, Algeria, Niger, Kenya, Somalia, Yemen, e Afghanistan e Pakistan.

Accanto all'evoluzione così come al rafforzamento di Al-Qaeda in alcune aree della regione, va ad aggiungersi la perdurante instabilità nell'area dei Balcani occidentali ed in particolar modo nel Kosovo. La titubanza, così come la contrarietà da parte di alcuni Paesi europei all'allargamento agli Stati dei Balcani occidentali dell'Unione Euro-

---

<sup>6</sup> E. SCHMITT, *U.S. Sees rising threat in the West from Qaeda branch in Syria*, in *The New York Times*, 29 settembre 2019.

pea, può determinare il riemergere di tensioni nazionaliste insieme alla maggiore difficoltà nella gestione, in termini di cooperazione tra forze di polizia, delle sfide emergenti, quali il ritorno dei *foreign fighters*. La regione dei Balcani occidentali ha visto, infatti, il triste primato di più di 1.000 combattenti andati in Siria ed Iraq, con il caso del Kosovo che, con più di 350 combattenti, rappresenta il numero più elevato di *foreign fighters*, in rapporto alla popolazione. Proprio il Kosovo, la cui richiesta di indipendenza dalla Serbia è stata riconosciuta da circa la metà dei Paesi delle Nazioni Unite, ha avviato un progetto di riabilitazione unico per famiglie rimpatriate dell'ISIS, coinvolgendo psichiatri, psicoterapeuti familiari, imam e prediatriche donne. Mensur Hoti, direttore del Dipartimento di pubblica sicurezza del Kosovo ha spiegato che «I bambini sono la motivazione più importante per proseguire il programma di riabilitazione. I bambini non sono colpevoli né di esser andati in Siria né di esserci nati e, se venissero lasciati in Siria, tra 10 anni avremmo un altro ISIS»<sup>7</sup>.

#### ABSTRACT

##### *The Evolution of the Terrorist Threat after Al-Baghdadi's Murder*

Despite the territorial defeat of the Islamic State, there are still many challenges which the International community should face in the long-term period. ISIS fighters are still mustering in remote areas, and sleeper cells are waiting for orders to attack. As the Islamic State's self-declared caliphate collapsed in Syria and Iraq, tens of thousands of men (approximately 10.000), women and children who had lived in it ended up in squalid camps and crowded prisons run by the Kurdish-led militia or Iraqi authorities that had partnered with the United States to defeat the jihadists. Most European countries, including France, Britain, Germany, and Belgium, refuse to repatriate them or have repatriated only small numbers of women and children, leaving most stuck in an unstable situation

---

<sup>7</sup> S. MANISERA, *After ISIS: how Kosovo is rehabilitating women and children repatriated from Syria*, in *The National*, 25 luglio 2019.

## I NUMERI E LA GEOGRAFIA DEL TERRORISMO JIHADISTA IN EUROPA

CLAUDIO BERTOLOTTI

1. *Premessa.*- Il terrorismo di matrice jihadista che accompagna la nostra generazione è la manifestazione violenta di una crescente radicalizzazione religiosa che coinvolge una parte, marginale, della società musulmana. Si tratta di un fenomeno sociale consolidato in Europa, come nelle altre aree geografiche del Medioriente, del Nord Africa, del Sud-est asiatico e dell'Asia.

Ma il terrorismo non è il problema. Il terrorismo è la manifestazione violenta di un problema oggettivo che è la diffusione dell'ideologia jihadista; un'ideologia che si muove su un piano comunicativo estremamente efficace e che coinvolge un numero importante di soggetti che possono rappresentare una minaccia seria e concreta alla sicurezza: l'ideologia jihadista alimenta il fenomeno della radicalizzazione.

Degli 895 attacchi terroristici, di successo, falliti e sventati, registrati nell'Unione europea dal 2014 al 2017, il 67% sono riconducibili a gruppi separatisti ed etno-nazionalisti, il 12% a movimenti della sinistra radicale, il 3 per cento a gruppi appartenenti alla destra militante: solamente il 16% sono azioni di matrice jihadista. Una percentuale, riferita alla violenza jihadista, che aumenta nel 2018 attestandosi al 19% su 129 attacchi. Ma sebbene gli atti riconducibili allo jihadismo siano una parte marginale del totale, sono però causa del 96% delle morti complessive.

E se nel solo 2017 Europol ha registrato 205 tra attacchi di successo, sventati o fallimentari, 45 sono quelli di natura jihadista (22 di successo, 3 fallimentari e 20 sventati). Nel 2018 gli attacchi complessivi scendono a 129; di questi, sempre secondo Europol, 24 sono di natura jihadista di cui 7 di successo. Un dato al ribasso rispetto a quanto rilevato attraverso il database di START InSight, che conferma la condotta di 27 azioni terroristiche portate a termine. I numeri complessivi degli attacchi di successo, sventati o falliti erano di 142 nel 2016, 193 nel 2015 e 226 nel 2014: il terrorismo jihadista

riconducibile allo Stato Islamico ha segnato in maniera indelebile l'Europa a partire dal 2014.

Nel 2018, tutte le vittime di terrorismo sono il risultato di attacchi jihadisti: 13 morti e 46 ferite in attacchi jihadisti secondo Europol; 14 morti e 67 feriti secondo START InSight.

Secondo Europol si tratterebbe di una riduzione considerevole rispetto al 2017, quando dieci attacchi provocarono la morte di 62 persone, sebbene la lettura più severa degli episodi di violenza jihadista attraverso il *database* di START InSight riporti un dato pari a 25 azioni, per un totale di 63 morti e 843 feriti. Nel 2018, gli Stati membri dell'UE hanno segnalato 16 tentativi di azioni terroristiche contrastate, un fatto che indica sia una continua attività terroristica che una dimostrazione dell'efficacia degli sforzi antiterrorismo.

*2. I numeri europei del terrorismo di matrice jihadista.* - La nostra generazione è testimone di un fenomeno che si è imposto mediaticamente, ancor più che su quei campi di battaglia che dall'Afghanistan all'Iraq alla Siria sono giunti sino alle porte di casa, in Nord Africa e poi nel cuore stesso dell'Europa con gli attacchi principali di Parigi, Bruxelles, Londra, e dei tantissimi attacchi secondari a bassa intensità che portano a un totale di 116 azioni violente "in nome del jihad" registrate dal 2014 a oggi<sup>1</sup>.

Parliamo certamente di terroristi che hanno importato la violenza in Europa, ma parliamo anche di un numero rilevante di individui che invece, nati e cresciuti in Europa, sono cittadini europei o comunque regolarmente residenti in Europa, e dall'interno hanno colpito. Si tratta di soggetti prevalentemente immigrati regolari o di seconda e terza generazione appartenenti, in prevalenza, alle comunità marocchina, algerina, tunisina – con un'età mediana di 22 anni (44% di età inferiore ai 26 anni). Solo una minima parte sono irregolarmente entrati all'interno dell'Unione Europea: l'11 per cento del totale.

---

<sup>1</sup> Fonte dataset START InSight, dati aggiornati al 18.11.2019.

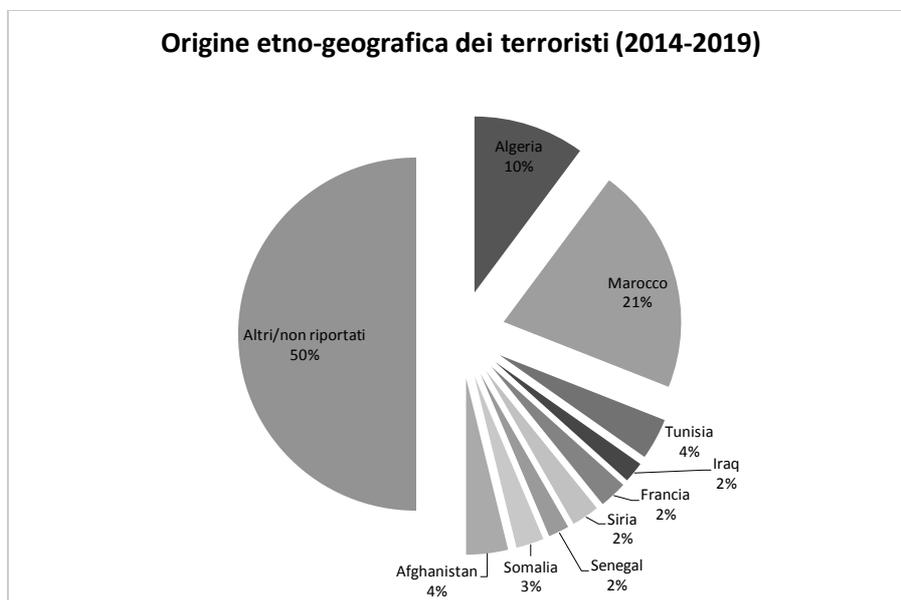


Figura 1. Origine per gruppo etnico o paese di origine dei terroristi

È l'evoluzione di un fenomeno che, nel suo complesso, trova conferma nel trend degli arresti, avvenuti in diciotto Paesi dell'Unione europea, di soggetti radicalizzati e coinvolti nella pianificazione o nella condotta di azioni terroristiche; una crescita costante fino al 2016, una successiva stabilizzazione nel 2017 e una riduzione nel 2018: 216 arresti nel 2013, 395 nel 2014, 687 nel 2015, 718 nel 2016 e 705 nel 2017 (di cui 373 nella sola Francia)<sup>2</sup> 511 nel 2018 (273 in Francia)<sup>3</sup>. Nel 2017 la maggior parte degli arresti (354) ha coinvolto soggetti sospettati di essere parte di un'organizzazione terroristica di matrice jihadista; altri soggetti invece perché sospettati di pianificare (120) o preparare (112) un attacco<sup>4</sup>. Situazione analoga a quella del 2018 dove gli arrestati con la stessa motivazione sono più della metà del totale; arresti avvenuti principalmente in Francia, Regno Unito, Belgio, Olanda, Germania e Italia<sup>5</sup>.

In tale scenario, a partire dal 2014 lo *Stato Islamico* fa appello ad aderire al proto-stato teocratico e sunnita che si impone in Siria e Iraq, invitando i mujaheddin a trasferirsi: dall'Europa rispondono in

<sup>2</sup> *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, Europol, 10.

<sup>3</sup> *Ibidem*, 29.

<sup>4</sup> *Ibidem*, 23.

<sup>5</sup> *Ibidem*, 30.

migliaia all'appello. Quell'Europa che diviene così esportatrice di terrorismo, con oltre 5.000 volontari che vanno a combattere in Siria.

Ma quel terrorismo che in Europa si impone, violentemente nelle nostre quotidianità, lo fa con una violenza micidiale e con numeri ben superiori, per quanto limitati, rispetto all'attenzione mediatica sugli stessi. Le 116 azioni portate a termine in Europa, dal 2014 a al 2019, hanno visto la partecipazione di 157 terroristi (dei quali 56 sono deceduti), che hanno provocato la morte di 388 persone e il ferimento di altre 2353<sup>6</sup>.

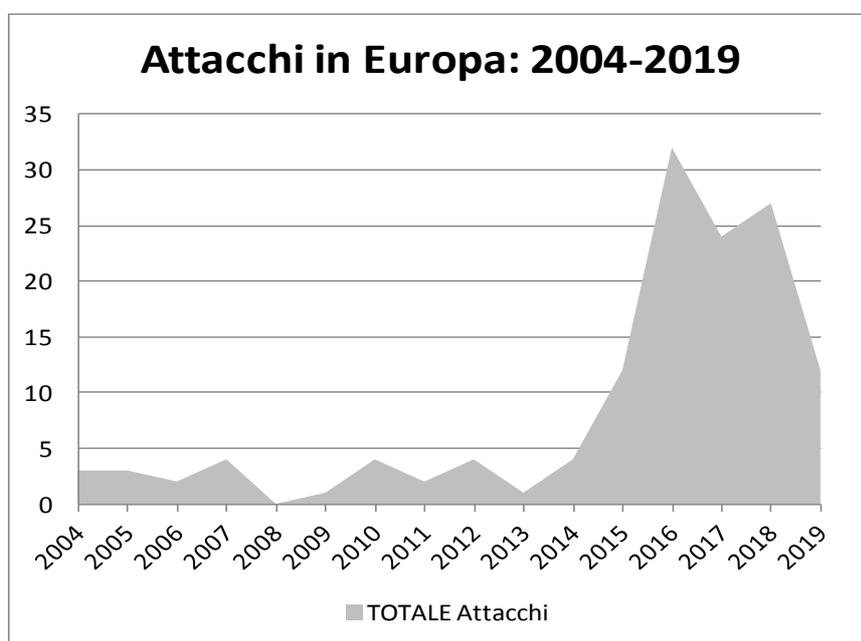


Figura 2. Totale degli attacchi terroristi in Europa, 2004-2019

### 3. Il trend europeo: *self-starter*, emulazione ed improvvisazione.-

L'analisi dei dati ci consente di osservare un fenomeno violento e radicale in fase di evoluzione continua in cui, a fronte di un aumento nella frequenza degli attacchi di matrice jihadista (2015-2017) si registra una diminuzione delle capacità tecnica, organizzativa ed esecutiva.

Gli attacchi terroristici e le azioni violente di matrice jihadista che hanno colpito i Paesi dell'Unione europea dal 2017 al 2019 ne hanno confermato sia l'elevata capacità persuasiva, rivolta a un numero

<sup>6</sup> Fonte dataset START InSight, dati aggiornati al 18.11.2019.

importante di singoli individui, sia quella operativa. Molti Paesi europei sono stati colpiti attraverso azioni che si sono concentrate in prevalenza contro obiettivi istituzionali o civili, in massima parte attraverso singoli attaccanti, o *self-starter* che hanno saputo valorizzare la disponibilità di armi “improvvisate” (veicoli, oggetti di uso comune come i coltelli o esplosivi auto-prodotti), economiche, di facile reperibilità con cui hanno portato a termine azioni imprevedibili e ad alta probabilità di successo, “ispirate” o semi-strutturate, ma per lo più di natura autonoma. Ne è un esempio, tra i molti, l’episodio di *Trèbes*, nel sud della Francia, dove il 23 marzo 2018 un uomo che asseriva di appartenere allo Stato Islamico, dall’interno della propria autovettura ha prima sparato a un poliziotto, a Carcassonne, per poi prendere in ostaggio i clienti di un supermercato. L’azione si è conclusa con un ferito, il poliziotto, e un morto, un ufficiale della gendarmeria all’interno del supermercato; morto anche il terrorista ispirato dallo Stato Islamico. E, ancora, l’attacco individuale portato a termine il 12 maggio 2018 a Parigi, dove un uomo, musulmano ceceno naturalizzato francese ha ucciso con un coltello un passante e provocato cinque feriti, alcuni gravi. L’episodio si è concluso con l’uccisione dell’aggressore da parte della polizia.

Anche per l’Italia, così come per la maggior parte dei Paesi europei, la minaccia del terrorismo jihadista è attuale e concreta, sia per la presenza su territorio nazionale di soggetti radicalizzati o esposti al processo di radicalizzazione<sup>7</sup>, nati e cresciuti in Italia o comunque da tempo insediati sul territorio nazionale, sia per il rischio di infiltrazione da parte di singoli o cellule jihadiste all’interno dei flussi migratori irregolari. Come riportato dai servizi di *intelligence* italiani, è un dato di fatto che le rotte dell’immigrazione illegale, prevalentemente dalla Libia attraverso il Mediterraneo, sono anche potenziali direttrici logistiche che collegano aree di insediamento e penetrazione del terrorismo jihadista all’Europa, obiettivo primario dello jihadismo. Ma rispetto agli arrivi dall’*hub* libico, va evidenziato il crescente peso dei flussi provenienti dalla Tunisia e dall’Algeria; si tratta di flussi prevalentemente autoctoni e di natura “occulta”, effettuati sottocosta così da eludere la sorveglianza marittima e aumentando il rischio di infiltrazione di elementi criminali e terroristici<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> *Relazione sulla politica dell’informazione per la sicurezza 2017*, Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Febbraio 2018, 38.

<sup>8</sup> *Ibidem*, 76.

4. *Un terzo degli attacchi terroristici sono “emulativi”*.- Un aspetto rilevante è rappresentato dal ruolo di “attivatore” giocato dagli eventi ad alta intensità che, in relazione al numero di vittime provocato, stimola soggetti autonomi ad agire con atti “emulativi”. Guardando all’elenco degli attacchi ad alta e media intensità (quelli che cioè provocano un maggiore numero di vittime) ci rendiamo subito conto di una concentrazione di eventi a bassa intensità entro gli otto giorni successivi ai principali eventi (quelli che ottengono maggiore attenzione mediatica): il 27% (nel periodo 2015/2019)<sup>9</sup>.

Questi eventi, secondari, spesso fallimentari, raramente ottengono l’attenzione dei media che vada oltre il livello locale ma suggeriscono come il coinvolgimento di soggetti “autonomi” avvenga attraverso lo stimolo emotivo alimentato dall’attenzione mediatica e dalla narrativa utilizzata dai gruppi terroristi attraverso i social. Tali attacchi emulativi, che compaiono a partire dal 2015, rappresentano un dato interessante che evidenzia la capacità attrattiva e la funzione di “innesco”, in particolare nel Regno Unito, dove gli attacchi emulativi sono il 41,5% (quasi il 10% del totale europeo), in Germania (26,6%) e in Francia (23%).

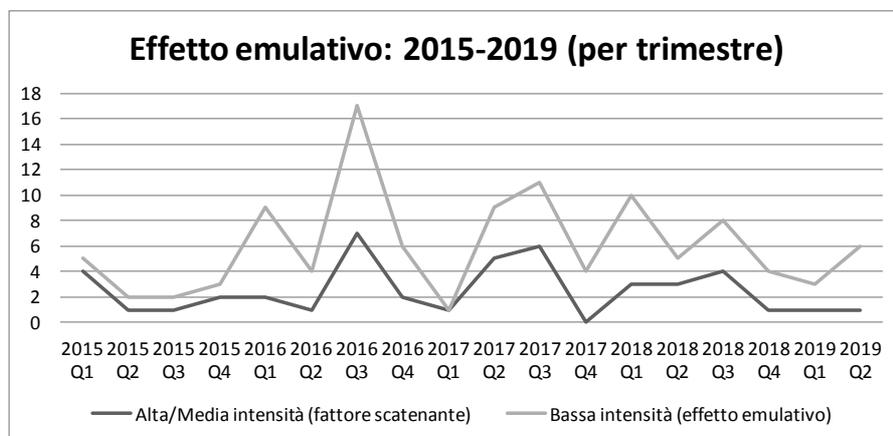


Figura 3. Andamento attacchi: fattore scatenante ed effetto emulativo

5. *Geografia del terrorismo europeo*.- Non tutti i Paesi dell’Unione europea sono colpiti con uguale intensità dal terrorismo jihadista; molti però sono stati minacciati attraverso la propaganda mediatica dello Stato Islamico. I Paesi più colpiti sono quelli in cui è più elevata la presenza di soggetti immigrati di seconda o terza generazione

<sup>9</sup> Fonte dataset START InSight, dati aggiornati al 18.11.2019.

(Francia, Regno Unito e Belgio) e la Germania che, pur con un trascorso storico differente (assenza di esperienza coloniale di lungo periodo), è stata ed è caratterizzata da un flusso migratorio quantitativamente significativo che ha influito sul numero degli eventi violenti.

Il caso della Germania induce a porre l'attenzione sulle misure di contenimento e contrasto della minaccia potenziale di terrorismo. Il Paese, nel periodo 2001-2015 è stato colpito da un numero minimo di azioni violente e attacchi terroristici. Questo è dovuto principalmente a due ragioni. La prima è un passato coloniale recente non esteso che non ha portato masse di cittadini delle colonie a trasferirsi su suolo tedesco, a differenza di Paesi come la Francia e il Regno Unito; questo è un fattore determinante per l'assenza di un bacino potenziale di terroristi.

La seconda ragione, in parte collegata alla prima, è che la Germania è stata storicamente caratterizzata da un'immigrazione musulmana di tipo economico, in prevalenza turca, refrattaria alla propaganda salafita e a quel jihadismo militante che ha invece fatto breccia tra gli arabi, maggiormente presenti nel resto d'Europa.

Ma il 2016, caratterizzato da un afflusso di 200mila immigrati prevalentemente arabi, segna per la Germania il momento di svolta: è questo l'anno in cui vengono registrati dodici attentati terroristici, di cui sei minori a bassa intensità, quattro a media intensità e due attacchi ad alta intensità, che da soli provocano 56 morti. Gli attaccanti, i terroristi, tranne uno, non sono turchi, bensì immigrati arabi di prima generazione, da poco giunti nel Paese. È questo il momento in cui, a seguito dell'apertura ai flussi migratori provenienti dal Medio Oriente (in prevalenza dalla Siria, ma anche dall'Afghanistan) si inverte il rapporto interno degli immigrati, portando gli arabi ad essere in numero rilevante.

Così, la Germania, pur in precedenza non immune da un attivo islamismo politico capace di coinvolgere gli immigrati turchi, sebbene non di orientamento jihadista e radicale, è divenuta oggi parte di quel campo di battaglia urbano europeo, obiettivo dei seguaci dello Stato Islamico ma anche, e sempre più, un'area di reclutamento del *jihad* globale.

Al primo trimestre del 2017, i jihadisti seguiti dall'*intelligence* in Germania e classificati come "minaccia potenziale" alla sicurezza nazionale sono 715; 350 sono *returnee*, reduci della guerra in Siria, ma che non possono essere penalmente perseguiti a causa di un vuoto

legislativo. 11mila sono invece i salafiti, secondo le valutazioni delle autorità tedesche: un bacino potenziale molto consistente<sup>10</sup>.

Nella triste statistica europea, la Germania è il secondo Paese più colpito, con 18 attacchi, di cui 14 nel biennio 2016-2017; di questi, due ad alta intensità (che hanno provocato la morte di 66 persone e il ferimento di altre 91), cinque a media intensità (due morti e 31 feriti), e 8 a bassa intensità (1 morto e 7 feriti).

La Francia è il Paese più colpito in Europa, in termini di numeri di attacchi e in qualità, ossia il numero di vittime provocate: 264 morti. Nel complesso si tratta di 48 attacchi. Di questi 44 dal 2014, di cui tre ad alta intensità (che da soli hanno provocato 228 morti e 857 feriti), 18 a media intensità (22 morti e 113 feriti), e 23 a bassa intensità (10 morti e 16 feriti)<sup>11</sup>.

Segue il Regno Unito con 80 persone uccise, in conseguenza dei 18 attacchi portati a termine dal 2004; di questi, 12 sono avvenuti dal 2015 ed hanno provocato un totale di 37 vittime. Dal 2014, gli eventi ad alta intensità sono stati quattro ed hanno provocato la morte di 35 persone e il ferimento di altre 639; gli attacchi a media intensità sono stati due (nessun morto ma sei feriti) mentre sono sei quelli a bassa intensità (due morti e sei feriti)<sup>12</sup>.

Infine, tra i primi posti, si impone il Belgio con un totale di 39 vittime in dieci casi complessivi dal 2014 (12 dal 2011, primo attacco di matrice jihadista in Belgio), di cui uno ad alta intensità (responsabile di 32 morti e 340 feriti), tre a media intensità (sette morti e cinque feriti), e sei a bassa intensità (nessun morto ma sei feriti)<sup>13</sup>.

L'Italia, sebbene tenda a essere considerato un Paese non toccato dalla violenza jihadista, è stata colpita dieci volte, delle quali otto dal 2016: un evento a media intensità, che ha causato il ferimento di due militari italiani e un poliziotto, e nove eventi a bassa intensità, per un totale di dieci feriti.

Interessanti anche i casi di Danimarca e Svezia con, rispettivamente, quattro e sei attacchi; si tratta di Paesi che hanno adottato strumenti di "integrazione multiculturale" che nel lungo periodo hanno dato risultati non soddisfacenti in termini di effettiva integrazione. Ciò può essere confermato da un altro dato interessante che colloca i due

---

<sup>10</sup> Intervista a funzionario tedesco, Germany counter-terrorism strategies, NATO SPS ARW 11-14 aprile 2018, Skopje.

<sup>11</sup> Dati aggiornati al 9 agosto 2019.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

Paesi rispettivamente al terzo e al quarto posto nella graduatoria dei Paesi a più elevato indice di radicalizzazione jihadista. Il Belgio, in tale graduatoria si trova al quinto posto.

#### ABSTRACT

##### *Numbers and Geography of Jihadist Terrorism in Europe*

Terrorism both as a strategy and tactics is a central feature of modern conflicts, which have increasingly become asymmetric – state vs non-state actors – and urban in nature. In the West, 9/11 and the string of jihadist attacks which have since ensued, from “commando-style” to vehicle ramming assaults, clearly exposed our cities to vulnerability, where “irregular fighters are most effective” and have been skilfully exploiting a complex environment primarily designed for social and peaceful interaction. This analysis wants to further contribute to an in-depth, accurate assessment of the situation with a series of statistics related not only to the number and frequency of terror attacks but also to other elements like target and tactical choices, and the results of those actions. All data have been extracted from the *START InSight* Database focused on terror attacks in Europe.



## PROSPETTIVE EUROPEE SULLA RADICALIZZAZIONE. CONSIDERAZIONI DA UN TRAGITTO IN CINQUE PAESI

CHIARA SULMONI

1. *La portata della minaccia terroristica in Europa.*- Un pilastro fondamentale della strategia antiterrorismo formulata dall'Unione Europea nel 2005 consiste nella prevenzione, cioè nell'«impedire le affiliazioni al terrorismo affrontando i fattori e le cause profonde che possono portare alla radicalizzazione e al reclutamento, in Europa e a livello internazionale». Si tratta di un approccio impegnativo e a lungo termine, che implica un'ampia riflessione attorno alle ragioni che rendono potente il richiamo dell'estremismo violento, nello specifico, di connotazione islamista, nei diversi Paesi. All'epoca – esaminando il contesto in cui hanno preso forma gli attentati di Madrid e di Londra e a pieno titolo anche l'omicidio del regista olandese Theo Van Gogh<sup>1</sup> – si osservano i primi segnali dell'esistenza e dell'evolversi di una scena jihadista occidentale. Tuttavia sarà solo un decennio dopo, con il Califfato di Abu Bakr al-Baghdadi e la sua epopea dirompente capace di mobilitare migliaia di individui, che il Vecchio Continente si scoprirà anche esportatore di combattenti nonché incubatore di simpatizzanti, sostenitori e aspiranti terroristi che trovano “in casa” le motivazioni e le strade per la loro radicalizzazione, la partenza verso fronti di guerra, o la pianificazione di attentati dentro i confini dell'UE.

Il 27 maggio del 2017 – *annus horribilis* per la Gran Bretagna, che verrà colpita più volte dal terrorismo nel giro di pochi mesi – il quotidiano *The Times* rivelò in prima pagina la portata della minaccia, riassunta nella cifra di 23.000 cosiddetti estremisti jihadisti passati prima o poi sotto il radar dell'intelligence, di cui 3.000 considerati pericolosi e sotto costante osservazione. La tendenza è ancora oggi al

---

<sup>1</sup> Il regista olandese venne brutalmente ucciso il 2 novembre 2004 ad Amsterdam da Mohammed Bouyeri, estremista islamista legato al gruppo Hofstad, a causa di un cortometraggio considerato blasfemo nei confronti dell'Islam.

rialzo. Altre nazioni sono perennemente in allerta, come la Francia, che conta circa 20.000 schedature di sospetti radicalizzati, fra le quali più di 9.000 cosiddette “attive”<sup>2</sup>. Si tratta di una situazione di difficile gestione, anche mediatica, tanto per le forze di sicurezza quanto per la politica; soprattutto quando terroristi già noti ai servizi riescono a portare la morte sulle strade delle città europee. Tuttavia queste cifre, se da un lato aiutano a misurare l’ampiezza di quello che ormai può essere considerato a tutti gli effetti un fenomeno sociale<sup>3</sup>, per le ripercussioni che ha avuto sul nostro modo di vivere e di pensare, dall’altro non sono che parzialmente indicative del pericolo reale rappresentato da nomi che entrano ed escono dalle categorie prioritarie assegnate dall’intelligence, a seconda di criteri e valutazioni variabili. Un’indicazione più utile per comprendere ciò che cova sotto la cenere, può invece venire dai numeri relativi agli attentati sventati: 11 nel 2017 e 16 nel 2018 in Europa<sup>4</sup>; la Gran Bretagna ha sfiorato la tragedia 25 volte dal marzo 2017 (inclusi 8 attentati pianificati dall’estrema destra); mentre la Francia avrebbe evitato 60 attacchi dal 2013<sup>5</sup>. Sono cifre che attestano sicuramente il buon lavoro svolto dai servizi di sicurezza ma che mettono contemporaneamente in luce la perseveranza e la determinazione dei terroristi *homegrown*, soldati a pieno titolo del Califfato.

È chiaro come oggi non siamo più vicini ad aver affrontato i fattori e le cause profonde della radicalizzazione in Occidente; anche il capo del controterrorismo inglese Neil Basu, chiedendo espressamente la collaborazione di ricercatori, sociologi e criminologi, ha recentemente sottolineato come l’approccio securitario non sia più sufficiente per arginare il problema<sup>6</sup>.

Per capire qual è la realtà con cui ci misuriamo e quali sono le difficoltà che incontra chi opera nella prevenzione, già sul finire della parabola territoriale dello Stato Islamico ho avviato un’inchiesta giornalistica in cinque Paesi distinti – Gran Bretagna, Svizzera, Fran-

---

<sup>2</sup> *Les fiches S en questions: réponses aux idées reçues, Rapport d’information n° 219* (2018-2019) de M. François Pillet, 19 dicembre 2018, [senat.fr https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-219-notice.html](https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-219-notice.html).

<sup>3</sup> C. BERTOLOTTI, *I terroristi dello Stato Islamico verso il Nord Africa*, Osservatorio Strategico Ce.Mi.S.S., N. 9/2017, Ministero della Difesa, Roma, in <https://bit.ly/2MdB4Ec>.

<sup>4</sup> Europol, Te-Sat (2019).

<sup>5</sup> Cifre rilasciate rispettivamente dalle forze dell’ordine inglesi e dal Ministro dell’Interno francese Christophe Castaner ai media.

<sup>6</sup> V. DODD, *Counter-terror chief says policing alone cannot beat extremism*, in *The Guardian*, 6 agosto 2019.

cia, Olanda e Italia – perché se è vero che lo jihadismo ha investito l'Europa nella sua totalità, in ogni nazione i processi di radicalizzazione e il dibattito pubblico sul tema hanno seguito traiettorie specifiche e possono fornire delle prospettive complementari e utili anche in funzione del contrasto. In Gran Bretagna<sup>7</sup> – il paese con la maggiore esperienza nella gestione dell'estremismo violento – è per esempio interessante guardare all'evoluzione delle politiche anti-terrorismo e al loro impatto sulle comunità o sulla popolazione di fede islamica, poiché può generare ricadute determinanti per la riuscita o meno di parte della strategia governativa, che coinvolge in maniera importante la società civile. Si pensi alle discussioni da sempre accese attorno al programma denominato Prevent, il cui obiettivo consiste nell'impedire che gli individui aderiscano alle ideologie estremiste o alla violenza e che essenzialmente implica la segnalazione di casi sospetti di radicalizzazione da parte del settore pubblico, come le scuole e le università. Dai suoi detrattori, questo approccio viene considerato discriminatorio soprattutto nei confronti dei mussulmani e potenzialmente lesivo della libertà d'espressione. In Svizzera<sup>8</sup>, dove emerge frequentemente la questione dei finanziamenti esteri di luoghi di culto e di associazioni islamiche da cui possono emanare interpretazioni religiose più o meno fondamentaliste, l'attenzione si concentra spesso sul ruolo delle moschee e degli imam. Va tuttavia anche osservato, come la Confederazione presenti una particolare geografia della radicalizzazione, caratterizzata dalla nascita di gruppi locali che crescono sulla base di legami come le amicizie, oppure attorno a individui carismatici; poiché il Paese è composto da aree linguistiche diverse, questi gruppi invece di guardare alla dimensione nazionale possono consolidare contatti transnazionali che riflettono anche le origini etniche degli individui radicalizzati (Balcani in testa). In Francia<sup>9</sup> si percepisce la distanza che separa una realtà di emarginazione nelle *banlieues*, dai valori e dai diritti promessi dalla Repubblica; ciò che rende più effi-

---

<sup>7</sup> C. SULMONI, *Non di sola Sharia – Battaglia per l'anima dell'Islam*, Laser, RSI Radiotelevisione Svizzera, Rete Due, 30 marzo 2018, <https://www.rsi.ch/rete-due/programmi/cultura/laser/Non-di-sola-Sharia-10297955.html>; C. SULMONI, *Frattura radicale*, *ivi*, 26 novembre 2018, <https://www.rsi.ch/rete-due/programmi/cultura/laser/Frattura-radical-11127990.html>.

<sup>8</sup> C. SULMONI, *Radicalismo islamico – Pianificare 'alla Svizzera'*, Laser, RSI Radiotelevisione Svizzera, Rete Due, 11 febbraio 2019, <https://www.rsi.ch/rete-due/programmi/cultura/laser/Radicalismo-islamico-pianificare-alla-svizzera-11316795.html>.

<sup>9</sup> C. SULMONI, *Repubblica e jihad – Il caso della Francia*, Laser, RSI Radiotelevisione Svizzera, Rete Due, 25 aprile 2019, <https://www.rsi.ch/rete-due/programmi/cultura/laser/Repubblica-e-Jihad.-Il-caso-della-Francia-11583925.html>.

cece un discorso di rottura politico-religioso influenzato anche dalla discussione attorno a una laicità considerata da alcuni come molto spinta. L'Olanda<sup>10</sup> nel 2004 ha subito per prima le conseguenze di una deriva violenta che si riflette anche sulla libertà di espressione; guardare alle dinamiche del gruppo Hofstad, composto da circa quaranta individui e al quale apparteneva l'assassino di Theo Van Gogh, è un valido punto di partenza per comprendere l'ecosistema radicale dal suo interno. In Italia<sup>11</sup>, dove severe misure di espulsione hanno finora contribuito ad anticipare il passaggio all'atto di potenziali terroristi, le preoccupazioni si concentrano attorno all'ambiente carcerario; sia dietro le sbarre che fuori manca però ancora una struttura di coordinamento delle importantissime attività di prevenzione (come può essere il corso 'Diritti, Doveri, Solidarietà' che ha coinvolto i detenuti musulmani alla Dozza di Bologna<sup>12</sup>) e di recupero, nonostante una proposta di legge in questo senso attenda da tempo di essere approvata (ddl Dambruoso-Manciulli "Misure per la prevenzione della radicalizzazione e dell'estremismo jihadista").

Le caratteristiche e le varie angolature appena elencate giustificano l'approccio promosso dall'Unione Europea che, pur emanando regolarmente strategie e documenti programmatici condivisi sulla lotta al terrorismo e incoraggiando lo scambio di conoscenze, competenze e *best practice* attraverso, per esempio, il programma di ricerca H2020 e la piattaforma RAN (Radicalisation Awareness Network), ribadisce l'importanza che tutti gli Stati si dotino di piani nazionali autonomi. Lungo questo mio tragitto – raccontato anche in una serie di documentari d'approfondimento per la RSI Radiotelevisione svizzera Rete Due – ho potuto raccogliere prospettive ed esperienze di chi in vari ruoli si è confrontato con l'estremismo violento e continua ad occuparsene: dall'ex-combattente all'analista, dal magistrato anti-terrorismo all'avvocato difensore di jihadisti, dalla madre dell'attentatore al frate volontario in carcere, dal teologo musulmano al giornalista, dall'ex-carcerato a chi si impegna nella prevenzione a livello locale o istituzionale, dall'amico di una vittima all'abitante della banlieue. Un

---

<sup>10</sup> C. SULMONI, *Da Theo in poi. Olanda e jihad*, Laser, RSI Radiotelevisione Svizzera, Rete Due, 9 maggio 2019, <https://www.rsi.ch/rete-due/programmi/cultura/laser/Da-Theo-in-poi.-Olanda-e-jihad-11646109.html>.

<sup>11</sup> C. SULMONI, *Il radicalismo è uno zoom*, Laser, RSI Radiotelevisione Svizzera, Rete Due, 6 dicembre 2018, <https://www.rsi.ch/rete-due/programmi/cultura/laser/Il-radicalismo-%C3%A8-uno-zoom-11166555.html>.

<sup>12</sup> Il progetto è coordinato da Fra' Ignazio De Francesco e raccontato nel documentario 'Dustur' di Marco Santarelli.

accostamento di voci che dilata notevolmente lo sguardo su un fenomeno già complesso ma che ritengo importante per allargare l'analisi ai contesti che spesso la ricerca, centrata sui profili, sulle storie individuali e le dinamiche interne di gruppo, tende a trascurare. Ma è bene ricordare come la radicalizzazione non costituisca un mondo parallelo; essa prende avvio dentro la società, in relazione con essa e a contatto di altre persone.

Al di là delle singole opinioni anche molto diverse sulla posta in gioco alle diverse latitudini, è possibile formulare alcune riflessioni puntuali, mettere in luce problematicità e/o suggerire ulteriori piste d'indagine.

2. *Su cosa ragionare.- Non “chi” e “perché” ma “come”.* Nel corso degli anni lo Stato Islamico ha saputo richiamare a sé adepti di ogni sesso, età, origine e condizione sociale. Profili e motivazioni possono variare sensibilmente, anche da Paese a Paese. A questo punto, spostando l'attenzione e l'angolatura dell'analisi dal singolo al contesto, è più costruttivo guardare, da un lato, alle ragioni che rendono attrattiva l'ideologia jihadista, dall'altro, ai meccanismi di reclutamento: poiché hanno a che fare con una precisa lettura della realtà e con la costruzione di una narrativa, sono un terreno sul quale è possibile intervenire.

3. *Integrazione, emarginazione, partecipazione.-* Quello della radicalizzazione non può essere liquidato come un problema legato a una mancata integrazione, nonostante l'attenzione e il dibattito pubblico si soffermino spesso sulla questione delle società parallele dominate da una versione conservatrice o fondamentalista dell'Islam. A favorire l'adesione e anche il passaggio alla violenza è piuttosto un senso di esclusione sociale – che può derivare tanto da una vita ai margini, quanto da un dibattito pubblico polarizzato e una politica identitaria. Si tratta di una distinzione essenziale poiché permette di capire che a guidare jihadisti o i simpatizzanti dello Stato Islamico in particolare, non è l'idea della distruzione – muoia Sansone con tutti i Filistei – ma della partecipazione a un “progetto” dove ognuno può ritagliarsi un proprio spazio, anche autonomo (l'estremista solitario, che si sente però parte di un movimento globale). Le implicazioni per la contronarrativa e la prevenzione sono notevoli.

4. *La posta in gioco.*- Riconoscere la ricchezza delle tradizioni e la pluralità delle opinioni dentro l'Islam; pensare ai mussulmani non come a una comunità ma come a cittadini con diritti e doveri; lavorare sull'inclusione fin dalle scuole<sup>13</sup>: è una ricetta semplice e alla portata di tutti. Si tratta già di un'azione di prevenzione collettiva, considerando come la cifra distintiva del fondamentalismo consista precisamente nell'uniformità ideologica e comportamentale.

5. *Alcune difficoltà di chi opera sul territorio.*- Le attività di prevenzione non sono intese ad affrontare di petto la radicalizzazione, ma piuttosto a promuovere iniziative locali a favore delle comunità e della qualità di vita togliendo la terra da sotto i piedi, per così dire, all'estremismo. Si tratta di un lavoro difficile da "misurare", richiede un impegno costante e a lungo termine e necessita di fondi. Il sostegno a queste iniziative fa pienamente parte delle strategie nazionali di contrasto: ma sono proprio le relazioni con i governi e i rischi di una "politicizzazione" del tema, a rappresentare una potenziale criticità per chi si muove nel settore. Ad esempio, quando le istituzioni sembrano voler delineare una versione più o meno "gradita" dell'Islam o assumono posizioni intransigenti e orientate all'aspetto securitario. Questi fattori possono compromettere il lavoro svolto da chi è impegnato sul terreno, nonché la penetrazione dentro comunità difficili, conservatrici o segregate (dove si instaura un clima di sfiducia); «senza arrivare alle persone», mi racconta un *practitioner* a Londra<sup>14</sup>, «non puoi cambiarle, né online né offline». Se poi a indicare la strada, i modi, il linguaggio da utilizzare nel contrasto all'estremismo sono esperti lontani dai contesti e dalle comunità, l'efficacia dei programmi può legittimamente essere messa in discussione. Le problematiche illustrate non sono di facile soluzione, ma sicuramente richiedono una riflessione seria e responsabile da parte della politica.

6. *Guardare alle reti.*- L'ascesa dello Stato Islamico in Europa è stata favorita anche dall'esistenza di reti jihadiste precedenti. Il pericolo, nel passaggio ormai avvenuto da Califfato a terrorismo della porta accanto, sta proprio nell'attivazione, nella crescita e nel rafforzamento di reti internazionali che possono prendere slancio da

---

<sup>13</sup> Sono concetti messi in rilievo soprattutto dalla politologa Elham Manea, intervistata a Berna. V. *Radicalismo islamico, pianificare alla Svizzera*, cit.

<sup>14</sup> Hanif Qadir, esperto e consulente sulla prevenzione e il contrasto all'estremismo violento, Londra

combattenti dell'ISIS sfuggiti alla cattura, oppure da *foreign fighters* ed estremisti interni recidivi, intenti a continuare l'opera di reclutamento e disseminazione della propaganda. Con questo problema ci confronteremo negli anni a venire. Da qui, l'importanza di studiare le dinamiche della radicalizzazione e le iniziative di prevenzione e di abbandono della violenza nei vari Paesi, attraverso un approccio comparativo.

#### ABSTRACT

*Perspectives on Radicalisation.  
Notes from a Journey through Five European Countries*

Europe has been trying to tackle the roots of violent extremism and Islamist radicalisation in an organised manner for over fifteen years. Yet, the threat persists in many countries and the number of thwarted attacks testifies to the determination of jihadists. Given the scope of the challenge, comparing the peculiar trajectories of radicalism and public debate in different nations – and the obstacles met by practitioners on the ground – can offer useful perspectives. While this approach might add further layers to the analysis of an already complex phenomenon, it also draws our attention to the wider contexts which research – often centred on the individual – might overlook.



## IL CAOS LIBICO E LA MINACCIA JIHADISTA: PROSPETTIVE E MUTAMENTI

ALESSIA MELCANGI

1. *Premessa.*- Nonostante la pesante sconfitta subita dallo Stato Islamico nelle sue principali roccaforti nel golfo della Sirte alla fine del 2016, la minaccia jihadista in Libia sembra adesso tornare alla ribalta nel contesto di uno Stato fallito, frammentato dal conflitto in corso e da una moltitudine di *non-state actors*, milizie, movimenti e gruppi armati para-statali. Il Paese appare oggi in balia di una pericolosa frammentazione e di violente tensioni presenti all'interno del sistema politico, diviso tra vari attori che rivendicano la legittimità ad esercitare il controllo nelle diverse aree e sulla struttura economica del Paese.

Da una parte il Governo di Accordo Nazionale (GNA) di Fayeaz al-Sarraj, sostenuto dall'ONU e riconosciuto a livello internazionale, dall'altra la figura del Generale Khalifa Haftar a capo dell'auto-proclamatosi Esercito Nazionale Libico (LNA), in mezzo centinaia di milizie collegate alle due fazioni e un processo di riconciliazione nazionale più volte avviato e altrettante volte interrotto.

La molteplicità delle appartenenze identitarie, storicamente radicata nel tribalismo e nelle rivalità regionali infra-statali, riemersa a seguito della caduta del regime pervasivo e oppressivo di Muḥammad al-Qaddāfi, ha definitivamente sancito la fine della fragile identità nazionale facendo emergere una serie di conflittualità da sempre latenti attorno alla gestione del potere, del controllo delle diverse aree del Paese e delle riserve naturali, gas e idrocarburi principalmente, che faticano a ricomporsi.

Il fattore religioso, usato come arma ideologica prima dal regime e poi dai vari gruppi radicali ramificatisi nel Paese, ha assunto una rilevanza decisiva nel legittimare l'azione di diversi partiti politici, movimenti e leader dalla rivolta del 2011 a oggi. In tale contesto, i movimenti jihadisti sono riusciti in una condizione di semi-anarchia a strutturarsi nel territorio e a rinforzarsi, riportando all'interno del

Paese quella lotta armata che per molto tempo avevano condotto fuori dai confini, in teatri di guerra come l'Afghanistan negli anni Novanta, e, molto più recentemente, l'Iraq e la Siria.

Tra gli attori dell'islamismo violento libico, lo Stato Islamico è apparso come il più pericoloso e sembra oggi risvegliarsi da uno stato di acquiescenza. All'indomani della battuta di arresto subita da parte dello GNA e delle milizie alleate nel 2016, l'organizzazione parrebbe infatti in ripresa e capace di riorganizzarsi nuovamente, sebbene il reale controllo del territorio rimarrebbe sempre limitato dalla presenza di diversi attori coinvolti in conflitti asimmetrici che ne circoscriverebbe il radicamento locale. In generale, in tale contesto di frammentazione e vuoto di sicurezza, gli elementi più estremisti potrebbero creare nuove unità jihadiste in grado di muoversi più liberamente in un ambiente meno controllato che in passato.

2. *La pluralità jihadista in Libia e le connessioni con il jihad globale.* - Una delle caratteristiche della presenza jihadista in Libia è di certo l'ambivalente rapporto dei gruppi locali con i movimenti radicali fuori confine, legame che ha condotto, dal 2011 ad oggi, ad un proliferare di gruppi di varie denominazioni e affiliazioni soprattutto nella zona della Cirenaica e nel Fezzan.

I movimenti di matrice jihadista si diffusero già durante il regime della *jamahiriya* abbracciando l'ideologia radicale quale strumento attraverso cui manifestare il proprio dissenso rispetto alle politiche oppressive di Gheddafi nei confronti delle attività dei gruppi islamici: un "comportamento jihadista" o, come definito da Varvelli, un "jihadismo funzionale"<sup>1</sup> poco legato alla dottrina che tuttavia non ha limitato la radicalizzazione di questi gruppi. Il ritorno dei combattenti libici dall'Afghanistan e dall'Iraq – dove essi rappresentavano la compagine più numerosa di stranieri partecipanti al jihad globale in sostegno ad al-Qaeda e alle milizie fondamentaliste irachene – ha conseguentemente portato con sé una radicalizzazione nelle pratiche quotidiane, la creazione di nuovi gruppi e cellule jihadiste nonché l'ampliamento della rete estremista, con la diffusione di un'ideologia strettamente dogmatica di derivazione salafita che privilegia l'aspetto violento

---

<sup>1</sup> S.M. TORELLI, A. VARVELLI, *New trends in North African Jihadism: Ansar al-Sharia in Tunisia and Libya*, in A. PLEBANI (a cura di), *New (and Old) Patterns of Jihadism: al-Qa'ida, the Islamic State and Beyond*, ISPI, Milano 2014, 45-70, reperibile online su [ispionline.it](http://ispionline.it), ultimo accesso 20 ottobre 2019).

dell'azione e che, dunque, delegittima le autorità tradizionali locali considerate *takfir*, ossia infedeli o lontane dai dettami da loro seguiti.

La caduta del regime di Gheddafi nel 2011 alimentò la versione jihadista del salafismo (*al-salafiya al-jihadiya*), che consente l'uso della forza contro un sovrano ingiusto, soprattutto nell'est del Paese, i cui membri erano stati in esilio o imprigionati per anni. La loro crescente influenza nella sfera politica fu per molti versi una sorpresa, specialmente per coloro che credevano che la *roadmap* possibile nella fase di transizione in Libia potesse assicurare il successo delle forze più liberali e favorevoli all'Occidente. Le ragioni che hanno portato alla graduale preminenza politica delle forze islamiste nei primi anni post-rivolta sono molteplici, ma senza dubbio la crisi di potere dell'autorità centrale e l'impossibilità di disarmare e integrare le numerose milizie in campo negli apparati di difesa statuali hanno concretamente favorito le tendenze estremiste.

La Cirenaica, come abbiamo detto, ha storicamente rappresentato una base operativa molto rilevante per i movimenti dell'Islam radicale. Il primo di essi è probabilmente *al-Jama'a al-Islamiyya al-Muqatila fi-Libiya*, meglio noto come il Gruppo islamico combattente libico (GICL), attivo nell'est del Paese dalla seconda metà degli anni Novanta, la cui roccaforte si trovava a Derna e i cui combattenti hanno preso parte attiva nel conflitto afgano e iracheno<sup>2</sup>. L'obiettivo del gruppo, che godeva di un forte radicamento nella zona, era quello di abbattere il regime di Gheddafi e stabilire uno Stato Islamico in Libia. I legami con al-Qaeda e il jihad internazionale erano limitati<sup>3</sup>, poiché diversi erano gli obiettivi della lotta armata: il GICL sosteneva la lotta in Libia e mirava alla caduta di Gheddafi, mentre al-Qaeda puntava al jihad globale. Il gruppo si dissolse tra il 2009 e il 2010, dopo che i leader incarcerati rinunciarono alla dottrina del *takfir* come strumento di cambiamento partecipando al processo di mediazione guidato da Saif al-Islam Gheddafi, per poi sciogliersi e cambiare nome in Movimento islamico libico per il cambiamento.

Altri gruppi radicali emersero durante il conflitto, in particolare a est e in scontro aperto con il regime di Gheddafi. Nelle prime setti-

---

<sup>2</sup> UN SCR (United Nations Security Council Report), *Libyan Islamic Fighting Group*, QDe.011, UN Security Council 2018, reperibile online su un.org, ultimo accesso 10 ottobre 2019; Stanford University, *The Libyan Islamic Fighting Group*, 2018, reperibile online su internal.fsi.stanford.edu, ultimo accesso 11 ottobre 2019.

<sup>3</sup> P. CRUICKSHANK, *LIFG Revisions Posing Critical Challenge to Al-Qa'ida*, "CTC Sentinel", 2/12, 2009, 5, reperibile online su ctc.usma.edu, ultimo accesso 5 ottobre 2019.

mane del conflitto, lo sconosciuto gruppo Emirato islamico di Barqah (nome arabo della Cirenaica) guidato da Abdelkarim al-Hasadi, o la Brigata Abdal Rahman, ben più attiva del precedente, che condusse numerosi attacchi contro istituzioni libiche e obiettivi occidentali.

Una delle organizzazioni più importanti nel panorama post Gheddafi libico di ispirazione salafita è stata *Ansar al-Sharia* (AS)<sup>4</sup>. Essa si diffuse principalmente a Derna e a Bengasi, che rappresentavano i centri principali di mobilitazione islamista, raccogliendo «un numero di milizie di estrazione islamista che hanno partecipato agli eventi del 2011, in particolare le brigate Abu Obayda bin al-Jarah, le brigate Malik e il gruppo dei Martiri del 17 Febbraio»<sup>5</sup>. La prima azione terroristica dall'enorme richiamo internazionale fu nel settembre 2012 l'attacco contro il consolato americano che portò alla morte del diplomatico Christopher Stevens. Per assicurarsi il sostegno della popolazione, il movimento si concentrò su azioni di sostegno attraverso forme di assistenza caritatevoli finalizzate a sopperire il vuoto lasciato dallo Stato libico e dalle sue istituzioni ormai inesistenti. Perseguendo come obiettivo la creazione di una costituzione che garantisse l'applicazione della *shari'a*, AS sottolineò più volte l'intenzione di operare all'interno dei confini libici negando qualsiasi coinvolgimento con al-Qaida e con altre espressioni del jihadismo regionale e internazionale. Tuttavia, il supporto logistico fornito ai militanti di Al-Qaida nel Maghreb islamico (AQIM) e agli jihadisti nord-africani diretti in Siria crearono non pochi dissensi soprattutto nella popolazione locale, avversa a qualsiasi tipo di ingerenza straniera nelle dinamiche interne. Più controverso appare il rapporto avuto con Daesh: dal 2014 infatti alcuni membri più giovani di AS e delle sue varie milizie alleate cominciarono a collaborare con lo Stato Islamico in Iraq e in Siria, soprattutto dopo la formazione nel 2014 del Consiglio rivoluzionario della Shura di Bengasi in risposta all'attacco di Haftar, creando le condizioni ideali per la sua diffusione in Libia. «Between 2014 and 2015, parts of Ansar al-Shari'a joined forces with returnee jihadists to work under the flag of the Islamic State,

---

<sup>4</sup> A. PARGETER, *Islamist Militant Groups in Post-Qadhafi Libya*, "CTC Sentinel", 6/2, February 2013, reperibile online su [ctc.usma.edu](http://ctc.usma.edu), ultimo accesso 10 ottobre 2019.

<sup>5</sup> D. CRISTIANO, *Ansar al-Sharia in Libia: jihadisti a geometria variabile*, ISPI Commentary, 25 giugno 2014, reperibile online su [ispionline.it](http://ispionline.it), ultimo accesso 11 ottobre 2019.

especially in Sirte and Benghazi. Elsewhere it continued to exist as an autonomous group»<sup>6</sup>.

Il network di al-Qaeda trovò perciò, nei primi anni dopo la caduta del regime, non poche difficoltà a strutturarsi in territorio libico soprattutto per il rapporto instauratosi con il ramo regionale di AQIM. A differenza di altri campi di battaglia come l'Iraq, dove le attività del gruppo erano dirette da nodi regionali dell'organizzazione, la Libia sembrava ospitare contemporaneamente membri direttamente collegati con la cellula centrale e appartenenti ad AQIM. Secondo un rapporto della US Library of Congress<sup>7</sup>, durante e dopo la rivolta del 2011 al-Qaeda inviò agenti di alto livello in Libia per stabilire una rete di affiliati, raccogliere armi e creare diversi campi di addestramento, facendo di Bengasi e Derna i principali *hotbeds* per il reclutamento. Sebbene la partecipazione dei gruppi come AS al network qaedista sia stata molto controversa, indiscussa fu la partecipazione di alcuni militanti in teatri di guerra stranieri: secondo alcune stime<sup>8</sup>, i jihadisti libici avrebbero rappresentato il gruppo principale tra i combattenti stranieri, fino ad arrivare a un sorprendente 21%.

L'idea e la struttura qaedista, dunque, riuscì ad affermarsi in Libia cooptando alcuni militanti interni ai gruppi o, nel caso del Fezzan, attraverso i legami instauratisi tra AQIM e i loro affiliati operanti in Libia e i Tuareg, legame basato principalmente sull'interesse comune per il contrabbando. Alcuni rapporti hanno sottolineato come AQIM abbia rafforzato la sua cooperazione logistica con la rete clandestina di al-Qaeda in Libia per garantirsi una fornitura di armi per le sue aree operative nel nord del Mali e in Algeria. Ma è proprio il Fezzan, scarsamente controllato dalle forze governative libiche, che si è trasformato in un ambiente ideale per il radicarsi di gruppi collegati ad al-Qaeda e per una vasta gamma di gruppi islamisti radicali.

Anche la diffusione di Daesh in Libia<sup>9</sup> deve essere contestualizzata all'interno della debole *governance* che ha accompagnato la

---

<sup>6</sup> A. VARVELLI, *The Libyan Jihadist Outlook: Origins, Evolutions and Future Scenarios*, in S. PEKTAS, J. LEMAN (eds.), *Militant Jihadism. Today and Tomorrow*, Leuven 2019, 45.

<sup>7</sup> Library of Congress, *Al-Qaeda in Libya: a Profile*, Federal Research Division, Washington DC, August 2012.

<sup>8</sup> A.Y. ZELIN, E.F. KOHLMANN, L. AL-KHOURI, *Convoy of Martyrs in the Levant*, The Washington Institute, June 2013, reperibile online su [washingtoninstitute.org](http://washingtoninstitute.org), ultimo accesso 2 ottobre 2019.

<sup>9</sup> F. WEHREY, A. AL-RABABA'H, *Rising Out of Chaos: The Islamic State in Libya*, Carnegie Middle East Center, March 2015, reperibile online su [Carnegie-mec.org](http://Carnegie-mec.org), ultimo accesso 3 ottobre 2019; J. SCHMITT, *ISIS in Libya - Exploitation and Governance of Areas of*

fase post rivoluzionaria: la presenza disfunzionale esercitata dalle milizie libiche, che è al centro dell'instabilità del Paese, insieme alla capacità di inserirsi nelle scissioni tribali locali, ha di certo favorito il radicamento dello Stato Islamico. Daesh iniziò a operare attivamente nel Paese attraverso l'azione dei combattenti di ritorno<sup>10</sup> da teatri esterni di guerra che trovarono un terreno particolarmente attraente per il facile accesso alle armi, la presenza di istituzioni deboli e di confini facilmente attraversabili, riposizionando la Libia dal 2014 al 2016 sul circuito jihadista globale e trasformandola da un *hub* di trasporto a una destinazione finale<sup>11</sup>. Consolidandosi principalmente a Derna e a Sirte, lo Stato Islamico impose una struttura basata sul *wilayat*: «The structure of the *wilayat*, as recognized by al-Baghdadi in November 2014, reflected the three traditional Ottoman era provinces of Libya-Cyrenaica (or Barqa) in the east; Tripolitania in the west; and Fezzan in the southwest»<sup>12</sup>.

Tra il 2015 e il 2016, all'apice della sua diffusione, l'organizzazione contava 4.000-7.000 membri e controllava circa 200 km di territorio costiero, da Derna, storica roccaforte dell'islamismo, a Bengasi e Sirte, minacciando, dunque, la Mezzaluna petrolifera della Libia. L'«Operazione Dignità» lanciata a metà del 2014 dal generale Haftar con l'intenzione di epurare dalla presenza islamista tutto l'est del Paese partendo da Bengasi, riuscì ad allontanare gli jihadisti da Derna. Spostatisi in Tripolitania, le cellule di Daesh provarono a riunire quanti più combattenti stranieri insieme ad ex membri di AS e alcuni ex sostenitori di Gheddafi per consolidarsi nella zona di Sirte e Sabratha, fondamentale punto di snodo per i traffici dall'Africa sub-sahariana attraverso il Fezzan fino alle coste libiche<sup>13</sup>. A metà del 2015, lo Stato Islamico rappresentava l'unico organo di governo a Sirte e al suo apice poteva contare fino a 5.000 combattenti che occupavano la città.

Al fine di irrobustire la presenza di Daesh in Libia, diverse figure di spicco del gruppo visitarono il Paese per consolidare il coordina-

---

*Limited Statehood*, International Institute for Counter-Terrorism, September 2015, reperibile online su [ict.org.it](http://ict.org.it), ultimo accesso 3 ottobre 2019.

<sup>10</sup> J. MOORE, *5,000 Foreign Fighters Flock to Libya as ISIS Call for Jihadists*, Newsweek, 3 March 2015, reperibile online su [newsweek.com](http://newsweek.com), ultimo accesso 4 ottobre 2019.

<sup>11</sup> J. WARNER, C. HULME, *The Islamic State in Africa: Estimating Fighter Numbers in Cells Across the Continent*, «CTC Sentinel», 11/7, 2018, 22, reperibile online su [ctc.usma.edu](http://ctc.usma.edu), ultimo accesso 2 ottobre 2019.

<sup>12</sup> J. PACK, R. SMITH, K. MEZRAN, *The Origins and Evolution of ISIS in Libya*, Atlantic Council, June 2017, 19, reperibile online su [atlanticcouncil.org](http://atlanticcouncil.org), ultimo accesso 20 ottobre 2019.

<sup>13</sup> A. VARVELLI, *The Libyan Jihadist Outlook etc.*, *op. cit.*, 48.

mento tra Iraq, Libia e Siria<sup>14</sup>. Inoltre, l'organizzazione cercò di stabilire legami con le comunità libiche emarginate, incluse le tribù Qadhadhfa, Farjan e Warfalla e i Tuareg.

Dal 2016 iniziò tuttavia il declino di Daesh nel Paese: il primo durissimo colpo arrivò con l'intervento delle forze filogovernative, prevalentemente milizie di Misurata sotto la direzione formale dello GNA, rinvigorito dall'accordo di Skhirat del dicembre 2015 e aiutato dai bombardamenti americani, che liberarono Sirte definitivamente nel dicembre del 2016; a metà gennaio 2017 un bombardamento americano contro campi di addestramento terroristici insieme alla pressione esercitata dall'LNA di Haftar con la già citata "Operazione Dignità" contro gruppi jihadisti nell'est portò le cellule affiliate a Daesh a raggrupparsi nel Fezzan, nel sud-ovest della Libia.

3. *La prospettiva jihadista nell'attuale caos libico.*- Dall'aprile del 2019 la Libia si trova in una grave situazione di conflitto: l'operazione militare che, secondo le intenzioni del generale Haftar avrebbe dovuto portare alla capitolazione di Tripoli in pochi giorni, anticipando e congelando di fatto la conferenza nazionale proposta dalle Nazioni Unite per lo stesso mese, si è inizialmente rivelata un fallimento. Dopo essere avanzate verso le regioni meridionali del Fezzan, le forze del sedicente esercito nazionale libico (LNA) hanno occupato la città di Gharyan, a 100 km a sud di Tripoli, prima di arrivare alla periferia della città e iniziare il bombardamento della capitale con l'obiettivo dichiarato di "sradicare il terrorismo presente". La controffensiva del GNA, coadiuvato dalle milizie di Misurata, è riuscita a respingere l'avanzata del generale, non senza gravi perdite umane, costringendo quest'ultimo a ricalibrare i propri obiettivi e ad attestarsi a sud di Tripoli. I recenti avvenimenti vedono, tuttavia, le forze di Haftar guadagnare terreno anche grazie ai continui sostegni internazionali.

Questa nuova frattura del quadro politico-securitario libico può condurre a pericolose conseguenze soprattutto rispetto alla presenza e alla forza riacquisita dalle formazioni jihadiste che nella resilienza post-Sirte hanno cominciato ad assumere uno "*spolier role*"<sup>15</sup>. Infatti, se fino a prima degli attuali scontri fra Sarraj e Haftar il fenomeno

---

<sup>14</sup> D. KIRKPATRICK, B. HUBBARD, E. SCHMITT, *ISIS' Grip on Libyan City Gives It A Fallback Option*, New York Times, 28 November 2015, reperibile online su nytimes.com, ultimo accesso 15 ottobre 2019.

<sup>15</sup> G. CAFIERO, *Is ISIS the real winner of Hifter's Tripoli offensive?*, Middle East Institute, 30 may 2019, reperibile online su mei.edu, ultimo accesso 10 ottobre 2019.

jihadista sembrava ormai del tutto marginalizzato con la scomparsa dei gruppi radicali più violenti da città come Bengasi e Sirte, ora sembra evidente una ripresa delle loro attività, tanto che – come è stato ben sintetizzato – i veri vincitori della guerra civile potrebbero essere proprio al-Qaeda e Daesh<sup>16</sup>.

In particolare, Daesh, pur incapace di ripristinare un vero e proprio controllo su porzioni del Paese, sta beneficiando dello scontro in atto, con una strategia di dispersione sul territorio, sfruttando gli “interstizi” del debole sistema di sicurezza post Gheddafi per attuare tattiche c.d. di “*hit and run*” o di guerra d’attrito<sup>17</sup>: «the group has become progressively disassociated from its parent organization in the Levant and how its organizational chart apparently shifted from ‘state-like’ structures to ‘guerrilla-like’ ones as it wages a low-cost, high-impact war of attrition»<sup>18</sup>. L’imperativo dell’organizzazione è quello di mostrare – soprattutto contando sull’impatto mediatico – le proprie capacità operative in quel territorio, secondo lo slogan di «*remaining and expanding*»<sup>19</sup>.

Dopo la pausa iniziata con la sconfitta di Sirte nel dicembre del 2016, dai primi mesi del 2018, infatti, lo Stato Islamico sembra essere tornato alla prima fase dell’attività di destabilizzazione «*vex and exhaust*», come definita dal teorico jihadista Abu Bakr Naji: si sono, di fatto, moltiplicati gli attacchi mirati a Tripoli contro istituzioni statuali che simbolicamente attentano al principio di sovranità e alla *governance* statale, ma anche al ruolo della Comunità internazionale in Libia e che indeboliscono il settore petrolifero da cui dipende l’intera economia del Paese<sup>20</sup>, segnatamente l’Alta commissione elettorale nazionale, il Ministero degli Esteri e la National Oil Corporation (NOC).

---

<sup>16</sup> E. ESTELLE, *Al Qaeda and the Islamic State Will Be the Winners of the Libyan Civil War*, Critical Threats, 10 April 2019, reperibile online su [criticalthreats.org](http://criticalthreats.org), ultimo accesso 3 ottobre 2019.

<sup>17</sup> L. WILSON, J. PACK, *The Islamic State’s Revitalization in Libya and its Post-2016 War of Attrition*, “CTC Sentinel”, 12/3, March 2019, 23, reperibile online su [ctc.usma.edu](http://ctc.usma.edu), ultimo accesso 10 ottobre 2019, 23.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> I.K. TRAUTHIG, *Assessing the Islamic State in Libya*, EUROPOL, 13 August 2019, reperibile online su [europol.europa.eu](http://europol.europa.eu), ultimo accesso 4 ottobre 2019.

<sup>20</sup> A. ELUMAMI, *Several dead in suicide attack on Libyan foreign ministry*, Reuters, 25 December 2018, reperibile online su [it.reuters.com](http://it.reuters.com), ultimo accesso 2 ottobre 2019; P. WINTOUR, *Masked gunmen attack Libyan oil corporation HQ in Tripoli*, Guardian, 10 September 2018, reperibile online su [theguardian.com](http://theguardian.com), ultimo accesso 4 ottobre 2019.

Adottando nuove tattiche di reclutamento e finanziamento, Daesh nella sua fase post-territoriale in Libia ha contemporaneamente rafforzato i suoi collegamenti con le reti di contrabbando nel deserto libico che collegano il Nord Africa al Sahel, servendosi di trafficanti locali prevalentemente africani sub-sahariani, inserendosi così nei traffici illeciti dell’Africa sub-sahariana<sup>21</sup>: infatti, la campagna terroristica di Daesh contro le istituzioni statali è stata, nell’ultimo anno, integrata da operazioni di guerriglia lungo la Mezzaluna petrolifera e nel Fezzan. L’obiettivo è creare una rete di approvvigionamento che attraversa il Sahara e che, rivolgendosi principalmente contro LNA, cerca di vanificare i tentativi degli attori costieri di controllare il sud del Paese.

Questa doppia azione di terrorismo/guerriglia intrapresa da Daesh in Libia, sebbene come abbiamo sottolineato, si poggia su tattiche differenti rispetto al passato, evidenzia la capacità dell’organizzazione di sopravvivere nonostante il numero limitato di militanti e soprattutto di finanziamenti rispetto al 2015/2016, basati adesso su posti di blocco temporanei, rapimenti per riscatto, incursioni sugli avamposti di sicurezza locali, attività di contrabbando ma soprattutto sul racket di migranti<sup>22</sup>. Inoltre, Daesh sembra mostrare anche una nuova struttura funzionale alla cosiddetta “campagna del deserto”: dai tre distinti *wilayat* si è passati a una catena di comando gerarchica, in stile guerriglia, basata sulla presenza di un network di piccole cellule difficili da rilevare coordinate da una struttura di comando orizzontale.

Resta tuttavia da capire l’impatto che la morte del suo leader, l’auto-proclamato califfo al-Baghdadi, avrà sulla strategia del gruppo in Libia e sulla sua capacità di attrarre militanti.

4. *L’instabilità libica e l’impasse internazionale: una vittoria per al-Qaeda e lo Stato Islamico?*.- Risulta dunque evidente come i movimenti jihadisti, pur variando le modalità di azione e di organizzazione

<sup>21</sup> A. AL-IDRISSI, W. LACHER, *Capital of Militias: Tripoli’s Armed Groups capture the Libyan State*, Small Arms Survey Briefing Paper, June 2018, reperibile online su [smallarmssurvey.org](http://smallarmssurvey.org), ultimo accesso 15 ottobre 2019; T. WESTCOTT, *Islamic State in Libya: Fighters are regrouping in the lawless desert*, Middle East Eye, 2 August 2018, reperibile online su [middleeasteye.net](http://middleeasteye.net), ultimo accesso 6 ottobre 2019.

<sup>22</sup> S. ZAPTIA, *ISIL exploiting division and smuggling networks: UN Libya Experts Panel report*, Libya Herald, 9 March, 2018, reperibile online su [libyaherald.com](http://libyaherald.com), ultimo accesso 15 ottobre 2019.

interna, stiano riacquistando terreno quale variabile capace di alterare le dinamiche politiche libiche. Da conseguenza di un sistema politico sempre più polarizzato, che fatica a riprendere il dialogo tra le varie parti violentemente contrapposte e a garantire una cornice securitaria, l'espansione della componente radicale jihadista si potrebbe in tal modo trasformare in una delle cause dell'attuale instabilità libica; con ampie ripercussioni non solo per la regione – basti pensare alla vicina Tunisia e ai continui passaggi di miliziani e *foreign fighters* tra i due Paesi – ma anche e soprattutto per l'Europa, per la quale la presenza di Daesh in Libia rappresenterebbe una minaccia diretta alla sicurezza degli Stati membri.

E questo in modo quasi del tutto inaspettato, considerando la pesante disfatta del 2016: infatti, guardando al caso specifico di Daesh, sembra che l'organizzazione abbia ricalibrato le proprie forze e risorse per condurre una guerra lunga che potenzialmente rischia di logorare sia il primo ministro Serraj che il generale Haftar: lo scontro tra i due, così come accadde nel 2014-2016, può offrire le basi per una rinnovata ramificazione dello Stato Islamico nel Paese, situazione che vanificherebbe ogni tipo di *institution building*.

Il conflitto alle porte di Tripoli domina oggi l'attenzione internazionale, ma dove si potrebbe giocare veramente la partita per la stabilità futura della Libia è nel Fezzan: lì infatti Daesh ha deciso di posizionare le sue rinate cellule per portare avanti la guerriglia allineandosi con la rete di trafficanti sub-sahariani che operano su confini fin troppo porosi a sud. La regione, in parte conquistata da Haftar ad inizio del 2019, in alcune parti ancora oggi è fuori da ogni controllo mentre, nelle stesse città dominate dall'uomo forte della Cirenaica, incluso il capoluogo Sebha, stanno emergendo gruppi terroristi in grado di destabilizzare nuovamente la situazione. Per di più, la zona del Fezzan è quella dove si concentrano alcuni degli interessi economici più importanti per l'Italia, a partire dai giacimenti dell'Eni. Uno dei più grandi si trova ad El Feel, zona attualmente sotto il controllo di milizie ricollegabili ad Haftar, ma non lontana dalle località dove il terrorismo sta mostrando segni di ripresa.

L'unica eventuale battuta di arresto al ritorno jihadista potrebbe venire da un efficace controllo del territorio basato su un coordinamento tra centri operativi del sud e costieri da parte dell'LNA in collaborazione con lo GNA, possibilità da escludere al momento alla luce della crisi attuale. Sebbene lo Stato Islamico abbia riguadagnato slancio, reclute e sostentamento economico nell'ultimo anno, sarebbe

incapace di resistere a azioni coordinate di contrasto al terrorismo. D'altra parte, non includere il Fezzan in un qualsiasi processo politico vorrebbe dire lasciare un pericoloso spazio aperto per il ritorno di nuovi combattimenti tribali ed etnici nella zona che andrebbero a pesare su una struttura sociale già alterata e piagata da un'inarristabile instabilità nella quale, come abbiamo visto, Daesh mostra ampiamente di saper rigenerarsi.

#### ABSTRACT

*The Libyan Chaos and the Jihadist Threat:  
Perspectives and Possible Outcomes*

From the overthrow of Muḥammad Qaḍḍhafi in 2011, Libya became a major battleground of jihadist groups and foreign fighters involved in the country's recent conflicts. Since the 2011 uprising, the religious factor has assumed a relevant role in legitimizing the action of various political parties, movements and leaders. In this context, the jihadist movements have been able to structure and root themselves in the territory, introducing the armed struggle that for a long time they had carried on in Afghanistan, Iraq and Syria within the borders of Libya as well. Despite the heavy defeat suffered by the Islamic State at the end of 2016 in the Gulf of Sirte, the jihadist movements are now re-emerging as a destabilizing actor, profiting of the dangerous stalemate which is evolving into a new civil war between the Government of National Agreement (GNA) of Fayez al-Sarraj, recognized internationally, and the self-proclaimed Libyan National Army, led by General Khalifa Haftar. After analysing the main jihadist organizations born since the 2011 revolt, the paper will focus in particular on the role played by al-Qaeda and the Islamic State in Libya, trying to understand the actual risk of a return of the jihadist threat and the possible outcomes of the current crisis.



## LA LIBIA: IL BUCO NERO NELLA MAPPA DEL TERRORISMO

MICHELA MERCURI

1. *Premessa.*- Dal 2011 la Libia sta vivendo una delle fasi più difficili della sua storia. Dopo la morte di Gheddafi è divenuta il teatro della lotta tra milizie per ottenere soldi, risorse e una qualche sorta di “riconoscimento” da parte dei vari sponsor internazionali. Il Paese è diviso tra tanti centri di potere locali in cui non vi è un’ autorità centrale e neppure due, come spesso si tende a credere riducendo l’assetto interno alla semplice “spartizione” tra Favez al-Sarraj a Tripoli e il generale Khalifa Haftar a Bengasi e dintorni. I fili della Libia sono tenuti da gruppi di potere locale in una serie di alleanze con vari *player* internazionali e regionali che fanno affari con le singole milizie e a volte con gli stessi signori della guerra, perpetuando le divisioni interne. La situazione è ulteriormente degenerata lo scorso aprile quando la Libia è sprofondata nell’ennesimo conflitto civile tra le forze agli ordini di Haftar, che hanno lanciato un’offensiva militare per prendere possesso della capitale Tripoli, e le milizie al soldo del Governo di accordo nazionale (Gna) guidato da al-Sarraj e sostenuto, formalmente, dall’ONU. Nonostante i tentativi di mediazione internazionale il Paese sta continuando a virare sempre più verso la deriva di un *failed State*, apprestandosi a divenire un buco nero nella mappa degli Stati del Nord Africa. Tale stato delle cose ha favorito la creazione e il radicamento di gruppi criminali, in una connection sempre più stretta con le fazioni jihadiste, che vedono l’ex Jamahiriya come un *safe heaven* in cui operare indisturbate.

Al fine di semplificare la complessità e le evoluzioni recenti della galassia jihadista in Libia è utile individuare tre “archi di crisi” che hanno caratterizzato il panorama interno negli ultimi anni: il revanscismo dello Stato Islamico, le connessioni tra movimenti jihadisti e gruppi della criminalità organizzata e la crescente influenza della corrente estremista salafita dei madkhalisti, in contrapposizione alla fratellanza musulmana.

2. *Il revanscismo dello Stato Islamico.*- La sconfitta del Califfato nella sua ultima roccaforte di Sirte, nel 2016, non ha implicato la fine della presenza dei miliziani affiliati all'ISIS nel Paese. Parte dei combattenti presenti nella città si è rifugiata nel Fezzan, luogo di traffici e santuario di organizzazioni terroristiche. Già nei primi mesi del 2017 il livello di allerta era piuttosto elevato. Da più parti giungevano notizie poco rassicurate sia sulla persistenza di miliziani nel Sud del Paese sia sull'ingresso di nuovi arrivi dal Levante. Con l'indebolimento dell'ISIS in Siria e Iraq, infatti, molti *foreign fighters*, che hanno combattuto tra le fila dello Stato Islamico e di Al-Qaeda, hanno visto nella Libia il luogo ideale in cui potersi "riciclare" e riorganizzare. Nell'agosto del 2017 lo Stato Islamico ha diffuso il suo primo video di propaganda dopo la sconfitta di Sirte, mostrando dei posti di blocco presidiati dai suoi combattenti su una strada di Giofra. Secondo le stime dell'*United States Africa Command*, agli inizi del 2017, erano presenti nell'ex Jamahiriya circa 500 miliziani<sup>1</sup>. Tuttavia, i flussi di jihadisti sono ripresi con maggior vigore già dal settembre dello stesso anno. Varie fonti parlavano di arrivi di nuova manovalanza dalla Siria e dall'Iraq, grazie al sostegno del Qatar e alle porte aperte dalla Turchia<sup>2</sup>. A distanza di più di un anno i fatti confermerebbero questa tesi. Secondo un recente rapporto delle Nazioni Unite, del 27 luglio 2018, vi sarebbero tra i 3.000 e 4.000 combattenti dislocati per il Paese. Il centro di comando si sarebbe ricompattato nelle aree di Bani Walid, Sirte e Giofra<sup>3</sup>, mentre molti altri miliziani hanno trovato rifugio nel Fezzan. Accantonando il progetto di un "proto-Stato", hanno ripiegato verso il rafforzamento di una sorta di "rete terroristica clandestina", trovando nel deserto libico l'habitat ideale per sopravvivere, sfruttando i traffici illeciti e le connessioni con altri gruppi presenti nel Paese, come Al Qaeda nel Maghreb islamico (Aqmi). Inoltre, hanno ampliato le zone di influenza stringendo rapporti con gruppi armati del Sudan, del Ciad e del Mali, in un "gioco di alleanze a geometria variabile" catalizzate su reciproci vantaggi economici piuttosto che su comunanze ideologiche. Secondo un rapporto delle Nazioni Unite del 15 luglio 2019 sembra che l'organizzazione in Libia abbia ancora risorse finanziarie significative grazie ai 50 milioni di dinari libici provenienti da "istituti finanziari" situati nella zona di Sirte, quan-

---

<sup>1</sup> F. WEHREY, *When the Islamic State came to Libya*, in *Atlantic*, 10 febbraio 2018.

<sup>2</sup> Riportato dal sito Islam media analysis che cita il quotidiano emiratino Al-Ittihad, in: <https://www.alittihad.ae/article/62389/2017/>, 23 ottobre 2017.

<sup>3</sup> V. UN Doc. S/2018/705.

do la città era ancora sotto il suo controllo<sup>4</sup>. La galassia dell'ISIS, dunque, appare quanto mai fluida e in movimento.

I rischi sono molteplici. In primo luogo l'ex Jamahiriya è divenuta un *hub* per i miliziani dei Paesi dell'area e dunque un connettore di gruppi terroristici sempre più vicino all'Italia. In secondo luogo, sfruttando il caos che negli ultimi mesi ha investito l'area di Tripoli e dintorni, i combattenti dell'ISIS, ma anche di altre organizzazioni jihadiste, potrebbero avanzare verso la costa ovest, mescolandosi al complesso mosaico di gruppi che combattono sotto l'ombrello del Gna e che al-Sarraj non riesce a controllare nella loro totalità, mettendo ulteriormente a rischio qualunque processo di pacificazione del Paese. Prova ne sia che da quando è iniziata la guerra per la conquista della capitale si contano almeno quattro attentati compiuti da miliziani dello Stato Islamico tra il centro e il sud del Paese. Per fugare ogni dubbio sulla vitalità dell'organizzazione terroristica, nel luglio scorso Amaq – l'agenzia affiliata a ISIS – ha diffuso un nuovo video, probabilmente girato nel deserto meridionale libico, in cui alcuni miliziani guidati dal leader libico Abu Musab al-Libi giurano fedeltà ad al-Baghdadi e dichiarano guerra all'esercito di Haftar che ha fatto della lotta al terrorismo il mantra della sua avanzata verso ovest. Si potrebbe eccepire che, ora, con la morte del Califfo, per mano di un raid americano nella provincia di Idlib, in Siria, lo Stato Islamico rischia di indebolirsi. Ma le cose potrebbero prendere una piega diversa. Gli uomini agli ordini di al-Baghdadi sono estremisti sunniti che, abbandonato il progetto “statuale”, hanno ripiegato verso la guerra all'espansione sciita. È probabile che qualcuno ne prenderà il posto, tenendo in piedi l'organizzazione, cambiandone, magari, il nome ma non gli obiettivi, così come è stato per lo stesso al-Baghdadi che iniziò la sua ascesa dopo la morte di Al Zarqawi, uno dei più importanti leader di Al Qaeda. Non sarà, dunque, la morte del capo dell'ISIS a fermare il terrorismo in Libia. Solo una stabilizzazione del Paese potrebbe arginarlo.

Da quanto detto è facile comprendere come la guerra civile libica possa costituire un “pull factor” per il rafforzamento del terrorismo nel Paese. La storia recente ce lo conferma inesorabilmente: è già successo in Siria nel 2013 e in Libia nel 2015. Un motivo in più per tentare di porre fine a questo conflitto.

---

<sup>4</sup> V. UN Doc. S/2019/570.

### 3. *Jihadismo e criminalità organizzata: una temibile connection.*

Il secondo “arco di crisi” riguarda la connessione tra la criminalità organizzata e le organizzazioni terroristiche. Le milizie dedite ai traffici e i gruppi della galassia jihadista hanno sviluppato, nel tempo, legami di interdipendenza e di vantaggi reciproci sfruttando l’assenza di un controllo centrale. Questo accade, soprattutto, nel sud libico, una sorta di “terra di mezzo” in cui si strutturano le reti criminali e gruppi jihadisti impegnati nel contrabbando di armi, droga e petrolio e nel traffico di esseri umani, spesso con la connivenza di alcune componenti di tribù locali. Dal 2011 il venir meno del già labile controllo governativo e l’aumento dell’illegalità hanno quasi distrutto l’economia della depressa zona meridionale. Se durante il regime di Muammar Gheddafi il contrabbando valeva circa il 40 % dell’economia locale, oggi è salito al 90%, tanto che pare essere divenuto un lavoro più che un crimine. Oltre al traffico di migranti i gruppi terroristici ricercano nuove fonti di reddito, tra le quali spiccano il contrabbando di petrolio e di droga, “settori” in cui appare ormai consolidato il rapporto privilegiato tra gruppi jihadisti e crimine organizzato. Il traffico illegale di greggio si basa su reti piuttosto articolate e sfrutta numerosi *hub*. Un’indagine del 2017 realizzata dalla Guardia di finanza di Catania – la cosiddetta operazione *Dirty oil* – ha ricostruito il modello di una triangolazione tra Libia, Malta e Italia che ha permesso in meno di un anno a un’organizzazione criminale di immettere illecitamente sul territorio italiano oltre 82 milioni di chilogrammi di gasolio per un valore stimato di 50 milioni di euro. Altrettanto complesso e lucroso è il business della droga che sfrutta la rotta mediterranea e coinvolge anche la Libia. Alcune milizie offrono protezione armata ai contrabbandieri, altre, tra cui quelle appartenenti allo Stato Islamico, sfruttando anche i “vecchi contatti” del Levante, sono coinvolte direttamente nel contrabbando. In “tempi di magra”, dunque, i terroristi si sarebbero concentrati sul traffico di droga come modalità di micro-finanziamento<sup>5</sup>, uno schema già utilizzato nei teatri levantini. Per uscire da questo “circolo vizioso” potrebbe essere utile offrire alla popolazione, specie a quella del Sud, forme di sviluppo economico alternativo. Per decenni, e fino al 2011, nelle zone del Fezzan c’erano aziende agricole statali che sfruttavano le sorgenti sotterranee e tecnologie innovative per l’irrigazione. Oggi tutto questo non esiste più. Una ricerca del

---

<sup>5</sup> C. P. CLARKE, *ISIS is so desperate it's turning to the drug trade*, in *The Rand Blog*, 25 luglio 2017, reperibile *online* su [www.rand.org](http://www.rand.org).

*Centre for development innovation* riporta un esempio emblematico. Il capo di una tra le più grandi aziende agricole del Sud libico ha raccontato che nel 2010 fatturava svariati milioni di dollari, aveva 250 addetti e 6.000 ettari di terra coltivata. Un anno dopo lo scoppio del conflitto aveva solo 300 ettari coltivati e 1.000 pecore<sup>6</sup>. Tanto basta per capire la semplicità dell'equazione: solo il supporto all'economia legale può ridurre l'attrattività di quella illegale.

In questo contesto la ripresa del settore agricolo è inquadrabile in una prospettiva di medio-lungo periodo e richiede una preliminare "epurazione" del sud dai gruppi di trafficanti e dalle organizzazioni jihadiste. Nel breve periodo sarà invece necessario dotare le tribù di fonti di finanziamento alternative. Questo potrebbe avvenire solo con una necessaria riflessione sui meccanismi di redistribuzione della rendita derivante dai proventi degli idrocarburi. Nonostante la crisi causata dall'instabilità che è seguita alla caduta di Gheddafi, infatti, la Libia continua ad essere uno dei paesi africani potenzialmente più ricchi grazie alle risorse del sottosuolo. Una ripresa della produzione e una migliore redistribuzione dei proventi anche alle tribù del sud, che prima non partecipavano se non marginalmente alla divisione degli introiti gestita dal rais, potrebbe essere un buon viatico per sottrarre alcuni gruppi all'illegalità.

4. *L'incognita (silente) dei madkhalisti.*- Infine, l'ultimo "arco di crisi" riguarda la presenza sul terreno di altri gruppi estremisti. L'attenzione nei confronti delle sigle a noi più note, come Aqmi e Isis, infatti, non deve distoglierci dall'esistenza altri gruppi estremisti da tempo insediati nel paese che in modo silente – e per questo più temibile – ne stanno influenzando le dinamiche interne. Si tratta in particolare dei madkhalisti, appartenenti a una corrente di stampo salafita ultraconservatrice (Salafiyya Madkhaliyya), fondata dallo sceicco saudita, Rabi al-Madkhali, considerato da molti al soldo della casa reale saudita<sup>7</sup>. Ben lontani dalle correnti "scritturaliste" o quietiste della salafia, i madkhaliti mirano a riportare la comunità islamica alla purezza originaria ricorrendo a un'amplia panoplia di strumenti, violenza e coercizione incluse. Insediati in Libia già negli anni novanta sotto

---

<sup>6</sup> W. HEEMSKERK, E. KOOPMANSCHAP, *Agribusiness development in Libya. A fact-finding mission*, Centre for development innovation, ottobre 2012, project code 8141212500, report number Cdi-12-025, 15 ss.

<sup>7</sup> Tra i molti, ad esempio, S. LACROIX, *Awakening Islam. The politics of religious dissent in contemporary Saudi Arabia*, Cambridge (MA, USA), 2011.

il regime di Muḥammad Gheddāfi, che li utilizzava strumentalmente in chiave anti fratellanza musulmana – tanto che sono rimasti a lui fedeli anche durante le rivolte del 2011 – i madkhalisti rappresentano, oggi, una sorta di “terzo potere” nel Paese<sup>8</sup>, esercitando la loro influenza su alcuni gruppi armati e nelle istituzioni religiose.

La *longa manus* saudita, attraverso i loro appartenenti, influenza gli equilibri libici, fornendo ingenti somme di denaro ad alcuni gruppi dell’Est e dell’Ovest. In questo modo i sauditi riescono a manipolare gli assetti interni bypassando le divisioni locali. A Tripoli e dintorni, ad esempio, hanno supportato la potente milizia Rada dichiaratasi fedele al Gna di al-Sarraj<sup>9</sup>. Ad Est, invece, attraverso le forze fedeli ad Haftar, i sauditi controllano città strategiche come Bengasi e Sirte. In quest’ultima hanno formato la Brigata 604, inizialmente nata per liberare la città dalle milizie dello Stato Islamico e diventata sempre più potente, tanto da essere stata uno dei gruppi più attivi anche negli scontri che si sono registrati a Tripoli negli ultimi mesi. Molti componenti della Brigata 604 appartengono alla tribù Farjani, la stessa di Khalifa Haftar. La storia dell’alleanza tra il baluardo del laicismo in Libia e la corrente estremista salafita non è recente. Già nel 2014, quando il generale ha lanciato l’“Operazione dignità” nella Libia orientale, Rabi al-Madkhali ha emesso una fatwa sulla necessità per i salafiti di sostenere l’uomo forte della Cirenaica contro i Fratelli musulmani<sup>10</sup>. I figli del feldmaresciallo, Khaled e Saddam, sono affiliati ai madkhalisti. Nonostante, secondo molti analisti, al momento, sembrano essere più interessati a stringere alleanze tattiche a livello locale, anche in conseguenza della molteplicità dei centri di potere presenti nel Paese, è evidente che vi siano legami importanti tra Haftar e il potente gruppo estremista salafita<sup>11</sup>. In sintesi, gli sceicchi sauditi stanno supportando gruppi apparentemente contrapposti per realizzare, attraverso un costante flusso di denaro, un unico fine a lungo termine: creare una società ultraconservatrice non solo in Libia ma in tutto il Maghreb, portando avanti, attraverso questo complesso sistema di alleanze, un’azione capillare nella società, dalla gestione di moschee e scuole a quella dei principali luoghi di aggregazione e

---

<sup>8</sup> International Crisis Group, *Addressing the Rise of Libya’s Madkhali-Salafis*, Report 200 / Middle East & North Africa, 25 aprile 2019.

<sup>9</sup> N. DAHAN, *Libya’s Tripoli airport clashes part of ongoing battle for hegemony*, Middle East Eye, 15 gennaio 2018.

<sup>10</sup> F. WEHREY, *Quiet No More?*, Carnegie Middle East Center, 13 ottobre 2016.

<sup>11</sup> International Crisis Group, *Addressing the Rise of Libya’s Madkhali-Salafis*, cit.

reclutamento. Il crescente potere dei salafiti estremisti in Libia dovrebbe portarci a una riflessione. L'influenza degli Stati del Golfo, e in particolare dei sauditi, negli affari di sicurezza dell'ex Jamahiriya è stata sottovalutata dagli attori internazionali concentrati sulla sconfitta dello Stato Islamico e sulla riconciliazione delle divisioni politiche. Tuttavia, anche le crescenti fratture nelle fazioni islamiste meritano attenzione.

Il pericolo islamista radicale, però, non riguarda solo la corrente madkhalita ma anche il nuovo revanscismo turco nel Paese. Oggi Ankara è il principale finanziatore delle milizie che combattono contro Haftar, spesso senza alcun discrimine tra gruppi "governativi" e attori della galassia jihadista. Ankara sembra tessere la tela per una ulteriore destabilizzazione del quadro libico. Potrebbe così esacerbarsi l'ennesima guerra per procura. Da un lato i Fratelli musulmani, "foraggiati" da Qatar e Turchia – che pare aver proposto ad al-Sarraj un'alleanza più strutturata con l'ingresso di reparti turchi a difesa della Tripolitania – e dall'altro i madkhalisti supportati dai sauditi. Uno scenario inquietante in un quadro già di per sé al collasso.

#### ABSTRACT

##### *Libya: A Black Hole in the Geopolitical Map of Terrorism*

The current civil war ongoing in Libya since last April 4, in addition to the deterioration of the already fragile internal structures, risks strengthening the terrorist groups already present in the country. In the light of this background, this paper aims to analyse the current scenario of the jihadist phenomenon and its possible future developments.



## VISIONI, INSTABILITÀ E LOTTA ARMATA: L'ARABIA SAUDITA AL BIVIO

CINZIA BIANCO

Dalla nomina a Principe della Corona di Mohammad bin Salman, figlio dell'attuale Re Salman bin Abdulaziz al-Saud, l'Arabia Saudita è stata l'indiscussa protagonista del circolo mediatico internazionale per quanto concerne il Medio Oriente. Al netto delle note controversie relative al coinvolgimento di Riad nella guerra in Yemen e dello scandalo internazionale causato dall'omicidio di Jamal Khashoggi – giornalista del Washington Post – in politica estera, il principe sta ambiziosamente rilanciando la posizione del Regno come leader regionale, opponendosi ad altri Paesi leader, come la Turchia e l'Iran. Tuttavia, le questioni che maggiormente inquietano chi percorre i corridoi dei palazzi del potere a Riad sono altre, più profonde, legate alle percezioni di sicurezza della leadership della famiglia regnante, alla vulnerabilità dello Stato e all'integrità e stabilità del sistema politico-istituzionale interno. Comprendere a fondo queste vulnerabilità, come esse vengono percepite, e come sono collegate alla minaccia dei gruppi armati non-statali, è forse il modo migliore per inquadrare non solo il presente della politica saudita ma anche il suo, quantomeno prossimo, futuro.

Se Mohammad bin Salman sembra ormai avere la strada spianata verso il trono di Re Salman, il successo dell'ambizioso piano di riforme denominato Vision 2030, in grado di influenzare l'intera area del Golfo e i Paesi vicini per decenni, appare molto meno scontato. Questo è dovuto all'importanza dello stesso Regno saudita per l'intero contesto regionale, considerando che l'Arabia Saudita è il Paese con le maggiori risorse petrolifere mondiali e allo stesso tempo custode dei luoghi sacri dell'Islam, Mecca e Medina. È peraltro proprio la custodia di tali luoghi sacri a legittimare la posizione della famiglia Al-Saud tanto al governo del Regno quanto nel suo ruolo di leadership del mondo Arabo-Sunnita. Nonostante la percezione di immobilismo che ha tradizionalmente proiettato verso l'esterno, Vision 2030 ha

innescato in Arabia Saudita una profonda trasformazione, mettendolo davanti a sfide interne ed esterne senza precedenti. In questo contesto il lancio, nell'Aprile del 2016, di Vision 2030, promossa da Mohammad bin Salman, sarà ricordato come uno spartiacque nella storia saudita<sup>1</sup>. Fondamentalmente, Vision 2030 intende trasformare il modello economico che per decenni ha garantito la stabilità e prosperità del Regno. Inoltre, nelle sue versioni e letture più ottimistiche, il piano voluto dal Principe intende conferire ai cittadini sauditi un'identità nazionale che vada al di là del contratto sociale fondato sulle rendite energetiche che caratterizza l'Arabia Saudita in quanto più grosso esempio al mondo di uno Stato cosiddetto *rentier*.

Uno Stato *rentier*, è quello che deriva la maggior parte delle proprie rendite dai proventi delle risorse naturali vendute a compratori esterni, anziché dalla tassazione<sup>2</sup>. I suoi leader redistribuiscono poi le rendite ai cittadini sotto forma di servizi pubblici, sussidi e opportunità di impiego nella macchina statale. In un capovolgimento del principio "no taxation without representation", questi stati generalmente offrono una bassa rappresentatività politica ai cittadini, i quali non sono contributori dello stato stesso<sup>3</sup>. Per questa ragione gli scienziati politici hanno spesso riscontrato che negli Stati *rentier* la dipendenza della popolazione dalla redistribuzione delle rendite consente il perpetuarsi di sistemi di governo autoritari. Questo peculiare modello di politica economica costituisce la base dello sviluppo economico, politico e sociale nella moderna Arabia Saudita, cioè dalla scoperta del petrolio, e l'ossatura fondamentale del contratto sociale saudita. Gli enormi proventi risultati dalla vendita delle risorse energetiche sono stati utilizzati dalla monarchia per consolidare il proprio dominio sul Paese tramite un meccanismo di cooptazione a pioggia. Ad esempio, i Saud hanno creato negli anni una burocrazia statale inutilmente sterminata e fortemente centralizzata, garantendo così un impiego pubblico ben pagato e poco impegnativo alla maggioranza della popolazione: nel 2016 circa il 70% dei sauditi in età da lavoro lavorava nel settore pubblico, un dato costante anche negli anni precedenti. Ma il rapporto di dipendenza si estende ben oltre: enorme parte dei proventi generati dalle risorse energetiche sono utilizzati non solo per offrire

---

<sup>1</sup> H. JIVRAJ, *Visioni Saudite*, in *Limes*, 3/2017, aprile 2017, 87-95.

<sup>2</sup> H. BEBLAWI, *The rentier state in the Arab world*, in *Arab Studies Quarterly*, 1987, 383-398.

<sup>3</sup> J. A. ROBINSON, T. RAGNAR, V. THIERRY, *Political foundations of the resource curse*, in *Journal of development Economics*, 2, 2006, 447-468.

servizi pubblici completamente gratuiti ai suoi sudditi, ma anche per sussidi sul carburante, acqua, elettricità, esigenze abitative. Un passaggio fondamentale per raggiungere i molteplici obiettivi di diversificazione economica in un Paese quasi totalmente dipendente dalla vendita del petrolio di Vision 2030, sarà proprio lo smantellamento di questo sistema di politica economica assistenzialista che sostiene il contratto sociale.

È questa contraddizione, tra proiezione verso il futuro e sradicamento del passato, che inevitabilmente invita a riflettere su come Vision 2030 potrebbe avere conseguenze che, se non venissero ben messe in conto e gestite, potrebbero essere potenzialmente catastrofiche. Innanzitutto il piano invoca la radicale diminuzione dei sussidi che lo Stato paga ai suoi cittadini, e lo snellimento del settore pubblico. L'obiettivo è che l'occupazione venga creata dal settore privato e, possibilmente, da investimenti esteri. Tuttavia, se la crescita economica prospettata dalla Vision 2030 o la capacità di creare posti di lavoro dovessero fallire le aspettative o non materializzarsi abbastanza in fretta da sostituire i benefici del tradizionale contratto sociale, il discontento potrebbe facilmente accendere la miccia dell'instabilità. A questo si aggiungono i rischi intrinseci nei provvedimenti di Vision 2030 legati alla modernizzazione socio-culturale con l'apertura del cinema, al turismo internazionale e ai diritti delle donne. Se questi hanno l'enorme potenziale di lanciare il Regno saudita verso il futuro, vanno anche a sfidare uno dei più antichi cardini del sistema politico-istituzionale saudita, il rapporto tra stato e clero, politica e religione.

Nel contesto di un Medio Oriente in ebollizione politica ed economica, nel 2016 furono diversi i membri dell'establishment di sicurezza e difesa a dichiarare: «Se Mohammad Bin Salman fallisce, dopo di lui c'è lo Stato Islamico»<sup>4</sup>. Tale affermazione apparentemente esagerata trova fondamento tanto nella recente storia saudita quanto nei passaggi chiave che hanno permesso alla famiglia al-Saud di consolidare il proprio dominio sulla gran parte della Penisola arabica. Storicamente infatti, le conquiste militari nella penisola e l'autorità che la famiglia dei Saud ha potuto esercitare sulla popolazione d'Arabia si fonda su patto di ferro siglato nel XVIII secolo da Muhammad bin Abd al-Wahhab (padre del wahabismo) e 'Abd al-'Azīz bin 'Abd al-Raḥmān Āl Sa'ūd (capostipite dei Saud) il quale prevede che le

---

<sup>4</sup> *U.S. Officials Fear Saudi Collapse If New Prince Fails*, in *NBC News*, 17 giugno 2016, reperibile online su [nbcnews.com](http://nbcnews.com).

*constituencies* wahhabite si sarebbero assoggettate al dominio dei Saud se questi avessero garantito loro di impegnarsi a difendere la purezza dell'islam tramite la diffusione e il preservamento dell'interpretazione fondamentalista, anti-occidentale e anti-sciita wahhabita. La sfida fondamentale per le autorità saudite è che, qualche decennio dopo, l'interpretazione dell'islam sunnita professata dai gruppi jihadisti si basa ideologicamente sull'interpretazione fondamentalista tipica del wahhabismo, la "religione di stato" dell'Arabia Saudita, e parte integrante della fonte di legittimità della casa regnante. Questo ha da sempre legato le mani ai governanti sauditi che hanno storicamente percepito come un rischio troppo grande qualsiasi iniziativa volta a moderare il clero wahhabita intransigente. Come se non bastasse, in passato – specialmente negli anni '80, quando Arabia Saudita e Stati Uniti supportarono gruppi jihadisti in Afghanistan contro l'Unione Sovietica – i regnati Sauditi hanno flirtato con l'estremizzazione wahhabita per sfruttarla come strumento ideologico per fini politici.

Di contro, a partire dal sequestro della Grande Moschea del 20 novembre 1979, la minaccia estremista si è spesso manifestata violentemente sotto forma di minaccia armata esistenziale per lo stato saudita. Gli insorti che occuparono la Moschea della Mecca accasavano la famiglia al-Saud di aver perso la propria legittimazione a causa della corruzione e perdita della cultura islamica causata da un'aggressiva politica di occidentalizzazione. L'occidentalizzazione e la presenza militare USA sul suolo Saudita – lo stesso dei luoghi più sacri dell'islam – sono state le due principali accuse mosse dalla leadership di Al-Qaeda durante la violenta campagna intrapresa dall'organizzazione nel periodo 2003-2006 per destabilizzare il Regno ma conclusasi con un fallimento sostanziale. Dopo i primi attacchi di Al-Qaeda in Arabia Saudita, nel 2003, lo Stato dedicò tutte le sue risorse a combattere il nemico interno. I fondi destinati all'antiterrorismo furono ingentissimi: si stima che il budget totale per la sicurezza negli anni 2004-6 ammontasse rispettivamente a 8,5, 10 e 12 miliardi di dollari<sup>5</sup>. Riad migliorò la formazione dei reparti speciali, con il considerevole aiuto del Regno Unito e degli Stati Uniti<sup>6</sup>. I progressi nella sorveglianza tecnologica diedero alle autorità un'egemonia di fatto su Internet e reti telefoniche e stradali. Le autorità colmarono le molte

---

<sup>5</sup> T. HEGGHAMMER, *The Failure of Jihad in Saudi Arabia*, West Point, Combating Terrorism Center, 25 febbraio 2010.

<sup>6</sup> *Saudi-US Cooperation in War on Terror Sharply Up: Official*, in *Arab News*, 25 ottobre 2003.

falle nei settori della beneficenza e della finanza che avevano permesso ai militanti di ottenere i fondi. Lo Stato repressse il vasto mercato nero delle armi e potenziò il controllo dei confini, rendendo più difficile reperire esplosivi e detonatori.

Tuttavia, la risposta di Riad non si esaurì nel solo antiterrorismo “duro”. Il Regno impiegò infatti la forza in modo relativamente misurato e limitato. Lo Stato e le istituzioni saudite condussero una sofisticata campagna per le menti e i cuori della popolazione in generale e in particolare della comunità islamista. Lo Stato usò tutti i mezzi a sua disposizione – fra cui la stampa, le autorità religiose ufficiali e il sistema educativo – per convogliare un messaggio: i militanti erano ribelli deliranti intenti a creare disordine e a uccidere musulmani. La chiave del successo di questa strategia fu la capacità di descrivere gli insorti come rivoluzionari, sfruttando così il tabù della ribellione nella cultura politica saudita per delegittimare il nemico agli occhi della popolazione. L'*establishment* religioso e tutta la stampa compatta condannarono la violenza. Il numero di simpatizzanti pronti ad assistere i militanti diminuì di pari passo all'aumento delle persone disposte a fornire informazioni alle forze dell'ordine. Difatti, la propaganda di regime esacerbò il problema cruciale per Al-Qaeda in Arabia Saudita: la mancanza di sostegno popolare. Osama bin Laden aveva sopravvalutato il risentimento dei sauditi nei confronti della presenza militare americana e sottostimato la loro avversione all'instabilità.

La ribalta dei jihadisti di Daesh ha tuttavia fatto ripercorre alla famiglia al-Saud i brividi del 2003 con preoccupazione, se possibile, ancora maggiore. Il leader del sedicente “Stato Islamico” avrebbe sicuramente visto di buon occhio l'istituzione di un Califfato islamico territoriale nel luogo più rappresentativo per l'Islam, che comprende Mecca e Medina. Tale strategia aveva già preso corpo con una serie di attentati rivendicati da Daesh tra il 2014 e il 2016. Già a maggio del 2014, le forze di sicurezza saudite avevano sgominato una cellula di sessantadue persone che progettava di attaccare personale ed edifici governativi: la cellula era composta prevalentemente da cittadini sauditi, bene armati e ben finanziati, e con collegamenti importanti con Daesh in Siria. Esattamente un anno dopo, a maggio 2015, una cellula di Daesh è comunque riuscita a perpetrare un gravissimo attentato alla moschea sciita Imam Ali di al-Qadeeh, nella provincia orientale a maggioranza sciita, che ha ucciso 21 persone e ferite gravemente 80. Ancora, nello stesso mese, è stata colpita la moschea sciita di Dammam, e ad agosto 2015, la moschea di Abha, usata dalle

forze speciali dell'esercito saudita, e per questo dichiarata dai terroristi "un monumento degli apostati".<sup>7</sup> Gli attacchi contro la popolazione sciita sono particolarmente problematici in quanto alimentano i mai sopiti risentimenti di chi nelle province orientali accusa il governo centrale di non essere interessato a proteggere i cittadini sciiti. Inoltre, concentrare gli attacchi contro gli sciiti serve a Daesh per capitalizzare il diffuso confessionalismo alimentato dalle guerre in Siria, Yemen e Iraq e può essere un utile strumento per attrarre più sostegno popolare di quanto non avesse fatto Al Qaeda. Nel 2015, proprio l'anno dell'ingresso di Mohammad bin Salman a palazzo reale, sono emersi dati che confermavano come lo Stato Islamico sia riuscito a reclutare più di 2 mila giovani sauditi per formare cellule in patria o per combattere in Siria, Yemen, Pakistan, Afghanistan e Iraq. Sebbene la spirale di violenza orchestrata da Daesh sembra essersi per lo più esaurita nel 2016, il rischio di ulteriori attacchi è ora più concreto che mai. Solo nel 2014 un *report* della CIA notificava al governo saudita che dal Regno sarebbero partiti 2500 *foreign fighters* per combattere con Daesh, un numero senza precedenti<sup>8</sup>. La minaccia che questi *foreign fighters* potrebbero rappresentare una volta tornati nel Regno è, chiaramente, significativa. Il loro rientro appare più che mai imminente a seguito delle perdite territoriali subite da Daesh in Iraq e Siria. L'impatto combinato di combattenti addestrati di ritorno dalle zone di guerra e di una popolazione giovane, alienata da un eventuale fallimento della strategia di Vision 2030, potrebbe avere un potenziale distruttivo senza precedenti.

Oltre ai milioni di giovani che hanno espresso entusiasmo e supporto per le riforme di liberalizzazione sociale in Arabia Saudita, esistono comunità di conservatori che invece vivono i cambiamenti con grande nervosismo, come lo snaturamento della sacralità del Regno. Queste comunità, appartenenti a diversi gruppi anagrafici, tribali e socio-politici si contano sia nelle province a prevalenza sciita, come quella di Sharqiyya, che nelle province a prevalenza sunnite, in particolare quelle di Qassim e Najran. In queste ultime, si concentra anche il supporto per la Sahwa, un movimento politico-religioso formatosi nei primi anni 2000 che mette insieme clerici e ideologi islamisti. Sebbene il sostegno alla Sahwa sia particolarmente difficile

---

<sup>7</sup> *Islamic State Claims Mosque Bombing in Saudi Arabia*, in *Middle East Policy Council*, agosto 2015.

<sup>8</sup> A. KISHK, *Iraq and Syria: How many foreign fighters are fighting for Isis?*, in *The Telegraph*, 24 marzo 2016.

da misurare in un Paese come l'Arabia Saudita, quel che è certo è che nelle prime elezioni municipali tenutesi in Arabia Saudita, nel 2005, i candidati facenti parte del network della Sahwa vinsero in tutti i collegi. Non solo: i clerici più in vista del movimento, come Salman al-Oudah and Ayad al-Qarni, hanno una popolarità senza precedenti, con milioni di followers sui loro canali social media. Questi dati contestualizzano la campagna di arresti e di repressione condotta da Mohammad bin Salman alla vigilia dell'inaugurazione delle sue riforme sociali, proprio contro Salman al-Oudah e altri personaggi in vista della Sahwa che le autorità accusano di essere legata alla Fratellanza Musulmana, che Riad considera un gruppo terroristico. In realtà, mentre l'etichetta del terrorismo viene sempre più spesso usata per indicare i dissidenti politici, è proprio questa repressione a tappeto che rischia di radicalizzare il dissenso delle fasce più conservatrici della società.

Mohammad bin Salman si è presentato fin dall'inizio come colui in grado di disinnescare la "ticking bomb" saudita attraverso una campagna di de-radicalizzazione della religione di Stato, unita all'inaugurazione di nuove opportunità economiche. Ma, allo stesso tempo, il complesso piano del Principe si poggia su un tempismo formidabile e la riuscita di tante diverse iniziative contemporaneamente, unite alla gestione del dissenso. Ad oggi, i maggiori successi di liberalizzazione sociale, come quelli sui diritti delle donne, si sono trasformati in una campagna di repressione e arresti preventivi per mettere a tacere i predicatori considerati estremisti, gli insegnanti, i giornalisti e funzionari pubblici con simpatie islamiste. Con lo sguardo in avanti, la completa riuscita dei programmi di prevenzione del radicalismo, si poggia però anche sui risultati economici di Vision 2030 e sulla ridefinizione in chiave positiva e inclusiva del contratto sociale e dell'identità nazionale di un Regno dalla tradizione millenaria, ma dalla storia così giovane.

#### ABSTRACT

##### *Visions, Instability, Tensions: Saudi Arabia at a Crossroads*

Saudi Arabia is at a historic crossroads. Crown Prince Mohammad bin Salman, *de facto* leading the Kingdom, has been pushing bold reforms concerning the political economy and the socio-cultural framework of the Kingdom. These reforms have been enforced top-down in an authoritarian

way, shattering decades-old conventions and customs. In particular, a large-scale and sudden drive towards social liberalization has appealed to the overwhelmingly young Saudi population as much as it has alienated the traditional and conservative religious establishment. In fact, a pushback against reforms from the most conservative and radical social groups within the Kingdom cannot be ruled out just yet. Saudi Arabia had gone through a similar phase of modernization between the 1960s and 1970s. The pushback then took the form of an attack in 1979 by a radical fringe aimed at seizing the Grand Mosque in the holiest place of Islam, Makkah. Today, the Kingdom has to confront a threat emanating from the same ideological space in the form of the Islamic State, which has learnt lessons from the experiences of 1979 and of Al Qa'ida. How will this face-off evolve?

# CODIFICA QUANTITATIVA DELL'INPUT MECCANICO DELLA MINACCIA TERRORISTICA PER *SOFT TARGET* IN AMBIENTI URBANIZZATI, BASATA SULL'ANALISI COMPORTAMENTALE DEL *CARRIER*<sup>1</sup>

TIZIANO LI PIANI

1. *Introduzione.*- Nel corso degli ultimi anni, l'Europa è stata esposta ad una progressione del livello di asimmetria della minaccia terroristica internazionale, che implica la realizzazione di attentati dentro o nelle vicinanze di edifici ad uso civile inseriti in spazi pubblici altamente urbanizzati<sup>2</sup>. Tale processo richiede l'urgente e massiccio rafforzamento dei servizi di intelligence nazionali ed il loro coordinamento a livello europeo e globale quale strumento preventivo codificato in leggi e codici a contrasto e repressione del terrorismo internazionale<sup>3</sup>. Tuttavia, una società fondata sul rischio non può derogare da premesse di ineluttabilità dell'attentato terroristico, come possibile risultato di degenerazioni malevoli dell'agire umano<sup>4</sup>. La recente frequenza di attacchi condotti nei confronti di *soft target* ed infrastrutture critiche e l'osservazione dei loro effetti in termine di perdite umane e danni strutturali, richiamano la necessità di aggiornare ed anzi ripensare gli strumenti normativi cui la società si dota per proteggere il patrimonio costruito dalle conseguenze di attentati terroristici<sup>5</sup>. Un cambiamento di prospettiva implica che anche gli edifici

---

<sup>1</sup> Questo lavoro è un breve estratto, tradotto in lingua italiana, di letteratura prodotta dall'a. tra il 2017 ed il 2019, con particolare riferimento al capitolo dell'a. *Threat Assessment and Vulnerability Mapping for Sensitive Buildings against Terrorism in urban environments*, nel libro *Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness*, 1st ed., A. SCHMID (Ed.), The Hague, ICCT 'International Centre for Counter Terrorism –Den Haag' 2020, 45.

<sup>2</sup> G. R. WEKERLE, P. S. B. JACKSON, *Urbanizing the security agenda*, in *City*, vol. 9, no. 1, 2005, 33–49.

<sup>3</sup> S. COLAIOTTO, *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto legge 7 del 2015*, 11.

<sup>4</sup> U. BECK, *Risk Society: Towards a New Modernity*, 2nd ed., London, 1992.

<sup>5</sup> G. WITTE, L. MORRIS, *Failure to stop Paris attacks reveals fatal flaws at heart of European security*, in *The Washington Post*, Paris (France), 28.11.2015.

ad uso civile e gli spazi pubblici siano progettati per assicurare sicurezza nei confronti di effetti catastrofici come impatti balistici ed onde d'urto usualmente ascritte a *urban warfare*<sup>6</sup>. Tuttavia, strategie correntemente utilizzate in lontane aree di conflitto militare che prevedono l'allontanamento del *target* dalla fonte della minaccia e la iperfortificazione della struttura, non dovrebbero essere semplicemente trasferite nei contesti urbanistici europei, in quanto non compatibili con requisiti di libero accesso, diritti di anonimità e criteri estetici di cui la città europea è riflesso spaziale<sup>7</sup>. Tuttavia, questo errore viene comunemente commesso nella progettazione di edifici strategici pur inseriti in spazi urbani, quali ad esempio le ambasciate<sup>8</sup>. La difficoltà di progettare edifici civili nei confronti di esplosioni e impatti non si ascrive solamente alle differenze nelle caratteristiche spettrali di un impatto e una esplosione rispetto ad eventi dinamici comunemente considerati nella progettazione strutturale, come il vento ed il sisma. Per un'esaustiva caratterizzazione di questi input meccanici e delle differenti conseguenze che generano sul comportamento di strutture, si rimanda a letteratura specifica<sup>9</sup>. La vera unicità fenomenologica che sottende un'esplosione o un conflitto armato risiede tuttavia nella "natura umana" dell'attentato terroristico. Rispetto a vento e terremoto, un attacco terroristico principia con il trasportatore dell'input meccanico, ovverosia l'attentatore; esso costituisce un'entità fisica, una unità psicologica ed un atomo sociale capace di riflettere, comprendere ed adattarsi secondo la natura dell'agire umano, ben prima che gli effetti meccanici dell'input siano espliciti. Proprio la connotazione umana dell'attentato contribuisce allo scetticismo in merito ad una progettazione antiterroristica di *soft target* in ambienti urbanizzati, che risulta possibile mediante una valutazione quantitativa della minaccia e dei suoi effetti sull'opera<sup>10</sup>. Infatti, il comportamento umano viene

---

<sup>6</sup> FEMA 452: *A How-To Guide to Mitigate Potential Terrorist Attacks Against Buildings* (2005), 2005, 248.

<sup>7</sup> T. LI PIANI, *Structural Design and the Social Function of Space as vulnerability factor and solution to the progression of the terrorist threat in urban environments (italian)*, in *Security, Terrorism, Society*, vol. 8, no. 2, 2018, 7–17.

<sup>8</sup> S. HARRE-YOUNG, L. BOSHER, A. DAINTY, J. GLASS, *The implications of the UK's counter-terrorism strategy on the construction sector*, in *Assoc. Res. Constr. Manag. ARCOM 2009 - Proc. 25th Annu. Conf.*, no. April 2014, 2009, 1285–1294.

<sup>9</sup> T. LI PIANI, *Experimental-numerical material characterization of adobe masonry: tests and simulations on various types of bricks and loading rates*, in Delft University of Technology (TU Delft), 2019.

<sup>10</sup> C. SONG, Z. QU, N. BLUMM, A. L. BARABASI, *Limits of Predictability in Human Mobility*, in *Science*, vol. 327, November, 2010.

usualmente ritenuto imprevedibile ed aleatorio rispetto a noti principi meccanici di fisica Newtoniana<sup>11</sup>. Tuttavia, il design e la pianificazione di tutti gli elementi della città, e la città stessa è storicamente omo-centrica e solo la compartimentazione delle competenze e funzioni che consegue da una società post-modernista ha contribuito a rimuovere progressivamente la componente umana dalla progettazione urbana<sup>12</sup>. Solo recentemente, alcuni lavori nel campo dell'architettura hanno esplorato l'importanza della valutazione quali-quantitativa delle pratiche sociali nell'ambito della pianificazione spaziale di ambienti urbani<sup>13</sup>. Questi lavori dimostrano la necessità di integrare le correnti regole di progetto tecnico-architettoniche con principi che derivano da scienze sociali come l'etnografia, la geografia, l'economia, la psicologia o l'antropologia, quando si disegna lo spazio in cui l'uomo deve vivere in libertà e sicurezza. La ricerca dell'autore affonda le radici da queste premesse: essa combina scienze *hard* e *soft* per decodificare completamente la minaccia terroristica per soft target inseriti in ambienti altamente urbanizzati. Questo approccio integrato principia dall'ipotesi che il comportamento umano possa essere predetto con lo stesso rigore e confidenza con cui la matematica inquadra correntemente eventi naturali apparentemente difficili da interpretare come i terremoti. Un progetto pilota dell'autore iniziato nel 2015 si è recentemente concluso. Esso ha focalizzato la sua attenzione sull'analisi di attentati condotti in chiese cristiane nel mondo. La rapida escalation dell'IS in Medio Oriente e la sua progressiva influenza nel continente africano suggerivano l'ipotesi di possibili degenerazioni del terrorismo internazionale nel cuore dell'Europa<sup>14</sup>. In tale riferimento, le chiese, soprattutto in Italia, si ritenevano essere un target particolarmente attrattivo nei confronti del terrorismo di ispirazione religiosa, come purtroppo confermato mentre questa tesi veniva redatta<sup>15</sup>. Inoltre, le chiese racchiudono in sé alcuni tratti tipici dello spazio pubblico. Questi edifici sono intesi per fedeli cristiani ma rimangono aperti a chiunque li desideri visitare, accogliendo il povero

---

<sup>11</sup> J. GAITE, *Penetration of fast projectiles into resistant media: from macroscopic to subatomic projectiles*, *Annals of Physics* 384, 2017, 235-253.

<sup>12</sup> A. R. C. CAVALCANTI, T. LI PIANI, *Housing by People and Their Work: Design Principles for Favelas Residents*, in *The Plan Journal*, vol. 2, 2019, 30.

<sup>13</sup> A. R. C. CAVALCANTI, *Housing Shaped by Labour: The Architecture of Scarcity in Informal Settlements*, Berlin, 2018.

<sup>14</sup> Homeland Security Committee, "Terror Threat Snapshot", 2016.

<sup>15</sup> A. HUSSEY, *France Church attack: Even if you are not a Catholic, this feels like a new and deeper wound*, in *The Guardian*, France, 2016.

ed il ricco, il fedele e l'ateo indipendentemente da qualsivoglia razza o condizione sociale<sup>16</sup>. Il paradigma di valutazione della minaccia terroristica per chiese cristiane in Italia sviluppato dal 2015 è stato basato sullo studio quantitativo di pattern emersi dalla elaborazione statistica di un database creato per contenere informazioni quali-quantitative su circa cento attentati condotti in chiese cattoliche nel mondo nel recente passato.

Nei prossimi paragrafi, i risultati del progetto vengono presentati e discussi. La prossima sezione spiega l'organizzazione del database usata per l'analisi. Il terzo paragrafo traduce e descrive i principali trend emersi dall'analisi statistica ed il lavoro si conclude con la presentazione di dieci possibili scenari di attentati terroristici nei confronti di chiese cristiane in Italia.

2. *Il Database "Terrorist Attacks on Places of Worship in the World (I.T.A.W.)"*.- Ad inizio 2015, l'*Islamist Terrorist Attacks on places of Worship Database (I.T.A.W.)* veniva creato ed organizzato per contenere informazioni significative riguardanti attacchi terroristici ad opera del terrorismo religioso di matrice islamica condotti in chiese cristiane nel mondo dopo l'11 settembre 2001. Il database è inteso come strumento permanente ed è attualmente aggiornato sino al 1 gennaio 2016. Esistono già in letteratura alcuni dataset relativi alla valutazione degli effetti dei maggiori attentati terroristici avvenuti nel recente passato, che sono differenzialmente usati dai servizi di governi nazionali ed organizzazioni internazionali<sup>17</sup>. Invece, nel database ITAW, l'intera dinamica dell'attacco terroristico è parametrizzata, includendo la ricostruzione dei pattern comportamentali esibiti dal terrorista prima di condurre l'attentato. Per ogni attacco, l'informazione implementata è stata dedotta dall'incrocio di diverse fonti pubbliche<sup>18</sup>. Rapporti di polizia, resoconti di testimoni, ricostruzioni di giornalisti, materiale audio, foto e video sono stati consultati ed incrociati per ricostruire l'intera dinamica dell'evento per ciascun caso analizzato. Non tutti gli attacchi condotti in chiese nel mondo sono stati inseriti nel database. Criteri di esclusione sono stati implementati per definire

---

<sup>16</sup> A. MAGGI, *Versetti pericolosi. Gesù e lo scandalo della misericordia (Jesus and the scandal of mercy)*, Roma, 2011.

<sup>17</sup> The Religion of Peace.com, *List of Islamic Terror Attacks*, in [thereligionofpeace.com](http://thereligionofpeace.com).

<sup>18</sup> B. SCHUURMAN, Q. EIJKMAN, *Moving Terrorism Research Forward: The crucial role of primary sources*, in *ICCT Background Note*, June 2013, reperibile online.

un database affidabile e coerente. Ad esempio, alcuni dei criteri utilizzati sono riassunti nel seguito:

- Attacchi avvenuti con l'implicito od esplicito consenso delle istituzioni di governo della città o Stato colpito, che in una società democratica sono al servizio della libertà e sicurezza del cittadino;
- Attacchi condotti in centri di aggregazione religiosa diverse da chiese (*community centers* o *chiese underground*);
- Attacchi sospettati di essere la conseguenza diretta di vendette personali contro individui affiliati alla comunità religiosa colpita;
- Attacchi che non hanno prodotto alcun danno a persone o cose;

Il database è organizzato in cinque sezioni e ventotto colonne. Ogni colonna contiene un dato o la rielaborazione di un dato in forma di numeri, date, iniziali, acronimi od anche intere frasi. Nella Tabella 1 riportata alla fine di questo paragrafo, ciascuna colonna viene presentata e le relative legende esplicative richiamate ed esemplificate. La prima sezione si traduce *Informazioni Generali* e contiene sette colonne. Essa riassume informazioni generali sulle coordinate spaziotemporali dell'attacco al più alto grado di precisione disponibile.

La seconda sezione, *Informazioni sul Target*, contiene cinque colonne che forniscono dettagli sull'edificio o sugli edifici colpiti dall'attacco. La prima colonna riferisce il nome della chiesa e la sua confessione religiosa e vengono presentati anche eventuali attacchi coordinati in multipli target. Le due colonne successive riportano l'eventuale presenza di sistemi difensivi di mitigazione e deterrenza del danno a protezione dell'edificio e dei suoi fedeli. In particolare, la prima delle due specifica la presenza di qualsiasi elemento costruttivo idoneo ad allontanare l'attentatore dall'ingresso dell'edificio; anche le scalinate del sagrato possono essere intese come deterrente in questa accezione. La seconda riferisce la presenza di persone a protezione dell'entrata principale; poliziotti, volontari, guardie giurate e militari sono inclusi nella medesima definizione. La colonna successiva riferisce possibili coincidenze del giorno di attacco con feste religiose o civili. L'ultima colonna specifica il momento liturgico in cui l'attacco è avvenuto, anche nell'eventualità che nessuna funzione religiosa sia svolta al momento dell'attacco.

La sezione *Informazione sull'Input* consiste di nove colonne. La tipologia di minaccia apportata e la strategia operativa vengono parametrizzate in questa sezione. Le prime tre colonne descrivono caratteristiche generali dell'attacco, come il numero e composizione di genere degli attentatori coinvolti e la loro possibile affiliazione a gruppi

terroristici. Di seguito, la tipologia di attacco è classificata secondo i principali mezzi di offesa usati dai terroristi per esplicitare la finalità dell'attacco. Nella prima colonna, la tipologia di arma utilizzata è specificata e multiple combinazioni sono possibili. Nella seconda, informazioni aggiuntive su modello e tipologia dell'arma sono registrate. Le successive tre colonne parametrizzano la finalità dell'attentato e la strategia adottata per determinarla. La prima implementa formule ad hoc che categorizzano lo scopo finale dell'attacco rispetto all'edificio, come l'esecuzione del prete officiante o la distruzione dell'edificio. Di fianco, la strategia operativamente adottata per raggiungere il luogo di culto viene riassunta in una frase. Dettagli sul comportamento degli assalitori, anche in termine di abbigliamento e aspetto fisico sono quindi riportati. L'ultima colonna indica se l'attacco sia parte di un piano terroristico più esteso finalizzato a colpire più di un obiettivo.

La quarta sezione, chiamata *Interazione Input-Target*, contiene 5 colonne che descrivono l'effetto dell'attacco su cose e persone. Nella prima colonna, la posizione esatta in cui l'attacco è materialmente iniziato è riferita rispetto al luogo di culto attaccato. La colonna successiva riporta possibili danni strutturali osservati sull'edificio colpito o su opere coinvolte dagli effetti dell'attentato. Le due colonne susseguenti riferiscono i decessi ed il numero di feriti conseguenti all'attacco. Infine, l'ultima colonna categorizza le vittime in relazione alla loro funzione nella celebrazione religiosa. Le ultime due colonne indicano se l'attacco sia stato rivendicato e fornisce eventuali annotazioni integrative riportate da mass media.

*Tabella 1: Spiegazione e legenda per ciascuna colonna di informazione del ITAW database.*

Column <sup>#Sec.</sup>	Information	Legend or Example
<i># Ref.</i> <sup>1</sup>	Numero dell'attacco, in ordine cronologico (e referenziato)	<i>e.g. 1.2...</i>
<i>Date</i> <sup>1</sup>	Data dell'attacco	dd / mm / yyyy
<i>Day</i> <sup>1</sup>	Prime 3 lettere del giorno della settimana dell'attacco	<i>e.g. Mon [Monday]</i>
<i>Day Time</i> <sup>1</sup>	Momento del giorno in cui l'attacco è stato condotto	Exact Hour (00.00 – 24.00) or Morning (8.00-12.00), Afternoon (12.00-18.00), Evening (18.00-21.00), Night (21.00-24.00)

<i>Continent</i> <sup>1</sup>	Continente in cui l'attacco è stato condotto	<i>e.g. Asia</i>
<i>Country</i> <sup>1</sup>	Stato in cui l'attacco è stato condotto	<i>e.g. Nigeria</i>
<i>Location</i> <sup>1</sup>	Collocazione geografica specifica dell'attacco	<i>e.g. Kaduna</i>
<i>Symbolic Target</i> <sup>2</sup>	Nome e confessione religiosa della Chiesa attaccata	<i>e.g. Catholic Christ Church of God</i>
<i>Structural Deterrent</i> <sup>2</sup>	Possibile presenza di deterrenti strutturali che distanziano l'attentatore dall'ingresso diretto all'edificio	Y (Yes) N (No)
<i>Human Deterrent</i> <sup>2</sup>	Possibile presenza di individui (guardie, polizia, volontari) a difesa o sorveglianza dell'ingresso dell'edificio	Y (Yes) N (No)
<i>Festivity</i> <sup>2</sup>	Possibile festività religiosa o civile in coincidenza dell'attacco	<i>e.g. Yes (Christmas)</i>
<i>Celebration Moment</i> <sup>2</sup>	Rito religioso svolto nell'edificio in concomitanza dell'attacco	M (Mass) MS (Beginning of Mass) ME (End of Mass) P (Prayer) E (Empty Church - No rite)
<i>Terrorist Matrix</i> <sup>3</sup>	Matrice religiosa dell'attacco	<i>e.g. Boko Haram</i>
<i># Killers</i> <sup>3</sup>	Numero di partecipanti all'attacco	# (Exact Number) or Group (< 5 people) Mob (>= 5 people)
<i>Killer composition</i> <sup>3</sup>	Composizione di genere degli assalitori	M (Male) F (Female) Mx (Mixed)
<i>Type of Attack</i> <sup>3</sup>	Mezzo di offesa adottato (tipologia di arma)	Shooting ( <i>e.g. gun fire</i> ) Sidearm ( <i>e.g. knife</i> ) Suicide ( <i>e.g. belt bomb</i> ) Bombing ( <i>e.g. carbomb</i> ) <i>e.g. Bombing&amp;Shooting</i>
<i>Weapon Connotation</i> <sup>3</sup>	Specifiche sulla tipologia di arma utilizzata	<i>e.g. four AK47</i>
<i>Aimed Target</i> <sup>3</sup>	Specifico obiettivo dell'attacco	Church Guard Priest Prayer
<i>Strategy of Attack</i> <sup>3</sup>	Frase che racchiuda il piano di azione degli assalitori	<i>e.g. "To walk and enter the Church and shoot randomly"</i>

<i>Coordinated Attack</i> <sup>3</sup>	Possibile coordinamento di attacchi compiuti nei confronti dello stesso o di analoghi target nell'arco di 24 ore successive al primo attacco	Y (Yes) N (No)
<i>Details before attack</i> <sup>3</sup>	Testimonianze sulle fasi preliminari dell'attacco	<i>e.g. Attackers arrived on motorbike</i>
<i>Final position of attack</i> <sup>4</sup>	Localizzazione finale dell'attacco rispetto al perimetro dell'edificio colpito	Inside (Exact Location) Outside (Exact Location) <i>e.g. Outside (at external gates)</i>
<i>Structural Damage</i> <sup>4</sup>	Possibile determinazione di danni strutturali all'edificio colpito od a quelli limitrofi	Y (Yes) (details) N (No)
<i>#Victims</i> <sup>4</sup>	Numero di vittime	# <i>e.g. 34</i>
<i>#Injured</i> <sup>4</sup>	Numero di feriti	# <i>e.g. 40</i>
<i>Type of Victim</i> <sup>4</sup>	Categorizzazione delle vittime in relazione al ruolo rivestito nella comunità religiosa	Worshipper Priest Guard Passerby (not intended/collateral victims)
<i>Claimed Attack</i> <sup>5</sup>	Possibile rivendicazione dell'attentato	Y (Yes) N (No)

3. *Valutazione quantitativa della minaccia terroristica: trend generali.*- Informazioni significative possono essere immediatamente derivate dall'analisi statistica del database. In media, sette attacchi per anno sono rappresentati nel database. Questi attacchi non sono distribuiti omogeneamente nel corso degli ultimi quindici anni, con un incremento significativo solo dopo il 2009. Infatti, il numero di attacchi è quintuplicato nell'ultimo lustro, da tre incidenti per anno tra il 2001 e 2018 a quasi quindici (Figura 1).

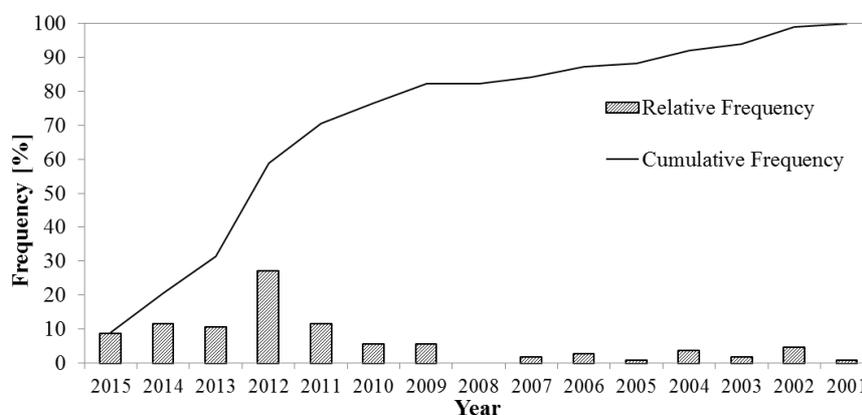


Figura 1: Frequenze relative e cumulate di attacchi terroristici in chiese per anno contenuti nel database

Il picco di distribuzione relativa coincide con l'anno 2012, quando circa il 90% degli attacchi nel mondo inclusi nel database sono stati localizzati in Africa (Figura 2). D'altra parte, gli attacchi condotti in chiese prima del 2016 contenuti nella lista sono distribuiti solo tra il continente africano e quello asiatico, anche se gli attacchi in Africa vengono registrati solo dopo il 2010. In particolare, il 2012 coincide con il picco di attività di Boko Haram in Africa ed un momento di svolta relativo alla scelta dei target terroristici<sup>19</sup>. Prima del 2010, gli attentati di Boko Haram erano principalmente diretti su target rappresentativi di apparati istituzionali, militari od espressione di influenze straniere nella politica nazionale, e la popolazione locale ne era solo relativamente turbata e coinvolta direttamente. Solamente in una fase successiva, anche *soft target* e spazi pubblici sono stati progressivamente coinvolti da attacchi diretti, con particolare attenzione a target religiosi, mentre venivano sancite alleanze transnazionali con gruppi terroristici dell' ISIS<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> J. OWEN, *Terrorism around the world: From Isis to Boko Haram, how a small number of groups can kill thousands of people*, in *The Independent*, 21.11.2015.

<sup>20</sup> A. O. ADELAJA, A. L. LATE, E. PENAR, *Public Opinion on the Root Causes of Terrorism and Objectives of Terrorists: A Boko Haram Case Study*, in *Perspective on Terrorism*, vol. 12, no. 3, 2018, 35–49.

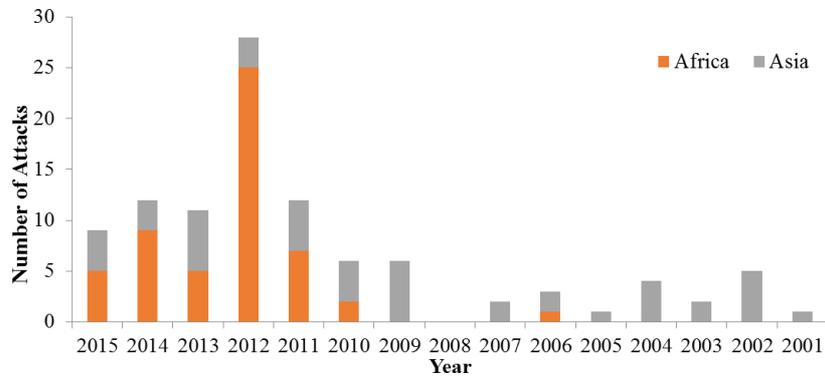


Figura 2: Numero di attacchi terroristici per anno distinti tra continente africano ed asiatico

I Paesi più coinvolti dal terrorismo religioso sono stati la Nigeria, l'Egitto, il Kenya in Africa, l'Iraq, il Pakistan e le Filippine in Asia (Figura 3). Le città più colpite sono state Baghdad, Kaduna, Jos and Mosul (Figura 4).

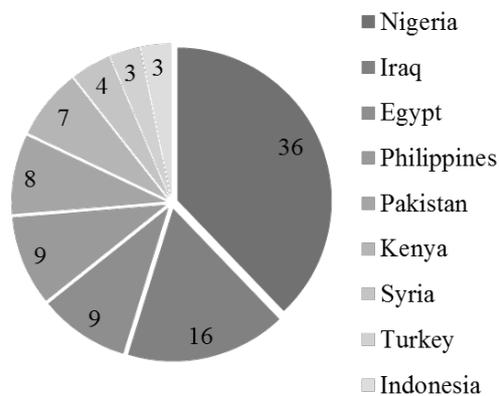


Figura 3: Numero di attacchi condotti nei Paesi più coinvolti dal terrorismo nel database

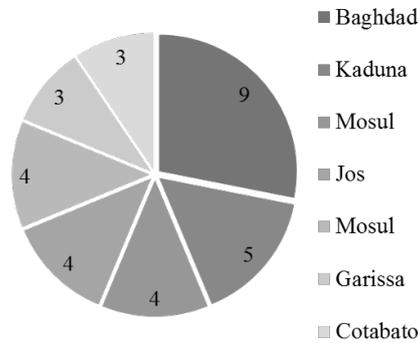


Figura 4: Numero di attacchi condotti nelle città più coinvolte dal terrorismo nel database

Matrici terroristiche ben definite sono state riconosciute in 59 attacchi. Oltre 12 sigle terroristiche sono contenute nel database, anche se Boko Haram, Al Qaeda e Al Shabaab sono state dominanti in termini di frequenza relativa (Figura 5). D'altra parte, nel solo 2015 l'ISIS è stato il gruppo terroristico più accreditato nel database, con 2 attacchi rilevanti avvenuti nello stesso anno. Tutti i gruppi terroristici registrati nel database hanno colpito in un solo continente, ad eccezione di Al Qaeda e ISIS, coinvolti in attentati in target di Paesi diversi.

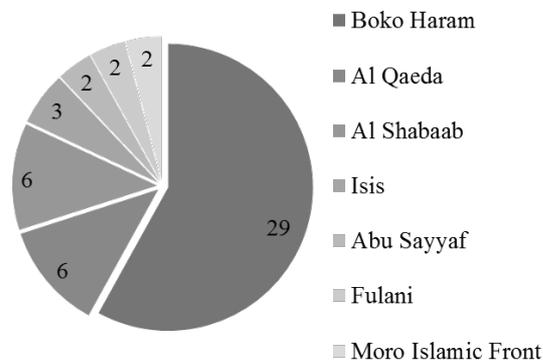
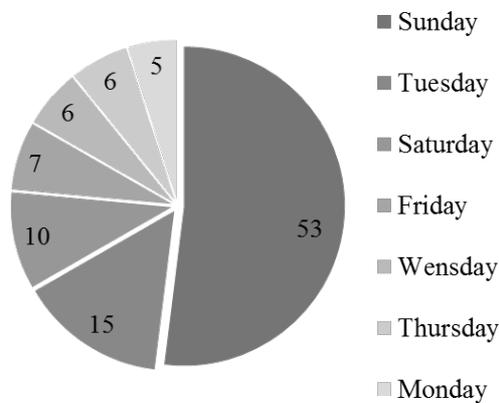


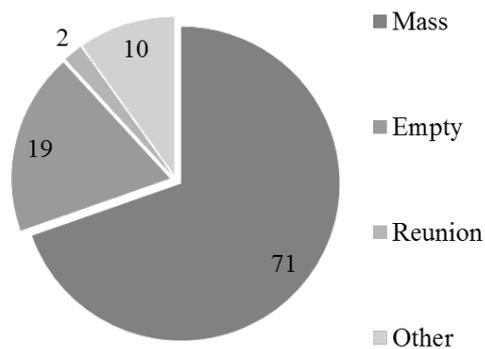
Figura 5: Matrici terroristiche più frequenti nel database

Anche analisi caratterizzate da una bassa incidenza statistica sono suscettibili di fornire indizi fondamentali verso un *assessment* quantitativo della minaccia terroristica. Per esempio, diversi risultati suggeriscono che gli attacchi Jihadisti condotti in chiese non siano sempre

finalizzati a massimizzare il numero di vittime cristiane<sup>21</sup>. Infatti, la distribuzione di densità temporale degli attacchi è più eterogenea di quella ipotizzata (Figura 6). Ad esempio, solo metà degli attacchi condotti in chiese è avvenuta di domenica, mentre la restante quota è distribuita quasi omogeneamente nei diversi giorni della settimana (Figura 6a-b). Infine, non tutti gli attacchi in chiesa sono stati condotti durante la celebrazione liturgica e meno del 20% degli attacchi è avvenuta durante una festività religiosa (Figura 6c).

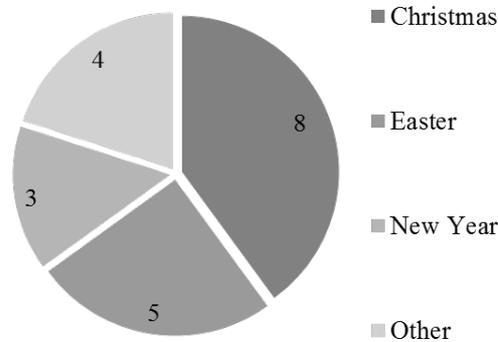


(a)



(b)

<sup>21</sup> AIVD Insight into targets Fifteen years of jihadist attacks in the West (Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst), 2019.



(c)

Figura 6: Distribuzione di attacchi durante la settimana (a), rispetto allo svolgimento di riti liturgici (b) ed in coincidenza di festività religiose (c)

Per interpretare tutti i trend derivati e dare spiegazione a nuovi trend che possono emergere da una analisi approfondita del database, analisi multivariate sono state eseguite contemporaneamente su tutte le 28 colonne di informazione del database. Questa operazione ha permesso l'emersione di trend ben definiti caratterizzati da una alta incidenza statistica quando l'informazione del database è disaggregata rispetto al tipo di arma utilizzata per condurre l'attacco. Questi trend non riguardano esclusivamente la valutazione dell'effetto meccanico dell'*input* sul target, ma sono estesi alla rappresentazione della intera dinamica dell'attacco, incluso il giorno della settimana ed il momento del giorno scelti per condurre l'attacco o la previsione delle azioni eseguite dagli attentatori per preparare, realizzare e finalizzare l'attacco. Nel prossimo paragrafo, una dissertazione approfondita riporta i pattern più significativi emersi in relazione a cinque categorie di attacco, corrispondenti a cinque categorie di mezzi di offesa.

3.1. *Attacchi ad armi bianche.*- Sei attacchi terroristici contenuti nel database condividono l'utilizzo di armi bianche per condurre l'attentato. Tutti questi attacchi sono condotti durante lo svolgimento della messa (sebbene in fasi differenti della liturgia), con una netta prevalenza per orari mattutini (in tre dei quattro attacchi in cui l'informazione è riportata). Inoltre, solo un attacco viene condotto di domenica, e gli altri sono distribuiti durante i giorni feriali della settimana. Due strategie di attacco sono riconosciute nei sei casi. Quando più di due persone partecipano all'attacco (in quattro casi), il piano consiste

nell'accedere in chiesa a piedi e accoltellare casualmente i fedeli, prima di fuggire dall'edificio. In due casi, il prete è (tra gli altri) specificamente coinvolto nell'attacco. D'altra parte, in due casi l'attacco è condotto da *lone wolves*, che aspettano la fine della messa fuori dall'edificio per accoltellare i primi cristiani mentre abbandonano l'edificio. In un caso, la vittima designata è di nuovo il prete. In entrambi gli attentati, gli assalitori sono riconosciuti come mentalmente instabili e hanno successivamente dichiarato di aver voluto provare la sensazione di uccidere un infedele. Non esiste una scelta univoca dell'arma, che può variare dal coltello al machete. In un caso, sono stati utilizzati sassi, che coincide con l'unica eventualità di danni (non strutturali) riportati nell'edificio. In tutti i casi in cui guardie sono riferite all'esterno dell'edificio, l'attacco viene comunque compiuto e in entrambi i casi gli attacchi risultano conseguiti da gruppi numerosi e le guardie risultano tra i feriti dell'attacco. Il numero medio di persone uccise e ferite per attacco è rispettivamente 1.3 e 3.1, tutti cristiani.

3.2. *Scontri a fuoco.*- Ventisei attacchi sono condotti da assalitori che aprono il fuoco su fedeli cristiani. Pattern ben specifici emergono disaggregando l'analisi rispetto all'occorrenza di funzioni religiose all'interno dell'edificio al momento dell'attacco. Da una parte, cinque attacchi consistono in scontri a fuoco contro le guardie a protezione dell'edificio quando questo è vuoto e nessuna celebrazione religiosa è in corso di svolgimento al suo interno. Tutti questi casi sono condotti durante giorni feriali. In tutti i casi, il piano consiste nell'avvicinarsi all'edificio utilizzando mezzi di trasporto come moto, biciclette ed utilitarie guidate da accompagnatori che possono anche partecipare all'attacco, e sparare quindi in direzione delle persone a protezione dell'edificio da una media distanza, prima di darsi alla fuga. Dai due ai quattro attentatori sono coinvolti in questo genere di attacchi. Diverse armi possono essere utilizzate. Le guardie sono rimaste uccise in tre casi e seriamente ferite in 1. Inoltre, sebbene il numero medio di vittime e feriti rispettivamente di 1.6 e 1.4 sia allineato con il numero plausibile di persone a protezione dell'edificio, in due casi l'attacco fallisce ed invece vengono coinvolti passanti tra le vittime.

La maggioranza degli attacchi di questa categoria è condotta quando la messa è in corso di svolgimento all'interno dell'edificio, con solo una leggera preferenza per la domenica quale giorno della settimana. Considerando gli attacchi condotti di sabato, solo uno è avvenuto in momenti diversi del giorno rispetto al mattino e l'unica

eccezione coincide con la celebrazione di un matrimonio avvenuta di pomeriggio. Due strategie di attacco sono chiaramente ascritte a questa sub categoria. In sedici casi, gli attentatori entrano nella chiesa durante la celebrazione ed iniziano a sparare casualmente alla folla. Il piano di uccidere il prete è riconosciuto in due casi. Invece, in tre casi, i terroristi aspettano fuori dalla chiesa la fine della messa ed iniziano a sparare ai fedeli che escono dall'edificio. Entrambe le strategie coinvolgono l'utilizzo di mezzi di trasporto per avvicinarsi all'edificio. Gli attentatori sono anche frequentemente caratterizzati dall'uso di maschere o finte uniformi quale abbigliamento. Questo sottogruppo è caratterizzato da un significativo numero di assalitori (minimo due, massimo tredici). Pistole automatiche e *mitra* sono riconosciute in numerosi casi. Il numero medio di vittime e feriti sono 8.3 e 8.1, con una differenza statistica trascurabile considerando gli attacchi condotti all'interno o all'esterno dell'edificio.

3.3. *Attacchi bomba suicida.*- Venti attacchi sono condotti da attentatori kamikaze. Multipli trend ben definiti sono condivisi da tutti i casi di attacchi suicida. Con una sola eccezione, questi attacchi vengono condotti solo di domenica. Con una sola eccezione, questi attacchi vengono perpetrati solo durante lo svolgimento della messa della domenica mattina. Tale eccezione è rappresentata da un attentato kamikaze condotto a capodanno. Attacchi suicida coinvolgono 1 (nel 70% dei casi) o due assalitori. Le differenze ascritte ai casi di questa categoria riguardano il mezzo in cui l'esplosivo viene trasportato per condurre l'attacco. In dodici attacchi, la strategia suicida implica la rapida collisione di veicoli riempiti di esplosivo e guidati dall'attentatore contro l'entrata principale o una delle entrate laterali dell'edificio. *City car* (otto casi) ma anche SUV e camion possono essere utilizzati contro il *target*. In un caso, un attacco multiplo ha implicato la contemporanea collisione di due veicoli contro entrate differenti della chiesa. In realtà, solo un numero relativamente esiguo di attacchi termina con l'esplosione all'interno dell'edificio (circa il 42%). Più spesso, l'auto esplode al di fuori dell'ingresso. Nei cinque casi in cui la presenza di deterrenti strutturali è segnalata, gli attacchi terminano con la collisione del veicolo in corrispondenza dei cancelli esterni della chiesa (quattro casi su cinque). Solo un camion bomba equipaggiato di propano è riuscito a penetrare le difese a protezione della chiesa. In questo senso, camion bomba hanno sempre finalizzato la collisione diretta sul target. Nel solo caso in cui l'esclusiva presenza di

impedimenti umani è segnalata, l'attentato viene condotto con successo. Questi attacchi causano danni strutturali significativi alla chiesa e spesso anche agli edifici limitrofi, a seconda della densità di edifici civili e di attività commerciali nel tessuto urbano in cui la chiesa è inserita. Il numero medio di vittime e feriti è rispettivamente di 12.4 e 54.7. Considerando gli attacchi che esplodono all'interno della chiesa, le proporzioni passano rispettivamente a 14.2 e 58.1. Passanti sono riferiti tra le vittime in quattro casi, mentre in tre casi il prete risulta tra le vittime.

In otto casi, gli attentatori suicidi detonano cinture esplosive. L'attacco avvenuto la notte di capodanno rientra in questa categoria. In sei casi, il piano consiste nell'entrare in chiesa ed esplodere la carica mentre la messa è in corso di svolgimento. L'esplosione può essere subitanea o l'attentatore può anche decidere di sedersi e attendere un momento propizio (come la comunione). Nonostante il piano, solo un attentatore è riuscito a realizzare l'attacco come pianificato, corrispondente a un attacco multiplo condotto da 2 assalitori che hanno attivato le loro bombe una dopo l'altra all'ingresso di una chiesa protetta. Nei tre casi in cui la presenza di deterrenti umani è riferita, l'ingresso di attentatori singoli è impedito e la detonazione avviene all'ingresso o all'esterno dell'edificio. In tutti i casi in cui deterrenti strutturali sono riportati, l'esplosione avviene all'esterno dell'edificio. Danni strutturali all'edificio sono comunque molto probabili, ingenti e possono coinvolgere anche edifici limitrofi. Presenza ed entità di danni sulle strutture dipende dalla quantità della carica, dalla posizione di innesco relativamente al target e dalla collocazione dell'edificio nel tessuto urbano. Gli attacchi provocano in media 21.9 vittime e 66.7 feriti, anche se questi dati sono contraddistinti da una elevata dispersione statistica.

3.4. *Attacchi bomba non suicida.*- Quarantaquattro attentati implicano la detonazione di *device* esplosivi senza coinvolgere la morte volontaria dell'assalitore. Multi trend di alta incidenza statistica emergono quando l'informazione è disaggregata rispetto alla distanza che l'assalitore mette tra sé stesso e il *device*. In ventinove casi, esplosivi sono attivati o programmati per esplodere da una lunga distanza. Quindici attentati implicano la detonazione di bombe auto parcheggiate in una strada laterale, di fronte o nelle immediate vicinanze della chiesa. Tutti questi attacchi avvengono quando la chiesa non è protetta da guardie e la presenza di deterrenti strutturali è spesso inefficace

rispetto alla limitazione del numero di vittime prodotte. Infatti, in tutti i casi in cui l'informazione è riportata, l'esplosione causa danni significativi alla chiesa. In cinque casi, anche edifici limitrofi sono coinvolti. Il numero medio di vittime e feriti è rispettivamente 5.6 e 19.1, anche se in quattro casi l'attacco non causa vittime sebbene la messa sia in corso di svolgimento all'interno dell'edificio. Passanti sono coinvolti tra le vittime in quattro casi. D'altra parte, la detonazione di dispositivi esplosivi nascosti in piccole scatole, buste o borse è riportata in quattordici casi. L'utilizzo di grandi quantità di esplosivi è limitato dalla necessità di nasconderli in buste, zaini o scatole senza generare sospetti. In undici casi l'esplosivo è abbandonato al di fuori della chiesa. Gli esplosivi vengono attivati indifferentemente durante la messa o quando la chiesa è vuota. In caso di concomitanza con riti religiosi, la ricostruzione dell'incidente evidenzia che il mezzo sia programmato per esplodere mentre i fedeli si allontanano dall'edificio alla fine del rito cristiano. In due casi, il mezzo è nascosto in una borsa e lasciata dentro la chiesa, rispettivamente a lato di un negozio di candele o nella cella di ventilazione. I due dispositivi vengono fatti detonare quando nessun rito religioso è in corso di svolgimento ma la chiesa è aperta per fedeli che vogliono pregare privatamente. Nei dieci casi in cui la presenza di guardie è segnalata all'esterno dell'ingresso, l'esplosione non causa danni strutturali. Tuttavia, le guardie sono sempre riferite tra le vittime. Il numero medio di perdite umane e feriti è rispettivamente 5.4 e 11.9 ed i passanti risultano spesso coinvolti.

In quindici casi dei quarantaquattro totali di questo gruppo, il mezzo di offesa consiste nel lanciare granate sui fedeli. In circa l'80% dei casi, questa tipologia di attentato si concretizza durante lo svolgimento della messa, con attacchi distribuiti eterogeneamente durante la settimana. Anche in questa sottocategoria, la strategia operativamente applicata dai terroristi è funzione del numero di aggressori. Piccoli gruppi (meno di tre individui), preferiscono entrare nell'edificio e condurre l'attacco durante la messa fermi all'ingresso lanciando granate direttamente contro la folla in preghiera. Attacchi che coinvolgono più di quattro assalitori sono accomunati invece dalla strategia di lanciare granate dall'esterno dell'edificio direttamente contro la chiesa e sui fedeli che abbandonano l'edificio. Solo questi attacchi producono sempre danni strutturali, ma non coinvolgono edifici limitrofi. Il numero medio di vittime e feriti è rispettivamente 1.5 e 11.6, anche se considerando attacchi che avvengono all'interno dell'edificio, i valori si alzano a 2.2 e 19.3.

3.5. *Attacchi ibridi.*- Sei attacchi sono connotati dall'utilizzo contemporaneo di più di una tipologia di arma. Quattro attacchi coinvolgono l'uso di armi da fuoco insieme a granate. Essi presentano molti tratti fenomenologici comuni. Infatti essi sono tutti condotti la domenica mattina durante lo svolgimento della messa, da più di quattro persone, come parte di attacchi coordinati su più target. In tre casi, gli assalitori entrano nella chiesa contemporaneamente sparando e bombardando la folla. In un caso, gli attentatori lanciano granate dall'esterno e sterminano la folla che esce dalla chiesa usando armi da fuoco. Il numero medio di vittime e feriti sono 20.8 e 22.5. Infine, un ultimo attacco è caratterizzato da una sofisticazione ancora superiore, coinvolgendo anche l'integrazione di modalità di attacco suicida con bombe cintura.

4. *Un algoritmo di codifica della minaccia terroristica per edifici di culto cristiani.*- L'elaborazione statistica condotta su un campione di attacchi terroristici in luoghi di culto conferisce al mezzo di offesa adottato il ruolo di *key shaper* non solo della componente meccanica ma anche di quella umana dell'attacco terroristico. Per ciascuna tipologia di arma, il *modus operandi* degli attentatori risulta caratterizzato da una elevata incidenza statistica. Le strategie emerse non si riferiscono solamente alla serie di decisioni ed azioni che l'attentatore produce prima e dopo il momento dell'attacco, ma sono estese al giorno della settimana prescelto ed al momento dell'attacco rispetto al possibile rito svolto all'interno dell'edificio. Infatti, il mezzo di offesa adottato risulta essere estremamente correlato alla specifica missione antisociale desiderata dall'attentatore, che è a sua volta quantitativamente riflessa nella dipendenza del tipo di arma alla sua efficacia di offendere la funzione svolta dall'edificio nel momento prescelto per l'attacco. Come risultato, un paradigma di codifica basato sull'*assessment* dei rapporti di causa-effetto della funzione sociale dell'edificio e dell'input meccanico dell'arma è suscettibile di valutare quantitativamente la sensibilità della minaccia rispetto al giorno della settimana e al momento del giorno, al numero di attentatori e financo alla strategia pianificata<sup>22</sup>. L'algoritmo richiede dunque la derivazione delle seguenti informazioni: a. edificio attaccato; b. momento dell'attacco relativamente alla funzione sociale dell'edificio; c. numero di attentatori coin-

---

<sup>22</sup> T. LI PIANI, *Operative Guidelines for Protection of Places of Worship: A new approach toward security design of sensitive buildings*, Milano, Institute for Advanced Strategic and Political Studies, 2018.

volti; d. mezzo di trasporto adottato per raggiungere il punto finale dell'attacco; e. strategia di attacco pianificata; f. fine ultimo dell'attacco come pianificato; g. mezzo di offesa adottato per condurre l'attacco.

Declinato alla missione di valutare la minaccia terroristica per chiese cristiane, i seguenti possibili scenari di attentati terroristici sono derivati.

*Input 1:* Durante la messa del mattino di un giorno infrasettimanale, 2-4 terroristi a piedi entrano in chiesa per uccidere i fedeli o il prete, usando macete o coltelli;

*Input 2:* Alla fine della messa di un giorno infrasettimanale, 1-2 terroristi a piedi aspettano fuori dall'edificio per uccidere un fedele o il prete mentre esce dall'edificio, usando coltelli;

*Input 3:* Durante la messa in un giorno e momento qualsiasi della settimana, 3-5 terroristi, sopraggiunti su motoveicoli o automobili, entrano in chiesa per uccidere i fedeli o il prete, usando armi da fuoco;

*Input 4:* Quando nessuna funzione religiosa è in corso di svolgimento in un giorno e momento qualsiasi della settimana, 2-4 terroristi accompagnati su motoveicoli, si fermano fuori dall'edificio per uccidere le guardie a sua protezione, usando armi da fuoco;

*Input 5:* Durante la messa della domenica mattina, 1-3 terroristi guidano bombe auto o tir a massima velocità contro l'ingresso della chiesa od uno degli ingressi laterali per uccidere i fedeli e produrre danni strutturali all'edificio;

*Input 6:* Durante la messa della domenica mattina, 1-2 terroristi arrivati a piedi o scesi da autovetture, entrano in chiesa per uccidere i fedeli od il prete o le guardie attivando le loro cinture esplosive;

*Input 7:* In un momento qualsiasi di un giorno infrasettimanale, 1-2 terroristi a piedi abbandonano dentro o fuori la chiesa un esplosivo nascosto in uno zaino o borsa che esploda per uccidere i fedeli o i passanti;

*Input 8:* In un giorno e momento del giorno qualsiasi della settimana, 1-2 terroristi parcheggiano una bomba carica di esplosivo o nascondono esplosivo in auto parcheggiate fuori dalla chiesa che esploda per uccidere i fedeli od i passanti o produrre danni all'edificio;

*Input 9:* Durante la messa di un qualsiasi giorno della settimana e momento del giorno, 1-3 terroristi arrivati a piedi o mediante autovetture, entrano in chiesa per uccidere i fedeli o il prete o aspettano fuori dalla Chiesa per uccidere i fedeli o le guardie, lanciando granate;

*Input 10:* Durante la messa della domenica mattina, 4-6 terroristi arrivati a piedi o mediante auto entrano in una o più chiese contemporaneamente per uccidere i fedeli e il prete, usando armi da fuoco e granate.

4.1. *Una validazione empirica del modello.*- Al momento della creazione del ITAW database, tutti gli attacchi terroristici di matrice cristiana condotti contro chiese nel mondo erano localizzati al di fuori del continente europeo. Il 22 luglio 2016, il primo recente attacco terroristico a motivazione religiosa è stato condotto nella chiesa *Saint-Étienne-du-Rouvray* in Francia da due assalitori armati di coltelli. Questo episodio rappresenta una importante fonte di validazione empirica dell'algoritmo sviluppato e presentato in questo lavoro. In particolare, in relazione alla natura del mezzo di offesa, la dinamica dell'evento è suscettibile di essere confrontata con l'*Input 1* identificato nel paragrafo precedente. Secondo fonti di informazioni pubbliche, un martedì mattina, alle 9.35am, due attentatori entrano camminando nella piccola chiesa del Sedicesimo secolo di Saint Etienne durante lo svolgimento della messa. La coerenza di questo scenario con il modello sviluppato in riferimento a numero di assalitori, strategia di approccio e giorno e momento della giornata prescelti emerge chiaramente rileggendo l'*Input 1*. Inoltre, secondo la ricostruzione dell'incidente di Rouen, gli attentatori hanno specificamente designato il prete all'altare quale vittima prescelta, e quindi accoltellato casualmente gli altri fedeli. Dunque, anche in riferimento allo scopo finale dell'attacco ed alla modalità di offesa, tale episodio conferma la finalità contenuta nell'*Input* teorico. Infine, anche le conseguenze quantitative dell'attacco condotto in Francia, corrispondente ad una vittima e quattro feriti è prossimo al numero medio di 1.3 morti e 3.1 feriti.

5. *Conclusioni.*- La società contemporanea è sempre più esposta a minacce che risultano direttamente o indirettamente dall'attività dell'essere umano sul pianeta. L'escalation del terrorismo internazionale in ambienti urbani richiede anche la progettazione antiterroristica di edifici ad uso civile, finanche degli spazi pubblici e della pianificazione urbana. La difficoltà di valutare la minaccia terroristica in modo quantitativo per le strutture della città è specialmente relazionata alla componente sociale dell'attentatore ed alla funzione anti-sociale dell'attacco. In questo lavoro, la componente umana che sottende l'attacco terroristico è stata codificata sviluppando una metodologia

più comunemente seguita per la valutazione del comportamento dinamico di strutture sottoposte ad *input* meccanici quali i terremoti. In questa visione, il comportamento del terrorista che risulta dal ragionamento umano su un sistema finito di opzioni disponibili in una discretizzazione temporale finita è ritenuto essere meno aleatorio e più prevedibile di un sisma, dacché la sua fenomenologia deriva dalla natura umana stessa, che è più conosciuta di altri fenomeni naturali esterni all'uomo stesso. La inferenza di ricorrenze statistiche di attacchi terroristici che condividono la stessa finalità ha consentito la modellazione del comportamento umano durante un attacco oltre la componente meccanica e quindi la produzione di un algoritmo di codifica che meccanizza la preparazione, la strategia pianificata ed il *timing* di attacco quale funzione della funzione sociale dell'edificio e della funzione anti sociale dell'arma. Tale approccio può essere generalizzato a una pleora di *target* differenti. Infatti, secondo questo approccio, la codifica delle azioni umane che sottendono un attacco terroristico implica che l'attentatore sia un individuo già radicalizzato ed alienato della sua natura umana, a prescindere dai possibili percorsi di radicalizzazione subiti, che sono differenti e risiedono sempre nella congiuntura di fattori sociali, economici, culturali e personali<sup>23</sup>. Come risultato di questo approccio, una identificazione tra l'*Input* meccanico ed il suo trasportatore è ipotizzata durante l'intero arco temporale che inizia dalle premesse dell'attacco e si conclude solo con la sua realizzazione nel punto di impatto. In questo *setting*, la libertà dell'attentatore di cambiare idea durante l'attacco è rimossa ed il libero arbitrio è considerato una caratteristica sospesa dalla sua natura umana. Sebbene il livello di meccanicismo introdotto possa sembrare incompatibile con il libero arbitrio che caratterizza la natura umana, la dinamica osservata in alcuni recenti eventi di cronaca suggerisce la consistenza di tale ipotesi<sup>24</sup>. Inoltre, questo approccio consente di superare alcune recenti interpretazioni che in qualche modo correlano il jihadismo di prima generazione ad una maggiore esposizione al danno per cose e persone, rispetto ad attacchi condotti da *lone wolves*<sup>25</sup>. Recenti studi dimostrano infatti che le tecniche di preparazione di un attentato seguite da attentatori radicalizzatosi autonomamente e religiosamente

<sup>23</sup> L. VIDINO, *Radicalization, Linkage, and Diversity – Current Trends in Terrorism in Europe*, in RAND Corp., 2011.

<sup>24</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=CfND24XvyYU>.

<sup>25</sup> L. VIDINO, *Il jihadismo autoctono in Italia: nascita, sviluppo e dinamiche di radicalizzazione (Native jihadism in Italy: emergence, development and radicalization dynamics)*, ISPI, 2014.

motivati prescindono dalla tipologia politica o religiosa di terrorismo<sup>26</sup>. In questo approccio, anche la differenza tra terrorismo urbano e criminalità organizzata è più sfumata a livello di *modus operandi* perché valutata oggettivamente nella serie di azioni che gli attentatori seguono una volta terminato il processo di radicalizzazione. Per esempio, le dinamiche rivelate nel sottogruppo di par. 3.1 richiamano chiaramente attentati di camorra<sup>27</sup>. Dietro esperti veli di propaganda, *modus operandi* criminali e tecniche di *warfare* urbano sono addestrate ed operativamente applicate per raggiungere lo scopo finale di impedire che gli esseri umani sperimentino sicurezza e libertà, ovvero felicità, nel godimento della vita quotidiana<sup>28</sup>. In questo senso, la diffusione a livello globale di internet ha contribuito alla creazione di una piattaforma unica cui attingere per svolgere ed impartire attività con funzione anti-sociale e ha potenzialmente promosso lo sviluppo di un *network* globale *online* non soltanto per fini di *recruiting* e radicalizzazione, ma anche di addestramento e preparazione dell'attentato. A tal riguardo, l'attentato terroristico condotto nella chiesa francese di cui a Par. 4.1 ne è una prima conferma, dacché è significativo annotare che i due terroristi, con precedenti penali, furono addestrati e radicalizzati attraverso il canale Telegram *Sabre de Lumiere*<sup>29</sup>.

#### ABSTRACT

*A Quantitative Assessment of the Mechanical Input for Terrorist Attacks to Soft Targets in Highly Urbanized Settings, based on the Behavioural Analysis of the Input Carrier*

European built heritage has been progressively exposed to the effects of dynamic loadings of different nature: not only natural phenomena such as earthquakes and floods, but also explosions and ballistic impact as a consequence of terrorist attacks. The progression of attacks targeting buildings for civilian use and public spaces and the observation of their consequences recall the need for an update of the normative tools contemporary society is equipped with, in order to protect cities and their

<sup>26</sup> M. R. TORRES-SORIANO, *How Do Terrorists Choose Their Targets for an Attack? The View from inside an Independent Cell*, in *Terrorism and Political Violence*, 2019, 1–15.

<sup>27</sup> *Tony Blair Institute for Global Change: How Islamist Extremists Target Civilians*, 2018.

<sup>28</sup> “CTED analytical brief: responding to terrorist threat against soft targets”, 2019, 7.

<sup>29</sup> T. LI PIANI, *Local Trends and Global Dynamics of Religious Terrorism in Africa*, *NATO Defence College Foundation Paper*, 2019, 10.

elements. However, the need for an anti-terroristic design of infrastructures, buildings and public spaces is challenged by an incomplete knowledge on the quantitative assessment of the risk, with particular reference to the human component which subtends explosions or ballistic impacts as a consequence of a human attack. In this paper, only some results of a recent pilot project aimed at fully encoding the terrorist threat for soft targets, including the behaviour of the terrorists before and during the execution of the attack, are presented. These are based on the interpretation of statistical trends emerging from the analysis of a database created and implemented to collect significant information over terrorist attacks made in Christian Churches in the world between 2001 and 2015. Data elaboration allowed the quantitative assessment of ten scenarios of possible attacks targeting places of worship in Italy.



## CYBER E TERRORISMO

GIUSEPPE CUSIMANO

Nella realtà in cui viviamo il supporto tecnico al terrorismo e alla criminalità è sicuramente di fondamentale utilizzo da parte delle organizzazioni terroristiche/criminali.

Il cyber-spazio è quindi divenuto l'ambiente ideale per tutte quelle organizzazioni che perseguono fini di lucro, logistici o di comando che necessariamente hanno coinvolgimenti transnazionali e chiaramente non legali. In questo contesto, di per sé complesso, si innesta il cyberterrorismo, che si identifica come una categoria della minaccia cibernetica e come uno dei nuovi volti del terrorismo.

Internet ovviamente è divenuto lo strumento principe di parecchi traffici occulti ma, non nella forma consueta da noi normalmente utilizzata, bensì in forma anonima tramite alcuni sistemi di comunicazione che consentono di non essere tracciati ovvero l'utilizzo del *dark-web* divenuto il nuovo campo di battaglia e di competizione geopolitica ed economica per il jihadismo, il quale, con la nascita dell'ISIS o DAESH, è entrato ormai nell'era del cosiddetto "Califfato virtuale".

Il cyberterrorismo, caratterizzandosi per alcuni aspetti insiti al proprio interno quali la globalità, la tecnica, la transnazionalità e l'anonimato, sotto cui si cela, richiede fonti di investimento da parte dei principali attori mondiali, considerando che Internet è ormai definibile come Infrastruttura Critica per eccellenza.

In effetti cosa dobbiamo considerare per cyber terrorismo?

Attualmente non vi è prova di attacchi cyber da parte di strutture terroristiche organizzate ma, effettivamente, molte attività di tipo criminale risultano poi strettamente legate ad attività di tipo terroristico "*classico*".

Oggi si possono considerare due orientamenti: uno che indica la rete come strumento di supporto al terrorismo cibernetico (*tool oriented*) e una seconda che invece considera la rete una vera e propria arma utilizzata per colpire direttamente interessi sia privati che

pubblici (*target oriented*). Secondo l'uso che si può fare della rete e delle sue risorse si possono considerare vere ambedue le definizioni potendo utilizzare la rete come strumento di raccolta di informazioni, di fondi o semplice strumento di comunicazione o pubblicitario, oppure utilizzarla direttamente come arma andando a colpire le strutture critiche regionali o statali così da impedire la normale convivenza societaria.

Sono state individuate diverse tecniche di supporto alla jihad nel dark web: l'attivismo dei jihadisti che forniscono sia supporto tecnologico a fini propagandistici (banner pubblicitari per Amaq, oppure sviluppano dei tools per l'uso di *tails*), sia supporto logistico alla jihad (campagne di mobilitazione per l'equipaggiamento; rilascio di video dalle zone di guerra; dark market e vendor privati per rendere possibile a "lupi solitari" l'acquisto di armi attraverso il pagamento in bitcoin), sia, infine, attraverso piattaforme di crowdfunding per il finanziamento dei mujaheddin, indirizzi di wallet in bitcoin a cui fare donazioni.

Il finanziamento alla jihad viene propagandato attraverso le piattaforme social: twitter, facebook, con post in tutte le lingue, per cui il messaggio jihadista viene diffuso all'intera comunità globale.

Ma come funziona un Gruppo Criminale Organizzato (GCO)?

Solitamente cercano di effettuare hacking di individui, PMI e grandi organizzazioni. Un reato relativamente a basso costo e a basso rischio per i gruppi criminali specialmente nel caso in cui si operi da parti del mondo in cui tale attività non è perseguita attivamente dalle autorità. Molti di questi GCO condividono tecniche e servizi simili e comunicano tra loro su forum criminali chiusi accuratamente controllati sul *dark web* dove possono collaborare e pubblicizzare nuovi servizi, strumenti e tecniche. La minaccia del crimine informatico abbraccia diversi contesti e copre una vasta gamma di attività criminali online, dalle truffe, agli attacchi sofisticati contro le istituzioni finanziarie e altre grandi organizzazioni.

Un GCO è di solito configurato secondo ruoli e la maggior parte delle persone all'interno del gruppo avrà abilità uniche e preziose all'interno della stessa oppure condividerà le risorse umane insieme ad altri gruppi in maniera organica (quasi una organizzazione industriale).

In genere, questi ruoli comprendono: team leader; programmatori informatici; amministratori di rete; specialista di intrusioni; il *miner* di dati (colui specializzato nella ricerca dei dati di interesse, economici,

personali, industriali, etc.); specialista del riciclo (il personaggio addetto a monetizzare i dati sottratti, sia rivendendoli che impiegandoli direttamente).

Chiaramente, oltre ai ruoli tecnici, il ruolo di maggiore responsabilità appartiene allo specialista in riciclo.

I criminali hanno una varietà di modi per “monetizzare” i dati che rubano, ma generalmente, un GCO lo farà da solo o venderà i dati rubati ad altri criminali da sfruttare in quella che è nota come “frode secondaria”.

I gruppi maggiormente organizzati e tecnicamente avanzati gestiranno i servizi descritti direttamente come parte del proprio modello di business. Per gruppi più piccoli o individui criminali, questi servizi possono essere noleggiati sul “mercato online” dei criminali informatici. Alcuni degli altri servizi tipici che vengono regolarmente utilizzati dai criminali informatici includono: servizi Counter Anti-Virus (CAV) e Cryptor, che permettono il mascheramento contro i maggiori anti-virus in commercio; Bullet Proof Hosting Services, noleggia server per ospitare attività criminali online; Drop Services, che aiuta qualsiasi azienda criminale a convertire i guadagni illeciti in denaro.

Oltre ai metodi sopra esposti, gruppi criminali come la Jihad, si avvalgono anche di altri metodi di comunicazione dell'era globalizzata come le chat su Playstation o XBOX, con cui si tengono in contatto frequentemente. In fine, vista la disponibilità di ingegneri, matematici, informatici di provenienza asiatica, disponibili al miglior offerente, non si può più escludere la possibilità che questi gruppi entrino in possesso di *malware* avanzati (TRITON o GREYENERGY) che possano effettivamente danneggiare servizi di prima necessità sia localmente che a livello nazionale come effettivamente sta avvenendo su alcune reti elettriche nel mondo.

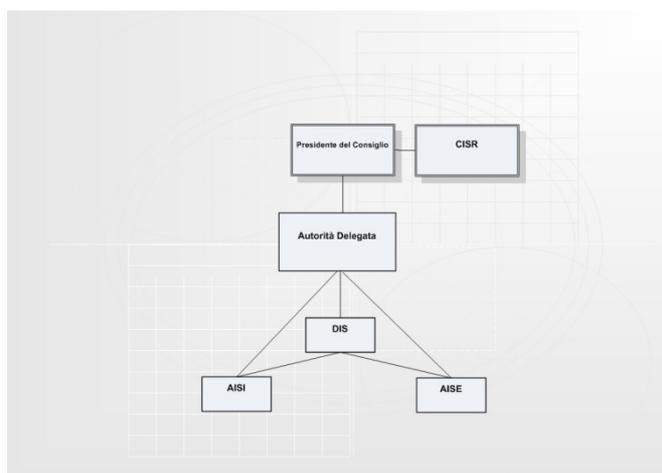
Di contro, in Europa e di conseguenza, in Italia, sono stati fatti dei passi giuridici per contrastare sia il fenomeno criminale che terroristico con l'introduzione del Regolamento Generale Protezione Dati Personali (GDPR). Con il Decreto Legislativo 18 maggio 2018, n.65, l'Italia ha recepito recepandola nell'ordinamento nazionale, la Direttiva (UE) 2016/1148, cd. Direttiva NIS, intesa a definire le misure necessarie a conseguire un elevato livello di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Il decreto si applica agli Operatori di Servizi Essenziali (OSE) e ai Fornitori di Servizi Digitali (FSD).

Gli Operatori di Servizi Essenziali sono i soggetti, pubblici o privati, che forniscono servizi essenziali per la società e l'economia nei

settori sanitario, dell'energia, dei trasporti, bancario, delle infrastrutture dei mercati finanziari, della fornitura e distribuzione di acqua potabile e delle infrastrutture digitali.

I Fornitori di Servizi Digitali sono le persone giuridiche che forniscono servizi di e-commerce, cloud-computing o motori di ricerca, con stabilimento principale, sede sociale o rappresentante designato, sul territorio nazionale. Gli obblighi previsti per questi attori non si applicano alle imprese che la normativa europea definisce "piccole" e "micro", quelle cioè che hanno meno di 50 dipendenti e un fatturato o bilancio annuo non superiore a 10 milioni di Euro.

Sia gli Operatori di Servizi Essenziali che Fornitori di Servizi Digitali, sono chiaramente indirizzati ad adottare misure tecniche e organizzative proporzionalmente adeguate alla gestione dei rischi e a prevenire, minimizzare l'impatto degli incidenti a carico della sicurezza delle reti e dei sistemi informativi, al fine di assicurare la continuità del servizio; hanno l'obbligo di notificare, senza ritardo, gli incidenti che hanno un impatto rilevante, rispettivamente sulla continuità e sulla fornitura del servizio, al Computer Security Incident Response Team (CSIRT) italiano, informandone anche l'Autorità competente NIS di riferimento.



*Organizzazione della Sicurezza della Repubblica*

Quest'anno si è quindi giunti alla definitiva promulgazione della legge che introduce il perimetro di sicurezza nazionale cibernetica – approvata in via definitiva alla Camera il 13 novembre 2019.

La legge, composta da sei articoli, introduce alcuni aspetti di interesse determinando i ruoli e le responsabilità degli attori del perimetro, le attività di certificazione del CVCN e gli aspetti di sicurezza delle nuove tecnologie inerenti al 5G inserendo una GOLDEN POWER sulle iniziative di interesse nazionale.

Il perimetro di sicurezza cibernetica nazionale sarà composto da diversi attori, pubblici e privati. Essi vengono individuati sulla base di due specifici criteri: il soggetto, avente una sede nel territorio nazionale, esercita una funzione essenziale dello Stato, ovvero assicura un servizio essenziale per il mantenimento di attività civili, sociali o economiche fondamentali per gli interessi dello Stato; l'esercizio di tale funzione o la prestazione di tale servizio dipende da reti, sistemi informativi e servizi informatici, al cui malfunzionamento, interruzione, anche parziali, ovvero utilizzo improprio, possa derivare un pregiudizio per la sicurezza nazionale.

L'individuazione dei soggetti avviene tramite un criterio di gradualità che tenga conto dell'entità del pregiudizio per la sicurezza nazionale, in relazione alle specificità dei diversi settori di attività che "può derivare dal malfunzionamento, dall'interruzione, anche parziali, ovvero dall'utilizzo improprio delle reti, dei sistemi informativi e dei servizi informatici predetti".

Viene confermato un ruolo di primo ordine del Centro di Valutazione e Certificazione Nazionale (CVCN) nell'assicurazione delle garanzie di sicurezza e dell'assenza di vulnerabilità di prodotti, hardware e software, destinati a essere impiegati sulle reti, sui sistemi informativi e servizi informatici degli attori del perimetro di sicurezza cibernetica. In tal senso, viene rafforzata l'attenzione nelle fasi di procurement ICT prevedendo anche l'integrazione nei bandi di gara e nelle procedure concorsuali di clausole in grado di sospendere o risolvere l'affidamento del contratto a uno specifico soggetto a seguito dei test del CVCN. Nello svolgimento delle attività di verifica di sicurezza, il CVCN si avvale del supporto dei laboratori accreditati.

In definitiva un complesso di ordinamenti legali è stato costruito per fronteggiare questo tipo di situazione ma di contempo non sono state implementate le necessarie misure tecniche per fronteggiare questa minaccia tanto è vero che questo anno gli attacchi verso strutture statali sono aumentati del 36 %, diverse strutture sanitarie sono state colpite rivelandosi uno dei maggiori talloni di Achille attualmente in osservazione e un gravissimo attacco è avvenuto lo

scorso 8 maggio nei confronti di caselle Pec degli avvocati. L'attacco hacker avrebbe coinvolto potenzialmente tutto il territorio italiano.

Quanto sopra per dimostrare che sebbene sia esistente una legislazione inerente il problema, ancora non esiste una cultura della sicurezza da parte sia degli utenti che degli attori, ovvero non è stato creato un percorso di consapevolezza verso gli utenti che spesso e volentieri continuano a commettere gli stessi comuni errori (password semplici, apertura di file sconosciuti, email di phishing etc. etc.) e, contestualmente, tecnici ed esperti interni rimangono inascoltati sia per problemi di budget che di procedure.

Si auspica, in definitiva, che venga avviata una più stretta collaborazione tra servizi tecnici, amministrativi e decisionali per creare una sinergia complessiva, base ineludibile per combattere queste minacce.

ABSTRACT

*Cyber and Terrorism*

The main purpose of this paper is to define the law institution and the organization of cyber-crime or cyber-terrorism and the real link with the working world and the relative professional difficulties faced.

## IL FUTURO DEL TERRORISMO DI MATRICE JIHADISTA. EVOLUZIONE DELLA MINACCIA, STRUMENTI DI CONTRASTO E STRATEGIE DI PREVENZIONE

ANDREA MANCIULLI

Quando nel 2004 nel suo programma che si intitolava “Per un nuovo ordine internazionale” Osama Bin Laden descriveva le quattro scansioni epocali che avrebbero condotto, attraverso la vittoria, alla creazione del Califfato islamico, definiva una visione e un progetto molto differenti, nei tempi e nei modi, da quello che invece ha tentato di realizzare Daesh, dal 2013 in poi. Daesh ha invece tentato subito la creazione di uno Stato Islamico e si è autoproclamato Califfato, senza aspettare i tempi lunghi immaginati dai capi di Al Qaeda.

Osama Bin Laden aveva comunque definito una dottrina strategica che in quelle poche righe, rinvenute postume dopo la sua morte nel suo ultimo rifugio, componevano un programma molto succinto ma dalle idee molto chiare. Vi si diceva che alla fine il terrorismo jihādista avrebbe potuto mettere in crisi l’occidente, soltanto facendo proliferare i fronti di attacco all’occidente stesso. Al di là della puntualità dell’eliminazione di al-Baghdadi, che è una novità recente ovviamente positiva così come lo sono state l’eliminazione di tutti i leader del terrorismo di matrice jihādista in questi anni, vorrei che invece, partendo da quell’idea della proliferazione dei fronti contro il nemico, facessimo tutti uno sforzo intellettuale concentrandosi non sul singolo fatto, per quanto importante, ma sul divenire più complessivo e generale delle cose. E per questo, per capire il divenire dei processi e degli eventi, pensassimo un momento alla cartina del mondo.

Se invece di guardare il fatto, la morte del leader, guardiamo il mondo, ci rendiamo conto che in questi anni Daesh è stato sconfitto nel modo in cui è stato sconfitto a livello territoriale, nella sua dimensione statale insediata tra Siria e Iraq, ma purtroppo la fenomenologia e il numero di fronti del terrorismo sono cresciuti. Il fatto ci consegna un ultimo evento di una serie che hanno visto morire

molti capi dell'organizzazione, ma nel divenire del fenomeno vediamo che la minaccia del terrorismo jihadista, di cui Daesh e Al Qaeda incarnano con visioni diverse le due principali fonti di ispirazione globale, non è diminuita.

Se oggi guardiamo alle Filippine, alla Malesia, agli uiguri dello Xinjiang, all'Afghanistan, che abbiamo preso con troppa leggerezza non misurando alcune delle connotazioni nuove, si capisce che quella minaccia non è finita, ma ha occupato altri spazi. Come non si è esaurita quella minaccia, non è finito nemmeno il fenomeno della mobilitazione dei *foreign fighters* verso i conflitti in corso e i fronti di lotta. Basta vedere il movimento che si è indirizzato, oggi, di nuovo verso l'Afghanistan, da Paesi come le ex repubbliche sovietiche e asiatiche, che sono state un grosso fornitore di *foreign fighters* per Daesh, ma anche all'Africa, ai Balcani, un nuovo punto di frattura all'interno del continente europeo.

Se uno guarda a tutto questo ci si rende conto che quella strategia di cui ho parlato in principio, la proliferazione dei fronti di attacco, che è un po' come la strategia del Picador con il toro, che punta a farlo sanguinare in molte parti perché si indebolisca.

Nello specifico questa strategia, rivolta contro i Paesi occidentali, può comunque mettere in difficoltà anche un'organizzazione ampia come la NATO, che si trova esposta in molti punti. Basti pensare a tutto il fianco sud e al vasto arco di crisi e instabilità che oggi minano i confini meridionali dell'Alleanza e dove il terrorismo jihadista è una delle possibili minacce alla sicurezza.

Per evitare questa esposizione e questi rischi, noi, come italiani, europei e membri della NATO, dobbiamo fare uno sforzo di analisi e di riflessione strategica, cercando di stabilire alcuni obiettivi ancora più avanzati per fare anche nuovi passi in avanti nella lotta e nel contrasto di questa minaccia, in tutta la sua complessità, perché la progressione del terrorismo non è per niente arrestata, geograficamente i fronti sono di più e non di meno, e le tensioni si rivelano sempre più importanti ai nostri confini con ripercussioni poi anche all'interno dei nostri Paesi.

All'interno di questo spaccato, anche il qaedismo sembra essere in forte ripresa. È evidente che il confronto ideologico e la competizione con Daesh, cioè il confronto fra la creazione immediata di uno Stato Islamico voluta da Al Baghdadi, e l'azione più "carsica", dove la dimensione clandestina della lotta armata ancora perseguita da Zawahiri, ha visto, negli ultimi mesi, avvantaggiarsi il secondo.

Il qaedismo continua ad aver una sua forza culturale che essendo stato un bersaglio meno evidente nel corso degli ultimi anni, ha proliferato soprattutto in aree periferiche e marginali del mondo islamico, e ha saputo interpretare questo allargamento dei fronti in maniera più forte. Oggi rischiamo che questa fase di nuova contrapposizione in Medio Oriente tra potenze sciite e sunnite e all'interno dello stesso campo sunnita, possa nuovamente avvantaggiare un eventuale rafforzamento del jihadismo e di Al Qaeda.

Guardando la storia del Medio Oriente e del jihādismo ci si rende conto che le tensioni geopolitiche, politiche, religiose, in quella regione, sono state sempre il miglior lievito per il jihādismo. Esso infatti ha sempre saputo approfittare delle contraddizioni e dei contrasti tra i vari attori del Medio Oriente e proverà a farlo anche in futuro. La ripresa di Al Qaeda è un segnale da cogliere e che spinge a temere in questa direzione.

Se si guarda a quello che sta accadendo, è indispensabile non rimanere ad aspettare: non possiamo aspettare che accada per preoccuparcene. Bisogna occuparcene, mettendo in campo uno strumento serio di prevenzione, sul piano politico e diplomatico, prima che il problema esploda nuovamente e ci investa.

Ma come è necessario agire a livello internazionale nel comprendere i mutamenti in corso, nella galassia jihadista e nel contesto geopolitico in cui si manifesta con più violenza, è indubbiamente necessario agire per prevenire il manifestarsi di fenomeni collegati al jihadismo anche nelle nostre comunità. Non solo intervenendo dopo il manifestarsi del problema e della minaccia, per contrastarlo o reprimerlo, ma anche cercare di prevenirlo. Questo tema, la prevenzione, è diventato ancora più di attualità, nel corso degli ultimi anni, non solo per effetto della moda mediatica emersa intorno al fenomeno Daesh, ma anche per il moltiplicarsi di casi di simpatizzanti e auto-radicalizzati che, senza recarsi in alcun fronte di guerra o anche senza la diretta frequentazione di arruolatori in carne ed ossa, si sono convertiti al jihadismo o sono diventati sostenitori del "Califfato virtuale" davanti allo schermo del proprio computer o attraverso i social network con il proprio cellulare, in alcuni casi passando anche all'azione.

Si tratta di una minaccia molto complessa e molto pericolosa, come da anni andiamo dicendo, contro cui abbiamo sviluppato una proposta di legge, redatta insieme a Stefano Dambruoso, che cercava di introdurre anche nel nostro Paese un sistema organico di intervento, trasversale e su più materie e ambiti, per promuovere la prevenzione

della radicalizzazione jihadista ed individuarne le prime manifestazioni.

Lavorando sul decreto legge antiterrorismo del 2015, ci rendemmo conto che mancava uno spaccato importante, proprio legato alle politiche di de-radicalizzazione e di prevenzione.

Quando abbiamo lavorato su quel decreto, poche settimane dopo gli attacchi contro Charlie Hebdo, avevamo chiaro il fatto che a differenza del qaedismo originario e delle prime ondate di *foreign fighters*, dove la maggior parte dei volontari avevano una trentina di anni, avevano vissuto in contesti radicalizzanti, avevano una cultura islamica abbastanza accentuata ed erano facilmente tracciabili e quindi era più facile trovarli, l'età dei *foreign fighters* appassionati alla causa di Daesh era scesa tra i 15 e 25 anni, ma era cambiata anche la natura della loro preparazione dottrinale e religiosa, spesso molto limitata, e che nelle loro scelte erano stati influenzati dalla "moda mediatica" che Daesh ha saputo creare e che per certi versi influenzerà anche Al Qaida nel futuro.

Di fronte a questo cambiamento nelle caratteristiche dei volontari del jihad e dei nuovi terroristi, oltre a introdurre nuove pene e nuove fattispecie di reato collegate al fenomeno emerso, nel nuovo decreto fu previsto il reato di auto-radicalizzazione.

Ma di fronte a casi ancora diversi, quando la manifestazione della radicalizzazione è ancora più precedente e magari si presenta in età adolescenziale, dentro un contesto scolastico, come il caso di Meriem Rehaily, cosa si può fare? Come si può intervenire? Bastano i nuovi reati e gli strumenti di contrasto e di repressione di tipo legale e penale previsti dal nostro ordinamento? Quando un soggetto immagina o pensa qualcosa che è un reato, ma nella fase in cui ci sta pensando e che spesso è separata dall'atto, cosa è possibile fare? Ecco perché furono pensati strumenti, norme, percorsi di intervento contro la radicalizzazione, nella sua dimensione precedente la trasformazione in atto o in azione. La prevenzione è necessaria proprio per impedire che quella che può apparire come il manifestarsi di una simpatia, di una suggestione, possa poi tramutarsi in qualcosa di più profondo e magari portare a compiere un atto, entrare in azione. La minaccia del terrorismo jihadista oggi si manifesta, soprattutto in Occidente, moltissimo attraverso episodi e atti, spesso emulativi, ispirati da lontano, dal web, di singoli individui che da un momento all'altro, spesso in uno spazio molto breve di tempo, decidono di colpire, magari dopo essere stati per mesi o settimane a subire un processo di

indottrinamento fai-da-te e senza però aver commesso alcun reato. Ma questo problema, della radicalizzazione violenta di matrice jihadista, riguarda non solo processi di indottrinamento e di coinvolgimento legati al web, ma possono interessare anche molti luoghi o molte realtà sociali, dove possono verificarsi tutte le condizioni perché si verifichino, penso alle carceri, o dove si manifestino, penso alle scuole.

Noi non possiamo aspettare che qualcuno decida di passare all'azione, aspettare che uccida persone inermi, per accorgerci che la radicalizzazione va presa in tempo e che questo problema va combattuto come si deve. Come va combattuto? Unendo la repressione alla prevenzione. Non si tratta di scegliere tra approcci politicamente diversi, non c'è un problema di matrice identitaria o ideologica dietro a questo tipo di scelta. Si tratta di un approccio necessario, che può esser più efficace dell'idea che questo tipo di fenomeni e di minacce si riducano, per esempio, investendo sulla loro repressione.

Per questo sarebbe importante rilanciare il confronto tra le forze politiche e le istituzioni del nostro Paese, per riattivare il percorso legislativo che porti all'introduzione di norme nuove su questa materia. Si tratta di una priorità, che investe la nostra sicurezza nazionale ma non solo, di fronte alla quale, probabilmente, sarebbe utile svestire le casacche di parte e assumere come unica stella polare l'interesse nazionale.

#### ABSTRACT

##### *The Future of Global Jihad.*

##### *Main Trends, Counter Terrorism Tools and Prevention Strategies*

Following the analysis of "The New World Orders", speech given by Osama Bin Laden in 2004, this paper will focus in particular on the role played by al-Qaeda in the spread of radicalism, from Western Countries to Asia. The paper tries to understand how the International Community should face the risk of a return of al-Qaeda threat and define the possible kind of legislative tools to prevent the radicalization process.



# RASSEGNE

## ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NAZIONI UNITE

*Consiglio di sicurezza*  
(aprile-settembre 2019)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel periodo in esame il Consiglio di sicurezza ha continuato la sua attività di rinnovo delle operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione, delle autorizzazioni alle forze multinazionali, delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui e di meccanismi istituiti sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite o al di fuori di esso. Inoltre ha rilanciato l'impegno volto alla protezione dei civili nei conflitti armati, alla prevenzione delle violenze sessuali sulle donne nei contesti di conflitto armato e al contrasto dei legami che vengono a stabilirsi tra criminalità organizzata e gruppi terroristici, circostanza che mette in serio rischio la pace e la sicurezza internazionali.

2. *Il rinnovo dei mandati delle peacekeeping operations, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.* – Il Consiglio di sicurezza, nel periodo in esame, ha adottato alcune misure per consentire il prosieguo di azioni già intraprese nel quadro di operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi. Le risoluzioni ricomprese in questo ambito, tutte adottate all'unanimità, sono: (a) la 2465 del 12 aprile, con la quale ha rinnovato il mandato della *Forza di sicurezza interinale delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 15 ottobre 2019 e ha deciso che a partire da tale data il massimale autorizzato per le truppe diminuirà di 557 unità; e la 2469 del 14 maggio, con cui ha ulteriormente esteso il mandato dell'operazione di un ulteriore mese, ossia fino al 15 novembre 2019, ma questa volta agendo ai sensi del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite. Inoltre, sulla scorta di quanto stabilito dalla precedente risoluzione, i Quindici hanno ridotto il massimale delle truppe a 3.550 unità e, a partire dal 15 ottobre 2019, il massimale delle truppe autorizzato di ulteriori 585 componenti. Infine, hanno deciso di aumentare il massimale di polizia a 640 membri, tra cui 148 agenti di polizia e tre unità di polizia formate; (b) la 2468 del 30 aprile, con cui ha esteso il mandato della *Missione delle Nazioni Unite per il referendum nel Sahara Occidentale* (MINURSO) fino al 31 ottobre 2019<sup>1</sup>; (c) la 2470 del 21 maggio, che ha rinnovato il

---

<sup>1</sup> Nella votazione per l'adozione della risoluzione si sono registrate le astensioni di Russia e Sudafrica. In particolare, secondo quest'ultima, «there remain several elements of concern to our delegation», tra cui, innanzitutto, quello per cui il testo proposto non è equilibrato e non restituisce

mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite per l'Iraq* (UNAMI) fino al 31 maggio 2020 e con cui il Consiglio ha espresso l'intenzione di rivedere il mandato dell'operazione entro il 31 maggio 2020, o prima se richiesto dal Governo iracheno; (d) la 2476 del 25 giugno, con cui il Consiglio ha chiesto al Segretario generale di istituire, al posto della *Missione delle Nazioni Unite per il sostegno alla giustizia a Haiti* (MINUJUSTH) – che ultima il suo mandato il 15 ottobre 2019 come stabilito dalla risoluzione 2466 (2019) – l'*Ufficio integrato delle Nazioni Unite a Haiti* (BINUH) dal 16 ottobre 2019 e per un periodo iniziale di 12 mesi, guidato da un Rappresentante speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite da nominare il prima possibile<sup>2</sup>. Il BINUH svolgerà compiti di due tipi: i) consulenza fornita al Governo di Haiti nel promuovere e rafforzare la stabilità politica e la *good governance*, compreso lo Stato di diritto, preservando e promuovendo un ambiente pacifico e stabile, anche attraverso il sostegno al dialogo nazionale inter-haitiano inclusivo e alla protezione e promozione dei diritti umani; ii) assistenza al Governo di Haiti nella pianificazione ed organizzazione di elezioni libere, eque e trasparenti, nel rafforzamento delle capacità della polizia nazionale haitiana, nello sviluppo di un approccio inclusivo con tutti i settori della società per ridurre la violenza comunitaria e in particolare quella delle gang criminali, nella lotta alla violazione dei diritti umani e il rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani e, infine, il potenziamento e il miglioramento dei settori strategici della giustizia e dell'amministrazione penitenziaria; (e) la 2477 del 26 giugno, che ha prorogato il mandato della *Forza di disimpegno degli osservatori delle Nazioni Unite* (UNDOF) fino al 31 dicembre 2019; (f) la 2481 del 15 luglio, riguardante la drammatica situazione in Yemen, che ha esteso fino al 15 gennaio 2020 il mandato della *Missione delle Nazioni Unite a sostegno dell'Accordo di Hodeidah* (UNMHA) per supportare l'attuazione dell'Accordo di Stoccolma sulla città di Hodeidah e sui porti di Hodeidah, Salif e Ras Issa<sup>3</sup>; (g) la 2483 del 25 luglio, con cui i Quindici hanno esteso il mandato della *Forza di Peacekeeping delle*

---

fedelmente gli sforzi intrapresi dalle due parti, il Marocco e la Repubblica Araba Democratica Sahrawi, entrambi Stati membri dell'Unione africana, fornendo a MINURSO un mandato che favorisce una parte rispetto all'altra, il che non agevola un processo politico neutrale. In secondo luogo, secondo la delegazione sudafricana, l'uso di termini come "realistic" e "realism", nonché riferimenti aggiuntivi a "compromise", sono preoccupanti poiché mettono surrettiziamente in dubbio il principio di autodeterminazione del popolo del Sahara Occidentale, che è ben stabilito da numerose risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza.

<sup>2</sup> Da segnalare le astensioni di Cina e Repubblica Dominicana. Il rappresentante cinese Wu Haitao ha motivato l'astensione del suo Paese con un laconico «the final text failed to fully reflect our legitimate concerns», senza ulteriori approfondimenti. Più articolata la posizione dominicana, anche per via delle preoccupazioni dovute alla condivisione della medesima isola. Ad esempio, il delegato dominicano Singer Weisinger il BINUH dovrebbe essere più ambizioso di MINUJUSTH, anche a livello di dotazione finanziaria, mentre la proposta del Segretario generale non sembra essere all'altezza. I timori sono anche sul lato dei cambiamenti climatici e delle catastrofi naturali, che interessano indistintamente Haiti e la Repubblica Dominicana, ma nonostante questo «[t]here is no debating the fact that Haitian ecological conditions are truly precarious and represent a cause of displacement and suffering and a threat to stability and peace in the country». In chiusura, l'intervento del delegato dominicano non ha lasciato spazio a fraintendimenti, in quanto egli ha affermato che non può che essere scoraggiato nel constatare che l'opportunità di contribuire attivamente al miglioramento del futuro di Haiti e di mostrare l'autentico impegno del Consiglio nei confronti di una delle comunità che sta soffrendo di più nel continente americano è stata ridotta a una missione con risorse e funzioni limitate.

<sup>3</sup> UN Doc. S/2018/1134.

*Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 gennaio 2020; (h) la 2485 del 29 agosto, che ha prorogato il mandato della *Forza di Interposizione in Libano delle Nazioni Unite* (UNIFIL) fino al 31 agosto 2020; (i) la 2486 del 12 settembre, che ha rinnovato il mandato della *Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia* (UNSMIL) fino al 15 settembre 2020<sup>4</sup>; (l) la 2487 del 12 settembre, che ha esteso il mandato della *Missione di verifica delle Nazioni Unite in Colombia* fino al 25 settembre 2020; (m) la 2489 del 17 settembre, che ha prorogato al 17 settembre 2020 il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Afghanistan* (UNAMA); (n) la 2490 del 20 settembre, che ha prolungato il mandato dell'*Investigative Team* per l'Iraq e del suo *Special Adviser* fino al 21 settembre 2020<sup>5</sup>, che potrà essere ulteriormente esteso su richiesta del Governo iracheno.

3. *Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui.* – Nel periodo considerato, il Consiglio di sicurezza ha provveduto a rinnovare i mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui. Le risoluzioni di riferimento, adottate tutte all'unanimità, sono: (a) la 2464 del 10 aprile, con cui ha esteso fino al 24 aprile 2020 il mandato del Panel di Esperti per la Repubblica Popolare Democratica di Corea con compiti di assistenza del Comitato delle sanzioni nel compiere investigazioni e nel fornire raccomandazioni per quanto concerne lo sviluppo del programma di proliferazione nucleare di Pyongyang; (b) la 2466 del 12 aprile, con cui ha prorogato il mandato della *Missione delle Nazioni Unite per il sostegno alla giustizia a Haiti* (MINUJUSTH) per un periodo finale di sei mesi, ossia fino al 15 ottobre 2019, autorizzandola contestualmente ad utilizzare tutti i mezzi necessari svolgere il proprio mandato per supportare e sviluppare le forze di polizia del Paese caraibico<sup>6</sup>; (c) la 2471 del 30 maggio, che ha prorogato fino al 31 maggio 2020 le misure sanzionatorie quali il divieto di viaggi<sup>7</sup> e il congelamento dei beni<sup>8</sup> stabilite con risoluzione 2206 (2015) per quanto riguarda la

<sup>4</sup> La risoluzione ha deciso anche che UNSMIL dovrà assolvere i seguenti compiti: sostegno alle istituzioni chiave della Libia; supporto, dietro richiesta delle autorità libiche, alla fornitura dei servizi essenziali e dell'assistenza umanitaria; monitoraggio del rispetto dei diritti umani; sostegno all'azione di contrasto della proliferazione incontrollata di armi e materiale; coordinamento dell'assistenza internazionale e fornitura di consulenza e assistenza al Governo di Accordo Nazionale nel suo sforzo di stabilizzazione delle aree in cui il conflitto è terminato, tra cui quelle zone liberate dai terroristi di Daesh.

<sup>5</sup> Il meccanismo in parola è stato creato con la risoluzione 2379 (2017) con lo scopo di sostenere gli sforzi del Governo iracheno nella raccolta, protezione e archiviazione delle prove degli eventuali crimini di guerra, crimini contro l'umanità e genocidio commessi dal gruppo terroristico ISIL (Daesh) in Iraq, per garantirne il più ampio utilizzo possibile dinanzi ai tribunali nazionali.

<sup>6</sup> La risoluzione è stata approvata con le astensioni di Russia e Repubblica Dominicana.

<sup>7</sup> Nello specifico, si stabilisce: «all Member States shall take the necessary measures to prevent the entry into or transit through their territories of any individuals who may be designated by the Committee, provided that nothing in this paragraph shall oblige a State to refuse its own nationals entry into its territory».

<sup>8</sup> Nel dettaglio si decide: «all Member States shall freeze without delay all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by any individuals or entities that may be designated by the Committee, or by any individuals or entities acting on their behalf or at their direction, or by entities owned or controlled by them, and decides further that all Member States shall for this initial period ensure that neither these nor any other

situazione nel Sudan del Sud, in quanto «continues to constitute a threat to international peace and security in the region»<sup>9</sup>. Inoltre la risoluzione ha prorogato fino alla stessa data l'embargo sulle armi varato dalla risoluzione 2428 (2018)<sup>10</sup> e ha esteso fino al 30 giugno 2020 il mandato del Panel di esperti istituito con risoluzione 2206 (2015) che deve presentare ai Quindici, dopo discussione con il Comitato delle sanzioni, una relazione intermedia entro il 1° dicembre 2019 e una finale entro il 1° maggio 2020; (d) la 2472 del 31 maggio, che ha rinnovato l'autorizzazione agli Stati membri dell'Unione africana di mantenere il dispiegamento della *Missione di peacekeeping dell'Unione africana in Somalia* (AMISOM) fino al 31 maggio 2020<sup>11</sup>; (e) la 2479 del 27 giugno, con cui i Quindici hanno esteso il mandato dell'*Operazione ibrida Nazioni Unite/Unione africana in Darfur* (UNAMID) fino al 31 ottobre 2019; (f) la 2473 del 10 giugno, con cui il Consiglio ha rinnovato per ulteriori 12 mesi le autorizzazioni previste da una serie di risoluzioni precedenti<sup>12</sup> a partire dall'ispezione nelle acque internazionali al largo delle coste libiche delle navi da o verso la Libia di cui si hanno ragionevoli motivi credere che trasportino armi o materiale connesso sottoposto a embargo, misura la cui attuazione è in capo agli Stati membri, che agiscono a livello nazionale o nel quadro delle organizzazioni regionali, a seguito di opportune consultazioni con il Governo di Accordo Nazionale libico (par. 3) e che sono legittimati a utilizzare «all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections» (par. 4). Inoltre, quando e se rinvenuto il materiale sottoposto a misura sanzionatoria, gli Stati sono autorizzati a sequestrarlo e smaltirlo, ad esempio distruggendolo, rendendolo inoperabile, depositandolo o trasferendolo in uno Stato diverso dagli Stati di origine o di destinazione per lo smaltimento; (g) la 2478 del 26 giugno, con cui il Consiglio ha prolungato fino al 1° agosto 2020 il mandato del Gruppo di esperti sulla Repubblica Democratica del Congo istituito con risoluzione 1533 (2004) e fino al 1° luglio 2020

---

funds, financial assets or economic resources are made available, directly or indirectly for such persons' benefit, by their nationals or by persons within their territory».

<sup>9</sup> La votazione che ha portato all'approvazione della risoluzione è stata affatto semplice, visto che le astensioni sono state ben cinque, ossia Cina, Costa d'Avorio, Guinea Equatoriale, Russia e Sudafrica. Le critiche di queste delegazioni si sono incentrate principalmente sull'automatismo del regime sanzionatorio, in particolare dell'embargo sulle armi, che, nelle parole del delegato guineano, spesso rappresenta «detriment of Governments, and eventually lead to a situation in which the armed groups are better armed and equipped than the Government forces».

<sup>10</sup> La risoluzione del 2018, di cui la risoluzione in commento rinnova gli effetti, sul punto recita: «all Member States shall immediately take the necessary measures to prevent the direct or indirect supply, sale or transfer to the territory of South Sudan from or through their territories or by their nationals, or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment, paramilitary equipment, and spare parts for the aforementioned; and technical assistance, training, financial or other assistance, related to military activities or the provision, maintenance or use of any arms and related materiel, including the provision of armed mercenary personnel whether or not originating in their territories».

<sup>11</sup> Gli obiettivi strategici della missione sono: trasferire gradualmente le responsabilità in materia di sicurezza dall'AMISOM alle forze di sicurezza somale, le quali, entro il 2021, dovranno assumerne il comando completo; ridurre la minaccia rappresentata da Al Shabaab e da altri gruppi armati di opposizione al fine di creare una Somalia stabile, federale, sovrana e unita; aiutare le forze di sicurezza del Paese africano a garantire la sicurezza del processo politico a tutti i livelli, gli sforzi di stabilizzazione, la riconciliazione e la costruzione della pace e fornire un sostegno adeguato alla polizia e alle autorità somale con lo scopo di assicurare un ambiente sicuro in vista delle elezioni al fine di consegnare completamente le responsabilità nel settore della sicurezza alle istituzioni somale preposte.

<sup>12</sup> La prima fu la risoluzione 2292 adottata il 14 giugno 2016, a cui hanno fatto seguito la 2357 (2017) e la 2420 (2018).

le misure varate con la risoluzione 2293 (2016), ossia l'embargo totale sulle armi, i controlli sui viaggi aerei e i provvedimenti contro le persone indicate dal Comitato delle sanzioni<sup>13</sup>; (h) la 2480 del 28 giugno, che ha esteso il mandato della *Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali* (MINUSMA) fino al 30 giugno 2020, continuando ad autorizzarla «to use all necessary means to carry out its mandate» (par. 19) «with a proactive, robust, flexible and agile posture» (par. 22) e specificando, al par. 28, che i compiti prioritari della missione dovranno essere il sostegno all'attuazione dell'accordo sulla pace e la riconciliazione in Mali, il supporto alla stabilizzazione e il ripristino dell'autorità statale nelle regioni centrali del Paese, la protezione dei civili, i buoni uffici e la riconciliazione, la promozione e la protezione dei diritti umani e l'assistenza umanitaria. Infine, da sottolineare, l'autorizzazione concessa dal Consiglio alla Francia «to use all necessary means until the end of MINUSMA's mandate as authorized in this resolution, to intervene in support of elements of MINUSMA when under imminent and serious threat upon request of the Secretary-General» (par. 42); (i) la 2484 del 29 agosto, sempre riferita al Mali, che ha prorogato fino al 30 settembre 2020 il mandato del Panel di esperti istituito dalla risoluzione 2374 (2017) e ha rinnovato fino al 31 agosto 2020 le misure sanzionatorie stabilite dalla risoluzione 2374 (2017) quali il divieto di viaggi e il congelamento dei beni degli individui designati dal Comitato delle sanzioni; (l) la 2488 del 12 settembre, che ha rinnovato l'embargo sulle armi nei confronti delle autorità della Repubblica Centrafricana fino al 31 gennaio 2020 e ha rivisto e adeguato tale misura sanzionatoria in modo tale che non si applichi a quei partner internazionali dispiegati nel Paese per sostenere il Governo centrafricano negli sforzi per portare pace, stabilità e riconciliazione e implementare le riforme dei settori della sicurezza e della polizia.

4. *La protezione dei civili nei conflitti armati come esigenza da rilanciare.* – Il Consiglio di sicurezza, nel mese di giugno, ha adottato all'unanimità due risoluzioni riguardanti la protezione dei civili nei conflitti armati. La prima, la 2474 dell'11 giugno, ha sollecitato gli Stati a prendere tutte le misure appropriate per cercare attivamente le persone scomparse, per favorire il rientro dei resti di quelle decedute e per predisporre canali adeguati che consentano la risposta e la comunicazione con le famiglie coinvolte nel processo di ricerca. Nei confronti delle parti coinvolte, il Consiglio ha chiesto di porre la massima attenzione ai bambini considerati scomparsi a seguito di un conflitto armato e ha formulato l'invito ad adottare le misure adeguate per impedire che le persone scompaiano a causa di un conflitto

---

<sup>13</sup> Il par. 13 della risoluzione 1807 (2008) che ha deciso le sanzioni a carico delle persone e delle entità giuridiche, riporta il seguente elenco: «(a) persons or entities acting in violation of the measures taken by Member States in accordance with paragraph 1 above; (b) political and military leaders of foreign armed groups operating in the Democratic Republic of the Congo who impede the disarmament and the voluntary repatriation or resettlement of combatants belonging to those groups; (c) political and military leaders of Congolese militias receiving support from outside the Democratic Republic of the Congo, who impede the participation of their combatants in disarmament, demobilization and reintegration processes; (d) political and military leaders operating in the Democratic Republic of the Congo and recruiting or using children in armed conflicts in violation of applicable international law; (e) individuals operating in the Democratic Republic of the Congo and committing serious violations of international law involving the targeting of children or women in situations of armed conflict, including killing and maiming, sexual violence, abduction and forced displacement».

armato, attraverso la facilitazione del ricongiungimento delle famiglie disperse e lo scambio di notizie, coerentemente con i loro obblighi internazionali.

La seconda risoluzione, la 2475 del 20 giugno, ha incoraggiato tutte le parti coinvolte in un conflitto armato a prendere le misure necessarie per proteggere i civili, tra cui le persone con disabilità, e prevenire violenze e abusi contro di essi in queste situazioni, mettendo al bando uccisioni, mutilazioni, rapimenti, torture, stupri e altre forme di violenza sessuale sia durante il conflitto, sia successivamente ad esso. Inoltre, il Consiglio ha sottolineato l'importanza di un'assistenza accessibile, inclusiva, appropriata, tempestiva e sostenibile ai civili con disabilità vittime di conflitto armato, tra cui, da annoverare, il reintegro, la riabilitazione e il supporto psicosociale. Infine ha invitato gli Stati membri ad adottare tutte le misure appropriate per eliminare la discriminazione e l'emarginazione delle persone con disabilità in situazioni di conflitto armato, in particolare di coloro che affrontano forme multiple e intersecanti di discriminazione e a garantire a queste persone l'accesso ai servizi fondamentali tra cui l'istruzione, le cure sanitarie e i sistemi e tecnologie di trasporto, informazione e comunicazione.

*5. La prevenzione delle violenze sessuali sulle donne nei contesti di conflitto.* – Il 23 aprile, i Quindici sono tornati ad approvare la periodica risoluzione rubricata come *Women and Peace and Security*, focalizzandosi però maggiormente sulle violenze sessuali perpetrate durante i conflitti armati, temi che si inseriscono nel quadro della Dichiarazione di Pechino e della Piattaforma d'azione (la ben nota risoluzione 1325 del 2000), nonché del documento approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite intitolato *Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the Twenty-First Century*<sup>14</sup>. Questa nuova risoluzione, la 2467<sup>15</sup>, proposta dalla Germania, com'è consuetudine e dato il tema, non istituisce missioni, meccanismi o procedure di portata coercitiva, ma torna a ribadire l'importanza strategica dell'azione di tutti gli attori in campo, Nazioni Unite e suoi comitati e agenzie, Stati membri, organizzazioni regionali e sub-regionali, soggetti non governativi e così via, nell'attuare sforzi concreti per combattere la violenza sessuale, ciascuno per quanto di sua competenza.

*6. Le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale derivanti dalla criminalità organizzata.* – Il 19 luglio 2019 il Consiglio di sicurezza ha adottato la consueta risoluzione sulla minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale rappresentata dalla criminalità organizzata e dai suoi legami con il terrorismo internazionale. La risoluzione 2482 assegna dei compiti – non vincolanti – agli Stati membri, alle organizzazioni internazionali, anche regionali, e alle pertinenti agenzie dell'ONU, attinenti in particolare: al rafforzamento della risposta globale ai legami nefasti tra criminalità organizzata e terrorismo internazionale; alla corruzione, al riciclaggio di denaro e a tutte le attività e fonti di finanziamento del terrorismo; alla coltivazione, produzione, traffico e consumo di droghe e altre sostanze psicotrope che rappresentano una fonte fondamentale di finanziamento dei gruppi terroristici;

---

<sup>14</sup> UN Doc. A/S-23/10/Rev.1.

<sup>15</sup> Adottata con le astensioni di Cina e Russia che, pur condividendone il contenuto, hanno criticato l'assenza di condivisione nella preparazione del testo.

all'acquisto di armi e materiale connesso da parte di gruppi terroristici; al contrasto del commercio illecito di risorse naturali, tra cui l'oro.

Inoltre, il Consiglio ha incaricato il Counter Terrorism Committee (CTC), con il sostegno del Counter-Terrorism Executive Directorate (CTED) e in coordinamento con le altre entità competenti delle Nazioni Unite, di identificare e esaminare gli sforzi compiuti dagli Stati membri nell'impedire ai gruppi terroristici di beneficiare della criminalità organizzata, con lo scopo di individuare le buone pratiche, le lacune e le vulnerabilità in questo campo. Infine, questa risoluzione incoraggia gli Stati membri a utilizzare al meglio le capacità dell'INTERPOL, inclusa la sua gamma di database investigativi e analitici, al fine di prevenire e contrastare le connessioni tra terrorismo e criminalità organizzata.

LUIGI D'ETTORRE



ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE  
E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

UNIONE AFRICANA

*L'ATTIVITÀ DELL'UA NEL 2018*

1. *Introduzione.*- L'UA ha celebrato il 2018 come anno della lotta alla corruzione in Africa<sup>1</sup>. In aggiunta, in considerazione della ricorrenza del centenario della nascita di Nelson Mandela, l'UA ha dedicato il 2018 anche ai temi della pace e dell'integrazione tra i popoli<sup>2</sup>. In questo anno la Conferenza dei Capi di Stato e di Governo dell'UA (d'ora in avanti: Conferenza) si è riunita quattro volte: il 28 e 29 gennaio presso la sede ufficiale di Addis Abeba, in Etiopia (XXX sessione ordinaria); il 21 marzo a Kigali, in Ruanda (X sessione straordinaria); il 1° e 2 luglio a Nouakchott, in Mauritania (XXXI sessione ordinaria); il 17 e 18 novembre ancora una volta ad Addis Abeba (XI sessione straordinaria). Il Presidente del Ruanda, Paul Kagame, ha coordinato tutte le sessioni tenute dalla Conferenza nel 2018, coadiuvato, secondo il sistema della c.d. *trojka*, dal suo predecessore, il Presidente della Guinea, Alpha Condé, e dal suo successore designato, il Presidente dell'Egitto, Abdel Fattah el-Sisi. Ogni sessione della Conferenza è stata preceduta da un incontro preparatorio del Consiglio esecutivo dell'UA (con l'unica eccezione della XI sessione straordinaria di novembre); come di consueto, in seno al Consiglio esecutivo, i Ministri degli esteri degli Stati membri dell'UA hanno negoziato le decisioni la cui adozione è stata poi raccomandata alla Conferenza<sup>3</sup>.

Nella presente rassegna, dopo l'esame delle maggiori innovazioni inerenti all'organizzazione interna dell'UA, ci si focalizzerà sulle principali politiche condotte in materia di sviluppo economico, cooperazione commerciale, tutela della salute, lotta al cambiamento climatico; si introdurrà inoltre il piano per la sicurezza alimentare africana, ampiamente discusso negli anni scorsi e finalmente adottato nel 2018. Di seguito, si darà conto delle azioni intraprese dall'UA nell'ambito del sistema regionale di sicurezza collettiva e si dedicherà spazio alla giustizia internazionale penale (tema notoriamente sensibile per gli Stati africani). Si analizzerà quindi l'attività degli organi africani competenti in materia di garanzia e promozione dei diritti dell'uomo, cioè la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, il Comitato africano di esperti per i diritti e il benessere del bambino e la Corte africa-

---

<sup>1</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 675 (XXIX), *2018 as the African Anti-Corruption Year*, confermata con la dichiarazione n. 1 (XXXI), *African Anti-Corruption Year*.

<sup>2</sup> V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 2 (XXX), *Centenary of Nelson Mandela*, e dichiarazione n. 3 (XXXI), *Centenary of Nelson Mandela*.

<sup>3</sup> Precisamente, la XXXII sessione ordinaria del Consiglio esecutivo si è svolta ad Addis Abeba il 26 gennaio 2018, la XVIII sessione straordinaria a Kigali il 19 marzo 2018 e la XXXIII sessione ordinaria a Nouakchott il 29 giugno 2018.

na dei diritti dell'uomo e dei popoli. Infine, si tratteggeranno le posizioni dell'UA in alcuni scenari di politica internazionale.

La sensazione generale che traspare e che lega i diversi ambiti in questa sede esaminati è quella di una retorica forse eccessiva, peraltro raramente accompagnata dai fatti. In altre parole, sembra che l'UA e specialmente la sua Conferenza (sui cui atti ci si è soprattutto soffermati per l'elaborazione di questa rassegna) costituiscano un buon foro di discussione per gli Stati africani, ma non rappresentino la sede più idonea per l'adozione di decisioni operative. A voler essere precisi, nel corso del 2018, la Conferenza ha in effetti approvato diverse decisioni. Si tratta, però, di atti che riconoscono i meriti di un certo meccanismo o plaudono all'azione svolta da alcuni Stati in taluni ambiti o deplorano la mancata soluzione di determinati problemi e situazioni di crisi, senza molto altro aggiungere. Ulteriori decisioni hanno, invece, provveduto all'ampliamento della composizione e del mandato di agenzie, comitati, meccanismi e organismi già esistenti o alla creazione di nuovi enti, dotati di competenze molto specifiche. È come se l'UA incoraggiasse la rapida proliferazione di organismi sussidiari e tematici. Tutto ciò è comunque corredato dalla persistente scarsità delle risorse finanziarie e dalla loro non efficiente gestione: anche nel 2018 è stato questo il più rilevante problema che la Conferenza ha dovuto affrontare rispetto a tutti gli ambiti di attività dell'UA.

2. *Questioni attinenti all'organizzazione interna.*- Si è ampiamente discusso nel 2018 di una riforma istituzionale generale dell'UA. Le proposte principali hanno riguardato: la creazione di meccanismi di controllo sull'attuazione nazionale delle decisioni della Conferenza; una maggiore chiarezza degli obblighi insiti nelle decisioni della Conferenza, di modo da renderne agevole l'attuazione nazionale; il passaggio da due a una sessione ordinaria della Conferenza ogni anno; la parziale trasformazione degli organi monocratici in organi collegiali (sul modello della c.d. *trojka* introdotta recentemente per la guida della Conferenza); l'istituzione di una sessione del Consiglio esecutivo da tenersi ogni anno a luglio esclusivamente per l'approvazione del *budget*; l'espansione, da dieci a quindici membri, della composizione del Comitato dei Ministri delle finanze (cui compete la verifica dello stato finanziario dell'UA) e la creazione di meccanismi e organismi tematici dipendenti da tale Comitato; la piena parità di genere in seno agli organi dell'UA entro il 2025; la riserva a favore dei giovani di una quota del 35% delle assunzioni del personale dell'UA; l'istituzione di programmi di tirocinio e *training* per i neolaureati<sup>4</sup>.

In aggiunta, l'XI sessione straordinaria della Conferenza si è focalizzata sulla riforma della procedura di nomina della Commissione dell'UA, accogliendo alcune proposte contenute in un rapporto in precedenza elaborato dal Presidente della stessa Commissione e discusse in una sessione *ad hoc* del Consiglio esecutivo del 12 e 13 settembre 2018. In particolare, la Conferenza ha stabilito che la prossima Commissione dell'UA – il cui insediamento è previsto per il 2021 – sarà formata di otto membri: un presidente, un vicepresidente e sei commissari<sup>5</sup>. L'esatta composizione

---

<sup>4</sup> V. Consiglio dell'UA, decisione n. 687 (XXX), *Progress Report on the Status of Implementation of Assembly Decision n. 635 (XXVIII) on the Institutional Reform of the African Union*, e decisione n. 690 (XXXI), *Progress Report on the Implementation of the Institutional Reform of the African Union*.

<sup>5</sup> Gli ambiti di competenza dei sei commissari saranno così ripartiti: a) agricoltura, sviluppo rurale e tutela dell'ambiente e del mare; b) sviluppo economico, commercio e industria; c) istruzione, scienza,

della Commissione sarà stabilita in base a criteri quali l'equa ripartizione geografica, la parità di genere, il merito. L'individuazione dei membri della futura Commissione sarà affidata a un Panel composto di cinque eminenti personalità africane (una per ogni macroregione africana) nominate dalla Conferenza; il Panel effettuerà una proposta alla Conferenza, che si esprimerà in proposito a maggioranza qualificata dei due terzi, mantenendo così il potere effettivo di nomina della Commissione. Peraltro, la Conferenza potrà sfiduciare ciascun commissario votando a maggioranza dei due terzi su proposta del Presidente della Commissione; per togliere la fiducia all'intera Commissione o al suo Presidente sarà invece necessaria la richiesta scritta di almeno quattro Stati membri dell'UA e il successivo voto a maggioranza dei due terzi (quindi non con il consueto metodo del *consensus*) della Conferenza<sup>6</sup>.

Nel corso della XI sessione straordinaria, la Conferenza ha inoltre proposto una più precisa suddivisione delle competenze tra l'UA, le Comunità economiche sub-regionali (RECs), le altre organizzazioni intergovernative africane, i numerosi meccanismi regionali e gli Stati membri, onde evitare ulteriori sovrapposizioni in aggiunta a quelle già verificatesi negli ultimi anni. L'obiettivo è anche quello di ristrutturare il finanziamento dei suddetti enti. La proposta della Conferenza, basata sui principi di sussidiarietà e di vantaggio comparativo e su un sistema di monitoraggio reciproco, è oggetto di un vertice convocato a luglio 2019 alla presenza di tutti gli attori interessati<sup>7</sup>.

Nel frattempo, anche il dibattito sui più generali problemi di finanziamento dell'UA è proseguito<sup>8</sup>. La Conferenza ha costituito un Comitato *ad hoc* dei Ministri dell'economia degli Stati membri dell'UA con l'intento di riprendere il progetto di riforma del 2015, che prevedeva una partecipazione solidale ed equa di tutti gli Stati membri al finanziamento dell'UA ma, allo stesso tempo, teneva conto delle effettive capacità contributive di ciascuno Stato<sup>9</sup>. Contestualmente, la Conferenza ha accolto l'istituzione di un nuovo sistema sanzionatorio per gli Stati membri insolventi rispetto al pagamento delle quote annuali dovute all'UA. Le sanzioni colpiranno gli Stati che non avranno saldato almeno il 50% della quota annuale entro sei mesi dalla data prevista per il versamento dell'intera quota. In questo caso, la sanzione sarà "di ammonimento" e consisterà nel divieto di prendere la parola in seno agli organi

---

tecnologia e innovazione; d) infrastrutture ed energia; e) affari internazionali, pace e sicurezza; f) salute, aiuti umanitari e sviluppo sociale.

<sup>6</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 1 (XI), *Institutional Reform*, punti 1-32.

<sup>7</sup> Ivi, punti 51-57.

<sup>8</sup> Nel 2015 la Conferenza aveva aperto il dibattito sul problema del finanziamento dell'UA, evidenziandone due aspetti diversi, ma intimamente correlati tra loro: da un lato, la difficoltà di realizzazione delle politiche programmate in assenza di fondi prevedibili e certi; dall'altro, l'esigenza di una maggiore indipendenza economica dell'UA dall'estero e, quindi, di una riduzione dei finanziamenti versati dai donatori internazionali. V. Conferenza dell'UA, decisione n. 561 (XXIV), *Report of Alternative Sources of Financing the African Union*, adottata con riserva della Tunisia.

<sup>9</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 2 (XI), *African Union Scale of Assessment and Contribution*, e decisione n. 578 (XXV), *Scale of Assessment and Alternative Sources of Financing the African Union*. La proposta di riforma suddivideva gli Stati in tre categorie di contributori: con un PIL superiore al 4% annuo; con un PIL tra l'1 e il 4% annuo; con un PIL inferiore all'1% annuo. Nella prima categoria rientravano i cinque attuali maggiori contributori dell'UA (Algeria, Egitto, Kenya, Nigeria e Sudafrica), i quali avrebbero dovuto equamente versare il 60% delle risorse necessarie per il funzionamento dell'UA, mentre il restante 40% sarebbe stato pagato dagli altri Stati secondo una progressività decrescente stabilita con calcoli specifici. Si mirava così al raggiungimento dell'indipendenza finanziaria dell'UA per il 100% del *budget* operativo, per il 75% del *budget* di programmazione e per il 25% del *budget* utilizzato per le operazioni di pace.

dell'UA. Agli Stati che avranno continuato a non adempiere gli obblighi finanziari per più di dodici mesi saranno comminate sanzioni "intermedie", che includono il divieto di inviare propri rappresentanti presso l'UA e di ospitare sul proprio territorio organi e organismi dell'UA. Trascorsi due anni, scatterà infine una sanzione "completa" e lo Stato debitore sarà sospeso dall'UA. La Conferenza, in ogni caso, non applicherà sanzioni agli Stati che notificheranno per iscritto situazioni di obiettiva impossibilità di partecipare al finanziamento dell'UA<sup>10</sup>.

Durante il 2018 la Conferenza ha adottato e aperto alla firma diversi accordi negoziati sotto la sua egida, invitando gli Stati membri a procedere con sollecitudine alla loro ratifica. Oltre agli accordi che verranno più attentamente menzionati nel prosieguo, si ricordano: lo Statuto per il fondo fiduciario delle vittime dei crimini commessi da Hissène Habré; il Protocollo di attuazione della Convenzione dell'UA per la protezione e l'assistenza agli sfollati interni in Africa; lo Statuto dell'Agenzia spaziale africana; lo Statuto dell'Istituto africano per le rimesse dall'estero<sup>11</sup>.

3. *Politiche per lo sviluppo economico e cooperazione commerciale.*- La Conferenza ha ufficializzato la trasformazione della Nuova *partnership* per lo sviluppo africano (NEPAD)<sup>12</sup> nell'Agenzia dell'UA per lo sviluppo (AUDA), incaricata di procedere alla realizzazione del programma di sviluppo economico noto come *Agenda 2063*<sup>13</sup>. L'AUDA sarà qualificata alla stregua di un organismo tecnico dell'UA dotato di personalità giuridica (si può immaginare che la personalità giuridica dell'AUDA rileverà limitatamente allo Stato di sede, il Sudafrica) e retto da un proprio Statuto, che la Commissione dell'UA elaborerà e presenterà alla Conferenza all'inizio del 2019. All'AUDA sarà affiancato un Comitato di orientamento composto dai rappresentanti di almeno venti Stati membri dell'UA. Il Presidente della Commissione dell'UA svolgerà funzioni di supervisione dell'AUDA<sup>14</sup>.

La Conferenza ha prestato particolare attenzione allo sviluppo dell'economia agricola africana, sostenendo l'introduzione di nuovi mezzi e di tecniche più moderne di coltivazione. Essa ha ammesso le difficoltà di realizzazione del Programma africano unico di sviluppo agricolo (CAADP), dovute alle differenze che contraddistinguono l'economia agricola dei diversi Stati africani, e ha pertanto promosso dei *National Agriculture Investment Plans* idonei ad assecondare le specifiche esigenze

<sup>10</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 3 (XI), *New African Union Sanctions Regime for the Non-Payment of Contributions*.

<sup>11</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 676 (XXX), *Legal Instruments*.

<sup>12</sup> La NEPAD, originariamente autonoma dall'UA, era stata poi integrata nella struttura dell'UA attraverso l'Agenzia per la pianificazione e il coordinamento della NEPAD (NPCA) e il Comitato di orientamento dei Capi di Stato e di Governo (HSGOC). Fino al 2018, la NEPAD si è occupata di crescita infrastrutturale, lotta al cambiamento climatico, promozione dell'occupazione femminile e giovanile, sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e sviluppo agricolo, finanziando i pertinenti progetti nella maggior parte dei casi attraverso gli aiuti internazionali gestiti con l'*African Global Partnership Platform*. La NEPAD si è anche interessata alle politiche per lo sviluppo attuate a livello sub-regionale, offrendo supporto alle RECs.

<sup>13</sup> La Conferenza aveva approvato sia il documento quadro contenente tale programma sia una versione a uso popolare dello stesso con decisione n. 565 (XXIV), *Report of the Commission on Development of the African Union Agenda 2063 and the Report of the Ministerial Follow-Up Committee on the Bahr Dar Retreat*. Il programma *Agenda 2063* è consultabile *online*, sul sito dell'UA, [www.au.int](http://www.au.int).

<sup>14</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 1 (XI), *cit.*, punti 33-41, e decisione n. 691 (XXXI), *Transformation of the NEPAD Planning and Coordinating Agency (NPCA) into the African Union Development Agency (AUDA)*.

degli Stati. Allo stesso tempo, la Conferenza ha creato un meccanismo di revisione biennale su base paritaria delle politiche agricole nazionali allo scopo di massimizzare lo scambio di informazioni e la diffusione di *best practices* in campo agricolo<sup>15</sup>.

La Conferenza ha avviato un programma per la promozione del digitale e per l'inserimento del continente africano nell'economia digitale globale, riconoscendo l'importanza di internet come principale motore contemporaneo di supporto allo sviluppo economico. L'obiettivo è quello di stabilire un sistema di *governance* digitale continentale, che renda la rete inclusiva, trasparente e accessibile a tutti. Dopodiché, secondo il programma dell'UA, l'economia digitale interconnessa agevolerà automaticamente gli investimenti, stimolerà l'iniziativa imprenditoriale e favorirà la creazione di nuove infrastrutture. La Conferenza ha acquisito la disponibilità della Commissione economica per l'Africa delle Nazioni Unite (UNECA) a collaborare con l'UA per la realizzazione del suddetto programma, occupandosi in particolare dell'istituzione di un collegato meccanismo per la protezione della *privacy*<sup>16</sup>.

Alla politica commerciale dell'UA è stata interamente dedicata la X sessione straordinaria della Conferenza, alla quale sono stati peraltro invitati i più importanti imprenditori africani. In quella sede, la Conferenza ha confermato che la realizzazione dell'Area continentale di libero scambio (CFTA) rappresenta un passaggio cruciale per la piena realizzazione della Comunità economica africana (AEC)<sup>17</sup>. Pertanto, essa ha accelerato il completamento della CFTA<sup>18</sup>, approvandone l'Accordo istitutivo e invitando gli Stati membri dell'UA a firmare e ratificare al più presto tale strumento<sup>19</sup>. La Conferenza aveva peraltro da poco già adottato il Protocollo sulla libertà di movimento delle persone, sul diritto di residenza e sul diritto di stabilimento<sup>20</sup>, negoziato i progetti relativi a tre protocolli in tema di nomenclatura delle merci, di libera circolazione dei servizi e di risoluzione delle controversie commerciali e avviato un confronto riguardante la stipulazione di strumenti sulla concorrenza, sulla

---

<sup>15</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 668 (XXX), *Fast Tracking CAADP-Malabo Commitments for Accelerating Agriculture Transformation in Africa Through Biennial Review Mechanism and Africa Agricultural Transformation Scorecard*.

<sup>16</sup> V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 3 (XXX), *Internet Governance and Development of Africa's Digital Economy*.

<sup>17</sup> L'AEC è stata istituita con il Trattato di Abuja del 3 giugno 1991, entrato in vigore il 12 maggio 1994. Nel momento in cui si scrive, dell'AEC fanno parte tutti gli Stati africani con le eccezioni di Eritrea, Gibuti, Madagascar, Somalia e Sudan del Sud. L'AEC si propone di incentivare lo sviluppo di buone relazioni economiche e commerciali tra gli Stati africani, al fine di creare un'unione economica e monetaria, sul modello dell'Unione europea. Perché ciò possa accadere, l'AEC promuove la cooperazione economica sub-regionale. L'art. 88 del Trattato di Abuja stabilisce quindi la creazione di una serie di RECs, note anche come "pilastri" dell'AEC, alla quale le RECs sono legate da un apposito Protocollo, entrato in vigore il 25 febbraio 1998.

<sup>18</sup> Nel 2015 la Conferenza aveva avviato i negoziati riguardanti l'accordo sulla CFTA, invitando a prendervi parte tutti gli Stati membri dell'UA, le RECs, l'UNECA e le altre principali istituzioni economiche internazionali: v. Conferenza dell'UA, decisione n. 569 (XXV), *Launch of Continental Free Trade Area Negotiations*, e dichiarazione n. 3 (XXV), *Launch of the Negotiations for the Establishment of the Continental Free Trade Area (CFTA)*.

<sup>19</sup> *Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*, adottato il 21 marzo 2018 e contestualmente firmato da tutti gli Stati membri dell'UA con le eccezioni di Botswana, Eritrea, Guinea Bissau, Nigeria e Zambia. L'Accordo è stato ratificato nel 2018 soltanto da Ciad, Costa d'Avorio, Ghana, Guinea Conakry, Kenya, Niger, Ruanda e Swaziland.

<sup>20</sup> *Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment*, adottato il 29 gennaio 2018 e contestualmente firmato da trentadue Stati membri dell'UA. Nel 2018, il Protocollo risulta ratificato soltanto dal Ruanda.

proprietà intellettuale e sugli investimenti<sup>21</sup>. In più, ancorché manchino delle disposizioni specifiche in tema di tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito della CFTA, si è sostenuto che l'integrazione commerciale continentale potrebbe comunque favorire un miglioramento dello *standard* di protezione internazionale dei diritti dell'uomo, quasi sul modello di quanto accaduto in passato nell'UE<sup>22</sup>.

La politica commerciale dell'UA è stata in parte oggetto anche delle altre sessioni della Conferenza, durante le quali è stata in particolare discussa la possibilità di elaborare una lista di beni esclusi dalla libera circolazione nella CFTA, è stato richiesto agli Stati di presentare eventuali proposte di concessioni tariffarie ed è stata stabilita l'incompatibilità con la CFTA di accordi commerciali bilaterali stipulati tra Stati membri dell'UA<sup>23</sup>. La Conferenza ha inoltre incentivato la cooperazione commerciale con l'UE in attuazione delle indicazioni della *Joint Africa-EU Strategy*, adottata nel 2007 a Lisbona e rinnovata nel 2017 ad Abidjan, e la partecipazione attiva degli Stati membri ai negoziati per il c.d. Accordo Post Cotonou 2020, che coinvolgerà anche gli Stati dei Caraibi e del Pacifico (insieme ai quali gli Stati africani costituiscono il noto gruppo degli Stati ACP, con i quali l'UE condivide da ormai molti anni notevoli interessi commerciali); allo stesso tempo, però, la Conferenza ha richiesto di posticipare l'avvio dei suddetti negoziati, in maniera tale da permettere la definizione di una più precisa posizione comune africana<sup>24</sup>. La Conferenza ha infine collegato alla CFTA il Mercato unico africano del trasporto aereo (SAATM), istituito a vantaggio delle linee aeree dei ventitré Stati africani che hanno aderito al pertinente Accordo<sup>25</sup>.

4. *Politiche per la salute, la sicurezza alimentare e il contrasto al cambiamento climatico.*- La Conferenza ha rinnovato il suo impegno nella lotta contro l'AIDS in Africa, operando attraverso il Comitato per l'AIDS (AWA) e l'Agenzia africana per il farmaco (*Africa Medicines Agency*). Tuttavia, la piena attuazione della *road map* sul tema *Shared Responsibility and Global Solidarity for AIDS, Tuberculosis (TB) and Malaria Response in Africa*, inizialmente prevista per la fine del 2015, poi posticipata al 2020, è stata ulteriormente rinviata al 2030, a causa delle notevoli difficoltà finanziarie a essa sottese. Gli Stati africani e i donatori internazionali sono stati quindi invitati a un maggiore impegno finanziario<sup>26</sup>.

La Conferenza nel 2018 ha inoltre adottato il Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle persone con disabilità, che in qualche modo si ispira all'analogo strumento approvato nel 2006 in ambito ONU. Nel quadro del catalogo dei diritti dell'uomo enunciati in questo Protocollo, spicca special-

<sup>21</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 1 (X), *Draft Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area*.

<sup>22</sup> Per questa prospettiva, v. B.K. KOMBO, *Doing Regional Integration Better? The Possibility of Reinvigorating the Relationship Between International Human Rights Law and International Economic Law through the African Continental Free Trade Area*, in *Opinio Juris*, www.opiniojuris.com, 12 agosto 2019.

<sup>23</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 692 (XXXI), *African Continental Free Trade Area*.

<sup>24</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 694 (XXXI), *New Agreement on Post Cotonou Cooperation with the European Union*, e decisione n. 3 (XI), *Post Cotonou Negotiations*. Sul tema dei rapporti commerciali tra UE e Stati ACP, recentemente v. F. PETRANGELI, *Is the EU-ACP Partnership still Suitable for Africa?*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, 11 dicembre 2019.

<sup>25</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 665 (XXX), *Establishment of a Single African Air Transport Market*, adottata con riserva apposta dall'Egitto.

<sup>26</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 709 (XXXI), *Report of the AIDS Watch Africa (AWA)*.

mente il diritto alla salute fisica e mentale, cui è riservata una declinazione ampia. Gli Stati parti si pongono, *inter alia*, l'obiettivo di garantire adeguate cure mediche e assistenza ospedaliera alle persone disabili, con lo scopo più generale di fare quanto in loro potere per rendere dignitosa la vita di queste persone<sup>27</sup>.

Il tema della sicurezza alimentare è stato introdotto nell'agenda dell'UA soltanto a partire dal 2018; si tratta peraltro di un tema strettamente correlato alla questione dello sviluppo agricolo, sopra discussa. Gli obiettivi principali dell'UA in questo ambito sono quelli di prevedere ed evitare ogni forma di carestia e ridurre considerevolmente i problemi medici causati dalla malnutrizione entro il 2025. Per raggiungere questi obiettivi, il gruppo degli *African Leaders for Nutrition* ha elaborato un piano che collega la sicurezza alimentare allo sviluppo agricolo, oltre che alla più generale crescita economica e alla creazione di posti di lavoro. Si tratta naturalmente di un piano ambizioso, che richiederà notevoli finanziamenti da parte non solo degli Stati africani, ma anche dei donatori internazionali<sup>28</sup>.

L'UA ha continuato a mostrare interesse anche per le questioni climatiche, sostenendo l'azione del Comitato dell'UA sul cambiamento climatico (CAHOSCC). In particolare, la Conferenza ha apprezzato il ruolo da esso svolto durante le ultime sessioni della Conferenza delle Parti della Convenzione quadro ONU sul cambiamento climatico, ma ha messo in evidenza come le risorse mobilitate per l'adattamento al cambiamento climatico siano ancora insufficienti, sottolineando che gli Stati occidentali e le principali organizzazioni internazionali dovrebbero aiutare maggiormente gli Stati africani, che più di altri soffrono le conseguenze del cambiamento climatico<sup>29</sup>.

5. *Pace e sicurezza.*- Nel 2018 i temi attinenti alla pace e alla sicurezza regionale hanno notevolmente interessato la Conferenza, che ha discusso e approvato i due rapporti presentati dal Consiglio di pace e sicurezza<sup>30</sup>, l'organo posto al vertice del sistema di sicurezza regionale dell'UA, la c.d. *African Peace and Security Architecture*. Peraltro, la composizione del Consiglio di pace e sicurezza è stata rinnovata durante la XXX sessione della Conferenza<sup>31</sup>, che ha anche approvato il decimo rapporto del Comitato tecnico specializzato dell'UA per la difesa e la sicurezza, ove si dà conto di una serie di esercitazioni militari che l'*African Capacity for Immediate Response to Crises* (una forza di intervento rapida con competenza continentale) e l'*African Standby Force* (una forza permanente suddivisa in cinque contingenti

<sup>27</sup> *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Persons with Disabilities in Africa*, adottato il 29 gennaio 2018. Nell'anno in esame il Protocollo è stato firmato soltanto dalla Repubblica Centrafricana.

<sup>28</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 681 (XXX), *African Leaders for Nutrition (ALN) Initiative*.

<sup>29</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 669 (XXX), *Outcomes of COP 23/CMP 13 and Africa's Engagements at the Global Climate Change Conference at COP 24/CMP 14*.

<sup>30</sup> Per la ricostruzione delle attività svolte dall'UA nel 2018 in materia di pace e sicurezza, ove non altrimenti indicato, si farà riferimento in questo paragrafo alle decisioni della Conferenza n. 677 (XXX), *Report of the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*, e n. 695 (XXXI), *Report of the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa*. Entrambe sono state rese dalla Conferenza in approvazione dei due rapporti a essa presentati nel 2018 dal Consiglio di pace e sicurezza.

<sup>31</sup> I dieci seggi biennali sono stati attribuiti ad Angola, Gabon, Gibuti, Guinea Equatoriale, Liberia, Marocco, Ruanda, Sierra Leone, Togo e Zimbabwe; i rimanenti cinque seggi triennali sono rimasti invece ancora appannaggio di Egitto, Kenya, Nigeria, Repubblica Democratica del Congo e Zambia. V. Conferenza dell'UA, decisione n. 674 (XXX), *Election of Ten (10) Members of the Peace and Security Council*.

sempre stanziati in ognuna delle cinque sub-regioni africane) hanno condotto nel 2018 e si conferma la piena operatività di tutti i contingenti dell'*African Standby Force*, con l'unica eccezione di quello nordafricano. Inoltre, la Conferenza ha approvato l'istituzione del *Control, Communication and Information System* (ASF C3IS), un meccanismo per la raccolta e lo scambio di informazioni con sede in Camerun<sup>32</sup>, e del *Centre for Post-Conflict Reconstruction and Development* (CPCRD), una struttura di monitoraggio della ricostruzione seguente alla conclusione dei conflitti<sup>33</sup>.

Tra le crisi più risalenti affrontate dall'UA ancora nel 2018 rientra quella libica, di cui l'*African Union High-Level Committee on Libya* si è specificamente occupato e rispetto alla quale una Conferenza ministeriale è stata organizzata ad Addis Abeba il 17 aprile 2018. La Conferenza non ha potuto far altro che prendere atto della persistente instabilità politica libica e dei suoi riflessi su tutta l'area nordafricana e del Mediterraneo per poi riproporre l'avvio, in collaborazione con le Nazioni Unite, di un processo di riconciliazione nazionale veramente inclusivo<sup>34</sup>. Decisamente incancrenita è anche la crisi in Somalia, dove l'azione della *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) non è finora riuscita a contrastare le ostilità tra il Governo centrale, i governi delle diverse unità territoriali e i ribelli. Sembra però che l'AMISOM abbia fatto dei progressi per quel che riguarda la lotta nei confronti del gruppo terroristico di al-Shabaab. In ogni caso, l'AMISOM affronta evidenti difficoltà finanziarie; la Conferenza ha quindi esortato le Nazioni Unite e gli Stati occidentali a intervenire in proposito. Analoghe difficoltà finanziarie contraddistinguono l'azione della *African Mission for Central Africa* (MISAC), dispiegata dall'UA nella Repubblica Centrafricana per sostenere l'Accordo di cessazione delle ostilità siglato a Brazzaville nel luglio 2014, che attualmente agisce in stretta cooperazione con la *Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA), gestita dall'UA congiuntamente alle Nazioni Unite<sup>35</sup>.

Sembrano invece indirizzati a sortire esiti positivi gli sforzi che, da ormai molti anni, l'UA profonde per la risoluzione della storica controversia di confine tra Eritrea ed Etiopia: il 9 luglio 2018 i due Stati hanno infatti siglato un Accordo di pace, cui ha fatto seguito il ripristino delle relazioni diplomatiche, la riapertura dei collegamenti aerei e terrestri e l'instaurazione di rapporti economico-commerciali. Allo stesso modo, dopo l'adesione del Marocco, l'UA ha continuato a seguire da vicino l'annosa questione dell'autodeterminazione della Repubblica Araba Democratica Sahraui, riuscendo finalmente a istituire un Meccanismo deputato a mediare tra le parti e riaprendo la propria rappresentanza diplomatica a Laayoune<sup>36</sup>.

La Conferenza ha monitorato la situazione degli Stati africani in cui dovrebbero svolgersi delle elezioni. Rispetto al Madagascar, essa ha esortato le diverse fazio-

<sup>32</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 679 (XXX), *Outcome of the Tenth Ordinary Meeting of the Specialised Technical Committee on Defence and Security*.

<sup>33</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 710 (XXXI), *Hosting the African Union Centre for Post-Conflict Reconstruction and Development*.

<sup>34</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 670 (XXX), *Report of the Leader of the African Union High-Level Committee on Libya*.

<sup>35</sup> Cfr. B. MAGANZA, *Escalation of Violence in Bangui: Has MINUSCA Become Party to a Conflict in CAR, and What Would That Mean?*, in *Opinio Juris*, www.opiniojuris.org, 16 aprile 2018.

<sup>36</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 693 (XXXI), *Report of the Chairperson of the Commission of the African Union on the Issue of Western Sahara*, significativamente adottata senza alcuna riserva da parte del Marocco.

ni ad accettare l'organizzazione di elezioni libere e trasparenti volte a consolidare la democrazia e lo stato di diritto. Inviti simili sono stati rivolti alla Guinea Bissau per le elezioni politiche della primavera 2018. La Conferenza ha poi riscontrato risultati positivi nell'ambito del *Framework Agreement for Peace, Security and Cooperation* nella Repubblica Democratica del Congo e ha salutato con favore l'indizione di nuove elezioni per il 23 dicembre 2018.

Anche le molte questioni sudanesi sono state oggetto di approfondimento da parte della Conferenza. L'Alto Rappresentante dell'UA per il Sudan del Sud, Alpha Oumar Konaré, ha mediato tra le parti che animano il conflitto interno nel Sudan del Sud, che sono infine giunte alla firma, il 21 dicembre 2017, sia dell'Accordo sulla cessazione delle ostilità, la protezione dei civili e l'accesso agli aiuti umanitari sia dello Statuto dell'Alta Corte Ibrida per il Sudan del Sudan, entrambi di fondamentale importanza per la corretta attuazione del precedente Accordo sulla risoluzione del conflitto nel Sudan del Sud<sup>37</sup>. È stato così possibile organizzare il 20 giugno 2018 dei colloqui tra il Presidente del Sudan del Sud e i rappresentanti dei gruppi ribelli, che hanno condotto a un nuovo Accordo di pacificazione firmato a Khartoum il 27 giugno seguente. L'UA ha inoltre operato per la diminuzione delle ostilità tra il Governo del Sudan e le forze ribelli del Darfur, partecipando alla *United Nations African Union Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID)<sup>38</sup> e sostenendo la *Darfur Regional Authority* nella sua opera di pacificazione interna, di gestione e accoglienza degli sfollati e di restituzione delle terre. Quanto ai rapporti tra Sudan e Sudan del Sud, l'UA ha rilevato dei miglioramenti, auspicando la definitiva risoluzione delle controversie di confine.

La Conferenza ha preso atto della crisi politica in corso in Burundi e dei gravi disordini cui essa ha condotto, condividendo gli sforzi per la pacificazione interna già compiuti dalla Comunità dell'Africa orientale (EAC) e invitando anche il Consiglio di pace e sicurezza a intervenire. Essa ha ammesso le difficoltà riguardanti il ripristino della pace in Mali: nonostante l'azione della *Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) delle Nazioni Unite, la situazione maliana rimane fortemente instabile, soprattutto a causa della costante minaccia di deriva islamista nel Paese, che peraltro ha iniziato a diffondersi oltre confine, in Burkina Faso e Niger. Con generale riferimento agli Stati del Sahel, la Conferenza ha ribadito il supporto al processo di Nouakchott, che dovrebbe condurre al rafforzamento della sicurezza nella regione ma che finora non ha sortito effetti di rilievo. Con riferimento alla situazione nigeriana, la Conferenza ha ribadito il sostegno logistico e finanziario alle azioni di contrasto a Boko Haram esperite dalla *Multinational Joint Task Force*, istituita dagli Stati membri della Commissione del bacino del lago Ciad e dal Benin.

La Conferenza si è nuovamente soffermata anche sul problema del terrorismo, condannando gli attentati verificatisi nel corso dell'anno e invitando gli Stati a dare piena attuazione alla Convenzione dell'UA sulla prevenzione e la lotta al terrorismo e al suo Protocollo<sup>39</sup>. Essa ha inoltre esortato sia gli Stati membri dell'UA sia i dona-

---

<sup>37</sup> Cfr. anche il communiqué del vertice n. 720 del Consiglio di pace e sicurezza dell'UA, svoltosi straordinariamente a New York il 20 settembre 2017.

<sup>38</sup> Cfr. il communiqué del vertice n. 778 del Consiglio di pace e sicurezza dell'UA, svoltosi l'11 giugno 2018.

<sup>39</sup> *African Union Convention on the Prevention and Combating of Terrorism*, adottata ad Addis Abeba il 1° luglio 1999 ed entrata in vigore il 6 dicembre 2002, è a oggi ratificata da quarantatré Stati

tori internazionali a contribuire maggiormente al Fondo per la pace dell'UA. Tra le altre iniziative, si segnala quella inerente alla riduzione entro il 2020 del numero di armi da fuoco in circolazione nel continente attraverso la corretta attuazione della pertinente *roadmap* del Consiglio di pace e sicurezza<sup>40</sup>.

6. *Giustizia internazionale penale.*- Il rapporto conflittuale tra l'UA e la Corte penale internazionale è noto. Come negli anni precedenti, anche nel 2018 la Conferenza ha dunque adottato delle decisioni caratterizzate da toni forti nei confronti dell'operato della Corte penale internazionale (CPI), accusandola di concentrare la propria attenzione quasi esclusivamente sugli Stati africani e di tenere quindi un atteggiamento quasi neocolonialista<sup>41</sup>.

La Conferenza ha ricordato ancora una volta agli Stati africani parti dello Statuto di Roma la "necessità imperativa" di non adottare politiche autonome a proposito dei loro rapporti con la Corte penale internazionale, ma di adeguarsi alla posizione comune dell'UA, concordata nelle precedenti sessioni e costantemente riaffermata. In sintesi, secondo l'UA, qualora gli obblighi internazionali nascenti dall'adesione allo Statuto di Roma si trovassero in conflitto con gli obblighi derivanti dalla partecipazione all'UA o dal diritto internazionale consuetudinario, gli Stati africani interessati dovrebbero scegliere di non adempiere i primi. Su queste basi, la Conferenza ha nuovamente incoraggiato gli Stati africani che sono anche parti dello Statuto di Roma a disattendere i loro obblighi di cooperazione con la CPI, asserendo nello specifico che questi obblighi contrasterebbero con le norme internazionali consuetudinarie che garantiscono l'immunità alle più alte cariche degli Stati. Con riferimento al caso concernente Omar al-Bashir, Presidente del Sudan, la Conferenza ha quindi sottolineato che gli Stati membri dell'UA non potrebbero procedere al suo arresto, laddove al-Bashir si recasse sul loro territorio. Anche per questo motivo essa ha protestato contro la decisione della Pre-Trial Chamber II della CPI che aveva accertato la responsabilità del Sudafrica per non aver arrestato al-Bashir allorché quest'ultimo si era lì recato per partecipare a una sessione proprio della Conferenza dell'UA.

Un'altra indagine intrapresa dalla Corte penale internazionale che ha suscitato le critiche dell'UA è quella riguardante il Burundi. La Conferenza ha criticato tale indagine alla luce della decisione del Burundi di recedere dallo Statuto di Roma, resa effettiva il 27 ottobre 2017, che avrebbe dovuto (inspiegabilmente) avere effetti retroattivi. Secondo la Conferenza, l'azione della CPI violerebbe la sovranità del Burundi e minerebbe inoltre il processo di riconciliazione nazionale in atto in quel Paese.

---

membri dell'UA (non da Botswana, Costa d'Avorio, Marocco, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Sao Tome e Principe, Sierra Leone, Somalia, Sudan del Sud, Swaziland, Zambia e Zimbabwe). Il Protocollo, adottato il 1° luglio 2004 per armonizzare l'azione del Consiglio di pace e sicurezza con gli obiettivi della succitata Convenzione, non è ancora entrato in vigore.

<sup>40</sup> Questo obiettivo è stato oggetto di due specifiche decisioni della Conferenza dell'UA: si tratta della decisione n. 678 (XXX), *Second Report of the Peace and Security Council of the African Union on the Implementation of the African Union Master Roadmap of Practical Steps for Silencing the Guns in Africa by the Year 2020*, e della decisione n. 696 (XXXI), *Report of the Peace and Security Council (PSC) on the Implementation of the AU Master Roadmap of Practical Steps to Silence the Guns in Africa by the Year 2020*.

<sup>41</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 672 (XXX), *International Criminal Court*.

Per risolvere i problemi legati al rapporto con la CPI, ormai da tempo l'UA promuove la creazione di un organo penale regionale che funga quale foro alternativo e autonomo per il continente africano. Pertanto, la Conferenza ha evidenziato l'importanza per gli Stati africani di procedere celermente alla ratifica del Protocollo di Sharm el-Sheikh del 2008, che istituisce la nuova Corte africana di giustizia e dei diritti dell'uomo, e del Protocollo di Malabo, che prevede l'inserimento di una Sezione competente in materia di diritto internazionale penale in seno a tale nuova Corte. Attraverso il Protocollo di Malabo del 2014, in altri termini, l'UA intende introdurre nell'ambito del diritto internazionale penale il principio *African solutions for African problems*<sup>42</sup>.

La Conferenza dell'UA ha intrapreso altre azioni di ritorsione rispetto alla Corte penale internazionale. Per esempio, ha richiesto agli Stati africani partecipanti alla Conferenza degli Stati parti della CPI di promuovere la cancellazione del *Draft Action Plan on Arrest Strategies*, inerente alla procedura di arresto degli autori di crimini internazionali da parte degli Stati nel cui territorio questi si trovassero, e di sostenere la costituzione di un *working group* di esperti con l'incarico di interpretare gli articoli 27 (irrelevanza della qualifica ufficiale) e 98 (cooperazione in relazione alla rinuncia all'immunità e consenso alla consegna) dello Statuto di Roma. Gli Stati membri dell'UA hanno inoltre manifestato l'intenzione di richiedere, attraverso l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, un parere consultivo alla Corte internazionale di giustizia sulla connessa questione dell'immunità dalla giurisdizione della Corte penale internazionale dei Capi di Stato e di Governo verosimilmente responsabili di crimini internazionali<sup>43</sup>; ad agosto 2018, il Kenya ha in effetti reso noto che avrebbe presentato, per conto dell'UA, una formale domanda di iscrizione della suddetta questione nell'agenda dell'Assemblea generale dell'ONU<sup>44</sup>.

7. *Tutela internazionale dei diritti dell'uomo: l'attività della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.*- La Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Commissione) ha tenuto nel 2018 due sessioni ordinarie e due straordinarie<sup>45</sup>. Durante il periodo in esame, nell'esercizio del

<sup>42</sup> Sull'atteggiamento dell'UA rispetto alla Corte penale internazionale e sul tentativo perseguito con il Protocollo di Malabo di istituire una sezione penale in seno alla futura Corte africana di giustizia e dei diritti dell'uomo prevista dal Protocollo di Sharm el-Sheikh, v. I. INGRAVALLO, *The Relationship between the African States and the International Criminal Court: Immunity or Impunity?*, in G. CELLAMARE, I. INGRAVALLO (eds), *Peace Maintenance in Africa. Open Legal Issues*, Cham/Torino, 2018, 169 ss.; ID., *Osservazioni critiche sui meccanismi africani di repressione dei crimini internazionali*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, 11 dicembre 2019. Inoltre, v. K. LEKKERKERKER, *The African Quest for an Inter-African Jurisdiction. Looking beyond the International Criminal Court versus Africa Debate*, in *Global International Courts Review*, 2018, p. 5 ss.; D.A. YIGZAW, *The International Criminal Court: Biased against Africa or Weak towards the Powerful?*, in *North Carolina Journal of International Law*, 2018, p. 204 ss.; E. OMOROGBE, *The Crisis of International Criminal Law in Africa: A Regional Regime in Response?*, in *Netherlands International Law Review*, 2019, p. 287 ss. In un più ampio contesto, v. anche T. REINOLD, *When is More More? The Proliferation of International Courts and Their Impact on the Rule of Law in Africa*, in *International Journal of Human Rights*, 2019, p. 1337 ss., specialmente pp. 1341-1345.

<sup>43</sup> Per un primo commento a questa decisione, v. T. REINOLD, *African Union v International Criminal Court: Episode MLXIII (?)*, in *EJIL Talk!*, www.ejiltalk.org, 23 marzo 2018.

<sup>44</sup> In proposito, v. P. PILLAI, *The African Union, the International Criminal Court, and the International Court of Justice: At the Fault Lines of International Accountability*, in *ASIL Insights*, www.asil.org/insights, 22 agosto 2018.

<sup>45</sup> La 23<sup>a</sup> sessione straordinaria della Commissione ha avuto luogo dal 13 al 22 febbraio; la 62<sup>a</sup> sessione ordinaria si è tenuta dal 25 aprile al 9 maggio; la 24<sup>a</sup> sessione straordinaria è stata organizzata dal

mandato di protezione dei diritti enunciati nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Carta africana), la Commissione ha portato a termine l'esame di dodici comunicazioni presentate da individui o da organizzazioni non governative ai sensi dell'art. 55 della stessa Carta africana. Non risultava, invece, pendente alcuna comunicazione interstatale.

Nove comunicazioni sono state cancellate dal ruolo per mancanza di *diligent prosecution* (espressione usata dalla Commissione) da parte dei ricorrenti. Anche se la suddetta motivazione non è prevista normativamente, essa costituisce una prassi ormai consolidata. Tuttavia, il fatto che nel 2018 tutte le comunicazioni caratterizzate da mancanza di interesse dei ricorrenti riguardassero asserite violazioni commesse dall'Egitto desta più di qualche sospetto<sup>46</sup>. Si aggiunga che una decima comunicazione, anch'essa presentata contro l'Egitto, è stata ritirata su richiesta della ricorrente, la quale aveva avviato l'azione per conto di una giornalista arrestata e torturata da sedicenti agenti di polizia nel corso di una marcia di protesta antigovernativa. La ricorrente ha poi dichiarato alla Commissione che la famiglia della vittima non era più interessata a portare avanti il caso, poiché nel frattempo uno degli avvocati era stato arrestato e molti documenti erano scomparsi. La Commissione ha preso atto della richiesta della ricorrente e ha cancellato la comunicazione dal ruolo<sup>47</sup>, anche se avrebbe potuto (e avrebbe forse dovuto) portare a termine almeno l'esame di quest'ultimo caso, in considerazione delle evidenti e note intimidazioni ricevute dalla famiglia della vittima e nonostante la richiesta della ricorrente.

La comunicazione riguardante il caso *Ngoge* è stata ritenuta non conforme a tre dei sette criteri di ammissibilità elencati nell'art. 56 della Carta africana<sup>48</sup>. In primo luogo, secondo la Commissione, la comunicazione era stata redatta con l'uso di un linguaggio oltraggioso nei confronti dello Stato convenuto (art. 56, par. 3). Il ricor-

---

30 luglio all'8 agosto; la 63<sup>a</sup> sessione ordinaria si è riunita dal 24 ottobre al 13 novembre. Le sessioni della Commissione dovrebbero tenersi a Banjul, in Gambia, nella sua sede ufficiale. Tuttavia, sin dalla fine degli anni '80 si è venuta formando l'abitudine di organizzare periodicamente sessioni nelle varie regioni africane, a rotazione, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica sulle attività della Commissione. Per questo motivo, nel 2018, la 62<sup>a</sup> sessione ordinaria ha avuto luogo a Nouakchott, in Mauritania.

<sup>46</sup> V. Commissione africana, comunicazione n. 543/15, *Alleanza europea per i diritti dell'uomo (AED) e altri tre c. Egitto*; comunicazione n. 544/15, *Alleanza europea per i diritti dell'uomo (AED) e altri tre c. Egitto*; comunicazione n. 592/15, *Hesham Hamid Elshenna (rappresentata dal Prof. Mostafa Metwaly) c. Egitto*; comunicazione n. 614/16, *Eid Mohammed Ismil Dahrooj e altri due (rappresentati da AED e altri quattro) c. Egitto*; comunicazione n. 615/16, *Medhat Mohammed Bahieddin Ahmed (rappresentato dall'Organizzazione dell'Alleanza europea per i diritti dell'uomo e altri) c. Egitto*; comunicazione n. 625/16, *Basem Kamali Mohammed Odeh (rappresentato da AED e altri quattro) c. Egitto*; comunicazione n. 640/16, *Sharif Hassan Jalal Samak c. Egitto*; comunicazione n. 656/17, *Anas Ahmed Khalifa c. Egitto*. Tutte le decisioni di cancellazione dal ruolo delle comunicazioni appena elencate sono state rese il 22 febbraio 2018, ma pubblicate il 18 ottobre 2018. Inoltre, v. Commissione africana, comunicazione n. 658/17, *Shereen Said Hamd Bakhet c. Egitto*, decisione di cancellazione dal ruolo del 13 novembre 2018, pubblicata il 10 giugno 2019. Tutti gli atti della Commissione africana sono consultabili *online*, sul suo sito ufficiale: [www.achpr.org](http://www.achpr.org).

<sup>47</sup> V. Commissione africana, comunicazione n. 603/16, *Ayatulla Alaa Hosny (rappresentata da Dalia Lofty) c. Egitto*, decisione di cancellazione dal ruolo dell'8 agosto 2018, pubblicata il 10 giugno 2019. Com'è noto, a differenza di quanto accade nel sistema europeo di tutela dei diritti dell'uomo, in quello africano non è richiesta alcuna coincidenza tra la presunta vittima della violazione lamentata e l'autore della pertinente comunicazione alla Commissione africana, tant'è che sono le organizzazioni non governative e gli attivisti per i diritti dell'uomo a depositare il maggior numero di comunicazioni presso la cancelleria della Commissione africana.

<sup>48</sup> V. Commissione africana, comunicazione n. 524/15, *Peter Odiwuor Ngoge e altri tre c. Kenya*, decisione del 22 febbraio 2018, pubblicata il 18 ottobre 2018.

rente aveva infatti utilizzato l'aggettivo "recalcitrante" con riferimento al comportamento dei giudici interni, i quali erano stati peraltro accusati di aver agito in parte "per vendetta" e in parte "dietro retribuzione". Anche se l'impiego di queste espressioni potrebbe in effetti risultare oltraggioso, la Commissione avrebbe forse dovuto considerare che, lamentando *inter alia* la violazione del diritto all'equo processo, il ricorrente aveva soltanto voluto enfatizzare il malfunzionamento del sistema giudiziario dello Stato convenuto. A ogni modo, per quel che è dato sapere, è la terza volta in oltre trenta anni di attività che la Commissione riscontra il mancato rispetto di questo criterio di ammissibilità, di cui essa ha sempre fornito un'interpretazione molto restrittiva<sup>49</sup>. In secondo luogo, la Commissione ha accertato il mancato rispetto della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne (art. 56, par. 5). Più precisamente, essa ha evidenziato l'incapacità del ricorrente di dimostrare come nel caso di specie valessero le eccezioni alla suddetta regola relative all'inesistenza, all'ineffettività e all'indisponibilità dei rimedi interni<sup>50</sup>. Infine, la Commissione ha precisato come, non avendo esaurito i rimedi interni, il ricorrente non avesse potuto rispettare neanche la condizione secondo cui le comunicazioni devono essere presentate entro un termine ragionevole dalla data in cui la violazione lamentata si è perfezionata a livello nazionale (art. 56, par. 6).

Soltanto la comunicazione relativa al caso *Kwoyelo* è stata infine decisa nel merito e ne è stato pubblicato il rapporto finale<sup>51</sup>. Il ricorrente era stato rapito nel 1987 in Uganda dal gruppo terroristico del Lord's Resistance Army ed era stato impiegato come bambino soldato. Nel 2009, al termine di una battaglia, egli si sarebbe arreso ai militari ugandesi, che però lo avrebbero comunque gravemente ferito con colpi di arma da fuoco esplosi dopo l'atto di resa. Il ricorrente era stato quindi trasportato in un ospedale, dal quale era stato poi prelevato da forze governative e sottoposto a diverse torture. Non appena rimesso in libertà, il ricorrente aveva provato a usufruire del programma di amnistia varato dal nuovo Governo ugandese, ma la sua richiesta era stata ripetutamente bocciata dalle autorità giudiziarie, nonostante il parere positivo della Commissione nazionale per l'amnistia. Davanti alla Commissione africana, egli lamentava la violazione da parte dell'Uganda degli articoli 4 (diritto alla vita), 5 (divieto di tortura), 6 (diritto alla libertà e alla sicurezza personale) e 16 (diritto alla salute) della Carta africana, a causa del ferimento al termine della battaglia e delle torture successivamente subite, e degli articoli 3 (uguaglianza di fronte alla legge), 7, par. 1 (equo processo), e 26 (dovere dello Stato di garantire l'indipendenza del suo sistema giudiziario), in ragione dell'iniquità del procedimento a esito del quale l'amnistia gli era stata negata.

---

<sup>49</sup> V. Commissione africana, comunicazione n. 65/92, *Unione camerunense per i diritti dell'uomo c. Camerun*, decisione del 24 aprile 1997, e comunicazione n. 268/03, *Illesanmi c. Nigeria*, decisione dell'11 maggio 2005.

<sup>50</sup> Tali eccezioni sono particolarmente rilevanti nel contesto africano, in considerazione dei numerosi problemi che caratterizzano l'amministrazione della giustizia interna di molti Paesi africani: così I. ÖSTERDAHL, *Implementing Human Rights in Africa. The African Commission on Human and Peoples' Rights and Individual Communications*, Uppsala, 2002, p. 68 ss. Esse comunque non costituiscono una peculiarità esclusiva della prassi della Commissione africana, essendo ammesse anche da altri organi internazionali giurisdizionali e di controllo. Potrebbe quindi trattarsi di eccezioni insite nella stessa regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, come indicato da R. PISILLO MAZZESCHI, *Esaurimento dei ricorsi interni e diritti umani*, Torino, 2004, p. 171 ss.

<sup>51</sup> V. Commissione africana, comunicazione n. 431/12, *Thomas Kwoyelo c. Uganda*, rapporto finale del 22 febbraio 2018, pubblicato il 17 ottobre 2018.

Lo Stato convenuto ha innanzitutto contestato l'ammissibilità della comunicazione, sostenendo che il ricorrente avesse agito senza attendere la pronuncia in ultimo grado della Corte Suprema Ugandese e che non avesse quindi formalmente esaurito tutti i rimedi interni. Tuttavia, secondo la Commissione, il ricorrente è riuscito a dimostrare che la Corte Suprema Ugandese non costituiva un rimedio effettivo e disponibile, mancando ormai da diverso tempo il numero minimo di giudici richiesto per il raggiungimento del *quorum* necessario per il suo funzionamento.

Nel merito, lo Stato convenuto ha cercato di smentire alcuni fatti riportati dal ricorrente. Procedendo in maniera irrituale, la Commissione ha perciò indugiato su questi fatti onde indagarne la veridicità, quasi "intromettendosi" in questioni che avevano formato oggetto di giudizio interno e che erano state verificate dalla Commissione nazionale per l'amnistia. La Commissione africana ha accertato che il ricorrente non era minorenne nel 1987, che si unì volontariamente al Lord's Resistance Army e che, soprattutto, fu ferito durante i combattimenti e non dopo la resa. Quest'ultimo fatto ha assunto una particolare rilevanza. Il conflitto in oggetto era quello tra Uganda e Lord's Resistance Army, qualificato in via preliminare dalla Commissione africana come conflitto armato non internazionale *ex art. 3* comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949. Data questa qualificazione, in osservanza degli articoli 60 e 61 della Carta africana<sup>52</sup>, la Commissione ha ritenuto che, limitatamente alle presunte violazioni subite dal ricorrente nel corso della battaglia, fosse opportuno trarre ispirazione dal II Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 1949 (di cui l'Uganda è parte) per pronunciarsi nel caso. La Commissione ha così individuato nel diritto internazionale umanitario un'esimente rispetto alla lamentata illiceità dell'azione dei militari ugandesi, i quali avevano infatti agito per mettere i ribelli *hors de combat*. Tale esimente è stata sufficiente per indurre la Commissione a non ritenere lo Stato convenuto responsabile per la violazione degli articoli 4, 5, 6 e 16 della Carta africana.

Quanto agli accadimenti occorsi dopo il rapimento del ricorrente dall'ospedale, in considerazione della mancanza, dell'inadeguatezza o dell'inaffidabilità delle prove prodotte, la Commissione ha ritenuto che, anche con riguardo a questi accadimenti, l'Uganda non avesse violato gli articoli 4, 5, 6 e 16 della Carta.

La Commissione ha invece confermato la violazione dell'art. 3 della Carta africana a causa dell'iniquità della procedura seguita dalle autorità ugandesi per l'esame della richiesta di amnistia del ricorrente, poi respinta. Tale iniquità è stata dimostrata attraverso una comparazione del caso in oggetto con altri casi in cui invece l'amnistia era stata concessa. In più, la Commissione ha sottolineato come l'Uganda non potesse pretendere di applicare alla situazione del ricorrente una legge che vieta la concessione dell'amnistia agli autori di determinati reati, dal momento

---

<sup>52</sup> L'art. 60 della Carta africana prevede che «[t]he Commission shall draw inspiration from international law on human and peoples' rights, particularly from the provisions of various African instruments on human and peoples' rights, the Charter of the United Nations, the [Constitutive Act of the African Union], the Universal Declaration of Human Rights, other instruments adopted by the United Nations and by African countries in the field of human and peoples' rights as well as from the provisions of various instruments adopted within the Specialized Agencies of the United Nations of which the parties to the present Charter are members». L'art. 61 aggiunge poi che «[t]he Commission shall also take into consideration, as subsidiary measures to determine the principles of law, other general or special international conventions, laying down rules expressly recognized by member states of the [African Union], African practices consistent with international norms on human and peoples' rights, customs generally accepted as law, general principles of law recognized by African states as well as legal precedents and doctrine».

che tale legge era stata approvata qualche mese dopo la presentazione della domanda di amnistia da parte del ricorrente. La Commissione ha inoltre riscontrato la violazione da parte dell'Uganda dell'art. 7, par. 1, lett. a), poiché il giudice di appello non aveva fornito alcuna motivazione per la sentenza di rigetto della richiesta di amnistia, e lett. d), in quanto la mancanza del *quorum* necessario per l'eventuale pronuncia della Corte Suprema Ugandese aveva implicato l'impossibilità per il ricorrente di usufruire entro tempi ragionevoli dell'ultimo grado di giudizio previsto nell'ordinamento ugandese. In base alla lettura degli atti processuali interni, la Commissione non ha invece accertato la violazione dell'art. 7, par. 1, lett. b), relativo alla presunzione di innocenza fino a prova contraria, lett. c), riguardante il diritto ad avere un avvocato d'ufficio, e lett. d), nella parte in cui si prescrive l'imparzialità di ogni collegio giudicante. Per gli stessi motivi, secondo la Commissione, l'Uganda non ha violato l'art. 26, che impone agli Stati parti della Carta africana il dovere di garantire l'imparzialità dei loro tribunali.

Nel dispositivo del suo rapporto finale, la Commissione ha esortato l'Uganda a consultare i rappresentanti legali della vittima per stabilire i termini di pagamento di un'equa compensazione pecuniaria, tenendo conto delle norme internazionali e della pertinente prassi. Ai sensi dell'art. 112, par. 2, del regolamento di procedura, la Commissione ha inoltre richiesto all'Uganda di fornire informazioni entro sei mesi sull'attuazione del suo rapporto e alla Commissione ugandese per i diritti dell'uomo di effettuare attività di monitoraggio in proposito.

È infine degno di menzione l'*obiter dictum* (paragrafi 283-293), contenuto nel rapporto finale reso nel caso *Kwoyelo*, sul tema del rapporto tra le amnistie, spesso varate per motivi di pacificazione negli Stati africani in precedenza teatro di conflitti, e gli obblighi su tali Stati incombenti in virtù della loro adesione alla Carta africana. In questo *obiter dictum*, la Commissione ha cercato di dimostrare la compatibilità con la Carta africana delle c.d. *conditional amnesties*, che sono formulate di comune accordo con le parti interessate, riguardano soltanto alcune categorie di reati commessi in un arco di tempo definito, ammettono la possibilità di condurre comunque le opportune indagini e prevedono forme di sostegno e riparazione per le vittime. Al contrario, secondo la Commissione, le c.d. *blanket amnesties* si pongono in contrasto con la Carta africana e costituiscono finanche una flagrante violazione di diverse norme internazionali consuetudinarie. Infatti, il più delle volte tali amnistie non mirano a raggiungere veramente o non possono raggiungere effettivamente la pacificazione nazionale: esse spesso sono imposte dalle autorità governative, precludono l'emersione della verità, negano ogni riparazione alla vittima e soprattutto finiscono per lasciare impuniti anche reati particolarmente odiosi o addirittura potenzialmente configurabili come crimini contro l'umanità. È in questo senso indicativa la copiosa giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, peraltro richiamata nell'*obiter dictum*<sup>53</sup>. Del resto, anche la stessa Commissione africana aveva già precisato il punto, quantunque con esclusivo riferimento al divieto di tor-

---

<sup>53</sup> V. principalmente Corte interamericana, *Barrios Altos c. Peru*, sentenza del 14 marzo 2001, paragrafi 41-44. Ma v. anche Corte interamericana, *Loayza-Tamayo c. Peru*, sentenza del 27 novembre 1998, par. 168, dove si legge che «States [...] may not invoke existing provisions of domestic law, such as the Amnesty Law in this case, to avoid complying with their obligations under international law».

tura, nel Commento generale n. 4 relativo al diritto alla riparazione per le vittime di tortura<sup>54</sup>.

Nel 2018 la Commissione ha continuato a svolgere la sua attività di controllo sull'attuazione nazionale della Carta africana da parte degli Stati, ricevendo cinque rapporti periodici che, come di consueto, hanno spesso coperto periodi ben più ampi del biennio cui invece avrebbero dovuto riferirsi a norma dell'art. 62 della Carta africana, evidenziando così il ritardo degli Stati africani nell'adempimento di questo loro obbligo<sup>55</sup>.

La Commissione ha adottato numerose risoluzioni di varia natura nel 2018. Essa ne ha direttamente indirizzate alcune a Stati in cui si erano verificate violazioni gravi e massicce dei diritti proclamati nella Carta africana<sup>56</sup>. Inoltre, la Commissione si è espressa sulla persistente violazione dei diritti dei popoli indigeni in Kenya<sup>57</sup>. Certe risoluzioni hanno poi riguardato temi a carattere trasversale, quali: le imminenti elezioni in alcuni Stati<sup>58</sup>; la gestione dei flussi migratori<sup>59</sup>; la tutela dei luoghi di culto<sup>60</sup>; la protezione delle donne attiviste per i diritti dell'uomo<sup>61</sup>.

Infine, la Commissione ha dedicato una risoluzione alla definizione e differenziazione della propria attività di interpretazione della Carta africana da quella di protezione dei diritti dell'uomo<sup>62</sup>. Nel corso dell'anno, la Commissione ha inoltre svolto diverse attività di promozione dei diritti dell'uomo, principalmente inviando i suoi membri a svolgere visite di sensibilizzazione in alcuni Stati africani.

8. Segue: *l'attività del Comitato africano di esperti per i diritti e il benessere del bambino*. - Nel 2018 il Comitato africano di esperti per i diritti e il benessere del bambino (d'ora in avanti: Comitato) si è riunito due volte<sup>63</sup>. La sua composizione è

<sup>54</sup> V. Commissione africana, *General Comment no. 4 on the Right to Redress for Victims of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Punishment or Treatment under Article 5 of the African Charter on Human and Peoples' Rights*, del 4 marzo 2017, par. 28.

<sup>55</sup> In effetti, nell'anno in esame, soltanto la Nigeria ha potuto correttamente limitarsi al biennio 2015-2016. I rapporti di Angola, Botswana e Togo riguardavano invece il periodo 2011-2016. L'Eritrea ha addirittura prodotto il suo primo rapporto periodico, inerente agli anni che vanno dal 1999 (data della sua adesione alla Carta africana) al 2016. In ogni caso, rispetto a nessuno di questi rapporti periodici la Commissione ha approvato le sue osservazioni conclusive. Più in generale, nel 2018, oltre alla Nigeria, soltanto il Gambia e lo Zimbabwe erano in regola con le scadenze per la presentazione del rapporto periodico; invece, sette Stati non hanno ancora presentato neanche il primo rapporto (Comore, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Marocco, Sao Tome e Principe, Somalia, Sudan del Sud).

<sup>56</sup> Si tratta di Burundi, Camerun, Repubblica Democratica del Congo, Somalia e Togo.

<sup>57</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 394, *Activities Affecting the Human Rights of Indigenous Communities in Kenya*, del 22 febbraio 2018.

<sup>58</sup> V. Commissione africana, risoluzioni n. 394, *Legislative Elections in Guinea Bissau*, dell'8 agosto 2018, e n. 411, *Electoral Process in the Democratic Republic of The Congo*, del 13 novembre 2018.

<sup>59</sup> V. Commissione africana, risoluzioni n. 398, *Mixed Migratory Flows, Challenges of protecting Migrants and the Prohibition of Trafficking in Persons and All Forms of Violence in North and Sub-Saharan Africa*, del 9 maggio 2018, e n. 404, *Need to Conduct a Study on Violations of the Human Rights of Migrants*, del 13 novembre 2018.

<sup>60</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 403, *Need for a Study of the Situation of Africa's Sacred Natural Sites and Territories*, del 13 novembre 2018.

<sup>61</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 409, *Need to Adopt Legal Measures for the Protection of Women Human Rights Defenders in Africa*, del 13 novembre 2018.

<sup>62</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 402, *Interpretative and Protective Mandates of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, del 13 novembre 2018.

<sup>63</sup> La 31ª sessione ordinaria del Comitato si è tenuta dal 24 aprile al 4 maggio a Bamako, in Mali, mentre la 32ª è stata convocata dal 12 al 20 novembre presso la sede ufficiale di Addis Abeba, in Etiopia.

variata: la Conferenza dell'UA ha infatti approvato l'elezione, avvenuta in seno al Consiglio esecutivo, di tre nuovi membri del Comitato<sup>64</sup>.

Per quel che concerne l'attività di protezione dei diritti enunciati nella Carta africana per i diritti e il benessere del bambino (d'ora in avanti: Carta sul bambino), nell'anno in esame il Comitato ha reso due rapporti finali. Nel caso *Benjamin*, relativo alla perdita della cittadinanza e alla conseguente acquisizione dello *status* di apolide da parte di una bambina, residente in Sudan e figlia di madre sudanese, a causa della nuova cittadinanza sud-sudanese attribuita al padre dopo la separazione del Sud dal Sudan, il Comitato ha accertato la responsabilità del Sudan per la violazione della Carta sul bambino e, segnatamente, del divieto di ogni forma di discriminazione (art. 3), del diritto alla cittadinanza (art. 6, paragrafi 3 e 4), e del diritto ad accedere all'istruzione senza alcuna discriminazione (art. 11). Il Comitato ha quindi invitato il Sudan a rivedere il suo *2011 Nationality Act*, la cui applicazione aveva condotto alle violazioni riscontrate nel caso di specie, e a evitare ulteriori situazioni di privazione arbitraria della cittadinanza<sup>65</sup>. Il caso *T.F.A.* riguardava invece la violenza sessuale subita da un bambino rispetto alla quale le autorità camerunensi non avevano indagato con la dovuta diligenza. I ricorrenti avevano dunque chiesto che il Comitato accertasse la responsabilità del Camerun per la violazione di numerosissime disposizioni di altrettanto numerosi strumenti convenzionali, non solo di rilevanza regionale. Attenendosi però soltanto alla Carta sul bambino, il Comitato ha confermato la responsabilità del Camerun per violazione dell'obbligo generale di tutelare l'infanzia (art. 1), del divieto di ogni forma di discriminazione (art. 3) e dell'obbligo di protezione dei bambini dagli abusi (art. 16). Il Comitato ha inoltre esortato lo Stato convenuto a pagare una somma alla vittima a ristoro delle violazioni subite e, tra le altre cose, a organizzare corsi di formazione per la magistratura e la polizia sui reati sessuali<sup>66</sup>.

Il Comitato non ha invece continuato a occuparsi del caso *Institute For Human Rights and Development in Africa*, poiché le parti hanno optato per la risoluzione amichevole della controversia; sebbene non possa più intervenire nel merito, il Comitato non ha cancellato il caso dal ruolo e ha dichiarato la propria intenzione di monitorare i negoziati tra le parti<sup>67</sup>.

Il Comitato nel 2018 non ha emesso le proprie osservazioni conclusive su nessun rapporto periodico inerente all'attuazione nazionale della Carta sul bambino, limitandosi a proseguire con l'esame dei rapporti periodici di Burkina Faso, Burundi, Malawi, Niger, Sudafrica e Zambia. Non si è invece soffermato sui rapporti di Benin

---

<sup>64</sup> Si tratta dell'egiziana Azza al-Ashmawy, del burundese Joseph Ndayisenga e della nigerina Alassane A. Sidikou; la nomina di un quarto membro è stata rinviata. V. Conferenza dell'UA, decisione n. 702 (XXXI), *The Election Of Four (4) Members of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child*.

<sup>65</sup> V. Comitato africano, comunicazione n. 001/15, *Iman Hassan Benjamin (rappresentato dall'African Centre for Justice and Peace Studies e dal People's Legal Aid Centre) c. Sudan*, rapporto finale del 4 maggio 2018. Tutti gli atti del Comitato sono consultabili *online* sul suo sito ufficiale, [www.acerwc.org](http://www.acerwc.org).

<sup>66</sup> V. Comitato africano, comunicazione n. 002/15, *The Institute for Human Rights and Development in Africa e Finders Group Initiative (per conto del minore T.F.A.) c. Camerun*, rapporto finale del 4 maggio 2018.

<sup>67</sup> V. Comitato africano, comunicazione n. 001/14, *Institute For Human Rights and Development in Africa (IHRDA) c. Malawi*.

e Nigeria, il cui esame è stato rinviato. Undici Stati non hanno ancora mai presentato il proprio rapporto periodico iniziale<sup>68</sup>.

Nel corso dell'anno il Comitato è andato avanti con i lavori per la redazione dei commenti generali sull'art. 1 (obbligo generale di tutela dell'infanzia) e sull'art. 22 (protezione dei bambini nelle situazioni di conflitto armato) della Carta sul bambino, illustrando i più significativi risultati raggiunti. Esso ha anche discusso alcune ricerche commissionate a enti privati e a organizzazioni non governative. In particolare, la ricerca sui bambini africani migranti ha suscitato clamore, inducendo il Comitato a programmare una più attenta attività di monitoraggio e di prevenzione, nella consapevolezza dei rischi di possibili *gross violations* dei diritti fondamentali cui i bambini migranti vanno incontro. Il Comitato ha inoltre pregato gli Stati parti della Convenzione sul bambino di presentare i risultati della ricerca nel corso degli imminenti negoziati per il Global Compact dell'ONU per una migrazione sicura, ordinata e regolare<sup>69</sup>. Anche la ricerca sui bambini impiegati nei conflitti armati è stata oggetto di dibattito, benché il Comitato abbia mostrato una certa arrendevolezza di fronte a un fenomeno che costituisce una piaga endemica del continente africano<sup>70</sup>. Infine, il Comitato ha portato avanti la campagna di sensibilizzazione contro il matrimonio dei bambini, dichiarando di aver ottenuto risultati soddisfacenti.

9. *Segue: l'attività della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.*- Nel 2018 la Conferenza ha confermato la nomina, avvenuta in seno al Consiglio esecutivo, di quattro nuovi giudici della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Corte)<sup>71</sup>. Trenta dei cinquantacinque Stati membri dell'UA sono parti del Protocollo istitutivo della Corte e ne accettano la competenza<sup>72</sup>. Di essi, otto hanno prodotto la dichiarazione di accettazione della competenza della Corte anche per i ricorsi di individui e organizzazioni non governative, come previsto dall'art. 5, par. 3, e dall'art. 34, par. 6, del Protocollo istitutivo<sup>73</sup>. Nel corso

<sup>68</sup> Si tratta di Botswana, Capo Verde, Gambia, Gibuti, Guinea Bissau, Guinea Equatoriale, Libia, Mauritius, Repubblica Centrafricana, Sao Tome e Principe, Seychelles.

<sup>69</sup> V. lo studio *Cartographie des enfants en mouvement en Afrique*.

<sup>70</sup> V. lo studio *Continental Study on the Impact of Conflict and Crises on Children in Africa*.

<sup>71</sup> Si tratta della tanzaniana Imani D. Aboud, della nigeriana Stella I. Anukam, del maliano Ben Kioko e del congolese Blaise Tchikaya. V. Conferenza dell'UA, decisione n. 700 (XXXI), *Election of Four (4) Judges of the African Court on Human and Peoples' Rights*.

<sup>72</sup> Algeria, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camerun, Ciad, Congo Brazzaville, Costa d'Avorio, Gabon, Gambia, Ghana, Kenya, Lesotho, Libia, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambico, Niger, Nigeria, Ruanda, Sahrui, Senegal, Sudafrica, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda e Unione delle Comore. Sull'accettazione della giurisdizione della Corte africana, v. da ultimo R. BANZEU, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples à l'épreuve de la clause facultative d'acceptation de la juridiction obligatoire d'une juridiction internationale par l'Etat en droit international*, in M.M. MBENGUE, C. MAIA (sous la direction de), *Tribunaux régionaux et développement du droit international: Hommage au Professeur Maurice Kamto*, Paris, 2019, p. 93 ss.

<sup>73</sup> Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Ghana, Malawi, Mali, Tanzania e Tunisia. Anche il Ruanda aveva inizialmente accettato la competenza della Corte per i ricorsi di individui e organizzazioni non governative; tuttavia, come si accennerà *infra*, nota 93 e testo a essa corrispondente, questo Paese ha successivamente ritirato la sua dichiarazione. In generale, sui problemi di accesso dei ricorrenti individuali alla Corte africana, v. di recente F. VILJOEN, *Understanding and Overcoming Challenges in Accessing the African Court on Human and Peoples' Rights*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2018, p. 63 ss., e T. DALY, M. WIEBUSCH, *The African Court on Human and Peoples' Rights: Mapping Resistance against a Young Court*, in *International Journal of Law in Context*, 2018, p. 294 ss.

dell'anno, la Corte ha tenuto quattro sessioni ordinarie e una sessione straordinaria<sup>74</sup>, rendendo diciotto pronunce (quattordici sentenze di merito, tre decisioni sull'ammissibilità e una decisione sulle riparazioni) e iscrivendo al ruolo ventinove nuovi ricorsi (tutti di individui e organizzazioni non governative) che, insieme a quelli già pendenti, hanno formato un totale di centoquaranta ricorsi in attesa di esame, ai quali si è peraltro aggiunta una richiesta di parere consultivo.

Tra le sentenze di merito, si ricorda innanzitutto quella resa nel caso *APDF e IHRDA*, riguardante una serie di violazioni della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, del Protocollo di Maputo sui diritti delle donne in Africa (d'ora in avanti: Protocollo sulle donne) e della Carta sul bambino. Com'è noto, l'art. 3, par. 1, del Protocollo istitutivo attribuisce un'ampia competenza *ratione materiae* alla Corte africana<sup>75</sup>, la quale può in effetti occuparsi delle controversie riguardanti l'interpretazione e l'applicazione non solo della Carta africana, ma anche di ogni altro rilevante strumento internazionale sui diritti dell'uomo ratificato dagli Stati in controversia<sup>76</sup>. Da sempre quindi i ricorrenti lamentano la violazione, congiuntamente alla Carta africana, anche di altri strumenti convenzionali regionali sui diritti dell'uomo o dei due Patti ONU sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali o di altri trattati più specifici. Nel caso *APDF e IHRDA*, per la prima volta, i ricorrenti non avevano denunciato alcuna violazione della Carta africana, facendo invece esclusivo riferimento ai tre strumenti convenzionali sopra menzionati. Nello specifico, essi avevano lamentato delle violazioni strutturali, causate dalla promulgazione del nuovo Codice del diritto di famiglia maliano, approvato nel 2011 sulla base di certi precetti propri dell'estremismo islamico. Le due organizzazioni non governative ricorrenti si erano rivolte alla Corte non solo per conto di un gran numero di bambine e adolescenti che avevano già subito delle violazioni dei loro diritti, ma anche in difesa di vittime potenziali e future. Nella sua sentenza, la Corte ha accertato la violazione dell'art. 6, lett. b), del Protocollo sulle donne, e degli articoli 2 e 21 della Carta sul bambino, in relazione all'età minima per contrarre matrimonio; dell'art. 6, lett. a), del Protocollo sulle donne, e dell'art. 16, par. 1, lett. a), della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, per quanto riguarda l'espressione del consenso a contrarre matrimonio; dell'art. 21, paragrafi 1 e 2, del Protocollo sulle donne, e dell'art. 3 della Carta sul bambino, concernenti la parità tra uomini e donne nella trasmissione ereditaria e la facoltà di ereditare per i figli nati fuori dal vincolo coniugale; dell'art. 2, par. 2, del Protocollo sulle donne, degli articoli 1, par. 3, e 21 della Carta sul bambino e dell'art. 5, lett. a), della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, attinenti alla soppressione delle pratiche culturali e tradizionali comportanti abusi a danno delle donne e dei bambini. Riconoscendo il carattere strutturale di tutte le violazioni riscontrate, la

<sup>74</sup> La 48<sup>a</sup> sessione ordinaria si è svolta dal 26 febbraio al 23 marzo; la 49<sup>a</sup> dal 16 aprile all'11 maggio; la 50<sup>a</sup> dal 27 agosto al 21 settembre; la 9<sup>a</sup> sessione straordinaria dal 24 al 28 settembre; la 51<sup>a</sup> sessione ordinaria dal 12 novembre al 7 dicembre. Tutte le sessioni menzionate hanno avuto luogo presso la sede ufficiale della Corte, ad Arusha, in Tanzania, tranne l'ultima, invece organizzata a Tunisi. Gli atti della Corte africana sono consultabili *online*, sul sito ufficiale [www.african-court.org](http://www.african-court.org).

<sup>75</sup> In tema, v. recentemente A. RACHOVITSA, *On New 'Judicial Animals': The Curious Case of an African Court with Material Jurisdiction of a Global Scope*, in *Human Rights Law Review*, 2019, p. 255 ss.

<sup>76</sup> Allo stesso modo, l'art. 7 del Protocollo prevede che, nei suoi atti, la Corte applichi le disposizioni della Carta africana e di ogni altro pertinente strumento internazionale sui diritti dell'uomo ratificato dagli Stati interessati.

Corte ha imposto al Mali di adattare pienamente il suo ordinamento ai suddetti strumenti convenzionali e in particolare di rendere il Codice del diritto di famiglia conforme a quegli stessi strumenti e a tutte le altre norme internazionali in materia di diritti dell'uomo di cui è parte. La Corte ha inteso così proteggere anche eventuali vittime future<sup>77</sup>.

Certi ricorrenti negli ultimi anni hanno denunciato davanti alla Corte africana anche la violazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Nel 2018 la Corte ha portato a conclusione alcuni di questi casi, esprimendosi sul valore giuridico della Dichiarazione. Come sopra osservato, l'art. 3, par. 1, del Protocollo attribuisce ampia competenza *ratione materiae* alla Corte africana, ma si riferisce chiaramente ai soli strumenti internazionali sui diritti dell'uomo dotati di carattere vincolante<sup>78</sup>, tra i quali non dovrebbe essere inclusa la Dichiarazione, il cui carattere non vincolante è evidente nonostante il paradigmatico rilievo a essa generalmente riconosciuto nell'ambito della tutela internazionale dei diritti dell'uomo<sup>79</sup>. Nondimeno, l'orientamento della Corte in proposito sembra diverso. Nella sentenza resa nel caso *Anudo Ochieng*, discostandosi dalla comune qualificazione della Dichiarazione come strumento non vincolante, la Corte ne ha sorprendentemente sancito la corrispondenza al diritto internazionale consuetudinario, per sostenerne di conseguenza il carattere vincolante. Dopo essere stato privato del suo passaporto ed espulso dal territorio nazionale, il ricorrente aveva denunciato la violazione da parte della Tanzania del diritto ad avere la cittadinanza tanzaniana, a non perderla arbitrariamente e a mutarla, secondo quanto enunciato nell'art. 15 della Dichiarazione (una corrispondente disposizione è invece assente nella Carta africana). Ritenendosi competente a conoscere il caso, la Corte ha portato a termine l'esame di merito e ha accertato la responsabilità dello Stato convenuto per la violazione appunto dell'art. 15 della Dichiarazione<sup>80</sup>. Per pervenire a questa conclusione, la Corte si è limitata a evidenziare in via preliminare che la Dichiarazione «is recognized as forming part of customary international law»<sup>81</sup>. Essa ha giustificato una simile affermazione senza effettuare direttamente alcuna indagine, ma semplicemente richiamando la giurisprudenza – poco chiara e non decisiva – della Corte internazionale di giustizia, peraltro citata soltanto in nota<sup>82</sup>. Nella sentenza resa poco dopo nel caso *Mango*, la Corte ha lapi-

<sup>77</sup> V. Corte africana, ricorso n. 046/2016, *Association pour le progrès et la défense des droits des femmes maliennes (APDF) e The Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) c. Mali*, sentenza dell'11 maggio 2018. Un commento al ricorso era apparso *online* prima che la Corte rendesse la sentenza di merito: O. WINDRIDGE, *Not a Charter Article in Sight: The Case of APDF and IHRDA v Mali*, in *The ACtHPR Monitor*, [www.acthprmonitor.org](http://www.acthprmonitor.org), 7 giugno 2017. Sulla sentenza, v. invece T. DAVI, *African Court on Human and Peoples' Rights Delivers Landmark Ruling on Women's Rights and the Rights of the Child in Mali*, in *EJIL: Talk!*, [www.ejiltalk.org](http://www.ejiltalk.org), 27 giugno 2018.

<sup>78</sup> Nell'art. 3, par. 1, del Protocollo è infatti utilizzato il participio passato del verbo "ratificare", il cui significato tecnico-giuridico è inequivocabile.

<sup>79</sup> Così, per tutti, U. VILLANI, *Nel settantesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, in questa *Rivista*, 2018, p. 579 ss.

<sup>80</sup> V. Corte africana, ricorso n. 012/2015, *Anudo Ochieng Anudo c. Tanzania*, sentenza del 22 marzo 2018.

<sup>81</sup> *Ibidem*, par. 76.

<sup>82</sup> *Ibidem*, par. 76, nota 5. Qui la Corte africana cita la sentenza della Corte internazionale di giustizia del 24 maggio 1980 nel caso del *Personale consolare e diplomatico degli Stati Uniti a Teheran (Stati Uniti d'America c. Iran)*, dove, al par. 91, si legge che le azioni dell'Iran sono incompatibili con la Dichiarazione universale, e l'opinione separata apposta dal giudice Bustamante alla sentenza sulle eccezioni preliminari resa il 21 dicembre 1962 nel caso del *Sudovest Africano (Etiopia c. Sudafrica; Liberia c. Sudafrica)*. In questa stessa nota, insieme alla giurisprudenza della Corte internazionale di

dariamente ribadito che «while the Universal Declaration of Human Rights is not an international human rights instrument that is subject to ratification by States, [this Court] has previously held in the matter of *Anudo Ochieng v Tanzania* that the Declaration has been recognised as forming part of customary international law», aggiungendo soltanto che «as such, the Court is enjoined to interpret and apply it»<sup>83</sup>. In questo secondo caso era stata denunciata la violazione del diritto all'uguaglianza di fronte alla legge e del diritto a un rimedio effettivo, come garantiti sia negli articoli 8 e 10 della Dichiarazione sia negli articoli 3, par. 1, e 7, par. 1, della Carta africana, peraltro in termini non sempre perfettamente coincidenti.

Le altre sentenze di merito rese dalla Corte africana nel 2018 riguardano perlopiù la presunta violazione, da parte della Tanzania, di diverse disposizioni della Carta africana nel contesto di processi penali a carico dei ricorrenti; tra le violazioni lamentate spicca naturalmente quella del diritto a un equo processo, garantito *ex art. 7* della Carta africana<sup>84</sup>. Nelle sentenze relative ai casi *Isiaga*, *Ramadhani*, *Paulo* ed *Evarist*, a fronte delle numerose disposizioni della Carta africana la cui violazione i ricorrenti avevano invocato, la Corte ha riscontrato soltanto la violazione dell'art. 7, par. 1, lett. c): non era stato infatti fornito un avvocato d'ufficio ai ricorrenti nonostante il loro evidente stato di indigenza; la Corte ha quindi ordinato alla Tanzania di indennizzare i ricorrenti con un compenso pecuniario<sup>85</sup>. Anche nella sentenza resa nel caso *Nguza* la Corte ha accertato unicamente la violazione dell'art. 7, par. 1, lett. c), della Carta africana, ma stavolta a causa del mancato recapito agli avvocati dei ricorrenti delle trascrizioni delle testimonianze utilizzate nei procedimenti giudiziari interni<sup>86</sup>. Rispetto al caso *Makungu*, la Corte ha ordinato alla Tanzania di procedere entro un mese dalla sentenza di merito alla scarcerazione della vittima, avendo riscontrato la violazione del diritto a ricorrere in appello previsto dall'art. 7, par. 1, lett. a), della Carta africana: alla vittima deve essere infatti sempre garantita la presunzione d'innocenza fino all'ultimo grado di giudizio<sup>87</sup>. La Corte si è poi soffermata sul caso *Guehi*, nel quale aveva peraltro già emesso un'ordinanza sulle misure provvisorie<sup>88</sup>. Il ricorrente – condannato dal giudice interno di ultima istanza alla

---

giustizia, a dire il vero per ragioni poco comprensibili, la Corte africana richiama anche la sezione 9, lett. f), della Costituzione della Tanzania del 1977, riguardante i diritti connessi con la titolarità della cittadinanza tanzaniana.

<sup>83</sup> V. Corte africana, ricorso n. 005/2015, *Thobias Mango e un altro c. Tanzania*, sentenza dell'11 maggio 2018; le citazioni riportate nel testo sono tratte dal par. 33 della sentenza.

<sup>84</sup> Sul diritto all'equo processo nel sistema africano, v. il recente studio di J.D. MUJUZU, *The African Court on Human and Peoples' Rights and Its Protection of the Right to a Fair Trial*, in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, 2017, p. 187 ss.

<sup>85</sup> V. Corte africana, ricorso n. 032/2015, *Kijiji Isiaga c. Tanzania*, sentenza del 21 marzo 2018; ricorso n. 010/2015, *Amiri Ramadhani c. Tanzania*, sentenza dell'11 maggio 2018; ricorso n. 020/2016, *Analect Paulo c. Tanzania*, sentenza del 21 settembre 2018; ricorso n. 027/2015, *Minani Evarist c. Tanzania*, sentenza del 21 settembre 2018 (a quest'ultima sentenza sono allegati anche l'opinione separata del giudice Rafaâ Ben Achour e l'opinione separata congiunta del vicepresidente Ben Kioko e dei giudici Angelo V. Matusse, Tujilane R. Chizumila e Stella I. Anukam, in cui si contesta l'ammontare del risarcimento pecuniario stabilito dalla Corte a favore del ricorrente).

<sup>86</sup> V. Corte africana, ricorso n. 006/2015, *Nguza Viking e Johnson Nguza c. Tanzania*, sentenza del 23 marzo 2018.

<sup>87</sup> V. Corte africana, ricorso n. 006/2016, *Mgosi Mwita Makungu c. Tanzania*, sentenza del 7 dicembre 2018.

<sup>88</sup> V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, ricorso n. 001/15, *Armand Guehi c. Tanzania*, ordinanza del 18 marzo 2016. Si tratta di una delle diciassette ordinanze "gemelle" che, nel 2016, quasi sempre *motu proprio*, la Corte ha reso per disporre delle misure provvisorie rispetto ad altrettanti ricorsi indi-

pena capitale – aveva agito contro la Tanzania per lamentare la violazione del diritto all'equo processo e il trattamento inumano e degradante subito in prigione; essendo cittadino ugandese, egli aveva anche invocato la violazione del diritto all'assistenza consolare enunciato nell'art. 36, par. 1, della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari. La Corte si è limitata a verificare e poi ad accertare la violazione dell'art. 7, par. 1, lett. d), della Carta africana, a causa dell'eccessiva durata del processo penale interno, e dell'art. 5 della Carta africana, in ragione della privazione di alimentazione cui la vittima era stato sottoposto in carcere<sup>89</sup>. Nella sentenza resa nel caso *William*, la Corte ha invece dichiarato la responsabilità internazionale della Tanzania per una più ampia violazione dell'art. 7 della Carta africana: secondo la Corte, le autorità giudiziarie interne non solo non avevano fornito un avvocato d'ufficio al ricorrente indigente, ma lo avevano anche condannato sulla base di prove non certe e di affermazioni contraddittorie, rifiutando di ascoltare i testimoni indicati dalla difesa. Per questi motivi, la Corte ha ordinato alla Tanzania di celebrare nuovamente il processo interno a carico del ricorrente applicando i parametri dell'equo processo; i lavori del nuovo processo dovranno essere avviati entro sei mesi dalla sentenza e concludersi al più entro due anni<sup>90</sup>. Al contrario, nella sentenza riguardante il caso *Werema*, la Corte non ha riscontrato alcuna violazione dell'art. 7 della Carta africana<sup>91</sup>. Nel caso *Kemboge*, il ricorrente aveva invece lamentato la violazione del diritto alla salute previsto dall'art. 16 della Carta africana a causa delle dodici frustate cui era stato condannato in aggiunta a trenta anni di prigione. La Corte non ha però individuato alcuna responsabilità della Tanzania, poiché il ricorrente non era riuscito a dimostrare il legame tra la violenza fisica subita in base alla sentenza interna (attuata peraltro diversi anni prima) e il suo cattivo stato di salute<sup>92</sup>.

Nel 2018 la Corte ha reso la decisione sulle riparazioni relative al caso *Victoria Ingabire Umuhoza*, riguardante le numerose violazioni dei diritti dell'uomo commesse dal Ruanda ai danni della *leader* delle forze d'opposizione al Presidente ruandese in carica e accertate nel merito dalla stessa Corte un anno prima, nonostante il tentativo dello Stato convenuto di provocare la cancellazione del ricorso dal ruolo revocando la propria dichiarazione di accettazione della competenza della Corte per i ricorsi intentati nei suoi confronti da individui e organizzazioni non governative<sup>93</sup>.

---

viduali presentati contro la Tanzania. Poiché i ricorrenti erano stati condannati alla pena di morte all'esito di procedimenti giudiziari di cui denunciavano l'iniustizia, la Corte ha chiesto alla Tanzania di non procedere all'esecuzione delle sentenze interne finché essa non si fosse pronunciata nel merito di ognuno dei ricorsi.

<sup>89</sup> V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, ricorso n. 001/15, *Armand Guehi c. Tanzania*, sentenza del 7 dicembre 2018.

<sup>90</sup> V. Corte africana, ricorso n. 016/2016, *Diocles William c. Tanzania*, sentenza del 21 settembre 2018.

<sup>91</sup> V. Corte africana, ricorso n. 024/2015, *Werema Wangoko Werema e un altro c. Tanzania*, sentenza del 7 dicembre 2018.

<sup>92</sup> V. Corte africana, ricorso n. 002/2016, *George Maili Kemboge c. Tanzania*, sentenza dell'11 maggio 2018.

<sup>93</sup> L'atto unilaterale di revoca da parte del Ruanda della dichiarazione di accettazione della competenza della Corte per i ricorsi individuali è allegato al pertinente comunicato stampa del Ministero della giustizia ruandese, consultabile sul sito [www.minijust.gov.rw](http://www.minijust.gov.rw). Tale revoca ha avuto conseguenze sul procedimento nel caso *Victoria Ingabire Umuhoza*. Dapprima, la Corte africana ne ha sospeso la trattazione (Corte africana, ricorso n. 003/2014, *Victoria Ingabire Umuhoza c. Ruanda*, ordinanza del 18 marzo 2016), salvo poi dichiararsi comunque competente a esaminare il caso nel merito, dal momento che il ricorso era stato presentato e iscritto al ruolo prima dell'atto di revoca ruandese (*ibidem*, decisione del 3 giugno 2016). La Corte si è infine espressa nel merito, accertando la responsabilità del Ruanda per la violazione dei diritti di difesa, dell'uguaglianza di fronte alla legge e della libertà di espressione e di opinione (*ibidem*, sentenza del 24 novembre 2017). Sul caso in parola, v. G. PASCALE, *I 'confini'*

La Corte ha ordinato al Ruanda di corrispondere alla vittima entro sei mesi un risarcimento pecuniario a titolo di riparazione per il pregiudizio materiale da lei sofferto e per i danni morali patiti da lei e dai suoi familiari. La Corte non ha invece accolto la richiesta della vittima relativa all'espunzione dai pubblici registri del Ruanda, a titolo di risarcimento, della condanna interna comminata nei suoi confronti<sup>94</sup>.

Nell'anno in esame, la Corte ha inoltre dichiarato l'inammissibilità di tre ricorsi. Com'è noto, l'art. 6, par. 2, del Protocollo rinvia ai criteri di ammissibilità elencati nell'art. 56 della Carta africana per le comunicazioni presentate alla Commissione africana. Tali criteri sono peraltro riprodotti *verbatim* nell'art. 40 del regolamento di procedura della Corte. Nel caso *Kouma*, relativo alla presunta violazione del diritto a non subire atti di tortura, la Corte ha accertato che i rimedi interni offerti dal Mali non erano stati esauriti, a differenza di quanto richiesto dall'art. 56, par. 5, della Carta africana, sottolineando peraltro come tali rimedi fossero effettivi<sup>95</sup>. Di tenore molto simile è la pronuncia riguardante il caso *Chrysanthe*, ritenuto inammissibile in quanto il ricorrente – che lamentava *inter alia* la violazione del diritto all'equo processo, del diritto a partecipare liberamente alle attività di governo del proprio Paese e del diritto a un ambiente di lavoro salubre – non aveva esaurito le vie di ricorso nazionali<sup>96</sup>. La Corte ha giudicato inammissibile anche il caso *Gombert*, in cui si lamentava la violazione del diritto all'uguaglianza di fronte alla legge e del diritto a un rimedio giurisdizionale effettivo, ritenendolo già risolto<sup>97</sup>. Il caso *Gombert* appariva infatti identico al caso *Société Agriland*, portato a sentenza nel 2014 dalla Corte di giustizia dell'ECOWAS<sup>98</sup>. In effetti, l'art. 56, par. 7, della Carta africana prescrive la non ammissibilità dei casi identici a quelli già regolati conformemente ai principi della Carta ONU, dell'Atto costitutivo dell'UA o della stessa Carta africana. Tuttavia, come evidenziato nell'opinione separata congiunta del vicepresidente Kioko e del giudice Matusse, se nei due casi l'identità del *petitum* e della *causa petendi* era chiara, non altrettanto evidente era la perfetta e formale corrispondenza tra l'autore del ricorso presentato alla Corte africana e il ricorrente che aveva in precedenza agito davanti alla Corte di giustizia dell'ECOWAS: in questo caso il ricorrente era infatti un'impresa per il 95% di proprietà della persona fisica che avrebbe poi effettuato il ricorso alla Corte africana. Secondo i due giudici, la Corte africana avrebbe potuto scoprire il c.d. *corporate veil*, ma ha inspiegabilmente evitato di agire in questo senso<sup>99</sup>.

Da ultimo, la Corte africana ha indicato delle misure provvisorie nel caso *Ajavanon*. In particolare, essa ha richiesto al Benin di non procedere all'esecuzione di una

---

temporali del sistema africano di tutela dei diritti umani, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 595 ss., pp. 610-612; ID., *Unione Africana. Attività dell'UA nel biennio 2016-2017*, in questa *Rivista*, 2018, p. 343 ss., pp. 364-366.

<sup>94</sup> V. Corte africana, ricorso n. 003/2014, *Victoria Ingabire Umuhoza c. Ruanda*, decisione del 7 dicembre 2018.

<sup>95</sup> V. Corte africana, ricorso n. 040/2016, *Mariam Kouma e un altro c. Mali*, decisione del 21 marzo 2018.

<sup>96</sup> V. Corte africana, ricorso n. 022/2015, *Rutabingwa Chrysanthe c. Ruanda*, decisione dell'11 maggio 2018.

<sup>97</sup> V. Corte africana, ricorso n. 038/2016, *Gombert Jean-Claude Roger c. Costa d'Avorio*, decisione del 22 marzo 2018.

<sup>98</sup> V. Corte di giustizia dell'ECOWAS, ricorso n. ECW/CCJ/APP/14/14, *Société Agriland c. Costa d'Avorio*, sentenza del 24 aprile 2014.

<sup>99</sup> V. Corte africana, *Gombert Jean-Claude Roger c. Costa d'Avorio*, cit., opinione separata comune del vicepresidente Ben Kioko e del giudice Angelo V. Matusse.

sentenza interna emessa da una corte penale speciale probabilmente costituita dopo i reati commessi nel caso di specie<sup>100</sup>.

Nel 2018 la Corte ha svolto diverse attività promozionali. Per esempio, a febbraio alcuni giudici hanno condotto una visita di sensibilizzazione nel territorio Sahraui, dove sono riusciti a ottenere l'impegno delle autorità governative di concedere presto agli individui e alle organizzazioni non governative la possibilità di presentare ricorsi. Visite analoghe sono state svolte ad agosto in Liberia e Sierra Leone.

10. *Posizione dell'Unione africana su talune questioni di rilievo internazionale.*- Nel corso del 2018, l'UA ha preso posizione su alcune rilevanti questioni di politica internazionale. Per esempio, la Conferenza ha criticato la decisione degli Stati Uniti di ripristinare parzialmente l'embargo commerciale e finanziario nei confronti di Cuba che, oltre ad avere effetti negativi sulla popolazione cubana, è causa di tensione intenzionale. Essa si è quindi augurata che l'approccio degli USA alla questione cubana torni presto a essere quello promosso nel 2015, con il ristabilimento delle relazioni diplomatiche, e che il ritiro dell'embargo sia confermato<sup>101</sup>.

Come ogni anno, anche nel 2018 la Conferenza dell'UA ha espresso il suo disappunto per la mancata risoluzione della crisi palestinese, contestando la politica di Israele ed evidenziando la scarsa incisività delle azioni decise dall'ONU. La Conferenza ha nuovamente auspicato il ritiro di Israele dai Territori palestinesi occupati, il ristabilimento dei confini del 1967, la riapertura della Striscia di Gaza. Essa ha inoltre esortato gli Stati membri dell'UA a riconoscere la statualità della Palestina, ad avviare rapporti diplomatici con essa e a promuoverne l'ingresso nelle organizzazioni internazionali. Infine, la Conferenza ha sponsorizzato il boicottaggio delle merci israeliane fabbricate nei Territori palestinesi occupati e ha deplorato il trasferimento dell'ambasciata statunitense in Israele da Tel Aviv a Gerusalemme<sup>102</sup>.

Anche la complessa vicenda delle Isole Chagos ha continuato ad attirare l'attenzione della Conferenza dell'UA. In estrema sintesi, le Isole Mauritius reclamano la sovranità territoriale sulle Isole Chagos, contrapponendosi al Regno Unito, che vi ha mantenuto il proprio dominio coloniale e che ha persino concesso agli Stati Uniti l'installazione di una base militare<sup>103</sup>; la controversia non è stata risolta neanche dopo la sentenza del Tribunale arbitrale costituito per iniziativa di entrambe le parti<sup>104</sup>. La Conferenza dell'UA ha pienamente sostenuto le pretese delle Isole Mau-

<sup>100</sup> V. Corte africana, ricorso n. 013/2017, *Sebastien Germain Ajavon c. Benin*, ordinanza del 7 dicembre 2018. Sulle misure provvisorie della Corte africana, v. di recente G. PASCALE, *Gli effetti delle misure provvisorie disposte dalla Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, in G. CONTALDI, F. MARONGIU BUONAIUTI, M.I. PAPA, A. ZANOBETTI (a cura di), *Liber Amicorum Angelo Davi. La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, Napoli, 2019, vol. III, p. 1959 ss.

<sup>101</sup> V. Conferenza dell'UA, risoluzione n. 1 (XXX), *Lifting of the Economic, Commercial and Financial Blockade Imposed on the Republic of Cuba by the United States of America Relations*.

<sup>102</sup> V. Conferenza dell'UA, dichiarazione n. 1 (XXX), *Situation in Palestine and the Middle East*, e dichiarazione n. 2 (XXXI), *Situation in Palestine and the Middle East*. Sul trasferimento dell'ambasciata statunitense da Tel Aviv a Gerusalemme e sui rilevanti problemi per il diritto internazionale, v. M. ARCARI, *La decisione statunitense di trasferimento dell'ambasciata a Gerusalemme e la portata dell'obbligo di non-riconoscimento in diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2018, p. 547 ss.

<sup>103</sup> In argomento, v. estesamente S. ALLEN, *Chagos Islanders and International Law*, Oxford, 2014.

<sup>104</sup> V. Corte permanente di arbitrato, *In the Matter of the Chagos Marine Protected Area Arbitration (Isole Mauritius c. Regno Unito)*, sentenza del 18 marzo 2015. Per un'analisi critica di questa sentenza, v. M. GERVASI, *The Interpretation of the United Nations Convention on the Law of the Sea in the Chagos*

ritius e, nella sua ultima decisione in argomento, ha nuovamente accusato il Regno Unito di violare il principio di autodeterminazione dei popoli e una serie di risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU in materia di decolonizzazione. In questa decisione, la Conferenza ha in particolare esortato tutti gli attori interessati a presentare delle memorie scritte davanti alla Corte internazionale di giustizia, in vista del parere richiesto a quest'ultima dall'Assemblea generale, per iniziativa proprio degli Stati africani, sul tema delle conseguenze giuridiche della separazione avvenuta nel 1965 delle Isole Chagos dalle Isole Mauritius<sup>105</sup>. La stessa UA è intervenuta davanti alla Corte internazionale di giustizia, sostenendo che la prassi non solo delle Isole Mauritius, ma anche di tutti gli Stati africani e in generale di tutti gli Stati in precedenza sottoposti alla colonizzazione europea dovrebbe essere qualificata come prassi di *specially-affected States*, per poi stabilire sulla base di questa prassi se il Regno Unito ha effettivamente portato a compimento la decolonizzazione delle Isole Mauritius o se continua a violare i pertinenti obblighi internazionali consuetudinari<sup>106</sup>.

GIUSEPPE PASCALE

---

Marine Protected Area Arbitration: *The Influence of the Land Sovereignty Dispute*, in A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (eds), *The Interpretation of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*, Cham, 2019, p. 191 ss.

<sup>105</sup> V. Conferenza dell'UA, risoluzione n. 684 (XXX), *Chagos Archipelago*. Com'è noto, la Corte internazionale di giustizia ha nel frattempo reso, il 25 febbraio 2019, il parere *Sulle conseguenze giuridiche della separazione dell'arcipelago delle Chagos dalle Isole Mauritius nel 1965*; in commento, v. F. SALERNO, *L'obbligo di non riconoscimento di situazioni territoriali illegittime dopo il parere della Corte internazionale di giustizia sulle Isole Chagos*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 729 ss.

<sup>106</sup> V. *Written Comments of the African Union on Other Written Statements*, presentati il 15 maggio 2018 alla Corte internazionale di giustizia nell'ambito del procedimento riguardante il parere consultivo citato nella nota precedente. In particolare, al par. 23 si legge che «[a]s the Court has underlined in the *North Sea Continental Shelf Cases*, the practice that is essential to look at when dealing with an issue of international law is the practice of the 'concerned states'. There is no doubt that those who are the concerned States in the present proceeding are, first and foremost, the African States and then those States that have been victims of colonialism (most of whom are part of the Non-Aligned Movement)». Per un commento in proposito, v. K.J. HELLER, *The AU Invokes the Doctrine of Specially-Affected States in Chagos Island*, in *Opinio Juris*, [www.opiniojuris.org](http://www.opiniojuris.org), 18 dicembre 2018. Più in generale, sulla particolare rilevanza della prassi degli *specially-affected States*, v. ancora ID., *Specialty-Affected States and the Formation of Custom*, in *American Journal of International Law*, 2018, p. 191 ss.



## ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI

### LE ATTIVITÀ NEL 2017

1. *Premessa. Cenni storici e istituzionali sull'OSA.*- La presente rassegna intende analizzare l'azione svolta dai principali organi ed istituzioni dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA), l'organizzazione regionale più grande del continente americano<sup>1</sup>, nel 2017, soffermandosi in particolare sui principali sviluppi e risultati in materia di diritti umani, diritti dei bambini e diritti delle donne. Essa fu fondata a Bogotá nel 1948 con la sottoscrizione della Carta dell'OSA<sup>2</sup>, ma le prime riunioni per la creazione di un organismo regionale nel continente americano risalgono già al XIX secolo con la I Conferenza internazionale americana tenutasi a Washington dall'ottobre 1889 all'aprile 1890<sup>3</sup>. In quella occasione gli Stati americani si riunirono con l'intento sia di creare un arbitrato per la risoluzione dei conflitti che potevano sorgere tra di essi, sia di discutere collegialmente delle politiche riguardanti le relazioni commerciali e doganali tra loro. Da queste riunioni prese forma l'Ufficio internazionale delle repubbliche americane, un primo esperimento di organizzazione regionale con competenze commerciali e di promozione dei diritti umani, posto sotto il comando di un *Governing Board* composto dal Segretario di Stato USA, che ricopriva di diritto la carica di presidente dell'organo, e dai diplomatici accreditati a Washington dei rispettivi Paesi membri. Con la IV Conferenza di Buenos Aires nel 1910, l'Ufficio mutò il nome in "Unione panamericana", mentre con la successiva conferenza di Santiago del Cile venne introdotta l'elezione del presidente tra i membri dell'ufficio ed allargata la *membership* anche agli Stati del continente che non intrattenevano rapporti diplomatici con gli Stati Uniti<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il continente americano risulta essere l'area geografica con la maggior presenza di organizzazioni regionali, alcune delle quali tra loro concorrenti, alle quali sono molto spesso attribuite competenze simili in ambito economico-commerciale. Si rinvia, al riguardo all'ampia rassegna di P. PENNETTA, E. TINO, *L'attività delle organizzazioni regionali in America latina e nei caraibi ed in Asia-Pacifico nel 2013*, in *La Comunità Internazionale*, 2014, 135. Per un approfondimento sul tema, si consiglia la lettura della voce di P. PENNETTA, *Organizzazioni internazionali regionali*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IV, 2011, 844 ss.

<sup>2</sup> I testi delle risoluzioni, degli Statuti, dei piani e dei documenti dell'OSA di seguito riportati, sono reperibili *online* in [www.oas.org](http://www.oas.org), salvo diversa indicazione. La Carta dell'OSA è entrata in vigore il 31 dicembre 1951, a seguito del deposito dello strumento di ratifica da parte di due terzi degli Stati firmatari. R. ADAM, *Organizzazione degli Stati americani*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, 1981, 164.

<sup>3</sup> Secondo alcuni, il primo di una serie di tentativi dediti alla creazione di un organismo regionale nelle Americhe sarebbe il Congresso di Panamá, convocato da Simón Bolívar nel 1826. In tema v. le osservazioni di R. ADAM, *op. loc. cit.* Cfr. anche P.R. ORLANDO, A.M. VALENTI, *Organizzazione degli Stati Americani (OSA)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1988.

<sup>4</sup> Attraverso il contributo dell'Ufficio internazionale delle repubbliche americane e dell'Unione panamericana furono istituiti alcuni istituti specializzati, tra i quali vanno menzionati l'Organizzazione panamericana della salute (1902), l'Istituto panamericano dei bambini (1927) e la Commissione interamericana delle donne (1928).

Successivamente fu il Presidente statunitense Roosevelt a convocare una conferenza a Buenos Aires con l'obiettivo di creare una "Legge delle Nazioni d'America" su proposta dei governi della Repubblica Dominicana, della Colombia e del Guatemala<sup>5</sup>. In occasione del *meeting* di Buenos Aires del 1° dicembre 1936, 21 Stati strinsero un accordo con il quale si impegnarono a mantenere la pace nel continente americano ed a fornire una mutua assistenza in casi eccezionali<sup>6</sup>.

Un anno prima della nascita dell'Organizzazione, grazie al fondamentale supporto degli Stati Uniti, 19 Stati del continente americano firmarono i Patti di Rio de Janeiro<sup>7</sup>, un Trattato di difesa reciproca in caso di attacco da parte di una potenza estranea al patto. Successivamente, la IX Conferenza internazionale degli Stati americani, tenutasi a Bogotá tra il marzo ed il maggio 1948 sotto la direzione dell'allora Segretario di Stato USA Marshall, sancì definitivamente la transizione dell'Unione panamericana nella neonata OSA, l'adozione della Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo<sup>8</sup> e la firma del Patto di Bogotá sulle procedure di risoluzione delle controversie internazionali<sup>9</sup>.

Come noto, i primi anni di vita dell'Organizzazione non furono facili a causa sia dell'evidente disparità di sviluppo socio-economico tra i Paesi settentrionali e quelli centro-meridionali, sia della precaria situazione internazionale post-bellica<sup>10</sup>. Nonostante questa *impasse* istituzionale, l'OSA riuscì comunque a raggiungere traguardi importanti, tra i quali, degni di nota, sono la creazione della Commissione interamericana dei diritti umani (IACHR) nel 1959, la firma della Convenzione interamericana dei diritti umani (ACHR) nel 1969 e l'istituzionalizzazione della Corte interamericana dei diritti umani nel 1979 (IACourtHR)<sup>11</sup>. Nel novembre 1988, attraverso il Protocollo di San Salvador, l'OSA ha inserito nella Carta nuove norme

<sup>5</sup> *League of Nations in Americas urged by 3 latin states; This is one of suggestion in the 17 favorable replies to Roosevelt's Parley Project*, in *The New York Times*, 13 aprile 1936.

<sup>6</sup> J.W. WHITESPECIAL, *Americas adopt neutrality pact; 21 Nations pledge a Joint Attitude in case of clash between any two. Solidarity accord next due to be adopted tomorrow. Te Deum in Buenos Aires marks Parley's success*, in *The New York Times*, 20 dicembre 1936.

<sup>7</sup> Il testo in lingua inglese dei Patti di Rio de Janeiro può essere consultato sul sito del Dipartimento di Stato USA: [www.state.gov](http://www.state.gov).

<sup>8</sup> La Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo è considerato il primo atto declaratorio per la tutela dei diritti umani a livello globale, anticipando di soli sei mesi la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. F. NAPOLITANO, *La dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo*, in *I Dossier del Centro per i Diritti Umani*, [www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it). Il testo in lingua inglese della risoluzione XXX della IX Conferenza internazionale degli stati americani, contenente la Dichiarazione dei diritti e dei doveri dell'uomo, n. OEA/Ser.L.V/II.82, doc. 6, rev. 1, è reperibile sul sito [www.hrlibrary.umn.edu](http://www.hrlibrary.umn.edu).

<sup>9</sup> La Carta, il Trattato di Rio e il Patto di Bogotá costituiscono i documenti di base dell'OSA. I 21 Stati fondatori sono: Argentina; Bolivia; Brasile; Cile; Colombia; Costa Rica; Cuba; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Haiti; Honduras; Messico; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perù; Repubblica Dominicana; Stati Uniti; Uruguay; Venezuela.

<sup>10</sup> R. ADAM, *op. cit.*, 167.

<sup>11</sup> Altri risultati degni di nota sono: la creazione della Banca interamericana per lo sviluppo (1959); le modifiche sulle attribuzioni dell'Assemblea generale (1970); il I Summit delle Americhe (1994) dedicato alla creazione di una Zona di libero scambio tra le Americhe (FTAA), progetto naufragato e mai riproposto; l'adozione della Carta democratica interamericana (2001); la sospensione di Cuba nel 1962 e la sua riammissione nel 2009. Per un approfondimento sulla FTAA, si consiglia: G. CHARNOCK, *Free Trade of the Americas*, in *Encyclopædia Britannica*, 2007, reperibile sul sito [www.britannica.com](http://www.britannica.com). Per un approfondimento sulla parte storica dell'Organizzazione, si consiglia: R. ADAM, *op. cit.*; J.M. ARRIGHI, *Organization of American States*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2017.

riguardanti i diritti economici, culturali e sociali<sup>12</sup>. Durante la 28<sup>a</sup> sessione speciale dell'Assemblea generale dell'OSA tenutasi a Lima l'11 settembre 2001, fu approvata la Carta democratica interamericana, con l'obiettivo di rafforzare e sostenere le istituzioni democratiche nelle nazioni dell'OSA. Secondo i dettami della Carta, la rottura o l'alterazione dell'ordine democratico di uno Stato membro costituiscono un "ostacolo insormontabile" per la partecipazione all'OSA. Per questi motivi, nel 2009 l'Honduras è stato sospeso dall'Organizzazione per due anni a causa della deposizione del Presidente legittimo Zelaya da parte di un movimento golpista. Nel 2017, il Governo della Repubblica del Venezuela ha manifestato l'intenzione di recedere dall'Organizzazione a causa dell'ingerenza di alcuni Stati membri nella crisi economica e politica che perdura in quello Stato dal 2013<sup>13</sup>.

Come è noto, l'OSA ha sede a Washington ed è attualmente formata dai 35 Stati americani che hanno sottoscritto la Carta dell'Organizzazione e da altri 69 Paesi ed organizzazioni sovranazionali con lo *status* di osservatori permanenti<sup>14</sup>. Secondo quanto disposto dagli articoli 1 e 2 della Carta, gli scopi dell'OSA sono quelli di tutelare e rafforzare i valori ed i principi che assicurano la pace e la sicurezza tra gli Stati membri, monitorando e intervenendo nei confronti di quei processi politici o minacce transnazionali che li potrebbero compromettere irreversibilmente. Inoltre, l'OSA si prefigge di eliminare la povertà estrema nel continente, che costituisce un ostacolo al pieno sviluppo democratico dei popoli, attraverso la cooperazione economica, sociale e culturale.

Le attività dell'OSA si sviluppano sui quattro pilastri: democrazia; diritti umani; sviluppo; sicurezza. In ossequio a quanto disposto dall'art. 53 della Carta, l'OSA persegue i suoi scopi attraverso i seguenti organi: l'Assemblea generale (AG); la Riunione di consultazione dei ministri degli affari esteri; i Consigli – che a loro volta si suddividono in: Consiglio permanente (CP); Consiglio interamericano per lo sviluppo integrale (CIDI) –; il Comitato giuridico interamericano (CIJ); la IACHR; il Segretario generale; le Conferenze specializzate; le Organizzazioni specializzate. Lo stesso articolo, inoltre, specifica che possono essere istituiti organi o agenzie sussidiarie in ossequio alle disposizioni della Carta.

L'AG, creata nel 1970 in sostituzione delle Conferenze panamericane, è l'organo principale dell'OSA ed è composto, a norma dell'art. 56 della Carta, dalle delegazioni degli Stati membri. Secondo quanto disposto dall'art. 54, le competono una serie di poteri, tra i quali: la determinazione delle politiche dell'Organizzazione; il rafforzamento ed il coordinamento della cooperazione dell'Organizzazione con le Nazioni Unite e tra gli organi dell'OSA stessa; la promozione di attività in campo

<sup>12</sup> P.R. ORLANDO, A.M. VALENTI, *op. cit.*, 2. La Carta dell'OSA attualmente in vigore è stata modificata dal Protocollo di Buenos Aires, approvato dalla III Conferenza interamericana straordinaria (1967), dal Protocollo di Cartagena de Indias, approvato dalla XIV Sessione straordinaria dell'Assemblea generale (1985), dal Protocollo di Washington, approvato dalla XVI Sessione straordinaria dell'Assemblea generale (1992) e dal Protocollo di Managua, approvato dalla XIX Sessione straordinaria dell'Assemblea generale (1993). J.M. ARRIGHI, *op. cit.*, 1.

<sup>13</sup> B. ELLSWORTH, G. CROSSE, P. COONEY, *Venezuela to withdraw from OSA, denounces campaign by Washington*, in *Reuters*, 2017, reperibile sul sito [www.reuters.com](http://www.reuters.com).

<sup>14</sup> I 35 Stati dell'OSA sono: Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolivia, Brasile, Canada, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Giamaica, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Peru, Repubblica Dominicana, Santa Lucia, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e le Grenadines, Stati Uniti d'America, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguay, Venezuela. L'OSA ha anche 69 osservatori permanenti, tra cui l'Unione europea.

economico, sociale e culturale; la determinazione della struttura e delle funzioni degli altri organi dell'OSA. Secondo il combinato disposto degli articoli 57 e 58, l'AG si riunisce una volta l'anno, salvo casi di estrema necessità su convocazione del CP.

La Riunione di consultazione dei ministri degli affari esteri, disciplinata dagli articoli dal 61 al 69 della Carta, è un organo consultivo cui spetta l'analisi dei problemi urgenti e d'interesse comune degli Stati membri. A norma degli articoli 66 e 67, in caso di aggressione armata nei confronti di uno Stato membro, la Riunione di consultazione viene affiancata da un Comitato consultivo per la difesa composto dalle più alte autorità militari dei Paesi OSA.

I Consigli sono disciplinati sia da norme comuni ad entrambe le formazioni, sia da norme specifiche. Il CP è composto da un rappresentante per Stato Parte ed è presieduto a turno, per un periodo tre mesi, dai rappresentanti stessi secondo l'ordine alfabetico spagnolo dei nomi dei rispettivi Stati. Allo stesso modo, la carica di vicepresidente è occupata seguendo l'ordine alfabetico spagnolo inverso. Al CP compete la vigilanza sulla cooperazione tra gli Stati membri e tra l'OSA, le Nazioni Unite e le loro istituzioni. In caso di controversie nascenti tra i soggetti sovra menzionati, il CP può adottare le misure idonee a comporre amichevolmente il contenzioso. Per l'esercizio delle proprie attività, il CP viene coadiuvato da comitati permanenti<sup>15</sup>. Secondo il combinato disposto degli articoli 93 e 94 della Carta, il CIDI è composto da un rappresentante per Stato membro ed ha il compito di promuovere e attuare programmi di sviluppo nei campi della ricerca, dell'istruzione, della cultura e dell'economia<sup>16</sup>.

In ossequio a quanto disposto dagli articoli dal 99 al 105 della Carta, il CJI è un organo consultivo in materia giuridica dell'OSA ed è composto da 11 giuristi eletti dall'AG per un mandato di quattro anni. Al CJI spetta sia la promozione di una legislazione uniforme per gli Stati membri, sia l'elaborazione di studi utili al processo d'integrazione dei vari sistemi giuridici interamericani.

A norma degli articoli 107 e 108 della Carta, il Segretario generale dell'OSA, eletto dall'AG per un mandato quinquennale, svolge le funzioni assegnate direttamente dalla Carta, dagli altri trattati o accordi interamericani, dall'AG, dalla Riunione di consultazione e dai Consigli<sup>17</sup>. Secondo il combinato disposto degli articoli 122 e 123, le Conferenze specializzate sono delle riunioni intergovernative convocate dall'AG o dalla Riunione di consultazione per trattare questioni tecniche o per sviluppare aspetti cooperativi specifici tra gli Stati membri. Infine, le Organizzazioni specializzate dell'OSA sono definite dall'art. 124 della Carta come

---

<sup>15</sup> Si tratta di: Comitato generale (GC); Comitato per gli affari giuridici e politici (CAJP); Comitato per gli affari amministrativi e di bilancio (CAAP); Comitato per la sicurezza emisferica (CHS); Comitato per la gestione dei vertici interamericani e per la partecipazione della società civile alle attività dell'OSA (CISC).

<sup>16</sup> Per le proprie attività, il Consiglio interamericano per lo sviluppo integrale può essere affiancato da organi sussidiari quali l'Agenzia interamericana per la cooperazione e lo sviluppo (IACD) e i Comitati specializzati non permanenti (CENPES).

<sup>17</sup> A norma dell'art. 98 e degli articoli dal 114 al 117 della Carta, l'attività del Segretario generale viene coadiuvata dall'Assistente (ASG) e dal Segretario esecutivo per lo sviluppo integrale. L'ASG, eletto dall'AG per un mandato di cinque anni, rinnovabili una sola volta, svolge sia la funzione di vicariato del SG, sia la funzione di segretario del CP. Il Segretario esecutivo per lo sviluppo integrale, invece, viene nominato dal SG ed approvato dal CIDI e svolge funzioni di coordinamento dei progetti del CIDI.

«organizzazioni intergovernative istituite da accordi multilaterali e aventi funzioni specifiche in materia tecnica di interesse comune per gli Stati americani» che godono, a norma dell'art. 126, di una piena autonomia nel rispetto delle raccomandazioni dell'AG e dei Consigli<sup>18</sup>.

2. *L'attività dell'Assemblea generale e della Riunione di consultazione dei ministri degli affari esteri.*- Nel periodo oggetto di questa rassegna, l'AG si è riunita sia per la 42<sup>a</sup> sessione generale, sia per la 52<sup>a</sup> sessione speciale. La prima si è tenuta dal 19 al 21 giugno presso Cancún, in Messico, mentre la seconda si è svolta il 30 ottobre presso il quartier generale del Segretariato generale dell'AG. Durante la sessione generale, l'AG ha adottato la dichiarazione AG/DEC. 95 (XLVII-O/17) contenente la prosecuzione dell'esame della questione delle Isole Falkland (Isole Malvine), contese tra la Repubblica d'Argentina e il Regno Unito<sup>19</sup>. Oltre alla dichiarazione, nella stessa sessione sono state adottate 16 risoluzioni, di seguito elencate: la risoluzione AG/RES. 2898 (XLVII-O/17) che ha proclamato il 2019 come anno internazionale delle lingue indigene; la risoluzione AG/RES. 2899 (XLVII-O/17) che ha rimarcato il ruolo chiave dell'OSA nel progresso delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni attraverso la Commissione interamericana per le telecomunicazioni (CITEL); la risoluzione AG/RES. 2900 (XLVII-O/17) sul rafforzamento degli organi, delle agenzie, delle iniziative e dei meccanismi dell'OSA; la risoluzione AG/RES. 2901 (XLVII-O/17) diretta ad aumentare e rafforzare la partecipazione della società civile e degli attori sociali nelle attività dell'OSA; la risoluzione AG/RES. 2902 (XLVII-O/17) concernente il supporto dell'AG al Summit delle Americhe; la risoluzione AG/RES. 2903 (XLVII-O/17) concernente il rafforzamento e la revisione del quadro istituzionale dell'OSA; la risoluzione AG/RES. 2904 (XLVII-O/17) riguardante la prosecuzione delle iniziative emisferiche di sviluppo integrale; la risoluzione AG/RES. 2905 (XLVII-O/17) sul rafforzamento della democrazia nella regione; la risoluzione AG/RES. 2906 (XLVII-O/17) sui modelli di legge per la semplificazione dei modelli di società commerciali; la risoluzione AG/RES. 2907 (XLVII-O/17) in merito ad un approccio multidimensionale sulla sicurezza dell'emisfero; la risoluzione AG/RES. 2908 (XLVII-O/17) avente ad oggetto la promozione e la protezione dei diritti umani; la risoluzione AG/RES. 2909 (XLVII-O/17) riguardante lo sviluppo del diritto internazionale; la risoluzione AG/RES. 2910 (XLVII-O/17) in merito alle politiche migratorie; la risoluzione AG/RES. 2911 (XLVII-O/17) avente ad oggetto i progressi verso l'efficienza e l'efficacia del Segretariato generale dell'OSA; la risoluzione AG/RES. 2912 (XLVII-O/17) sul finanziamento del budget dell'OSA per il 2018; la risoluzione AG/RES. 2914 (XLVII-O/17) riguardante la gratitudine dell'OSA nei confronti del Governo e del popolo messicano per l'organizzazione della sessione regolare<sup>20</sup>. La 52<sup>a</sup> sessione speciale dell'AG, invece, è stata convocata

---

<sup>18</sup> Le cinque Organizzazioni speciali esistenti sono: l'Organizzazione panamericana della salute (PAHO), l'Istituto interamericano dei bambini (IIN), la Commissione interamericana delle donne (CIM), l'Istituto panamericano di geografia e storia (PAIGH), l'Istituto interamericano per la cooperazione agricola (IICA).

<sup>19</sup> Organizzazione degli Stati Americani, Assemblea generale, *Declaration and resolutions adopted by the General assembly*, OEA/Ser.P/AG/doc.5606/17 rev.1, 22 settembre 2017, 1-2.

<sup>20</sup> Organizzazione degli Stati Americani, Assemblea generale, *op. cit.*, 5-149.

per discutere e di valutare l'approvazione del bilancio dell'OSA per il 2018 attraverso la risoluzione AG/RES. 1 (LII-E/17) rev. 2<sup>21</sup>.

In merito alle attività della Riunione di consultazione dei ministri degli affari esteri, non vi è da segnalare attività di rilievo, in quanto, durante gli unici due incontri che si sono tenuti il 31 maggio ed il 19 giugno a Washington D.C., negli Stati Uniti, ed a Cancún, in Messico, si è discusso, senza un consenso unanime, della possibilità di intervento in Venezuela dell'OSA e dei singoli Stati membri. Inoltre, sono state proposte alcune soluzioni alla crisi economica, politica e sociale che sta attraversando la Repubblica Bolivariana.

3. *L'attività dei consigli.*- Durante il 2017 il CP ed i suoi organi sussidiari hanno svolto più di 200 incontri, adottando una dichiarazione e 19 risoluzioni di seguito elencate: la dichiarazione CP/DEC. 69/17 ha espresso la solidarietà del CP e del CIDI nei confronti delle popolazioni e dei governi dei caraibi e del nord-america, colpiti da disastri naturali; la risoluzione CP/RES. 1072/17 contenente l'autorizzazione al Segretariato generale ad utilizzare temporaneamente risorse del fondo di tesoreria dell'OSA per coprire le spese correnti del fondo regolare corrispondenti all'anno fiscale 2017; la risoluzione CP/RES. 1073 (2101/17) ha fissato il luogo e la data dell'incontro dei punti di contatto nazionali sulla criminalità organizzata transnazionale, convocata attraverso la risoluzione AG/RES. 2880 (XLVI-O/16); la risoluzione CP/RES. 1074 (2103/17), invece, ha cambiato il luogo e la data della 17<sup>a</sup> sessione ordinaria della Comitato interamericano contro il terrorismo (CICTE), convocata attraverso la risoluzione AG/RES. 2880 (XLVI-O/16); la risoluzione CP/RES. 1075 (2103/17) ha modificato le date della sesta riunione dei ministri della pubblica sicurezza nelle Americhe (MISPA-VI), convocata per la prima volta attraverso la risoluzione AG/RES. 2880 (XLVI-O/16); la risoluzione CP/RES. 1076 (2104/17) ha stabilito il luogo e la data per la 47<sup>a</sup> sessione generale dell'AG, in seguito modificata dalla risoluzione CP/RES. 1080 (2113/17); la risoluzione CP/RES. 1077 (2104/17) ha modificato la data della prima riunione del gruppo di lavoro sulla prevenzione della criminalità, della violenza e dell'insicurezza del MISPA, convocato dalla risoluzione CP/RES. 1069 (2094/16); la risoluzione CP/RES. 1078 (2108/17) ha dichiarato che le decisioni della Corte Suprema del Venezuela di sospendere i poteri dell'Assemblea Nazionale e di arrogarsene i poteri, costituiscono un'alterazione dell'ordine costituzionale; la risoluzione CP/RES. 1079 (2111/17) contenente la convocazione di una Riunione di consultazione dei ministri degli affari esteri sulla questione venezuelana; la risoluzione CP/RES. 1081 (2113/17) ha stabilito il 9 giugno come Giornata della Gioventù e dei bambini; le risoluzioni CP/RES. 1082 (2116/17) e CP/RES. 1083 (2117/17) che autorizzavano il Segretario generale dell'OSA ad invitare enti, agenzie governative regionali, sub-regionali interamericane e membri della società civile a partecipare alla 47<sup>a</sup> sessione ordinaria dell'AG in qualità di osservatori; la risoluzione CP/RES. 1084 (2122/17) ha modificato l'art. 28 del regolamento di procedura del CP in merito alla durata della presidenza del CAAP; la risoluzione CP/RES. 1085 (2125/17) ha stabilito l'ammontare delle spese del 2018 dell'OSA; la risoluzione CP/RES. 1086 (2127/17) ha stabilito il luogo e la data della 52<sup>a</sup> sessione speciale dell'AG per discutere ed

---

<sup>21</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *2017 Annual Report of the Secretary General*, OEA/Ser.D/III.68I, 1.

adottare il bilancio del 2018 dell'OSA; la risoluzione CP/RES. 1087 (2129/17) ha fissato il luogo e la data della quinta riunione delle autorità nazionali sulla tratta di persone, convocata attraverso le risoluzioni AG/RES. 2880 (XLVI-O/16) e AG/RES. 2907 (XLVII-O/17); la risoluzione CP/RES. 1088 (2132/17) ha modificato la data della settima assemblea della CITEL; la risoluzione CP/RES. 1089 (2138/17) ha cambiato il luogo e la data della quinta riunione delle autorità nazionali sulla tratta di esseri umani, convocata mediante le risoluzioni AG/RES. 2880 (XLVI-O/16) e AG/RES. 2907 (XLVI-O/17); infine, la risoluzione CP/RES. 1090 (2138/17) ha stabilito il luogo e data sia della 18ª riunione ordinaria del Comitato consultivo della Convenzione interamericana contro la criminalità organizzata, la fabbricazione e il traffico illecito di armi da fuoco, munizioni, esplosivi, e altri materiali connessi (CIFTA), sia della quarta conferenza degli stati parti della CIFTA, entrambe convocate mediante la risoluzione AG/RES. 2880 (XLVI-O/16)<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda la CIDI, nel periodo tra gennaio e giugno la presidenza e la vice presidenza sono state affidate rispettivamente all'Ambasciatore Vince Henderson della Dominica e all'Ambasciatore Gederon Santos della Repubblica Dominicana, mentre, fra luglio e dicembre, le cariche sono state ricoperte dall'Ambasciatore Marco Vinicio Albuja Martinez dell'Ecuador e dall'Ambasciatrice Ana Rosa Valdivieso del Perù<sup>23</sup>. Per tutta la durata del 2017, invece, Kim Osborne è stata riconfermata come Segretario esecutivo per lo sviluppo integrale (SEDI) dell'OSA<sup>24</sup>.

In ambito formativo, il CIDI ha svolto una serie di incontri con l'intento di garantire la sostenibilità delle borse di studio e dei programmi di formazione dell'OSA. A tal proposito, il CIDI ha revocato la pausa stabilita verso la fine del 2016 per l'assegnazione di borse di studio per nuovi laureati, adottando alcune raccomandazioni dirette ad ampliare l'offerta delle borse per il 2018<sup>25</sup>.

Grazie all'operato della CIDI, gli Stati membri hanno avuto l'opportunità di scambiare le esperienze tratte dall'attuazione delle aree di intervento del lavoro e della protezione sociale del Piano d'azione della Carta sociale delle Americhe, nonché dall'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e dei suoi obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs)<sup>26</sup>. Inoltre, la CIDI ha analizzato i legami tra energia e competitività, e tra città sostenibili, gestione del rischio e resilienza, affinché gli Stati condividessero tra loro le esperienze attraverso incontri tenuti in seno alla stessa CIDI e con il fondamentale supporto del SEDI.<sup>27</sup>

In ambito CIDI, si sono tenute le seguenti riunioni: la nona riunione interamericana dei ministri dell'istruzione presso Nassau, nelle Bahamas, nella quale sono state adottate la Dichiarazione delle Bahamas (CIDI/RME/DEC.1/17) e l'Agenda interamericana dell'istruzione (IEA)(CIDI/RME/doc.6/17), con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra Stati membri ed altri organismi per garantire un'istruzione di qualità, inclusiva, equa e permanente. A sostegno dell'IEA, il Fondo di cooperazione allo sviluppo (DCF) ha approvato un finanziamento di 1,5 milioni di dollari, utile a finanziare progetti in 19 Stati membri; la quinta riunione dei ministri e delle alte autorità della scienza e della tecnologia

---

<sup>22</sup> *Permanent Council*, in [www.oas.org](http://www.oas.org).

<sup>23</sup> Organizzazione degli Stati americani, *op. cit.*, 5.

<sup>24</sup> *Ibidem*

<sup>25</sup> *Ibidem*

<sup>26</sup> *Ibidem*

<sup>27</sup> *Ibidem*

(REMCYT) presso Medellín, in Colombia, che ha adottato la Dichiarazione di Medellín (CIDI/REMCYT-V/DEC.1/17 rev. 1) dal titolo “Scienza, tecnologia e innovazione come pilastri della trasformazione nelle Americhe”, diretta ad implementare lo sviluppo di politiche innovative dedite alla soluzione dei problemi per i posti di lavoro del futuro e dell’industria; la 20<sup>a</sup> conferenza interamericana dei ministri del lavoro (IACML) che si è tenuta a Bridgetown, nelle Barbados, ha adottato la Dichiarazione (CIDI/TRABAJO/doc.1/17 rev. 1) ed il Piano d’azione di Bridgetown “Costruire sui nostri risultati e progredire verso la giustizia sociale, il lavoro dignitoso e lo sviluppo sostenibile nelle Americhe” (CIDI/TRABAJO/doc.7./17 rev. 2). Questi documenti cercano di sostenere gli sforzi degli Stati membri per migliorare il coordinamento tra le politiche dell’istruzione e del lavoro, rafforzare il dialogo sociale e rinforzare le imprese sostenibili<sup>28</sup>.

Infine, la CIDI ha adottato 7 risoluzioni, di seguito elencate: la risoluzione CIDI/RES.317 (LXVI-O/17) ha predisposto il rinvio della seconda riunione specialistica del CIDI con le autorità di cooperazione degli Stati membri; la risoluzione CIDI/RES. 318 (LXVIII-O/17) ha predisposto la convocazione del succitato REMCYT; la risoluzione CIDI/RES. 319 (LXVIII-O/17) che ha modificato la data della convocazione del XXIV Congresso interamericano dei ministri e delle autorità del turismo; la risoluzione CIDI/RES. 320 (LXVIII-O/17) contenente la convocazione della 20<sup>a</sup> Conferenza interamericana dei ministri del lavoro; la risoluzione CIDI/RES. 321 (LXXI-O/17), contenente la convocazione della quarta riunione ordinaria del Comitato interamericano per lo sviluppo sociale (CIDES); la risoluzione CIDI/RES. 322 (LXXIII-O/17) che ha designato come Fondo umanitario, il Fondo speciale per i caschi bianchi dell’OSA ai sensi dell’art. 80 delle norme generali per il funzionamento del Segretariato generale; la risoluzione CIDI/RES. 323 (LXXV-O/17) contenente la convocazione dell’11<sup>a</sup> riunione ordinaria del Comitato interamericano sui porti (CIP)<sup>29</sup>.

4. *L’attività del Comitato giuridico interamericano.*- Durante il periodo oggetto di questo contributo, la CJI ha tenuto due sessioni regolari di sessioni presso Rio de Janeiro, in Brasile, dove ha adottato due relazioni in adempimento dei mandati dell’AG: la relazione sulla “Regolamentazione consapevole ed efficace delle imprese nel settore dei diritti umani” (CJI/doc.522/17 rev.2); la relazione sulla “Protezione dei beni culturali” (CJI/doc.527/17 rev.2)<sup>30</sup>. Entrando più nello specifico, la prima relazione fa una raccolta delle migliori pratiche, della legislazione e della giurisprudenza per proporre una regolamentazione consapevole ed efficace delle imprese nel campo dei diritti umani. Attraverso la seconda, invece, il CJI sollecita gli Stati membri a ratificare la Convenzione UNESCO del 1970 e la Convenzione dell’OSA del 1976, ed a istituire meccanismi di cooperazione per facilitare l’attuazione delle convenzioni<sup>31</sup>. Durante le sessioni del CJI hanno partecipato in qualità di osservatori alcuni rappresentanti di varie organizzazioni internazionali, tra i quali il Commissario Kathleen Quartey Ayensu, della Commissione dell’Unione africana per il diritto internazionale, Paulo Abrão del Segretariato esecutivo della IACHR, l’Ambasciatrice Maria Teresa Infante della

<sup>28</sup> *Ibidem*, 5-6.

<sup>29</sup> *CIDI Resolutions in 2017*, in [www.oas.org](http://www.oas.org).

<sup>30</sup> Organizzazione degli Stati americani, *op. cit.*, 116.

<sup>31</sup> *Ibidem*

Società Latinoamericana di Diritto Internazionale (SLADI) e l'Ambasciatore Marcelo Vázquez della Commissione di diritto internazionale dell'ONU<sup>32</sup>. Infine, il CJI ha iniziato due studi concernenti la validità delle decisioni giudiziarie straniere alla luce della Convenzione interamericana sulla validità extraterritoriale delle sentenze straniere e dei lodi arbitrali e gli accordi vincolanti e non vincolanti<sup>33</sup>.

In ambito formativo, la CJI ha organizzato la 44<sup>a</sup> edizione del Corso di diritto internazionale, che si è svolto tra il 31 luglio e il 18 agosto 2017 a Rio de Janeiro, in Brasile, e ha visto la partecipazione di 42 studenti provenienti dagli Stati membri<sup>34</sup>.

5. *L'attività della Corte interamericana per i diritti umani.*- La IACourTHR è un organo giudiziario autonomo dell'OSA istituito attraverso l'ACHR con il compito di applicare e interpretare tale Convenzione. Secondo il combinato disposto degli articoli 51 e 54 dell'ACHR, la Corte si compone di sette giudici cittadini di Stati membri dell'OSA, eletti a titolo individuale tra giuristi di riconosciuta competenza nel campo dei diritti umani ed in possesso dei requisiti necessari per l'esercizio delle più alte funzioni giudiziarie dello Stato di appartenenza, per un mandato di sei anni, rinnovabile una sola volta. Gli articoli dal 61 al 64 disciplinano, invece, le competenze contenziose e consultive della Corte. Preme ricordare che solo gli Stati parte e la Commissione hanno diritto a sottoporre un caso alla deliberazione della Corte purché siano state concluse le procedure di cui agli articoli 48 e 50, concernenti il procedimento davanti alla Commissione ed il tentativo di accordo amichevole tra le parti.

Nel periodo in esame, l'IACourTHR ha svolto quattro sessioni presso la propria sede di San José (Costarica) e due fuorisede a Città del Guatemala e a Città di Panamá<sup>35</sup>. Sono state effettuate 15 audizioni pubbliche su cause oggetto di controversia ed è stata effettuata una missione presso un istituto penitenziario brasiliano, dedita alla raccolta di elementi probatori concernenti l'attuazione di misure temporanee in contrasto all'aumento dei decessi per atti di violenza. In merito al controllo sull'ottemperanza delle sentenze, la Corte ha effettuato 7 audizioni e 2 procedimenti giudiziari per valutare, in Guatemala ed in Paraguay, il rispetto di quanto disposto.

La Corte ha emesso 14 sentenze di cui 4 concernenti l'interpretazione delle norme dell'OSA e 10 su cause oggetto di contenzioso. Inoltre, la stessa, ha predisposto 2 pareri consultivi: OC 23/17, sulle obbligazioni statali derivanti dalla necessità di proteggere l'ambiente ed in relazione ai diritti umani; OC 24/17, sull'identità di genere, sull'uguaglianza e sulla non discriminazione delle coppie dello stesso sesso<sup>36</sup>. La Corte, infine, ha pubblicato 22 risoluzioni riguardanti nuove misure provvisorie. La IACHR ha presentato alla Corte interamericana 18 nuovi casi oggetto di controversia. Pertanto, al 31 dicembre 2017, la Corte si trova a dover giudicare 35 casi contenziosi e 2 consultivi. Considerati questi carichi pendenti, per

---

<sup>32</sup> *Ibidem*

<sup>33</sup> *Ibidem*

<sup>34</sup> *Ibidem*

<sup>35</sup> La IACourTHR nel periodo in rassegna comprendeva i giudici F. Caldas (Brasile), Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot (Messico), Elizabeth Odio Benito (Costa Rica), Patricio Pazmiño (Ecuador), Humberto A. Sierra Porto (Colombia), Eduardo Vio Grossi (Cile), Raúl Zaffaroni (Argentina).

<sup>36</sup> Il testo, in lingua spagnola, di questi due pareri è reperibile sul sito [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr).

l'anno giudiziario 2018 la Corte ha aumentato il numero di sessioni per un totale di 14 settimane<sup>37</sup>.

Passando ai risultati raggiunti dalla Corte, nel 2017 sono state sviluppate nuove forme di cooperazione con altre agenzie interamericane, organizzazioni regionali ed internazionali, per l'attuazione delle attività del tribunale. A tal proposito, la Corte ha svolto riunioni congiunte con la Commissione interamericana nei mesi di aprile, giugno e settembre. Nel 2017, gli Stati membri dell'OSA hanno raggiunto un accordo per raddoppiare, su un periodo di tre anni, il bilancio delle agenzie del Sistema interamericano dei diritti umani (IAHRS), promuovendo in tal modo la capacità istituzionale della Corte per adempiere al proprio mandato<sup>38</sup>. Tra il 4-5 dicembre 2017 si è tenuto, per la prima volta nella storia dell'OSA, il Forum del sistema interamericano per i diritti umani, organizzato in collaborazione con la IACHR<sup>39</sup>, durante il quale si è discusso della situazione attuale e futura dei diritti umani nella regione e della necessità d'accrescere il rispetto delle raccomandazioni della Commissione e delle sentenze della Corte da parte degli Stati membri.

In riferimento ai rapporti con altri tribunali regionali per i diritti umani, la Corte ha partecipato al *workshop* tenuto dalla Corte africana dei diritti umani e dei popoli ad Arusha (Tanzania), per convalidare lo studio sul controllo del rispetto dell'esecuzione delle sentenze della Corte africana<sup>40</sup>. Relativamente ai rapporti con la Corte EDU, nel luglio 2017 il presidente Roberto F. Caldas ha incontrato il suo omologo europeo Guido Raimondi e si è tenuto il primo incontro tra la IACourtHR e il Comitato europeo dei diritti sociali (ECSR)<sup>41</sup>. Successivamente, la Corte, ha preso parte alla 112ª sessione plenaria della Commissione di Venezia<sup>42</sup>. Per quanto riguarda le relazioni con l'ONU, nel quadro della 57ª sessione speciale tenutasi presso Città del Guatemala, la IACourtHR ha incontrato i rappresentanti dell'Alto commissariato per i diritti umani al fine di discutere la volontà di consolidare i legami tra le due organizzazioni e condividere strumenti ed esperienze sulla protezione dei diritti umani.

Nel corso del 2017 la Corte interamericana ha stipulato diversi accordi di cooperazione con tribunali, ministeri, uffici dei difensori dei diritti umani, università e centri per i diritti umani degli Stati membri. Questi sono particolarmente significativi per il coordinamento strategico del dialogo giudiziario rivolto a garantire, in modo ampio e completo, la difesa dei diritti umani delle persone nelle Americhe. La Corte ha, infine, organizzato, in vari luoghi del continente, numerosi tra corsi e seminari con l'obiettivo di ampliare le conoscenze sulla sua giurisprudenza e diffondere il Sistema interamericano di protezione dei diritti umani.

---

<sup>37</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 88.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Per un'analisi approfondita dei verbali e del lavoro del Forum del sistema interamericano per i diritti umani, si consiglia: [cidhoea.wixsite.com](http://cidhoea.wixsite.com).

<sup>40</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 89.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Tra i molteplici pareri adottati dalla Commissione di Venezia in questa sessione si segnala quello sulle questioni giuridiche sollevate dal decreto n. 2878 del 23 maggio 2017 del Presidente della Repubblica del Venezuela sulla convocazione delle elezioni per l'assemblea nazionale costituente (CDL-AD(2017)024 *Opinion* n. 894/2017). I testi in lingua inglese dei pareri, sono disponibili in [www.coe.int](http://www.coe.int). Il testo integrale in lingua spagnola del Decreto n. 2878 del 23 maggio del 2017 del Presidente della Repubblica del Venezuela, pubblicato sulla *Gaceta Oficial* n. 41153 dello stesso giorno, è disponibile in [www.sumate.org](http://www.sumate.org).

6. *L'attività della Commissione interamericana dei diritti umani.* - La IACHR è il secondo organo dell'OSA incaricato di promuovere e proteggere i diritti umani. Essa è stata creata nel 1959, in occasione del Quinto incontro dei ministri degli affari esteri a Santiago del Cile. La prima versione dello Statuto dell'IACHR è stata approvata dal CP dell'OSA nel 1960, mentre il primo regolamento interno è stato adottato dalla Commissione nel 1980. Come noto, secondo quanto disposto dalla ACHR, la Commissione è composta da sette membri di riconosciuta competenza nel campo dei diritti umani, eletti a titolo personale dall'AG dell'OSA sulla base di un elenco di candidati preposto dai governi degli Stati membri, per un mandato di quattro anni rinnovabili una sola volta.

In base all'art. 42 dell'ACHR, la Commissione si occupa principalmente di promuovere il rispetto e la tutela dei diritti umani nella regione ed ha la facoltà di rivolgere raccomandazioni ai governi degli Stati membri perché adottino misure in favore dei diritti umani. Un'altra competenza della IACHR è quella di dare seguito alle petizioni, in attuazione dei poteri, delle procedure e dei criteri d'ammissibilità enunciati negli articoli 44-51 dell'ACHR. A norma dell'art. 44, infatti, ogni persona, gruppo o ente non-governativo legalmente riconosciuto, può presentare petizioni alla Commissione contenenti denunce o reclami per violazioni dell'ACHR commesse da uno Stato parte.

Nel periodo considerato la IACHR ha lavorato ad un piano strategico per il quinquennio 2017-2021, con l'intento di stabilire meccanismi prioritari destinati ad aiutare l'istituzione a svolgere con successo la propria missione. Questo piano, sorto sulle esperienze positive del precedente progetto (2011-2016), è stato sviluppato in modo partecipativo attraverso un processo che ha coinvolto oltre 530 persone e 343 organizzazioni<sup>43</sup>. Il piano individua i temi-chiave e le iniziative che la IACHR deve portare avanti per affrontare le sfide dei diritti umani nelle Americhe ed inoltre funge da principale strumento di gestione istituzionale della Commissione.

Il piano quinquennale, nel suo riepilogo operativo, definisce la strategia globale attraverso cinque obiettivi strategici e 21 programmi di lavoro. Il primo obiettivo mira a contribuire allo «sviluppo di una giustizia interamericana più efficace, tempestiva e accessibile per superare le pratiche di impunità nella regione e ottenere un risarcimento integrale per le vittime»<sup>44</sup>. Attraverso il secondo obiettivo, la IACHR cerca «un'incidenza positiva con le misure di prevenzione e con i fattori che danno risalto alle violazioni dei diritti umani»<sup>45</sup>. Il terzo mira alla promozione dei valori quali le libertà fondamentali, la dignità umana, la democrazia, e la giustizia<sup>46</sup>, mentre il quarto è rivolto a «promuovere l'universalizzazione dello IAHR»<sup>47</sup>. Il quinto ed ultimo obiettivo è finalizzato a garantire le disponibilità finanziarie necessarie a rafforzare il ruolo istituzionale della IACHR rispetto ai suoi fini.

I 21 programmi, che si suddividono all'interno dei cinque obiettivi strategici, mirano a implementare il monitoraggio delle raccomandazioni formulate dall'IACHR dedite al miglioramento dell'efficacia dello IAHR e ad avere un impatto

---

<sup>43</sup> Organizzazione degli Stati Americani, Commissione interamericana per i diritti umani *Strategic Plan 2017-2021*, 5. Il testo integrale in lingua inglese del Piano Strategico 2017-2021, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc.27/17, è disponibile in [www.iachr.org](http://www.iachr.org).

<sup>44</sup> *Ibidem*, traduzione nostra.

<sup>45</sup> *Ibidem*, traduzione nostra.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem*, traduzione nostra.

positivo sulla situazione dei diritti umani nelle Americhe<sup>48</sup>. Per il primo obiettivo, abbiamo: il programma speciale di riduzione del ritardo procedurale; il programma d'espansione dell'uso di soluzioni amichevoli; il programma per rafforzare le misure precauzionali; il programma per la trasparenza e l'accesso alle informazioni. Fanno parte del secondo obiettivo: il programma per migliorare la portata e l'impatto del monitoraggio delle situazioni dei diritti umani per tema e Paese; il programma delle relazioni speciali; l'unità di coordinamento della risposta rapida e integrata (RIRCU); la piattaforma integrata di analisi e gestione delle informazioni (IIAMP). All'interno del terzo obiettivo troviamo: il programma ampliato per la formazione e la promozione del pensiero e della cultura sui diritti umani; il programma d'attenzione e collaborazione con i Paesi centramerica e caraibici; il programma di cooperazione tecnica sull'istituzionalità e sulle politiche pubbliche in merito ai diritti umani; il programma sulla partecipazione sociale e sul contributo al potenziamento delle capacità per le azioni delle organizzazioni sociali e accademiche e delle reti in difesa dei diritti umani. Il quarto obiettivo include: il programma di cooperazione e coordinamento con il Sistema universale dei diritti umani ed altre agenzie internazionali; il programma di coordinamento e complementarità con i sistemi regionali e i meccanismi sub-regionali nel settore dei diritti umani; il meccanismo di protezione dei difensori dei diritti umani nelle Americhe con l'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR); il programma per l'universalizzazione e il coordinamento dello IAHR con la IACourtHR. Infine, l'ultimo obiettivo riporta: il programma di gestione e sviluppo istituzionale; il programma di innovazione tecnologica applicato ai diritti umani; il piano di sostenibilità finanziaria; il centro d'attenzione per gli utenti del sistema della Commissione; il programma speciale per monitorare le raccomandazioni della IACHR.

Durante l'anno 2017 la Commissione interamericana ha promosso con successo importanti cambiamenti volti al miglioramento delle procedure istituzionali<sup>49</sup>. A tal fine, si è registrata una riduzione del 10% dei casi arretrati, raggiungendo così il minimo storico delle petizioni in fase d'analisi ed è stato valutato il 100% delle petizioni ricevute l'anno precedente, stabilendo così un primato per la IACHR in termini di ricevibilità dei rapporti<sup>50</sup>. Inoltre, vi è da aggiungere che, durante tutto l'arco del 2017 sono state approvate 120 relazioni di ammissibilità, 35 relazioni di merito e 5 relazioni di composizione amichevole, mentre sono state concesse 45 misure cautelari e sono state inviate 42 richieste d'informazioni agli Stati membri dell'OSA<sup>51</sup>.

La Commissione ha pubblicato 222 comunicati stampa, di cui 161 relativi al solo monitoraggio della situazione dei diritti umani. Inoltre, sono state pubblicate 9 relazioni tematiche e sono state effettuate 6 visite di lavoro negli Stati membri<sup>52</sup>. Il monitoraggio su di essi è stato integrato attraverso la creazione di tre nuove unità tematiche: l'unità di memoria, verità e giustizia; l'unità per i diritti delle persone anziane; l'unità per i diritti delle persone con disabilità.

<sup>48</sup> *Ibidem*, 51-62.

<sup>49</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 90.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> M. MAY MACAULAY, *Remarks by the President of the Inter-American Commission on Human Rights at the Presentation of the 2017 IACHR Annual Report to the Committee on Juridical and Political Affairs of the OSA*.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

Alla fine del mese d'agosto 2017 è stata avviata la Relazione speciale sui diritti economici, sociali, culturali e ambientali (REDESCA)<sup>53</sup> e l'ufficio del relatore è stato affidato a Soledad García Muñoz, avvocatessa d'origine argentina con una specializzazione in diritti fondamentali presso l'Universidad Carlos III de Madrid. Come riportato dal *II Annual report of the office of the special rapporteur on economic, social, cultural and environmental rights 2018*, intitolato *Working for the indivisibility and effective interdependence of all human rights for all people in the Americas*, le principali mansioni del relatore speciale sono le seguenti: preparare il piano di lavoro del proprio ufficio; preparare relazioni per l'approvazione e la pubblicazione da parte della IACHR della situazione generale dei diritti umani negli Stati membri; rappresentanza processuale per la Commissione nei contenziosi dinanzi alla IACourtHR, nei casi relativi ai diritti economici, sociali, culturali e ambientali (ESCER); presentare raccomandazioni all'IACHR in merito a situazioni urgenti che potrebbero richiedere l'adozione di misure precauzionali o la richiesta di adozione di misure provvisorie dinanzi all'IACourtHR; monitorare la situazione dei diritti ESCER nella regione e fornire consulenza e assistenza agli Stati membri dell'OSA per l'adozione di atti legislativi, giudiziari, amministrativi, o altre misure necessarie per rendere effettivo l'esercizio dei diritti ESCER<sup>54</sup>. Con l'intento di ricercare risposte tempestive sulla situazione dei diritti umani nella regione, è stata istituita per la REDESCA una sala di coordinamento, la quale ha portato ad azioni positive *in primis* per Venezuela, Honduras e altri Paesi<sup>55</sup>. Inoltre, è stata effettuata una visita in Guatemala per raccogliere informazioni e per formulare raccomandazioni sulla situazione dei diritti umani nel Paese centramericano<sup>56</sup>.

Un risultato rilevante del 2017 è stata l'espansione dei canali e degli spazi per la partecipazione della società civile alle attività della IACHR. Infatti, durante la 165<sup>a</sup> sessione ordinaria della Commissione è stata istituita l'azione comune sui difensori dei diritti umani tra IACHR e OHCHR dedicata a rafforzare la protezione dei diritti nella regione<sup>57</sup>. Tra i risultati di spicco della IACHR vi è da ricordare il sopraccitato Forum del sistema interamericano per i diritti umani, composto da 24 eventi paralleli ed organizzato in collaborazione con la IACourtHR<sup>58</sup>.

7. *L'attività dell'Istituto interamericano per i bambini.*- Il 9 giugno 2017 sono stati celebrati i 90 anni dell'IIN, organizzazione specializzata dell'OSA dedicata alla promozione ed alla protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti nel panorama interamericano. L'Istituto è stato fondato come organismo indipendente nel 1927 ed è entrato a far parte dell'OSA nel 1949. In occasione dei festeggiamenti per tale ricorrenza, il CP dell'OSA, attraverso la risoluzione CP/RES. 1081 (2113/17), ha dichiarato il 9 giugno Giornata della gioventù e dei bambini americani.

<sup>53</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 90.

<sup>54</sup> S. GARCÍA MUÑOZ, *II Annual report of the office of the special rapporteur on economic, social, cultural and environmental rights 2018*, "Working for the indivisibility and effective interdependence of all human rights for all people in the Americas", 2018.

<sup>55</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 90.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> M. MAY MACAULAY, *op. cit.* Cfr. M. BACHELET, *High Commissioner of UN Human Rights Office speech on OHCHR and Inter-American Commission launch joint action plan on protection of human rights defenders in the Americas*, 2017, testo integrale in lingua inglese reperibile sul sito [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>58</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 90.

Secondo quanto stabilito dall'art. 4 dello Statuto dell'Organizzazione<sup>59</sup>, l'IIN è formato da tre organi: il Consiglio direttivo; il Direttore generale; il Congresso panamericano dei bambini e degli adolescenti. Il Consiglio, che si riunisce annualmente, è formato dai rappresentanti degli Stati membri dell'OSA scelti tra le alte autorità in materia di politiche pubbliche per l'infanzia e ha compiti esecutivi, d'indirizzo e di amministrazione dell'IIN<sup>60</sup>. A norma degli articoli 24-26 dello Statuto, il Direttore generale è l'autorità responsabile davanti al Consiglio direttivo per l'esecuzione delle decisioni del Consiglio stesso, riveste la carica di rappresentante legale dell'Istituto e viene nominato dal Segretario generale dell'OSA per una durata di quattro anni, rinnovabili una sola volta. Il Direttore generale aiuta il Congresso panamericano e il Consiglio direttivo nel dare attuazione alle risoluzioni adottate dagli stessi, oltre ad avere funzioni tecniche ed amministrative. Infine, il Congresso panamericano dei bambini e degli adolescenti, disciplinato dagli articoli 19-23 dello Statuto, è una riunione di livello ministeriale che ha per oggetto lo scambio di esperienze e conoscenze tra i Paesi dell'America sui temi dell'Istituto e la formulazione di raccomandazioni in relazione ad essi. Il Congresso si riunisce ogni cinque anni ed è formato dai rappresentanti degli Stati membri di rango ministeriale nella materia oggetto dell'Istituto.

Prima di analizzare le attività svolte dall'Istituto, una particolare menzione va fatta per le vicende riguardanti la ristrutturazione del bilancio dell'OSA e l'incidenza che ciò ha prodotto sull'IIN. Attraverso la decisione dell'AG contenuta nella risoluzione AG/RES. 2912 (XLVII-O/17), dedicata al "Finanziamento del bilancio del programma dell'Organizzazione 2018", si è registrato un decisivo miglioramento delle dotazioni finanziarie dell'IIN<sup>61</sup>. Sulla base di tale risoluzione, il Consiglio direttivo dell'IIN ha approvato la risoluzione CD/RES. 06 (92-R/17), intitolata "Situazione finanziaria dell'Istituto dei bambini interamericani", in cui ha espresso la speranza che in futuro, con il miglioramento del bilancio generale dell'OSA, si possa continuare a migliorare le capacità di gestione e supporto tecnico per una protezione dei bambini e degli adolescenti nelle Americhe<sup>62</sup>.

Le attività svolte dall'IIN nel 2017 hanno seguito la tabella di marcia del Piano d'azione per il 2015-2019<sup>63</sup>, adottata in occasione della 90ª riunione ordinaria del Consiglio direttivo (23-25 novembre 2015, Antigua, in Guatemala)<sup>64</sup>. Il Piano, considerato come una vera e propria "carta di navigazione istituzionale"<sup>65</sup>, contiene le linee d'azione, i rispettivi obiettivi e le attività promosse per il quadriennio di riferimento<sup>66</sup>. Al 31 dicembre 2017, su un totale di 94 attività previste per

---

<sup>59</sup> Lo Statuto dell'IIN – contenuto nella CD/RES. 06 (79-04) – fu approvato dal Consiglio direttivo dell'OSA il 26 ottobre 2004, in occasione della 79ª Riunione ordinaria. Il testo di riforma – CP/doc. 3964/04 – fu approvato dal Consiglio permanente dell'OSA nella Sessione ordinaria del 2 febbraio 2005.

<sup>60</sup> *About us*, in [www.iin.oea.org](http://www.iin.oea.org). Per un'analisi completa sulle funzioni del Consiglio direttivo dell'IIN si rimanda all'art. 9 dello Statuto dell'IIN.

<sup>61</sup> Organizzazione degli Stati Americani, Istituto interamericano per i bambini, *Management Report 2017*, 2. Cfr. Organizzazione degli Stati Americani, (2018), *op. cit.*, 95.

<sup>62</sup> Organizzazione degli Stati Americani, Istituto interamericano per i bambini, *op. cit.*, 2.

<sup>63</sup> Il testo integrale in lingua inglese del Piano di azione 2015/2019 dell'IIN, CD/Doc 05/15, è reperibile sul sito [www.iin.oea.org](http://www.iin.oea.org).

<sup>64</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 94.

<sup>65</sup> Organizzazione degli Stati Americani, Istituto interamericano per i bambini, *Action Plan 2015-2019*, 4.

<sup>66</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 94.

quell'anno, 61 sono state portate a termine, 25 risultavano ancora in corso, 6 in fase di coordinamento mentre 2 sono state rinviate al 2018<sup>67</sup>.

La 92<sup>a</sup> riunione ordinaria del Consiglio direttivo dell'IIN si è tenuta per la prima volta nella sua storia in un Paese caraibico, a Bridgetown (Barbados), e ha segnato un passo importante verso l'integrazione delle autorità responsabili dei diritti della gioventù e dell'infanzia dei 14 Paesi caraibici nell'IIN<sup>68</sup>.

Secondo il rapporto del Segretario generale dell'OSA per l'anno 2017, uno dei risultati più degni di nota dell'IIN è il suo riposizionamento come istituzione di riferimento delle politiche per la gioventù e per l'infanzia della regione. A livello internazionale sono stati consolidati i legami dell'Organizzazione con il sistema dell'ONU attraverso il Comitato per i diritti dei bambini (CRC) e l'Ufficio del Rappresentante speciale delle Nazioni Unite del Segretario generale sulla violenza contro i bambini (SRSGVAC)<sup>69</sup>. A livello sub-regionale, invece, è stata fornita assistenza tecnica alla Commissione permanente dell'Iniziativa Niñ@sur, facente parte dell'Organizzazione del Mercato comune del Sud America (MERCOSUR)<sup>70</sup>.

Suddivise in macro aree, troviamo le tematiche che rappresentano il punto d'arrivo del lavoro svolto dall'Istituto: eliminazione della violenza negli ambienti quotidiani; prima infanzia; violenza sui minori; responsabilità penale degli adolescenti; bambini ed adolescenti migranti; partecipazione dei bambini e degli adolescenti alle attività istituzionali dell'IIN<sup>71</sup>. Con riguardo alla prima macro area, al fine di garantire un'analisi approfondita e trarre insegnamenti dalle esperienze delle organizzazioni non governative del settore, sono stati stipulati accordi con la SOS Children's villages e la Federazione marista per la solidarietà internazionale (FMSI). In particolare, con SOS Children's villages è stato stipulato un accordo per la creazione e lo svolgimento di un corso sulla violenza, sui diritti dei bambini e degli adolescenti e sulla costruzione di ambienti di pace che ha ricevuto oltre 1300 richieste d'iscrizione<sup>72</sup>. Infine, sono stati stipulati accordi con varie organizzazioni della società civile con l'intento di unificare gli sforzi su temi quali l'uso sicuro di Internet e l'adozione di leggi contro l'utilizzo di punizioni corporali<sup>73</sup>.

In merito ai risultati raggiunti dall'IIN per la prima infanzia, vi è da segnalare il lancio della campagna mediatica "Il diritto dei bambini ad una famiglia" sulla base del documento *The Rights of Boys and Girls to a Family: Alternative Care. Ending Institutionalization in America*<sup>74</sup> preparato nel quadro di un accordo tra la IACHR e

<sup>67</sup> *Ibidem.*

<sup>68</sup> *Ibidem.*

<sup>69</sup> *Ibidem.*

<sup>70</sup> L'Iniziativa Niñ@Sur fu approvata durante la prima riunione delle alte autorità in tema di diritti umani (RAADH) del MERCOSUR, con l'intento di articolare gli sforzi degli Stati membri ed associati e di promuovere accordi regionali orientati al compimento degli strumenti internazionali dei diritti umani, dei bambini, delle bambine e degli adolescenti. Per maggiori informazioni sulla *mission* di questa iniziativa, si consiglia il sito [www.raadh.mercosur.int](http://www.raadh.mercosur.int).

<sup>71</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 94-97.

<sup>72</sup> *Ibidem.*

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> Secondo quanto riportato dal punto numero 1 del riepilogo operativo del documento, il rapporto «analizza gli obblighi degli Stati derivanti dal diritto del bambino a una famiglia, e formula raccomandazioni volte a rafforzare la protezione dei bambini e degli adolescenti che non ricevono o rischiano di perdere le cure parentali. A questo proposito, fornisce un'analisi dettagliata degli obblighi degli Stati di rafforzare le possibilità delle famiglie di prendersi cura e crescere i propri figli attraverso lo sviluppo di programmi e servizi adeguati, all'interno dei sistemi nazionali per la promozione e la

l'UNICEF e con il sostegno di SOS Children's Villages<sup>75</sup>. Inoltre, l'IIN ha stipulato accordi di lavoro con il Segretariato nazionale per i bambini e la famiglia dell'Argentina, concernenti la formazione internazionale di 120 funzionari appartenenti al Segretariato argentino. Di seguito, sono stati svolti due *workshop* formativi con diverse agenzie nazionali che lavorano per i diritti dell'infanzia e della gioventù. Attraverso il primo intitolato "Pianificazione e gestione di politiche pubbliche globali per la prima infanzia basate su una prospettiva dei diritti" di tipologia virtuale, sono stati formati 41 funzionari degli Stati membri. Con il secondo *workshop*, dedicato a "Lo sviluppo sano in ambienti senza violenza", si è avuto il definitivo trasferimento di linee guida e di supporti alla Commissione nazionale dell'infanzia del Paraguay (COMPI)<sup>76</sup>.

Sul piano della violenza sui minori, l'IIN ha implementato il Programma di cooperazione interamericana per la prevenzione e l'eliminazione dello sfruttamento sessuale e della tratta di bambini e adolescenti<sup>77</sup>. Sul punto, si segnala la 15<sup>a</sup> Relazione sullo sfruttamento sessuale, il traffico di bambini nella regione a distanza di venti anni dal primo congresso mondiale di Stoccolma<sup>78</sup>, che è stata consegnata dall'Istituto al Segretario generale dell'OSA durante il 2017<sup>79</sup>. Attraverso le missioni permanenti presso le Nazioni Unite e le missioni permanenti presso l'OSA, coadiuvato dall'SRSGVAC e dall'UNICEF, l'IIN ha inviato agli Stati di Barbados, Saint Kitts e Nevis e Trinidad e Tobago, una sollecitazione alla ratifica del Protocollo opzionale alla Convenzione sulla vendita di bambini, sulla prostituzione infantile e sulla pornografia infantile<sup>80</sup>. Sempre sullo stesso tema, nel 2017 l'IIN ha consolidato la sua partecipazione al Gruppo di azione regionale delle americhe (GARA) per prevenire lo sfruttamento sessuale dei bambini nei viaggi e nel turismo<sup>81</sup>.

In ambito formativo, l'IIN ha sviluppato la nona versione del corso interamericano sui rapimenti internazionali di bambini e adolescenti (SINNA), che ha visto la partecipazione di 42 persone provenienti da Cile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Messico, Panamá, Paraguay, Perù e Uruguay<sup>82</sup>.

In merito alle misure concernenti la responsabilità penale degli adolescenti, sono proseguiti i lavori per un accordo tra l'Organizzazione e l'UNICEF al fine di promuovere un maggiore ricorso a misure non detentive nei processi che vedono coinvolti degli adolescenti<sup>83</sup>. Nella stessa prospettiva è stato istituito un *forum* di

---

protezione dei diritti dei bambini, con particolare attenzione per le famiglie che si trovano in una condizione particolarmente vulnerabile, nel godimento dei loro diritti». Organizzazione degli Stati Americani, Commissione interamericana dei diritti umani, *The Rights of Boys and Girls to a Family: Alternative Care. Ending Institutionalization in America*, OEA/Ser. L/V/II, Doc. 54/13, 2013, 1, traduzione nostra.

<sup>75</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 95. Cfr. Organizzazione degli Stati Americani, Commissione interamericana dei diritti umani, *op. cit.*

<sup>76</sup> Organizzazione degli Stati Americani, Istituto interamericano per i bambini, *op. cit.*, 17. Cfr. Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 95.

<sup>77</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 95. Cfr. Organizzazione degli Stati Americani, Istituto interamericano per i bambini, *cit.*, 15.

<sup>78</sup> Il testo integrale in lingua inglese della relazione *Addressing sexual exploitation, smuggling of and trafficking in children in the region, 20 years after Stockholm*, è reperibile sul sito [www.riselearningnetwork.org](http://www.riselearningnetwork.org).

<sup>79</sup> Organizzazione degli Stati Americani, Istituto interamericano per i bambini, *op. cit.*, 15.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> *Ibidem*. Cfr. Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 95.

<sup>82</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 96.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

dialogo con gli Stati per individuare i progressi e gli ostacoli nell'attuazione delle misure non detentive<sup>84</sup>. Il progetto dell'IIN dal titolo "Le linee guida per la responsabilizzazione e la protezione dei diritti dei bambini e degli adolescenti su Internet in America centrale e nella Repubblica Dominicana" è stato implementato con il proficuo supporto del Segretariato per l'accesso ai diritti e all'equità (SADYE) dell'OSA<sup>85</sup>. Tra i miglioramenti vi è l'organizzazione di seminari intergenerazionali, frequentati da 94 adolescenti e di 84 adulti, che hanno formulato 158 raccomandazioni in tre settori: accessibilità, sviluppo delle capacità dei quadri giuridici e delle istituzioni e formazione per una navigazione sicura<sup>86</sup>.

Con riguardo ai risultati raggiunti in merito alla situazione dei bambini e adolescenti migranti, sono stati istituiti due coordinamenti per differenti azioni in materia. Il primo, attraverso il supporto dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (IOM), è nato con l'intento di sviluppare un corso virtuale sui diritti dei bambini e degli adolescenti in situazioni migratorie<sup>87</sup>. Il secondo coordinamento, istituito assieme al Comitato per le questioni migratorie (CAM) dell'OSA, è stato creato per promuovere il programma interamericano in materia<sup>88</sup>.

Sul tema della partecipazione dei bambini e degli adolescenti, l'IIN ha focalizzato il suo lavoro su quattro linee-guida principali: promuovere eventi in cui i bambini possano sentirsi liberi di esprimere le loro opinioni e punti di vista su questioni che li riguardano; includere la voce dei bambini e dei giovani negli eventi consultivi, decisionali e formali dell'IIN e dell'OSA; formare funzionari statali e esperti della società civile in qualità di facilitatori della partecipazione giovanile; rafforzare i bambini e i giovani e le loro organizzazioni per renderli più capaci di affrontare le minacce ai loro diritti<sup>89</sup>. Tra i più importanti risultati vanno menzionati sia il "Meeting per la partecipazione del bambino nelle politiche pubbliche. Condividere esperienze latinoamericane", organizzato in collaborazione con l'Istituto colombiano di assistenza familiare (ICBF), sia l'attuazione dell'accordo con la Segreteria nazionale per l'infanzia del Paraguay (SNNA) per la formazione di 30 operatori nella promozione della partecipazione dei bambini nelle politiche pubbliche<sup>90</sup>.

L'IIN ha altresì avviato attività sul campo in 10 Stati (Costa Rica, El Salvador, Repubblica Dominicana, Panamá, Honduras, Brasile, Paraguay, Colombia, Paraguay e Uruguay) e ha organizzato sette attività con la partecipazione di bambini e adolescenti in Paraguay, Colombia, Cile, Perù e Uruguay, coinvolgendo 421 bambini provenienti da 17 Paesi della regione e dell'Europa<sup>91</sup>.

Su invito dell'IIN, gli Stati membri hanno fornito maggiore sostegno ai processi di consolidamento della partecipazione dei bambini e alle organizzazioni degli adolescenti<sup>92</sup>. Infine, si segnala l'istituzione della rete dei rappresentanti dei bambini e degli adolescenti (RED CORIA), composta da 19 membri, due dei quali

---

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> *Ibidem*.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> Organizzazione degli Stati Americani, Istituto interamericano per i bambini, *op. cit.*, 28.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 96.

<sup>92</sup> *Ibidem*, 97.

rappresenteranno gli adolescenti delle Americhe in una riunione del comitato per i diritti dei bambini a Ginevra<sup>93</sup>.

8. *L'attività della Commissione interamericana per le donne.*- La CIM è l'organo consultivo dell'OSA sulle questioni relative ai diritti delle donne, all'uguaglianza di genere e all'equità. La Commissione fu creata nel 1928 dalla Sesta conferenza internazionale degli Stati Americani tenutasi a L'Avana e fu integrata nell'OSA a partire dal 1948. Attraverso i suoi programmi e le sue attività, la CIM promuove ed implementa le pari opportunità sia all'interno dell'Organizzazione, sia tra i governi degli Stati membri<sup>94</sup>.

La Commissione è composta da 34 delegati, uno per ogni Stato membro dell'OSA, che si riuniscono ogni tre anni durante l'Assemblea dei delegati. L'Assemblea è la massima autorità del CIM, in quanto stabilisce le politiche e il programma di lavoro della Commissione ed elegge un Comitato esecutivo composto da nove membri, che si riunisce due volte l'anno con compiti di ordinaria amministrazione<sup>95</sup>. Un terzo organo, il Segretariato esecutivo, esercita funzioni tecniche, esecutive ed amministrative della Commissione e funge anche da segretariato tecnico del Meccanismo di follow-up della Convenzione di Belém do Pará (MESECVI)<sup>96</sup>. Questa è la Convenzione interamericana sulla prevenzione, sulla punizione e sull'eliminazione della violenza contro le donne, adottata nel 1994 e che istituisce per la prima volta all'interno dell'OSA una serie di meccanismi dedicati a proteggere i diritti e le libertà fondamentali delle donne e a eliminare qualsiasi sopruso o violenza contro la loro integrità fisica, sessuale e psicologica, sia in ambito pubblico che in ambito privato.

L'attuazione della Convenzione di Belém Do Pará viene valutata attraverso un processo di valutazione continuo, indipendente e multilaterale, basato sullo scambio e sulla cooperazione tecnica tra gli Stati membri ed un comitato di esperti indipendenti nominati dagli Stati parte che servono il MESECVI a titolo personale.<sup>97</sup> Il comitato, oltre ad analizzare i progressi degli Stati parte nell'attuazione della Convenzione, ne valuta i programmi e le misure necessarie per la repressione e la punizione della violenza contro le donne attraverso una serie di indicatori strutturali, procedurali e di risultato<sup>98</sup>.

Come già analizzato per la IACHR e per l'IIN, anche il lavoro della CIM è stato influenzato dalla recente approvazione di un piano d'azione quinquennale, il c.d. Piano strategico della CIM per gli anni 2016-2021 orienta l'attività della Commissione nei suoi due principali settori strategici: promuovere la parità di genere ed eliminare la discriminazione; prevenire e punire la violenza contro le donne<sup>99</sup>. All'interno di queste aree tematiche, vengono stabilite una serie di priorità, tra le quali rientrano: istituzionalizzare una dimensione di genere all'interno dell'OSA e dei suoi Stati membri; rafforzare il monitoraggio sui diritti delle donne;

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> *CIM mission and mandate*, in [www.oas.org](http://www.oas.org).

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Organizzazione degli Stati Americani, Commissione interamericana delle donne, *Strategic Plan 2016-2021 of the Inter-American Commission of Women (CIM)*, 1..

<sup>97</sup> *What is MESECVI?*, in [www.oas.org](http://www.oas.org).

<sup>98</sup> Gli indici di valutazione del follow-up del MESECVI sono reperibili *online* sul sito [www.oas.org](http://www.oas.org).

<sup>99</sup> Organizzazione degli Stati Americani, Commissione interamericana delle donne, Prefazione.

promuovere sistemi per implementare i diritti politici ed economici delle donne; un approccio di genere sulla sicurezza dei cittadini<sup>100</sup>. Attraverso questo Piano, quindi, la CIM si impegna a «rafforzare la prospettiva della parità di genere in tutte le attività dell'OSA e a compiere sforzi per costruire una cittadinanza piena per le donne»<sup>101</sup> attraverso l'eliminazione delle discriminazioni e delle disuguaglianze che minacciano l'esercizio dei diritti delle donne.

Analogamente all'attività dell'IIN, anche i risultati conseguiti dalla Commissione per le donne possono essere suddivisi in due macro aree: promozione della parità di genere ed eliminazione delle discriminazioni; punizioni e prevenzione della violenza sulle donne<sup>102</sup>. All'interno della prima macro area è possibile effettuare una seconda differenziazione tra i risultati raggiunti in merito all'integrazione istituzionale degli approcci della parità di genere nelle attività dell'OSA e degli Stati membri e quelli in merito alla promozione della cittadinanza politica sostanziale delle donne<sup>103</sup>. Partendo dal primo sottogruppo, la CIM, in cooperazione con l'Istituto nazionale delle donne (INAMU), ha ampliato a livello comunale in Costa Rica, gli audit di genere<sup>104</sup>. All'interno dell'OSA, allo scopo di riaffermare l'utilità delle politiche di genere, sono state adottate le "Linee guida interamericane sull'Uguaglianza di Genere per il bene dell'umanità" (OEA/Ser. L/II. 5.33 CIM/CD/doc. 10/17)<sup>105</sup>. Inoltre, al termine di un audit di genere che si è svolto presso il Segretariato generale dell'OSA, è stato adottato il piano d'azione per «l'attuazione della politica istituzionale del Segretariato generale dell'OSA in materia di parità di genere, diversità e diritti umani» (GMAP)<sup>106</sup>. Sul piano formativo, invece, sono state rinnovate le edizioni dei corsi virtuali e presenziali "Diritti ed uguaglianza di genere nelle politiche, nei programmi e nei progetti"<sup>107</sup>, "Pianificazione strategica con un approccio di genere"<sup>108</sup> e "Diploma in comunicazione, diritti umani e questioni di genere"<sup>109</sup>, che hanno visto la partecipazione di più di 220 persone<sup>110</sup>. Infine, sono stati formati circa 100 dipendenti dell'OSA, attraverso una serie di seminari dedicati alla sensibilizzazione sulle molestie sessuali nei luoghi di lavoro<sup>111</sup>.

In riferimento ai risultati ottenuti in merito alla promozione di una effettiva cittadinanza politica delle donne, sono stati svolti eventi formativi frequentati da un centinaio di persone, tra le quali possiamo annoverare alcune parlamentari del Costa Rica e alcune giudici del Messico, sul tema della violenza e delle molestie politiche nei confronti delle donne<sup>112</sup>. Inoltre, a seguito delle esperienze della CIM sulle tematiche in oggetto, è stato pubblicato uno studio sulle esperienze del Messico e del

<sup>100</sup> *Ibidem.*

<sup>101</sup> *Ibidem.*

<sup>102</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 99-100.

<sup>103</sup> *Ibidem.*

<sup>104</sup> *Ibidem.*

<sup>105</sup> *Ibidem.*

<sup>106</sup> *Ibidem.*

<sup>107</sup> Per maggiori informazioni sul corso virtuale "Gender Equality and Rights-based Approach to Policies, Programs, and Projects" v. il sito [portal.portaleducoas.org](http://portal.portaleducoas.org).

<sup>108</sup> Per maggiori informazioni sul corso virtuale "Strategic Planning with a Gender Approach" v. il sito appena ricordato.

<sup>109</sup> Per maggiori informazioni sul corso "Diploma on Communications, Gender, and Human Rights" si rimanda a: [www.comunicarigualdad.com.ar](http://www.comunicarigualdad.com.ar).

<sup>110</sup> Organizzazione degli Stati Americani, *op. cit.*, 99.

<sup>111</sup> *Ibidem.*

<sup>112</sup> *Ibidem.*

Nicaragua in merito alla democrazia e alla parità di genere<sup>113</sup>. Infine, va menzionata la pubblicazione di un modello di legge interamericano sulla prevenzione, sulla punizione e sull'eliminazione della violenza contro le donne nella politica e nell'esercizio dei propri diritti<sup>114</sup>.

I risultati ottenuti dalla CIM in merito alla prevenzione e alla punizione delle violenze contro le donne vanno analizzati all'interno del follow-up del MESECVI. Alla conclusione della fase di giudizio del terzo ciclo di valutazione multilaterale sull'avanzamento delle misure attuative della Convenzione di Belém Do Pará, sono state organizzate nel novembre 2017 presso Città di Panamá, sia la 7<sup>a</sup> Conferenza degli Stati parte della Convenzione, sia il 14<sup>o</sup> Meeting del Comitato degli esperti del MESECVI<sup>115</sup>. Durante quest'ultimo incontro, sono stati analizzati i rapporti nazionali degli Stati parte alla Convenzione ed è stata adottata la 3<sup>a</sup> relazione emisferica sull'attuazione della Convenzione di Belém Do Pará dal titolo: "Prevenzione della violenza contro le donne nelle Americhe: La strada da percorrere"<sup>116</sup>.

9. *Osservazioni conclusive.*- Nel 2017, sebbene l'attività delle istituzioni principali dell'OSA si sia limitata ad atti di ordinaria amministrazione, in materia di diritti umani, diritti dei bambini e diritti delle donne, le attività ed i programmi appaiono estremamente diversificati con l'intento, più o meno comune a tutte le agenzie e le istituzioni dell'Organizzazione, di ampliare la promozione, la conoscenza e l'applicazione sia dello IAHR, sia dei principi e dei valori della Carta dell'OSA. La creazione di piani d'azione pluriennali, oltre a specificare le strategie d'azione e gli obiettivi degli organi dell'OSA, rende più facile sia l'analisi dei risultati conseguiti nell'anno oggetto di studio, sia la comparazione con qualsiasi altro documento approvato negli anni precedenti.

In aggiunta agli interventi dell'Organizzazione in tema di diritti umani, vi è da segnalare la crescente volontà degli Stati membri di migliorare la propria situazione sociale attraverso politiche e programmi tendenti all'eliminazione delle disuguaglianze e della discriminazione. Nel periodo in considerazione, infatti, è indiscutibile sia l'aumento e il rinnovo di *workshop* e corsi di formazione dell'OSA diretti alla società civile e ai pubblici funzionari degli Stati membri, sia l'aumento dei programmi e dei progetti diretti alla risoluzione di problemi specifici.

Nonostante questi buoni propositi, come evidenziato dall'ex-presidente della IACHR M. May Macaulay durante la presentazione del rapporto annuale del 2017 della IACHR davanti al CAJP, l'Organizzazione e gli Stati membri dovranno ancora affrontare molteplici minacce al rispetto dei diritti umani, quali le violazioni dei processi, le restrizioni all'indipendenza giudiziaria, gli abusi di potere, le riforme costituzionali che eliminano diritti acquisiti, il deterioramento delle condizioni economiche e l'esclusione sociale<sup>117</sup>.

<sup>113</sup> *Ibidem*. Per maggiori informazioni sull'azione della CIM sulle attività concernenti la parità di genere negli ambienti democratici, si rimanda alla sezione dell'organizzazione su: [www.oas.org](http://www.oas.org).

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> M. MAY MACAULAY, *Remarks by Commissioner M. May Macaulay, President of the IACHR at the presentation of the 2017 IACHR annual report to the Committee on juridical and political affairs of the OSA*, 22 marzo 2018.

A questi problemi generali, inoltre, vanno aggiunte anche tutte quelle situazioni di instabilità politica interne agli Stati membri, quali la crescente incertezza della situazione politica, sociale ed economica del Venezuela<sup>118</sup>, le continue proteste anti-governative ad Haiti<sup>119</sup>, la lotta al narcotraffico in Messico o la corruzione in Honduras<sup>120</sup>.

Considerato questo quadro d'insieme, pertanto, l'obiettivo comune dell'OSA e degli Stati interamericani di applicare pienamente e senza alcuna discriminazione lo IARHS potrà essere raggiunto solo attraverso una seria presa di posizione da entrambe le parti. L'OSA dovrà, quindi, rinnovare l'efficienza dei propri meccanismi per affrontare le nuove sfide nell'esercizio delle proprie competenze<sup>121</sup>. Gli Stati membri, invece, dovranno risolvere attivamente e nel pieno rispetto dei diritti umani tutte quelle situazioni di disturbo che minano l'applicazione del Patto di San José.

ANGELO CASTELLANA

---

<sup>118</sup> E. MARTIN, P. LAYA, *What broke Venezuela's economy and what could fix it*, in *Bloomberg Businessweek*, 9 marzo 2019, consultabile in [www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com).

<sup>119</sup> F. MARMOUYET, *PetrocaribeChallenge, la campagne qui mobilise les Haïtiens contre la corruption*, in *France24*, 15 febbraio 2019, consultabile in [www.france24.com](http://www.france24.com).

<sup>120</sup> J. SCHAKOWSKY, *El candidato hondureño*, in *The New York Times*, 25 novembre 2017, consultabile in [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com). Attraverso un accordo sottoscritto tra l'OSA e lo Stato hondureño nel gennaio del 2016, è stata creata la Missione di Appoggio Contro la Corruzione e l'Impunità in Honduras (MACCIH), la prima missione nella storia dell'OSA contro la corruzione in uno Stato membro. Per maggiori informazioni sul lavoro e sulle attribuzioni della missione, si rimanda alla sezione dedicata sul sito Internet dell'OSA.

<sup>121</sup> Organizzazione degli Stati americani, Commissione interamericana per i diritti umani, *Comunicato stampa: IACHR and Inter-American Court Extend Invitation to First Forum of the Inter-American Human Rights System and Call for Proposals for Side Events*, 172/17, 3 novembre 2017.



## RECENSIONI

A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (eds.), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*, Springer, Cham, 2019, pp. IX-444.

Questo volume affronta, in maniera puntuale e con ampiezza di contenuti, due ambiti del diritto internazionale dei quali i curatori sono entrambi riconosciuti esperti (quello dei meccanismi giudiziari internazionali e quello inerente alla disciplina giuridica internazionale del mare), esaminati attraverso il prisma dell'interpretazione, tematica sempre attuale e ricca di sfaccettature per il giurista. Esso raccoglie ventuno contributi di qualificati autori italiani e stranieri, appartenenti a varie generazioni, chiamati, in occasione della 6<sup>a</sup> Conferenza ordinaria dell'Associazione internazionale del diritto del mare, svoltasi presso l'Università del Sannio nel novembre 2016, a riflettere e a confrontarsi criticamente su numerose questioni riguardanti l'interpretazione della Convenzione di Montego Bay.

Il volume si apre con uno scritto di Giuseppe Cataldi, dedicato al contributo di Benedetto Conforti al diritto internazionale del mare, in particolare alla nozione di "funzionalismo" che ne ha caratterizzato il pensiero in questo ambito di ricerca e riflessione (alla memoria dell'illustre studioso scomparso nel 2016 è dedicata l'intera opera, come scrivono i curatori nella presentazione della medesima). A seguire, vi è il contributo di Roberto Virzo, che riflette approfonditamente sull'appropriatezza dell'utilizzazione, in relazione all'UNCLOS, della regola generale di interpretazione di cui all'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, valutando criticamente i recenti tentativi di alcuni Stati di piegare le regole del diritto internazionale del mare a pretese nazionaliste.

Questi due capitoli introducono gli altri diciannove contributi che formano il volume, che sono opportunamente suddivisi in cinque parti. Le prime quattro sono dedicate all'interpretazione dell'UNCLOS svolta da diversi organi giudiziari e quasi-giudiziari internazionali (e regionali): la Corte internazionale di giustizia (che include i capitoli di Guillaume Le Floch e di Valérie Boré Eveno); il Tribunale internazionale del diritto del mare (comprendente gli scritti di Niels M. Blokker, Alexander Proelss, Yoshifumi Tanaka, Miguel García García-Revilla ed Enrico Zamuner); i tribunali arbitrali (con i contributi di Andrea Cannone, Otto Spijkers, Mario Gervasi e Andrea Insolia); altri tribunali (e quasi-tribunali) internazionali (che racchiude i capitoli di Andrea Caligiuri, Gabriela A. Oanta, Isabelle Pingel e Maria Irene Papa). L'ultima parte è, invece, dedicata a taluni profili specifici, a carattere trasversale, relativi all'interpretazione dell'UNCLOS (vi contribuiscono Erietta Scalieri, Loris Marotti, Lucas Carlos Lima e Francesca Delfino).

Tra i numerosi profili di interesse che arricchiscono il volume e che emergono dalla lettura dei capitoli appena richiamati, alcuni hanno maggiormente attirato la mia attenzione. Con riferimento alla parte prima, per esempio, trovo pienamente condivisibili le osservazioni parzialmente critiche di Le Floch sulla giurisprudenza

della CIG in materia di UNCLOS (che riecheggiano anche nel capitolo di Boré Eveno), laddove la Corte, pienamente consapevole del suo ruolo e della rilevanza della sua giurisprudenza, si muove abilmente tra la disciplina pattizia e quella consuetudinaria, anche grazie al carattere compromissorio di diverse disposizioni dell'UNCLOS. Nella parte seconda, invece, oltre all'interessante contributo di Blokker, focalizzato sull'inconsueta nozione di INJUGOVINS (*international judicial governance institutions*), alla quale questo studioso sta dedicando da alcuni anni la sua riflessione, meritevoli di attenzione mi sembrano sia il capitolo di Proelss, dedicato al ruolo del Tribunale di Amburgo per il rafforzamento del regime di protezione dell'ambiente marino, sia quello, in qualche misura a esso contiguo, di Zamuner sull'interpretazione del principio del patrimonio comune dell'umanità.

La parte terza del volume raggruppa quattro contributi, che esaminano la giurisprudenza di distinti tribunali arbitrali internazionali in relazione a profili tra loro diversi dell'UNCLOS. Essi sono dedicati, rispettivamente: alle misure provvisorie nel caso dell'*Enrica Lexie* (ove Cannone svolge anche condivisibili osservazioni in vista della decisione di merito su questa controversia), alla mancata partecipazione a procedimenti arbitrali (qui Spijkers mette in luce affinità e differenze tra l'atteggiamento tenuto dalla Russia nel caso *Arctic Sunrise* e quello della Cina nel caso *South China Sea*), all'incidenza della disputa territoriale sull'interpretazione dell'UNCLOS in relazione al caso dell'*area marina protetta delle Chagos* (interpretazione "ambigua", secondo l'attenta e approfondita analisi condotta da Gervasi) e, in ultimo, alla delimitazione delle zone di mare nel caso *Croazia c. Slovenia* (a tale riguardo Insolia, all'esito di un ampio studio e nonostante talune osservazioni critiche, fornisce una valutazione positiva della decisione assunta dal Tribunale arbitrale).

Come accennato, la parte quarta considera l'interpretazione dell'UNCLOS nella prassi di altre corti (Corte EDU, cui è dedicato lo scritto di Caligiuri, e Corte di giustizia UE, di cui si occupano Oanta e Pingel) e del Meccanismo di soluzione delle controversie dell'OMC (con il contributo di Papa). In merito alle due Corti europee la differenza di approccio è di tutta evidenza. Il rapporto tra UNCLOS e sistema CEDU è indiretto, poiché essa può venire in rilievo solo episodicamente nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, per violazioni dei diritti umani tutelati dalla CEDU commesse da suoi Stati parti in mare. Tra UNCLOS e ordinamento giuridico UE vi è, invece, un rapporto diretto, poiché l'Unione è parte della Convenzione di Montego Bay, assieme ai suoi Stati membri (a tale riguardo, come noto, fu concluso un apposito accordo c.d. misto). A tal proposito, mentre Oanta svolge una riflessione ampia, che, partendo dal quadro generale dei rapporti tra UNCLOS e UE, passa a considerare la giurisprudenza della Corte di giustizia UE in merito al menzionato accordo misto, mettendo in luce l'evoluzione avviata dalla sentenza del 9 luglio 1991 (causa C-146/89, *Commissione c. Regno Unito*), Pingel si sofferma sulla sentenza resa il 6 ottobre 2015 dalla Corte di Lussemburgo (causa C-73/14), nella controversia sul riparto di competenze tra Consiglio e Commissione, con particolare riferimento alla rappresentanza esterna dell'UE.

L'ultima parte del volume, come già ricordato, ha un taglio "trasversale" ai diversi ambiti considerati finora e include quattro contributi tra loro indipendenti: Scalieri, alla luce della giurisprudenza recente, nel suo ampio capitolo approfondisce l'uso discrezionale dei propri poteri da parte degli Stati costieri; Marotti rivolge la sua attenzione alla prassi dei Tribunali UNCLOS di valutare, incidentalmente, anche

questioni che superano gli ambiti di cui alla Convenzione di Montego Bay, mettendo in luce la necessità di fare chiarezza a questo riguardo; Lima esamina il ruolo svolto dalle varie tipologie di esperti che possono agire nel contesto del Tribunale internazionale del mare e dei Tribunali UNCLOS, sia sotto il profilo della nomina, sia dello svolgimento dei loro compiti; infine, Delfino mette in luce come, con riferimento agli stessi organi giudiziari, stia progressivamente emergendo la nozione di “considerazioni di umanità”, che così travalicano l’ambito del diritto internazionale umanitario e quello della tutela dei diritti dell’uomo.

Il volume curato da Angela Del Vecchio e da Roberto Virzo, per la ricchezza e l’attualità dei temi affrontati, per l’approfondimento degli stessi attraverso i numerosi contributi che lo compongono, accompagnati da un ampio corredo di note e di bibliografia, costituisce un sicuro punto di riferimento per tutti coloro che hanno interesse per questi ambiti di studio, ricerca e riflessione.

*Ivan Ingravallo*



## COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione Progetto di ricerca su *Contrasto al terrorismo internazionale con particolare riferimento al fenomeno dei foreign fighters*:

FRANCO FRATTINI – Presidente della SIOI.

ALESSANDRO POLITI – Direttore – NATO Defense College Foundation.

GERMANO DOTTORI – Docente di Studi Strategici – LUISS “Guido Carli”. Consigliere scientifico di Limes.

MATTEO BRESSAN – Analista – NATO Defense College Foundation. Docente di Relazioni internazionali e studi strategici – LUMSA di Roma. Coordinatore del Progetto di ricerca.

CLAUDIO BERTOLOTI – Direttore Esecutivo – START InSight.

CHIARA SULMONI – Giornalista e analista – START InSight.

ALESSIA MELCANGI – Ricercatrice di Storia e istituzioni dell’Africa – Università degli Studi di Roma Sapienza.

MICHELA MERCURI – Analista di politica estera – Osservatorio sul Fondamentalismo religioso e sul terrorismo di matrice jihadista (O.F.T.).

CINZIA BIANCO – Gulf Research Fellow – European Council on Foreign Relations.

TIZIANO LI PIANI – Dottore di Filosofia in meccanica computazionale – Delft University of Technology (Paesi Bassi); Ingegnere strutturista, Ordine degli ingegneri di Milano.

GIUSEPPE CUSIMANO – Esperto in informatica e comunicazioni.

ANDREA MANCIULLI – Presidente di Europa Atlantica. Esperto in terrorismo internazionale.

Per la sezione *Rassegne*:

LUIGI D’ETTORRE – Dottore di ricerca in *Multilevel Governance* – Università degli Studi di Teramo.

GIUSEPPE PASCALE – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Trieste.

ANGELO CASTELLANA – Dottore in Giurisprudenza – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Per la sezione *Recensioni*:

IVAN INGRAVALLO – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.



# LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXIV

2019

RIVISTA TRIMESTRALE  
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

## INDICE SOMMARIO

### *STORIA DEL DIRITTO INTERNAZIONALE*

ROBERT KOLB – La Société des Nations et son droit cent ans après .....	5
EDOARDO GREPPI – La giustizia internazionale penale: qualche riflessione a cent'anni dalla Grande Guerra .....	349
UGO VILLANI – Il progetto di Giuseppe Toniolo di un istituto cattolico di diritto internazionale .....	375

### *FORUM*

#### IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA TRA CRISI DELL'INTEGRAZIONE E RILANCIO DEL PROGETTO FEDERALE

PIETRO GARGIULO, IVAN INGRAVALLO – Introduzione .....	187
GIULIA ROSSOLILLO – La riforma dell'Unione europea: prospettive future .....	189
MICHELE VELLANO, ANNAMARIA VITERBO – Verso un rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro .....	205
PIETRO GARGIULO – Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali .....	233
CRISEIDE NOVI – Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea .....	253
IVAN INGRAVALLO – Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea .....	279

#### CONTRASTO AL TERRORISMO INTERNAZIONALE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL FENOMENO DEI *FOREIGN FIGHTERS*

FRANCO FRATTINI – Introduzione .....	529
ALESSANDRO POLITI – Il terrorismo della porta accanto .....	531
GERMANO DOTTORI – Stati e terrorismo .....	545
MATTEO BRESSAN – L'evoluzione della minaccia terroristica alla luce dell'uccisione di Al-Baghdadi .....	555
CLAUDIO BERTOLOTTI – I numeri e la geografia del terrorismo jihadista in Europa .....	561
CHIARA SULMONI – Prospettive europee sulla radicalizzazione. Considerazioni da un tragitto in cinque Paesi .....	571
ALESSIA MELCANGI – Il caos libico e la minaccia jihadista: prospettive e mutamenti .....	579
MICHELA MERCURI – La Libia: il buco nero nella mappa del terrorismo .....	591

CINZIA BIANCO – Visioni, instabilità e lotta armata: l'Arabia Saudita al bivio .....	599
TIZIANO LI PIANI – Codifica quantitativa dell' <i>input</i> meccanico della minaccia terroristica per <i>soft target</i> in ambienti urbanizzati, basata sull'analisi comportamentale del <i>carrier</i> .....	607
GIUSEPPE CUSIMANO – Cyber e terrorismo .....	631
ANDREA MANCIULLI – Il futuro del terrorismo di matrice jihadista. Evoluzione della minaccia, strumenti di contrasto e strategie di prevenzione .....	637

#### INTERVENTI

UMBERTO LEANZA – L'individuo e i diritti umani nell'ordinamento internazionale e in quello europeo .....	301
--	-----

#### ARTICOLI E SAGGI

UGO VILLANI – La funzione consultiva della Corte internazionale di giustizia .....	39
SABRINA VANNUCCINI – <i>Quis interpretabitur</i> nei casi di «doppia pregiudizialità»? La <i>precisazione</i> della Corte costituzionale nella sentenza n. 269/2017 e le <i>reazioni</i> della Corte di cassazione .....	55
FRANCESCA GRAZIANI – La ricerca della prova digitale mediante captatore informatico nella prassi degli Stati e nell'ordinamento italiano: il difficile equilibrio tra prevenzione dei reati e tutela della riservatezza informatica .....	389
ENRICO MASSA – L'evoluzione del diritto internazionale dei rifugiati attraverso la partecipazione dell'ACNUR alla funzione giurisdizionale .....	419

#### OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

ELENA CARUSO – Il crocevia mancato tra Roma e Strasburgo in materia di interruzione volontaria di gravidanza .....	447
--	-----

#### NOTE E COMMENTI

ALESSANDRO ROSANÒ – <i>Listening to the wind of change?</i> I rapporti problematici tra Consiglio d'Europa e Federazione Russa quanto alla tutela dei diritti umani e l'eterno ritorno del dominio riservato .....	81
CLAUDIA CANDELMO – Il fenomeno della corruzione nelle Organizzazioni internazionali: esperienze europee e strumenti internazionali di contrasto .....	111
MARTINA DI LOLLO – L'applicazione delle clausole sociali negli accordi di libero scambio alla luce della recente prassi arbitrale .....	475
MIRKO CAMANNA – La sentenza della Grande camera nel caso <i>Nait-Liman</i> (soc) chiude la porta alla giurisdizione universale civile .....	503

#### RASSEGNE

##### ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

###### Nazioni Unite

*Assemblea generale* (72<sup>a</sup> sessione ordinaria), p. 127

## QUESTIONI GIURIDICHE

1. Premessa, p. 127; 2. Portata ed applicazione del principio di universalità della giurisdizione, p. 127; 3. Misure per l'eliminazione del terrorismo, p. 130; 4. Questioni legate ai lavori della Commissione del diritto internazionale, p. 132; 5. Altri temi in discussione, p. 139.

*Tobia Cantelmo*

*Consiglio di sicurezza* (luglio-dicembre 2018), p. 147

1. Considerazioni introduttive, p. 147; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peace-keeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 147; 3. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui, p. 148; 4. Situazione in Libia, p. 150; 5. Epidemia di colera in Repubblica Democratica del Congo, p. 151; 6. La situazione in Somalia, p. 151; 7. La rovinosa situazione umanitaria in Siria, p. 152; 8. Sud Sudan e misure sanzionatorie, p. 152; 9. Le *peacekeeping operations*, p. 153; 10. I bambini e i conflitti armati, p. 154.

*Luigi D'Ettorre*

*Consiglio di sicurezza* (gennaio-marzo 2019), p. 313

1. Considerazioni introduttive, p. 313; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peace-keeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 313; 3. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui, p. 314; 4. L'obiettivo di far tacere le armi in Africa entro il 2020, p. 315; 5. Una più efficace azione per prevenire e reprimere il finanziamento del terrorismo, p. 315.

*Luigi D'Ettorre*

*Consiglio di sicurezza* (aprile-settembre 2019), p. 643

1. Considerazioni introduttive, p. 643; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peace-keeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 643; 3. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui, p. 645; 4. La protezione dei civili nei conflitti armati come esigenza da rilanciare, p. 647; 5. La prevenzione delle violenze sessuali sulle donne nei contesti di conflitto, p. 648; 6. Le minacce alla pace e alla sicurezza internazionale derivanti dalla criminalità organizzata, p. 648.

*Luigi D'Ettorre*

## Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

## ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO

Attività dell'OIL nel 2018, p. 157

*Claudio Di Turi*

## ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE PER LE MIGRAZIONI

L'attività nel periodo 2015-2018, p. 165

*Annalisa Geraci*

## COMITATO DI CONTROLLO SULLA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

Le osservazioni conclusive del Comitato CRC ai rapporti periodici congiunti quinto e sesto dell'Italia, p. 317

*Chiara Tea Antoniazzi*

ORGANIZZAZIONI REGIONALI DEL MONDO ARABO-ISLAMICO  
L'attività nel 2017-2018, p. 331

*Elisa Tino*

UNIONE AFRICANA  
L'attività dell'UA nel 2018, p. 651

*Giuseppe Pascale*

ORGANIZZAZIONE DEGLI STATI AMERICANI  
Le attività nel 2017, p. 677

*Angelo Castellana*

### RECENSIONI

#### FASC. 1

D. RIETIKER, *Humanization of Arms Control. Paving the Way for a World Free of Nuclear Weapons*, Routledge, London/New York, 2018, pp. XXX-322 (*Gabriella Venturini*), p. 175

G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci, Bari, 2018, pp. 201 (*Luigi D'Ettore*), p. 177

#### FASC. 2

G. FARES, *Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli*, Editoriale Scientifica, Napoli, II ed., 2018, pp. X-306 (*Pietro Gargiulo*), p. 341.

#### FASC. 3

P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, pp. LVII-469 (*Egeria Nalin*), p. 517.

#### FASC. 4

A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (eds.), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*, Springer, Cham, 2019, pp. IX-444 (*Ivan Ingravallo*), p. 699.

# LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXIV

2019

QUARTERLY JOURNAL  
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

## GENERAL SUMMARY

### *HISTORY OF INTERNATIONAL LAW*

ROBERT KOLB – The League of Nations and its Law One Hundred Years after Its Birth .....	5
EDOARDO GREPPI – International Criminal Justice: Some Reflections One Hundred Years After the Great War .....	349
UGO VILLANI – The Project of a Catholic Institute of International Law by Giuseppe Toniolo .....	375

### *FORUM*

#### THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION BETWEEN THE CRISIS OF INTEGRATION AND THE REVITALIZATION OF THE FEDERAL PROJECT

PIETRO GARGIULO, IVAN INGRAVALLO – Preliminary Remarks .....	187
GIULIA ROSSOLILLO – The Reform of the European Union: Future Prospects .....	189
MICHELE VELLANO, ANNAMARIA VITERBO – Towards a Stronger International Role of the Euro .....	205
PIETRO GARGIULO – The Future of Social Europe: Content, Problems and Constraints of the European Pillar of Social Rights .....	233
CRISEIDE NOVI – The Ongoing Decisive Role of Member States in the EU Common Foreign and Security Policy .....	253
IVAN INGRAVALLO – Observations on the Future Enlargement of the European Union .....	279

#### THE CONTRAST TO INTERNATIONAL TERRORISM, WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE PHENOMENON OF FOREIGN FIGHTERS

FRANCO FRATTINI – Introduction .....	529
ALESSANDRO POLITI – The terrorist Next Door .....	531
GERMANO DOTTORI – States and Terrorism .....	545
MATTEO BRESSAN – The Evolution of the Terrorist Threat after Al-Baghdadi's Murder .....	555
CLAUDIO BERTOLOTTI – Numbers and Geography of Jihadist Terrorism in Europe .....	561
CHIARA SULMONI – Perspectives on Radicalisation. Notes from a Journey Through Five European Countries .....	571

ALESSIA MELCANGI – The Libyan Chaos and the Jihadist Threat: Perspectives and Possible Outcomes .....	579
MICHELA MERCURI – Libya: A Black Hole in the Geopolitical Map of Terrorism .....	591
CINZIA BIANCO – Visions, Instability, Tensions: Saudi Arabia at a Crossroads .....	599
TIZIANO LI PIANI – A Quantitative Assessment of the Mechanical Input for Terrorist Attacks to Soft Targets in Highly Urbanized Settings, based on the Behavioural Analysis of the Input Carrier .....	607
GIUSEPPE CUSIMANO – Cyber and Terrorism .....	631
ANDREA MANCIULLI – The Future of Global Jihad. Main Trends, Counter Terrorism Tools and Prevention Strategies .....	637

#### INTERVENTIONS

UMBERTO LEANZA – Persons and Human Rights in International and European Legal Systems .....	301
---	-----

#### ARTICLES AND ESSAYS

UGO VILLANI – The Advisory Function of the International Court of Justice .....	39
SABRINA VANNUCCINI – <i>Quis interpretabitur</i> in Cases of «Dual Preliminarity»? The <i>Obiter Dictum</i> of the Italian Constitutional Court in the Judgment No. 269/2017 and the Reaction of the Italian Court of Cassation .....	55
FRANCESCA GRAZIANI – The Use of a Trojan Virus as a Means of Obtaining Digital Evidence in State Practice and in the Italian Legal System: Finding the Balance between Crime Prevention and Privacy Protection .....	389
ENRICO MASSA – The Development of International Refugee Law through the Participation of the UNHCR in Judicial Proceedings .....	419

#### HUMAN RIGHTS OBSERVATORY

ELENA CARUSO – The Missed Crossroads between Rome and Strasbourg in the Matter of the Voluntary Interruption of Pregnancy .....	447
---	-----

#### NOTES AND COMMENTS

ALESSANDRO ROSANÒ – <i>Listening to the Wind of Change?</i> The Difficult Relations between the Council of Europe and the Russian Federation regarding the Protection of Fundamental Rights and the Eternal Recurrence of the Principle of Non-Intervention .....	81
CLAUDIA CANDELMO – Corruption in International Organizations: European Experiences and International Counteracting Instruments .....	111
MARTINA DI LOLLO – The Application of Social Clauses Within Free Trade Agreements in the Light of Recent Arbitral Practice .....	475
MIRKO CAMANNA – The ECtHR's Decision on the <i>Nait-Liman</i> Case Leaves the Door (Un)Locked to Universal Civil Jurisdiction .....	503

*SURVEYS*

## ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

## United Nations

*General Assembly* (72<sup>nd</sup> Session), p. 127

## LEGAL ISSUES

1. Preliminary remarks, p. 293; 2. The scope and the implementation of the principle of universal jurisdiction, p. 127; 3. Measures to eliminate international terrorism, p. 130; 4. Issues concerning the work of the International Law Commission, p. 132; 5. Other issues, p. 139.

*Tobia Cantelmo**Security Council* (July-December 2018), p. 147

1. Preliminary remarks, p. 139; 2. The renewal of the mandates of peace-keeping operations of observatory missions and other mechanisms, p. 139; 3. The renewal of the mandates of the mechanisms established under Chapter VII of the Charter, of the authorization to multinational forces and of the sanctions imposed against State, other bodies and individuals, p. 140; 4. The situation in Libya, p. 150; 5. Cholera epidemic in the Democratic Republic of the Congo, p. 151; 6. The situation in Somalia, p. 151; 7. The catastrophic humanitarian situation in Syria, p. 152; 8. South Sudan and sanctions, p. 152; 9. Peacekeeping operations, p. 153; 10. Children and armed conflict, p. 154.

*Luigi D'Ettorre**Security Council* (January-March 2019), p. 309

1. Preliminary remarks, p. 309; 2. The renewal of the mandates of peace-keeping operations, of observatory missions and other mechanisms, p. 309; 3. The renewal of the mandates of the mechanisms established under Chapter VII of the Charter, of the authorizations to multinational forces and of the sanctions imposed against States, other bodies and individuals, p. 310; 4. The goal of silencing the guns in Africa by 2020, p. 315; 5. A more effective action to prevent and combat the financing of terrorism, p. 315.

*Luigi D'Ettorre**Security Council* (April-September 2019), p. 643

1. Preliminary remarks, p. 643; 2. The renewal of the mandates of peace-keeping operations, of observatory missions and other mechanisms, p. 643; 3. The renewal of the mandates of the mechanisms established under Chapter VII of the Charter, of the authorizations to multinational forces and of the sanctions imposed against States, other bodies and individuals, p. 645; 4. The protection of civilians in armed conflicts as a need to revive, p. 647; 5. The prevention of sexual violence against women in conflict contexts, p. 648; 6. Threats to international peace and security stemming from organized crime, p. 648.

*Luigi D'Ettorre*

## Specialized agencies of the United Nations and other international organizations and institutions

## INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

The activities of the ILO in 2018, p. 157

*Claudio Di Turi*

## INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION

The activities in 2015-2018, p. 165

*Annalisa Geraci*

## MONITORING COMMITTEE ON THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD

Concluding observations of the CRC Committee on the fifth and sixth joint periodical reports of Italy, p. 317

*Chiara Tea Antoniazzi*

## REGIONAL ORGANIZATIONS IN THE ARAB-ISLAMIC WORLD

The activities in 2017-2018, p. 331

*Elisa Tino*

## AFRICAN UNION

The activities of the AU in 2018, p. 651

*Giuseppe Pascale*

## ORGANIZATION OF AMERICAN STATES

The activities in 2017, p. 677

*Angelo Castellana*

*REVIEW OF BOOKS*

## ISSUE 1

D. RIETIKER, *Humanization of Arms Control. Paving the Way for a World Free of Nuclear Weapons*, Routledge, London/New York, 2018, pp. XXX-322 (*Gabriella Venturini*), p. 175

G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Cacucci, Bari, 2018, pp. 201 (*Luigi D'Ettore*), p. 177

## ISSUE 2

G. FARES, *Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli*, Editoriale Scientifica, Napoli, II ed., 2018, pp. X-306 (*Pietro Gargiulo*), p. 341.

## ISSUE 3

P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, pp. LVII-469 (*Egeria Nalin*), p. 517.

## ISSUE 4

A. DEL VECCHIO, R. VIRZO (eds.), *Interpretations of the United Nations Convention on the Law of the Sea by International Courts and Tribunals*, Springer, Cham, 2019, pp. IX-444 (*Ivan Ingravallo*), p. 699.