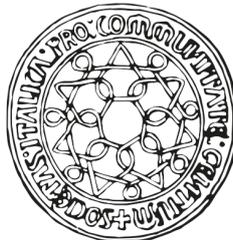


# LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXVI

1

2021



TRIMESTRALE DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

NUOVE FORME DI ESTREMISMO: STRUMENTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLE MINACCE JIHADISTE  
TRANSNAZIONALI

*Franco Frattini, Claudio Bertolotti, Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte, Arije Antinori, Alessandro Politi, Chiara Sulmoni, Arianna Martella, Matteo Bressan, Silvia Carezzi, Marco Cochi, Mattia Caniglia, Alessia Melcangi*

OSSERVATORIO DIRITTI UMANI

*Eugenio Carli, L'immunità giurisdizionale dell'Unione europea in Stati terzi nel quadro delle missioni di Politica di sicurezza e di difesa comune*

NOTE E COMMENTI

*Tobia Collà Ruvo, L'immunità dalla giurisdizione alla luce del Caso *Jam et al. c. International financial corporation*: nuove prospettive per le organizzazioni economiche internazionali*

Rassegne delle attività delle Organizzazioni internazionali. Recensioni

EDITORIALE SCIENTIFICA

## SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

GIORGIO NAPOLITANO, *presidente onorario*; FRANCO FRATTINI, *presidente*  
UMBERTO LEANZA, MARCELLO SALIMEI, RICCARDO SESSA, *vice presidenti*;  
*Consiglio direttivo*: GIANLUCA ALBERINI; SEBASTIANO CARDI; SANDRO DE BERNARDI;  
STAFFAN DE MISTURA; MARCO FORLANI; MANLIO FRIGO; GIORGIO GAJA;  
FRANCESCO MARIA GRECO; CESARE IMBRIANI; FRANCO LOCATELLI; CARLO  
MAGRASSI; SERGIO MARCHISIO; GIORGIO MARRAPODI; GIAMPIERO MASSOLO;  
FABIO MIGLIORINI; ENZO MOAVERO MILANESI; FERDINANDO NELLI FEROCI;  
CARLO MARIA OLIVA; ALESSANDRO ORTIS; CESARE MARIA RAGAGLINI; STEFANO  
RONCA; PIETRO SEBASTIANI; MASSIMO SGRELLI; ERSILIAGRAZIA SPATAFORA;  
STEFANO STEFANINI; ATTILA TANZI; PASQUALE TERRACCIANO; GIULIO TERZI di  
SANT'AGATA; ANDREA TIRITICCO; MICHELE VALENSISE; MICHELE VELLANO;  
*Collegio dei revisori dei conti*: LUCILLA AMATI; MARCO BUTTARELLI; CINZIA MOREZZI.

\* \* \*

## LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Fondata da ROBERTO AGO nel 1946

### **Direzione**

PIETRO GARGIULO (Direttore responsabile)  
ANTONIO MARTINO (Condirettore) – ENZO MOAVERO MILANESI (Condirettore)  
ALBERTO MONTICONE (Condirettore)

### **Consiglio Scientifico**

IDA CARACCILO (Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"); GIOVANNI CELLAMARE (Università degli Studi di Bari A. Moro); MANLIO FRIGO (Università degli Studi di Milano); CESARE IMBRIANI (Università degli Studi di Roma "Sapienza"); MASSIMO IOVANE (Università degli Studi di Napoli "Federico II"); MARIA ROSARIA MAURO (Università degli Studi del Molise); LAURA MONTANARI (Università degli Studi di Udine); BRUNO NASCIMBENE (Università degli Studi di Milano); GIUSEPPE NESI (Università degli Studi di Trento); GIUSEPPE PALMISANO (Università degli Studi Roma Tre); PIERO PENNETTA (Università degli Studi di Salerno); PIETRO PUSTORINO (LUISS Guido Carli); LUCA RICCARDI (Università degli Studi di Cassino e Lazio Meridionale); GIULIA ROSSOLILLO (Università degli Studi di Pavia); GIANPAOLO MARIA RUOTOLO (Università degli Studi di Foggia); ATTILA TANZI (Università degli Studi di Bologna); MICHELE VELLANO (Università degli Studi della Valle d'Aosta); UGO VILLANI (Università degli Studi di Bari A. Moro).

### **Redattore Capo**

IVAN INGRAVALLO

### **Comitato di Redazione**

CHIARA T. ANTONIAZZI, CLAUDIA CANDELMO, FRANCESCO CHERUBINI, EMANUELE CIMIOTTA, LUIGI D'ETTORRE, FEDERICO DI DARIO, MARTINA DI LOLLO, CLAUDIO DI TURI, GUERINO FARES, ELENA FASOLI, ANNALISA GERACI, MARIO GERVASI, GIUSEPPE GIOFFREDI, FRANCESCA GRAZIANI, EGERIA NALIN, GIUSEPPE PASCALE, DOMENICO PAUCIULO, NICOLA RUCCIA, ELISA TINO, FRANCESCA VACCARELLI, ROBERTO VIRZO, MARIA VITTORIA ZECCA.

# LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXVI

2021

N. 1

RIVISTA TRIMESTRALE  
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

## INDICE

### NUOVE FORME DI ESTREMISMO:

#### STRUMENTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLE MINACCE JIHADISTE TRANSNAZIONALI \*

FRANCO FRATTINI – Prefazione.....	5
MATTEO BRESSAN – Introduzione. La minaccia terroristica nel mondo post Covid-19.....	9
CLAUDIO BERLOTTI – Il terrorismo in Europa. Francia, Germania e Italia: tra attacchi, contrasto ed espulsioni.....	11
LAURA QUADARELLA SANFELICE DI MONTEFORTE – Il COVID-19: un regalo per i gruppi jihadisti?.....	25
ARIJE ANTINORI – <i>Lessons learned</i> dei processi di de-radicalizzazione, riabilitazione e reinserimento sociale adottati in altri contesti internazionali per poter elaborare proposte funzionali alle Istituzioni italiane.....	37
ALESSANDRO POLITI – L'integrazione di controterrorismo e prevenzione dell'estremismo.....	55
CHIARA SULMONI – Estremismo di matrice jihadista: prospettive sul ruolo degli organismi internazionali nella prevenzione.....	63
ARIANNA MARTELLA – Le muhājirāt italiane: i percorsi della radicalizzazione.....	75
MATTEO BRESSAN – I processi di de-radicalizzazione in Kosovo: un <i>case study</i> di successo.....	87
SILVIA CARENZI – “Butterfly effect”? Le traiettorie del jihadismo in Siria.....	99
MARCO COCHI – Il Sahel occidentale epicentro dell'insorgenza jihadista in Africa.....	109
MATTIA CANIGLIA – L'insurrezione islamista a Cabo Delgado, Mozambico: Analisi del ruolo dello Stato islamico.....	119
ALESSIA MELCANGI – La minaccia jihadista che spaventa il Cairo: la penisola del Sinai e la strategia di contrasto al terrorismo nell'Egitto dei militari (2011-2020).....	137

### OSSERVATORIO EUROPEO

EUGENIO CARLI – L'immunità giurisdizionale dell'Unione europea in Stati terzi nel quadro delle missioni di Politica di sicurezza e di difesa comune.....	151
--	-----

---

\* 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.

## NOTE E COMMENTI

TOBIA COLLÀ RUVOLO – L’immunità dalla giurisdizione alla luce del Caso *Jam et al. c. International financial corporation*: nuove prospettive per le organizzazioni economiche internazionali.....175

## RASSEGNE

### ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

#### Nazioni Unite

*Assemblea generale* (73<sup>a</sup> e 74<sup>a</sup> sessione, 2018-2019), p. 197

#### QUESTIONI SOCIALI, UMANITARIE E CULTURALI

1. Introduzione, p. 197; 2. Le risoluzioni a favore di soggetti particolarmente vulnerabili o esposti: in particolare, donne e bambini, attivisti dei diritti umani e giornalisti, p. 201; 3. La realizzazione degli obiettivi di Agenda 2030 attraverso la promozione e l’attuazione dei diritti all’autodeterminazione dei popoli, allo sviluppo sostenibile, al cibo, a un nuovo ordine internazionale e del divieto di misure coercitive unilaterali, p. 204; 4. Le risoluzioni sulla situazione dei diritti umani in specifici Paesi, p. 207.

*Egeria Nalin*

*Consiglio di sicurezza* (aprile-settembre 2020), p. 213

1. Considerazioni introduttive, p. 213; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peacekeeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 213; 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. 214; 4. La protezione dei civili nei conflitti armati: il caso della Siria, p. 216; 5. Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, p. 217; 6. Le donne nelle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite, p. 218.

*Luigi D’Ettorre*

Istituti specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

#### UNIONE AFRICANA

L’attività dell’UA nel 2019: attività dei meccanismi di tutela dei diritti dell’uomo, p. 219

*Giuseppe Pascale*

## RECENSIONI

MIRKO SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e Organizzazioni regionali*, Roma Tre-Press, Collana Diritto internazionale, Diritto internazionale privato e dell’Unione europea, Roma, 2020, pp. 1-195 (*Antonietta Di Blase*), p. 235.

# LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

---

Vol. LXXVI

2021

N. 1

---

QUARTERLY JOURNAL  
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

## SUMMARY

### NEW FORMS OF EXTREMISM: TOOLS FOR PREVENTING AND FIGHTING TRANSNATIONAL JIHADIST THREATS\*

FRANCO FRATTINI – Preface.....	5
MATTEO BRESSAN – Introduction. The Terrorist Threat in the Post Covid-19 World.....	9
CLAUDIO BERTELOTTI – Terrorism in Europe. France, Germany and Italy: Attacks, Counterterrorism, Expulsions.....	11
LAURA QUADARELLA SANFELICE DI MONTEFORTE – Covid-19: A Gift for Jihadist Groups?.....	25
ARIJE ANTINORI – De-Radicalisation, Rehabilitation and Reintegration Processes. Proposals for the Italian Institutions Based on Lessons Learned from the International Context.....	37
ALESSANDRO POLITI – Integrating Counterterrorism and Extremism Prevention.....	55
CHIARA SULMONI – Jihadist Extremism: Perspectives on the Role of International Organisations in Prevention Programmes.....	63
ARIANNA MARTELLA – Italian muhājirāt: Paths of Radicalization.....	75
MATTEO BRESSAN – Kosovo’s De-Radicalization Process: A Successful Case Study.....	87
SILVIA CARENZI – “Butterfly effect”? The Trajectories of Jihadism in Syria.....	99
MARCO COCHI – The West Sahel Epicentre of the Jihadist Insurgency in Africa.....	109
MATTIA CANIGLIA – The Islamist Insurgency in Cabo Delgado, Mozambique: An Analysis of the Role of the Islamic State.....	119
ALESSIA MELCANGI – The Jihadist Threat That Scares Cairo: The Sinai Peninsula and the Strategy of Contrast to Terrorism in the Egyptian Armed Forces Decade (2011-2020).....	137

### *EUROPEAN OBSERVATORY*

EUGENIO CARLI – Jurisdictional Immunity of the European Union in Third States in the Framework of Its Common Security and Defense Policy Missions.....	151
--	-----

---

\* 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.

NOTES AND COMMENTS

TOBIA COLLÀ RUVOLO – The Immunity from Jurisdiction After the *Jam et Al. v. International Financial Corporation* Case: New Perspectives for the International Financial Institutions..... 175

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

*General Assembly* (73<sup>rd</sup> and 74<sup>th</sup> session, 2018-2019), p. 197

SOCIAL, HUMANITARIAN AND CULTURAL ISSUES

1. Preliminary remarks, p. 197; 2. Resolutions in favour of particularly vulnerable or exposed individuals: in particular, women and children, human rights activists and journalists, p. 201; 3. The achievement of the objectives of Agenda 2030 through the promotion and implementation of the rights to peoples' self-determination, sustainable development, food, a new international order and the prohibition of unilateral coercive measures, p. 204; 4. Resolutions on the human rights situation in specific countries, p. 207.

*Egeria Nalin*

*Security Council* (April-September 2020), p. 213

1. Preliminary remarks, p. 213; 2. The renewal of the mandates of peacekeeping operations, of observatory missions and other mechanisms, p. 213; 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. 214; 4. The protection of civilians in armed conflicts: the case of Syria, p. 216; 5. The maintenance of international peace and security, p. 217; 6. Women and United Nations peacekeeping operations, p. 218.

*Luigi D'Ettorre*

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

AFRICAN UNION

The activities of the AU in 2019: Activities of human rights protection mechanisms, p. 219.

*Giuseppe Pascale*

REVIEW OF BOOKS

MIRKO SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e Organizzazioni regionali*, Roma Tre-Press, Collana Diritto internazionale, Diritto internazionale privato e dell'Unione europea, Roma, 2020, pp. 1-195 (*Antonietta Di Blase*), p. 235.

# NUOVE FORME DI ESTREMISMO: STRUMENTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLE MINACCE JIHADISTE TRANSNAZIONALI\*

## PREFAZIONE

FRANCO FRATTINI

Sebbene la caduta dell'ultima roccaforte dello Stato islamico risalga al marzo del 2019, il fenomeno dei gruppi terroristici ancora ispirati al modello del Califfato così come a quello qaedista, continua ad avere una dimensione globale. Oggi, a distanza di anni da quella che tra il 2014 ed il 2015 era stata l'affermazione dello Stato Islamico nel "Sirac", le sfide che la Comunità internazionale e gli Stati sono chiamati a fronteggiare sono molteplici. Non solo le residue sacche di miliziani dell'Isis ancora operanti in Siria ed Iraq, ma la gestione degli ex combattenti, delle donne e dei minori, così come il loro possibile reinserimento rappresentano un terreno sino ad oggi inesplorato. Ancora più complesso risulta inoltre il tema delle politiche dei singoli Stati in materia di prevenzione e contrasto, così come la perdurante instabilità, legata anche al ruolo di gruppi e attori non statali di natura jihadista, operanti in alcune aree di crisi. Sulla base della multidimensionalità e delle incognite di queste nuove minacce transnazionali, questa parte monografica de "La Comunità Internazionale" si pone l'obiettivo di iniziare a ricostruire, anche in termini quantitativi i numeri del terrorismo negli anni 2014-2020. Nel saggio di Claudio Bertolotti viene posta particolare attenzione ad un'analisi quantitativa del fenomeno, a partire dalla proclamazione dello Stato islamico, sino allo scorso 2020. I numeri degli attacchi terroristici in Europa, estratti dal database di START Insight, hanno evidenziato una recidività del fenomeno, nonché l'aumento e la comparsa di nuove potenziali minacce. Un dato significativo riguarda la crescita di attacchi terroristici effettuati da immigrati irregolari, che si aggiunge a quella di azioni portate avanti da terroristi già conosciuti dalle forze di

---

\* 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.

polizia e i servizi di intelligence europei. Il 2020, caratterizzato dalla diffusione della pandemia globale del Covid-19 ha accentuato, anche alla luce dell'impatto sociale ed economico, la ripresa di alcune sigle/formazioni. La resilienza come elemento caratterizzante del terrorismo islamico è un dato di fatto, così come l'abilità propagandistica ampiamente utilizzata dalle varie formazioni terroristiche. Nel saggio di Laura Quadarella Sanfelice di Monteforte, particolare attenzione viene posta proprio su questo tema: sfruttare il pervasivo disagio socio-economico della pandemia, per avere un ruolo decisivo in un mondo post-Covid-19, riportando in auge il vecchio mantra di ricostituire il Califfato. È pertanto importante analizzare come Al-Qaeda e lo Stato islamico si stiano muovendo nelle diverse aree geografiche, e al contempo prevenire e rafforzare le misure di contrasto.

Difficilmente potrebbero essere individuate delle misure di contrasto efficaci, senza indagare, capire e prevenire le motivazioni che spingono i singoli, nonché gruppi di persone a radicalizzarsi. Nel saggio di Antinori, la radicalizzazione estrema che conduce ad atti di violenza, viene considerata una delle minacce più significative, a livello nazionale ed internazionale. La radicalizzazione è un fenomeno sfaccettato, e può avere luogo ovunque, e attraverso qualsiasi mezzo. Conoscere il fenomeno nelle sue specificità, imparando anche dall'esperienza degli altri Paesi, potrebbe essere altresì utile per rafforzare la strategia italiana, anche in ragione delle nuove sfide poste dal terrorismo per motivazioni razziali ed etniche, dall'aumento delle radicalizzazioni nell'ecosistema cyber e sociale, ed infine da un uso malevolo dell'intelligenza artificiale. Ai processi di de-radicalizzazione, riabilitazione e re-inserimento nel tessuto sociale dei soggetti radicalizzati, Alessandro Politi aggiunge l'importanza di un approccio operativo integrato tra contro terrorismo (CT) e contrasto dell'estremismo violento (CEV), da sempre impiegati in modo separato, e con un maggior numero di risorse destinate al CT.

A partire dagli anni 2000 il concetto di prevenzione e contrasto dell'estremismo violento è entrato con maggiore incombenza nel dibattito globale, nonché nella letteratura afferente al fenomeno terroristico. Chiara Sulmoni, nel suo saggio spiega l'importanza della prevenzione e del contrasto dell'estremismo violento; esso è considerato un nuovo settore professionale, che si sostanzia di un network interdisciplinare, giacché il fenomeno indagato è oltremodo complesso. Vengono analizzate, in ultima istanza le politiche di contrasto dell'estremismo violento, promosse dalle organizzazioni internazionali, ed inquadrare a livello globale. Viene pertanto analizzato il poliedrico processo di globalizzazione delle politiche di contrasto dell'estremismo violento, promosse dalle organizzazioni internazionali e regionali.

Due saggi si concentrano sullo studio di differenti case studies: uno nell'ambito dei processi di radicalizzazione e un altro nell'ambito delle politiche di riabilitazione. Nel primo caso, nel saggio di Arianna Martella, viene analizzato il percorso della radicalizzazione delle donne italiane evidenziando le motivazioni che le hanno spinte a partire alla volta del Califfato identificandosi come Muhājirāt. Dall'analisi, sono emersi alcuni fattori comuni che hanno motivato tali scelte quali disagi psicologici, familiari, sociali o personali, abilmente sfruttati da una ben studiata propaganda. Nell'ambito delle politiche di reinserimento, nel saggio di Matteo Bressan, viene sviluppato uno studio comparato, in termini di rimpatri di ex combattenti, tra i Paesi europei e i Paesi dei Balcani occidentali. I dati, che si concentrano anche sulle politiche adottate in Kosovo, evidenziano come i Paesi dei Balcani occidentali abbiano rimpatriato 485 ex combattenti su circa 1.070 che erano partiti per la Siria e l'Iraq, a fronte di 1.765 fatti rientrare dai Paesi europei su circa 6.000 che ne erano partiti.

Infine, vengono prese in considerazione l'affermazione di alcuni gruppi terroristici e l'evoluzione delle condizioni di sicurezza in alcune aree geografiche quali la Siria, il Sahel, il Mozambico e il Sinai.

Il saggio di Silvia Carezzi, concentrato sul territorio siriano, analizza la nascita e le peculiarità di tre organizzazioni jihadiste principali, la loro evoluzione e differenziazione: al-Qaeda, lo Stato islamico e Hayat Tahrir al-Sham (HTS).

Marco Cochi indaga il Sahel, una delle aree più strategicamente rilevanti di tutto il continente africano, caratterizzato da scontri etnici, sociali e politici che hanno favorito l'infiltrazione di gruppi terroristici legati ad al-Qaeda e allo Stato islamico, e che oggi di fatto hanno rafforzato la loro presenza in uno dei territori con più risorse naturali.

Il saggio di Mattia Caniglia, analizza la presenza dello Stato islamico nell'insurrezione islamista a Cabo Delgado. Viene pertanto indagato il rapporto esistente tra lo Stato islamico e l'organizzazione '*Ahlu al-Sunnah Wal-Jamaah*' (ASWJ), e come questo abbia influito sullo sviluppo delle insurrezioni in Mozambico. La risultante dell'analisi viene inserita ed inquadrata all'interno del più ampio contesto politico, economico e sociale che caratterizza il territorio indagato.

Infine, Alessia Melcangi analizza il caso egiziano con particolare riferimento alla Penisola del Sinai, una delle sfide più impellenti per la Presidenza al-Sisi. Sebbene siano state dispiegate molteplici e differenti operazioni di contrasto alla minaccia jihadista sul territorio egiziano, la strategia delle forze armate egiziane non è ancora riuscita ad eliminare il problema.



## INTRODUZIONE

### LA MINACCIA TERRORISTICA NEL MONDO POST COVID-19

MATTEO BRESSAN

La crisi pandemica del Covid-19, il suo impatto sanitario così come le sue conseguenze economiche e sociali continuano ad occupare l'agenda internazionale e l'azione dei governi. A fronte di un'opinione pubblica prostrata dalle forti limitazioni dovute al contenimento della pandemia e da una condizione sanitaria ancora incerta, l'attenzione per le sfide globali e le minacce transnazionali, quali il terrorismo, sembra esser uscita dalle priorità dei governi e dal dibattito pubblico. Una tale lettura degli eventi sarebbe tuttavia fuorviante e rischierebbe di non farci comprendere i rischi che proprio le conseguenze del covid-19 potrebbero determinare in alcune vecchie e nuove aree di crisi. L'exasperazione economica e le drammatiche condizioni sanitarie di alcuni Paesi nei Balcani occidentali, in Siria, Egitto, Libia e, più in generale in Africa rischiano di generare un terreno fertile per le organizzazioni terroristiche e le organizzazioni criminali transnazionali. Molte delle sfide antecedenti alla pandemia sono ancora irrisolte: la gestione degli ex combattenti, delle loro mogli e dei loro figli, così come tutte da implementare sono le politiche di prevenzione e reinserimento. Al contempo, l'emergenza pandemica ha solo parzialmente attenuato la capacità di proselitismo delle maggiori sigle del jihadismo globale che, anzi, stanno trovando nuovi spazi di manovra potendosi inserire nei più importanti quadranti di crisi. Con questa raccolta di saggi La Comunità Internazionale e la SIOI si pongono l'obiettivo di mantenere alta l'attenzione dell'opinione pubblica e della classe politica sui rischi che ancora oggi persistono, anche nel nostro Paese, di forme di estremismo violento, radicalismo ed antisemitismo. Allo stesso tempo, attraverso una serie di dettagliate analisi regionali, abbiamo voluto dimostrare e rappresentare i potenziali rischi derivanti da una diffusa instabilità che si è estesa dal quadrante siriano ed iracheno per andare ad impattare in altri contesti di crisi a noi ancor più vicini. Infine attraverso una serie di modelli analitici

quantitativi e comparativi a livello europeo, abbiamo voluto portare all'attenzione pubblica alcuni *case studies* di successo nel campo della prevenzione e delle politiche di reinserimento, come nel caso del Kosovo. L'obiettivo ambizioso, che come gruppo di ricerca ci siamo posti, è contribuire ad accrescere la consapevolezza delle sfide che il nostro Paese dovrà continuare ad affrontare nel campo del contrasto all'estremismo e alla radicalizzazione e la necessaria quanto conseguente armonizzazione degli strumenti di prevenzione e contrasto non più rinviabili a fronte di quanto accaduto in Europa negli ultimi anni.

# IL TERRORISMO IN EUROPA. FRANCIA, GERMANIA E ITALIA: TRA ATTACCHI, CONTRASTO ED ESPULSIONI

CLAUDIO BERTOLOTTI

1. *Introduzione: uno sguardo all'Europa.*- Le attività terroristiche jihadiste registrate in Europa nel biennio (2019-2020) hanno evidenziato differenze da uno Stato all'altro dell'Unione europea. In alcuni Paesi è stata verificata una riduzione nelle attività di propaganda, reclutamento o formazione, in altri rimane invariato il livello di minaccia e partecipazione al fenomeno terroristico.

I jihadisti in Europa sono principalmente collegati attraverso reti “disorganizzate e autonome”, inserite all'interno di un più ampio ambiente musulmano estremista che svolge il ruolo di facilitatore all'adesione al terrorismo. Tali reti sono, in gran parte, autonome rispetto al terrorismo globale o regionale e prive di legami organizzativi con i principali gruppi terroristici come *al-Qa'ida* o il gruppo *Stato islamico*. Inoltre, si osserva che alcuni individui o piccoli gruppi si auto-radicalizzano, principalmente su Internet, senza far parte di reti più ampie. Questi ultimi sono i soggetti che rappresentano la minaccia più imminente in quanto meno individuabili dalle forze di polizia e *intelligence* e con un “tempo di attivazione”<sup>1</sup> molto più veloce rispetto a chi è parte di una rete fisica di jihadisti<sup>2</sup>.

La propaganda ufficiale dello Stato islamico è complessivamente diminuita in termini di volume e di impatto rispetto al momento di massima capacità del 2015-2017. Diminuzione che è stata parzialmente integrata dai contenuti generati dai sostenitori e dal materiale riciclato.

Pochi i terroristi rientrati all'interno dell'Unione europea nel 2019-2020 dalla Siria o da altri Paesi coinvolti dal fenomeno Stato islamico, sebbene non sia da escludere la presenza di soggetti rientrati ma non rilevati dalle forze di polizia. Per quanto non vi siano segnali di un uso sistematico della migrazione irregolare da parte di organizzazioni

---

<sup>1</sup> Con “tempo di attivazione” si intende il periodo di tempo che intercorre tra il primo contatto con l'ideologia violenta del jihad e la conduzione dell'azione che segna l'adesione alla causa jihadista.

<sup>2</sup> Per un maggiore approfondimento si veda F. PETTINARI, *Radicalizzazione jihadista: il “tempo di attivazione” dei radicalizzati*, in C. BERTOLOTTI (a cura di), *#ReaCT2020, Rapporto sul radicalismo e il terrorismo in Europa*, Lugano, 2020.

terroristiche è però accertata la presenza di un numero non marginale di terroristi entrati all'interno della UE in maniera irregolare attraverso i flussi migratori del Mediterraneo e dei Balcani<sup>3</sup>.

La situazione nelle aree di conflitto al di fuori dell'Unione continua a incidere sulla situazione del terrorismo europeo. Centinaia di cittadini europei e immigrati extra-comunitari regolarmente presenti in Europa, che hanno risposto alla chiamata dello Stato islamico, sono rimasti in Iraq e Siria. Uno Stato islamico che, pur perdendo il controllo del territorio in Siria, è tornato allo stato di "gruppo insurrezionale" – operativo in Iraq e Siria, con gruppi affiliati attivi in – Africa, Medio Oriente e Asia – e continua a rappresentare una minaccia.

Sull'altro fronte jihadista, *al-Qa'ida* ha nuovamente mostrato l'intenzione e l'ambizione di colpire obiettivi occidentali con attacchi complessi, mentre i suoi affiliati regionali mirano a integrarsi e coordinarsi con le popolazioni e le fazioni armate nelle aree di conflitto in linea con la sua strategia generale di costruzione di basi di supporto locali. Una minaccia, quella qaedista, dimostrata dai sempre più insistenti e recenti appelli a colpire con la violenza, in particolare la Francia, che ad oggi detiene il triste primato di paese più colpito dal terrorismo di matrice jihadista.

*2. I numeri del nuovo terrorismo in Europa.* - 436 attacchi terroristici, compresi quelli falliti e sventati, sono stati registrati nei paesi dell'Unione Europea dal 2017 al 2019 (erano 895 nel periodo 2014-2017): il 63% sono attribuiti a gruppi separatisti ed etno-nazionalisti, il 16% a movimenti della sinistra radicale (in aumento), il 2,8% a gruppi di estrema destra (in diminuzione nel 2019; in aumento nel 2020), il 18% sono azioni di matrice jihadista. Sebbene gli atti riconducibili al jihadismo siano una parte marginale, sono però causa di tutte le morti per terrorismo nel 2019 e di 16 uccisioni nel 2020<sup>4</sup>.

L'onda lunga del terrorismo in Europa, emerso con il fenomeno Stato islamico a partire dal 2014, ha fatto registrare 146 azioni in nome del *jihad* dal 2014 al 2020: vi hanno preso parte 188 terroristi, dei quali 59 sono morti in azione. Le vittime decedute sono 406 e 2.421 i feriti (database START InSight).

Nel 2020 gli eventi riconducibili alla violenza jihadista sono stati 25, contro i 19 dell'anno precedente e con un raddoppio di azioni di tipo "emulativo", ossia ispirate da altri attacchi portati a compimento nei giorni precedenti: le azioni emulative nel 2020 sono il 48% del totale;

---

<sup>3</sup> C. BERTOLOTTI C., *Immigrazione e terrorismo. I legami tra flussi migratori e terrorismo di matrice jihadista*, Lugano, 2020.

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

erano il 21% nel 2019. Il 2020 ha inoltre registrato una progressiva diminuzione di azioni strutturate e coordinate che, con il tempo, hanno ceduto il “campo di battaglia” urbano europeo alle prevalenti azioni individuali, non organizzate, spesso improvvisate e fallimentari.

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, 705 nel 2017 (di cui 373 nella sola Francia)<sup>5</sup> e 511 nel 2018 (273 in Francia)<sup>6</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>7</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 (Europol, 2018)<sup>8,9</sup>.

3. *La mappa etno-nazionale del terrorismo in Europa.*- La radicalizzazione jihadista che porta il terrorismo in Europa affligge alcuni gruppi nazionali/etnici specifici. Vi è un rapporto di proporzionalità tra i principali gruppi di immigrati e i terroristi. La nazionalità dei terroristi, o delle famiglie di origine, è in linea con la dimensione delle comunità straniere in Europa. Prevale l’origine maghrebina: i gruppi etno-nazionali principalmente afflitti dall’adesione al modello jihadista sono quelli marocchino (in Francia, Belgio, Spagna e Italia) e algerino (in Francia).

Nel complesso, le reti jihadiste sono multietniche e multinazionali. Sebbene sembrino avere maggiore vigore e consistenza all’interno delle grandi città e nelle periferie metropolitane, grazie al ruolo giocato dai *social network* e alla comunicazione via Web, l’area geografica “afflitta” dal jihadismo è molto più ampia.

Il reclutamento di terroristi avviene solitamente attraverso reti informali di amici e familiari, nonché attraverso i social media. Nel

---

<sup>5</sup> Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2018; 2019.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> *Ibidem.*

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

<sup>9</sup> Fonte database START InSight, dati aggiornati al 18.01.2021. Si veda #ReaCT2020, 1° Rapporto sul radicalismo e terrorismo in Europa, Osservatorio ReaCT, N. 1 – Anno 1, 2020 e #ReaCT2021, Rapporto sul radicalismo e terrorismo in Europa, Osservatorio ReaCT, N. 2 – Anno 2, 2021.

primo caso, i legami familiari tenderebbero ad aumentare l'efficacia del reclutamento, riducendo al contempo il rischio di tradimento e la fuga di informazioni. È però altresì verificato che singoli soggetti o piccoli gruppi non direttamente collegati alle reti più grandi tendono a radicalizzarsi esclusivamente attraverso il Web (ReaCT, Europol)<sup>10</sup>.

L'analisi del terrorismo francese, sviluppata su un campione di 44 soggetti noti su 64 terroristi totali, ci restituisce una fotografia in cui emerge la predominanza di terroristi di origine marocchina (24%) e algerina (18%), così come il Belgio dove i terroristi originari di Algeria e Marocco rappresentano il 31% del totale.

In Germania il gruppo nazionale più attivo è invece quello siriano, con il 23% dei terroristi, seguito da quello marocchino e iracheno, diversamente dal Regno Unito che offre un quadro molto eterogeneo caratterizzato da una sensibile prevalenza – meno del 20% – di terroristi di origine pakistana<sup>11</sup>. L'analisi ha tenuto conto dei dati informativi relativi a 13 soggetti noti su 17 terroristi (database START InSight).

L'Italia, infine, tra i paesi meno colpito dal terrorismo e dalla violenza jihadista, ha registrato otto terroristi: di questi, due sono marocchini e due senegalesi.

4. *Immigrazione e terrorismo e in Europa.*- Quando analizziamo il fenomeno terroristico in Europa, lo osserviamo attraverso le azioni compiute dai terroristi che hanno importato la violenza in Europa, ma anche attraverso la lettura delle azioni commesse da un rilevante numero di individui che invece, nati e cresciuti in Europa, sono cittadini europei o comunque regolarmente residenti all'interno dell'Unione, e che 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); più ridotta la quantità di soggetti immigrati irregolarmente<sup>12</sup>.

L'89% degli attacchi, di cui abbiamo informazioni complete, sono stati portati a termine da "immigrati" di seconda e terza generazione e immigrati di prima generazione, sia regolari che irregolari. Esiste dunque una correlazione meramente statistica tra immigrazione e terrorismo; è però vero che il numero di terroristi rispetto al totale degli immigrati è così marginale da rendere tale correlazione non significativa: l'ordine di misura è dell'unità per milione di immigrati.

---

<sup>10</sup> Cfr. #ReaCt 2021, *Rapporto sul radicalismo e il terrorismo in Europa*, n. 2, 2020; e EU Terrorism Situation and Trend Report TE-SAT 2020, Europol.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

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

Dei 138 soggetti di cui abbiamo informazioni complete (database START InSight), su un campione complessivo di 189 terroristi, 65 (47%) sono immigrati regolari; 36 (26%) sono discendenti di immigrati (seconda o terza generazione); gli immigrati irregolari sono 22 (16%): un dato, quest'ultimo, in crescita che si attesta al 25% nel 2020. Significativa anche la presenza di un 8% di cittadini di origine europea convertiti all'islam. Complessivamente il 73% dei terroristi sono regolarmente residenti in Europa, mentre il ruolo degli immigrati irregolari si impone con un rapporto di circa 1 ogni 6 terroristi<sup>13</sup>.

5. *Esiste dunque un legame tra l'immigrazione e il terrorismo?*- Guardando ai tre Paesi su cui questa analisi si è concentrata, Germania, Italia e Francia, possiamo affermare che gli immigrati sono sì un veicolo per la diffusione del terrorismo da un paese all'altro, ma è improbabile che l'immigrazione di per sé sia una causa diretta del terrorismo. Nessuna prova empirica ha sinora dimostrato che gli immigrati di prima generazione in quanto tali siano particolarmente propensi ad aderire al terrorismo. È però vero che l'afflusso migratorio da paesi a maggioranza musulmana in cui il terrorismo è un fenomeno accertato influirebbe in maniera rilevante sul verificarsi di attacchi nel Paese ricevente<sup>14</sup>.

Da un lato, è difficile sostenere l'esistenza di un nesso di causalità tra i due fenomeni: dunque l'essere migrante non sarebbe una condizione scatenante per l'adesione al terrorismo. Dall'altro lato, è però vero che vi sono molteplici legami tra immigrazione e terrorismo e tra immigrati e terroristi. Si evidenzia, in particolare, l'esistenza di molteplici e solidi legami tra forme di criminalità organizzata e le reti di "trafficienti" di esseri umani<sup>15</sup>, così come l'ampio fenomeno migratorio irregolare, e i gruppi terroristi che sono presenti in alcune aree dei paesi del Nord Africa o dell'Africa sub-sahariana in cui è debole, o del tutto assente, la presenza dello Stato. Vi sono poi i terroristi di "andata e ritorno": quei soggetti che dall'Europa sono andati a combattere in Siria, il che li rende di fatto "migranti"; un fenomeno che fa dell'Europa, in questo senso, un'espatriatrice di terroristi. E ancora, i migranti economici che optano per l'adesione al terrorismo nel corso del loro viaggio. E, infine, vi sono i migranti che aderiscono al *jihad* o che emigrano per colpire, come conferma l'attacco terroristico di Nizza (Francia) del 29 ottobre 2020,

---

<sup>13</sup> C. BERTOLOTTI C., *Immigrazione e terrorismo*, cit.

<sup>14</sup> A. DREHER, M. GASSEBNER, P. SCHAUDT, *The Effect of Migration on Terror - Made at Home or Imported from Abroad?*, CESifo Working Paper, No. 6441, 2017.

<sup>15</sup> V. BOVE V., T BÖHMELT, *Does Immigration Induce Terrorism?*, in *The Journal of Politics*, 2016, 572-588.

portato a termine da un immigrato irregolare partito dalla Tunisia e sbarcato in Italia alcune settimane prima.

I servizi segreti spagnoli, a novembre del 2020, avvertivano del rischio di infiltrazione di terroristi in territorio spagnolo – e da qui ai paesi dell’Unione – sfruttando le rotte marittime verso le isole Canarie (Mogán, Gran Canaria). Così come da tempo i servizi di *intelligence* dei paesi europei avvertono del crescente rischio di utilizzo delle rotte migratorie illegali, gestite “dalle mafie”, da parte delle organizzazioni jihadiste per entrare nel continente.<sup>16</sup>

Un analogo allarme era stato lanciato, a partire dal 2018<sup>17</sup>, dall’*intelligence* italiana mentre un’analisi approfondita è stata sviluppata dall’autore del presente contributo nel libro “*Immigrazione e terrorismo. I legami tra flussi migratori e terrorismo di matrice jihadista*” (START InSight, 2020).

6. *Cresce il rischio potenziale di terrorismo con l’aumentare dei migranti irregolari.*- Il 16% dei terroristi sono immigrati irregolari (2014-2020), il 25% nel 2020.

In Francia è aumentato il ruolo degli immigrati irregolari nella condotta di azioni terroristiche. Se fino al 2017 nessuno degli attacchi aveva visto la partecipazione di immigrati irregolari, nel 2018 il 16% dei terroristi è un irregolare; percentuale che supera il 33% nel 2020.

In Germania dei dieci soggetti di cui si hanno informazioni complete, sui diciassette terroristi totali, otto sono immigrati recenti (cinque regolari e tre irregolari), due sono di seconda generazione.

In Italia su otto soggetti responsabili di azioni violente di matrice jihadista, cinque sono immigrati di prima generazione (quattro irregolari e un regolare); uno è di seconda generazione (figlio di immigrati). Di questi, almeno tre avrebbero agito nel nome dello Stato islamico. Sei azioni su otto hanno colpito forze armate e di polizia.

Alcuni Paesi, tra questi il Belgio, hanno denunciato nel 2019 la presenza di richiedenti asilo collegati con movimenti jihadisti radicali o gruppi terroristi (Europol).

I dati rilevati confermano un rischio statistico, poiché più immigrati significa maggiore probabilità che tra questi vi siano terroristi o soggetti che potrebbero aderire, anche in un secondo momento, al terrorismo jihadista. Ma a fronte di questa correlazione non vi è un evidente nesso di causalità: non è la condizione di migrante ad alimentare il terrorismo, ma

---

<sup>16</sup> F. LÁZARO (2021), *El CNI alertó en noviembre del posible uso de los yihadistas de las rutas de inmigración ilegal*, *El Mundo*, 12 gennaio 2021.

<sup>17</sup> DIS, *Relazione sulla politica dell’informazione per la sicurezza*, Sistema di Informazione per la Sicurezza della Repubblica, 2020,

possono contribuire alla scelta di aderire al terrorismo alcuni fattori quali il trascorso individuale, le condizioni di vita al momento dell'arrivo, le reti criminali o jihadiste con cui entrano in contatto o dalle quali tali soggetti vengono intercettati.

7. *Aumentano i recidivi e i soggetti già noti all'intelligence.*- Cresce il numero di recidivi – soggetti già condannati per terrorismo che compiono azioni violente a fine pena detentiva e, in alcuni casi, in carcere: dal 3% del totale dei terroristi nel 2018 (1 caso), al 7% (2) nel 2019, al 27% (6) nel 2020. Ciò conferma la pericolosità sociale di soggetti che, a fronte di una condanna detentiva, non abbandonano l'intento violento ma lo posticipano; un'evidenza che suggerisce l'aumento della probabilità di azioni terroristiche nei prossimi anni, in concomitanza con la fine della pena dei molti terroristi attualmente detenuti<sup>18</sup>.

Parallelamente ai soggetti recidivi, START InSight ha registrato l'aumento di azioni compiute da terroristi già noti alle forze dell'ordine o ai servizi di *intelligence* europei: 54% del totale nel 2020, contro il 10% nel 2019 e il 17% nel 2018.

In aumento, infine, i soggetti con precedenti detentivi (anche per reati non associati al terrorismo): 33% nel 2020 – erano il 23% nel 2019, 28% nel 2018 e 12% nel 2017; un'evidenza che rafforza l'ipotesi delle carceri come luogo di potenziale radicalizzazione e adesione al terrorismo.<sup>19</sup>

In Francia più di un terzo dei terroristi di matrice jihadista ha una pregressa esperienza detentiva a seguito di condanna; mentre in Germania sono tre su diciassette terroristi. In Italia su otto soggetti responsabili di azioni violente di matrice jihadista, quattro hanno una pregressa esperienza detentiva.

8. *Focus: radicalizzazione e terrorismo in Italia.*- La minaccia diffusa e puntiforme rimane dunque elevata in Europa. Il pericolo maggiore è rappresentato dai radicalizzati *homegrown*, cresciuti all'interno dei contesti nazionali, con spinte individuali ma stimolati dal complesso sistema di coinvolgimento emotivo della propaganda islamista.

Se nel Regno Unito sono circa 850 gli jihadisti che hanno dato il proprio supporto allo Stato islamico o che si sono trasferiti in Siria per unirsi alle forze combattenti del califfato, in Italia – come del resto in molti altri Paesi europei – sono sempre più numerosi gli aspiranti

---

<sup>18</sup> C. BERTOLOTTI, *Immigrazione e terrorismo*, cit.

<sup>19</sup> C. BERTOLOTTI, *Numeri e profili dei terroristi jihadisti in Europa*, in #ReaCT2021, 2° Rapporto sul radicalismo e il contrasto al terrorismo, Lugano, 2021.

jihaḁisti auto-radicalizzati che vengono fermati poco prima di portare a compimento un attacco terroristico o che sono stati arrestati nel tentativo di lasciare il Paese per unirsi a gruppi jihaḁisti: sono 518<sup>20</sup> i soggetti identificati ed espulsi dall'Italia dall'inizio del 2015 (147 espulsioni emesse dal ministro dell'Interno, 256 dal prefetto, 71 dall'autorit  giuḁiziarria e 5 per riammissione "procedura Dublino", 3 respingimenti ex art. 24 SIS II), erano 66 nel 2015, stesso numero nel 2016, 105 nel 2017 (un terzo del totale), 126 nel 2018 e 98 nel 2019 e 57 nel 2020<sup>21</sup>; 21 gli espulsi e rimpatriati alla fine del mese di giugno. La maggior parte degli individui espulsi proveniva dall'area del Nord Africa – 110 dal Marocco, 99 dalla Tunisia e 26 dall'Egitto – e dall'area balcanica<sup>22</sup> – 13 cittadini albanesi, 15 kosovari e 12 macedoni. Il 37% di questi erano detenuti in carcere.

Aumentano, tra i jihaḁisti, gli adolescenti e i giovani adulti, con un'et  compresa tra i 15 e i 27 anni, giunti in Italia in tenera et  con la famiglia di origine; un'evoluzione che obbliga gli organi investigativi (Digos, Ros e servizi segreti) a concentrarsi su un numero sempre maggiore di radicalizzati posti sotto osservazione, ed espulsi dal territorio nazionale nel caso di soggetti non aventi cittadinanza italiana. Numeri che confermano come la minaccia terroristica sia un fenomeno sempre pi  sociale e sempre meno "militare".

L'Italia, come il resto d'Europa, subisce l'influenza dell'attivit  di propaganda *on-line*, seppur sempre pi  debole, dello Stato islamico e di gruppi autonomi, spesso minimali, che al "califfato" si richiamano. Una propaganda che, sminuendo la rilevanza delle perdite territoriali da parte del gruppo terrorista, esalta la retorica del martirio e la resilienza dei suoi *mujaheddin* (DIS, 2019); una narrativa funzionale a motivare gli aderenti spostando l'attenzione dalla sconfitta sostanziale alla lotta, i cui risultati saranno raggiunti in un futuro non definito e solamente attraverso lo sforzo individuale e la partecipazione alla guerra. Non mancano i casi di azione diretta, sul campo virtuale del Web, di soggetti che sono fisicamente in Italia e che sempre pi  spesso vengono coinvolti in attivit  di diffusione, traduzione, sotto-titolatura di testi, video e audio di propaganda jihaḁista e manuali operativi, periodicamente aggiornati e diffusi attraverso le reti di un'organizzazione sempre pi  ramificata sul Web: e cos  si diffondono istruzioni e dettagli su obiettivi da colpire, tecniche, tattiche e procedure operative, preparazione o reperimento di armi ed equipaggiamenti di uso comune (armi bianche e da fuoco, uso dei veicoli

---

<sup>20</sup> Dati aggiornati al 31 dicembre 2020. Fonte Ministero dell'Interno.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Cfr. M. BRESSAN, *L'esperienza del Kosovo nel rimpatrio dei foreign fighters: lessons learned*, in #ReaCT2021 *Rapporto sul radicalismo e il terrorismo in Europa*, N. 2, Anno 2, Lugano, 2021.

contro la folla e sostanze nocive o tossiche per azioni di avvelenamento), sabotaggio di infrastrutture idriche, energetiche e di trasporto. Si tratta di appelli il cui obiettivo è quello di indurre i singoli soggetti ad agire come “avanguardie” dello *Stato islamico*. Dalla radicalizzazione all’azione il passo è breve.

A conferma di quest’ultimo elemento è il caso, di cui si parlerà più oltre, di Halili Elmahdi: il ventitreenne jihadista italo-marocchino di Lanzo Torinese, arrestato il 28 marzo 2018, in seguito alle indagini della Digos di Brescia, con l’accusa di aver firmato il primo testo di propaganda dello Stato islamico redatto in italiano e per essere stato in procinto di preparare un attentato con un camion. Halili, attraverso i social network, era riuscito a creare una rete di jihadisti internauti, in particolare italiani convertiti all’Islam e giovani immigrati di seconda generazione; era inoltre riuscito a raccogliere sul Web materiale jihadista in lingua araba o inglese che aveva poi tradotto e rielaborato in italiano con finalità apologetica e di proselitismo in favore della jihad.

Un caso analogo a quello di Ilyass Hadouz, marocchino di 19 anni radicalizzatosi molto velocemente attraverso il Web, arrestato a Fossano (Cuneo) dai Carabinieri del Ros per attività criminali, istigazione a delinquere con finalità di terrorismo e per essere parte di una associazione terroristica. Un terrorista *homegrown* che sul Web si presentava come Ilyass El Magrebi e inneggiava alle gesta eroiche dei *mujaheddin*, ai quali si ispirava: «È deprimente morire di vecchiaia...», scriveva sulla propria pagina Facebook, poco prima di essere arrestato.

9. *Il caso Halili Elmahdi: l’aspirante “ideologo” italiano dello Stato islamico.*- «Associazione a delinquere al fine del raggiungimento degli obiettivi dello Stato islamico (...), ai fini dell’eversione dell’ordinamento costituzionale democratico». Con queste parole il Pubblico Ministero Emilio Gatti aveva chiesto la condanna per Elmahdi Halili, il giovane jihadista marocchino naturalizzato italiano, condannato a 6 anni e 6 mesi di reclusione per terrorismo – apologia e istigazione a commettere un attentato –, difeso dall’avvocato Enrico Bucci (in sostituzione dell’avvocato Wilmer Perga): il giovane marocchino naturalizzato italiano è colpevole, lo ha stabilito il tribunale di Torino il 28 giugno 2019, dopo un processo andato avanti mesi, tra rinvii e cambi di avvocato difensore.<sup>23</sup>

Chi è Halili, il terrorista torinese? 23 anni al momento dell’arresto avvenuto nel marzo del 2018, è un personaggio noto agli investigatori dell’Antiterrorismo della Digos; il suo nome compare nella maggior parte dei processi per jihadismo celebrati in Italia: quello a “Fatima” Sergio, la

---

<sup>23</sup> L’Autore del presente articolo ha seguito tutte le fasi del processo.

prima *foreign fighter* italiana, di origini campane, condannata a nove anni e probabilmente morta in Siria tra le fila del Califfato; e ancora, è protagonista di un'altra vicenda legata al terrorismo internazionale che lega l'Italia alla Svizzera: il caso di Abderrahim Moutaharrik, l'ex campione di *kickboxing* (di origini marocchine) residente in Lombardia ma che si allenava nel Luganese, poi condannato a sei anni per terrorismo.

Halili – già in precedenza indagato e poi condannato, previo patteggiamento, a due anni di reclusione con sospensione condizionale della stessa per istigazione a delinquere con finalità di terrorismo per aver redatto e pubblicato via Web alcuni importanti documenti a favore dello Stato Islamico – rappresenta un elemento chiave per comprendere il jihadismo italiano legato al fenomeno dello Stato islamico.

Halili non è stato un combattente, non ha avuto ambizioni operative, né ha manifestato l'interesse ad immolarsi come soldato nel nome del Califfato del defunto Abu Bakr al-Baghdadi. Halili è stato molto di più: nelle sue intenzioni lui si è imposto, in parte riuscendoci, come ideologo dello Stato islamico in Italia: esaltando le virtù del movimento terrorista, impegnandosi per l'imposizione della *shari'a* (la legge coranica) in Italia, incitando soggetti conosciuti prima sul Web – e poi incontrati di persona – ad agire, a colpire nel nome dell'Islam, giustificando qualunque tipo di violenza nei confronti degli infedeli, degli apostati, ma anche dei musulmani che si sono lasciati corrompere dalla “religione della democrazia”.

Il suo è stato un lavoro intellettuale molto articolato, sapientemente ricostruito dagli operatori della Digos di Torino il cui lavoro è stato fondamentale per il Pubblico Ministero Emilio Gatti, che in sede di dibattimento ha chiesto la condanna a cinque anni per Halili raccomandando la necessità di farlo partecipare a un corso di de-radicalizzazione. Difficile dire quali potranno essere gli sviluppi di tale processo di de-radicalizzazione: va ricordato come in Italia non esista un percorso articolato e strutturato, anche a causa del fatto che il progetto di legge che lo avrebbe istituito (promosso da Stefano Dambruoso e Andrea Manciuoli) dopo essere stato approvato alla Camera, si è fermato al Senato alla chiusura della XVII legislatura.

Il lavoro di Halili, come hanno ben ricostruito gli inquirenti, si è concentrato sull'ideologia jihadista, sulla sua giustificazione religiosa e, cosa più importante, sullo sviluppo di un manuale teologico per gli aspiranti jihadisti italiani. È il “quaderno rosso” di Halili: un elaborato di 64 pagine, meticolosamente compilato ed estremamente ordinato che, in maniera efficace, sintetica e analitica, ripropone i concetti tratti dalle lezioni dei “predicatori dell'odio” reperite sul Web, e da cui sono stati sviluppati i suoi successivi scritti poi condivisi dalla rete jihadista che ne ha fatto un documento di riferimento. Nel suo “quaderno rosso” Halili ha

riportato la sua interpretazione del “dovere di uccidere” anche attraverso gli attacchi terroristici, che lui riconosce come “legittimi atti di guerra”: «qualsiasi cittadino non musulmano che fa parte della coalizione che bombarda lo Stato islamico è un obiettivo militare per noi» – dice Halili nel suo scritto. E ancora, sempre nel quaderno, Halili parla di Islam come elemento politico, e dunque guerra, che deve contrapporsi alla democrazia e sottometterla.

L’analisi del caso Halili mette in evidenza la sua estrema intelligenza e capacità di reclutamento e indottrinamento: è bravo a scrivere, bravo a parlare, convincente e determinato. La sua ambizione personale, oltre al suo contributo nella realizzazione del Califfato globale, è stata quella di crearsi una nuova identità, quella di ideologo e veicolo “critico” del messaggio dello Stato islamico. Una sorta di imam, capo spirituale. Ma è il suo approccio che ne ha dimostrato le indiscusse capacità: “lobbistico”, improntato a “fare rete”, allagare l’uditorio e i soggetti con cui interfacciarsi e dialogare. Un atteggiamento che si colloca sul piano dell’apologia di *shari’a* che tende alla radicalizzazione violenta. È indubbiamente un islamista, ha contatti radicali e accede a contenuti ideologici radicali che rielabora e diffonde: ma è l’ideologia della *shari’a*. E questo conferma le preoccupazioni nei confronti di quell’islam politico che dell’applicazione della legge coranica fa la sua battaglia.

Un’analisi, quella degli inquirenti, che si accompagna alle evidenze di anni di indagini da cui emergono le idee, le intenzioni e le azioni di un Halili che si radicalizza sempre di più, attraverso il Web, a da qui ai contatti, prima virtuali e poi fisici con i suoi interlocutori, a loro volta nel mirino di altre procure che indagano sul terrorismo jihadista in Italia. Il giovane jihadista marocchino aumenta sempre più, con il passare del tempo, le ore dedicate allo “studio” del jihad, all’analisi dei testi dello Stato islamico, arrivando a trascorrere anche due ore al giorno leggendo il giornale *Dabiq e Amaq*, organi di informazione dell’ISIS in Siria e Iraq. Trascorre ore e ore lasciandosi ipnotizzare da video e audio jihadisti che lo alienano e lo motivano sempre più.

Si allontana dalla famiglia, arrivando a picchiare il padre, accusandolo di essere un apostata; effettua donazioni di soldi ad organizzazioni jihadiste, attraverso la pagina Facebook “musulmani d’Italia”. Fino ad allargare la sua rete virtuale al di là dei confini nazionali, arrivando direttamente alla linea del fronte siriano dove è stato in contatto, tra gli altri, con un jihadista combattente, Omar al-Amriki, con cui dialoga a lungo e raccoglie, diffondendole successivamente, le informazioni dal campo di battaglia e sulle truppe che combattono. È con Omar al-Amriki che Halili si accredita, presentandosi come l’autore del documento-guida tradotto in italiano: un’autodenuncia che ha rappresentato per l’accusa un

elemento forte per confermare il capo di imputazione e definire nel dettaglio il ruolo di Halili a supporto dello Stato islamico.

Il 28 giugno 2019 viene così condannato a sei anni e sei mesi di detenzione per terrorismo, Elmahdi Halili, il jihadista di Lanzo torinese, l'ideologo dello Stato islamico in Italia; pena poi aumentata a sei anni e nove mesi dalla Corte d'Assise d'Appello di Torino nel processo di secondo grado chiuso nel dicembre 2020: una condanna che conferma ancora una volta la concretezza della minaccia jihadista dello Stato islamico, non solamente nella sua essenza territoriale e fisica, ma ancora più pericolosamente su un piano ideologico e religioso che continua ad auto-alimentarsi e ad adattarsi alle misure di contrasto.

#### ABSTRACT

*Terrorism in Europe. France, Germany and Italy:  
Attacks, Counterterrorism, Expulsions*

The long wave of terrorism which hit Europe following the emergence of the “Islamic State” phenomenon recorded 146 jihadist attacks from 2014 to 2020: 188 terrorists took part in these attacks (59 among them died in action); 406 people lost their lives; 2,421 were injured. Cases of recidivism are on the rise: 3 out of 10 occurred in 2020. START InSight also spotted an increase in actions carried out by terrorists already known to European police forces or intelligence services. An increase in the number of irregular migrants heightens the potential risk of terrorism: 16% of terrorists are irregular immigrants. In France, the number of irregular immigrants involved in terrorist attacks is growing. Until 2017, no attack had seen the participation of irregular immigrants: in 2020, they reached 33%. All data have been extracted from the START InSight Database focused on terror attacks in Europe.

#### BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Il traffico illegale di migranti nel Mar Mediterraneo: una minaccia criminale sotto controllo*, raccolta Etudes de l'INHESJ, febbraio 2013.

AA.VV., *Libya criminal economies in the trans-Sahara*, The Global Initiative Against Transnational Crime Report, 2015.

Agara T., *Gendering Terrorism: Women, Gender, Terrorism and Suicide Bombers*, in *International Journal of Humanities and Social Science*, 115-125, 2015.

Amenta C, Di Betta P., Ferrara C., *Criminal organizations smuggling migrants in the Mediterranean Sea: an economic perspective*, Paper, Royal Economic Society Annual Conference 2017, Aprile 2017, in <https://bit.ly/2FhbEoj>.

Aronowitz A., Theuermann G, Tyurykanova E., *Analyzing the Business Model of Trafficking in Human Beings to Better Prevent the Crime*, Technical Report, OSCE, maggio 2010.

Banco E., *Drug And Human Trafficking In 'Lawless' Libya Is Funding ISIS*, "International Business Times", 16 luglio 2015, in <https://bit.ly/2F6ITup>.

Bertolotti C., *Immigrazione e terrorismo. I legami tra flussi migratori e terrorismo di matrice jihadista*, ed. START InSight, Lugano (Svizzera), 2020.

Bertolotti C., (a cura di), *#ReaCT2020, rapporto sul radicalismo e il terrorismo in Europa*, ed. START InSight, Lugano, 2020.

Bertolotti C., in AA.VV. *Quale approccio e quali mezzi implementare nei settori della difesa e della sicurezza per frenare la migrazione illegale e combattere le reti criminali ad essa collegate nello spazio 5+5?* (titolo originale in inglese: *What approach and what means to implement in defense and security domains to restrain illegal migration and to fight against criminal networks which are related to it in the 5+5 space?*), Documento Ufficiale della "5+5 Defence Initiative", Ricerca 2018, CeMiSS-CEMRES, ISBN 978-88-99468-79-8, p. 30.

Bertolotti C., *Cambiamenti climatici e flussi migratori nell'Area Mediterranea: la prospettiva della "5+5 Defense Initiative"*, Osservatorio Strategico CeMiSS, n. 6/2017.

Bertolotti C., *Intelligence e definizione della minaccia. Dal terrorismo convenzionale al "Nuovo Terrorismo Insurrezionale" di matrice islamica: Foreign Fighter e "lupi solitari come fattore di destabilizzazione interna agli Stati*, in «Sicurezza, Terrorismo e Società – Security, Terrorism, Society – International Journal», n. 5/2017, Milano, ed. Università Cattolica del Sacro Cuore.

Bertolotti C., *Libia: traffico di esseri umani e contrabbando di petrolio, droga e armi. Una minaccia strutturale per l'Europa*, Osservatorio Strategico, Anno XIX n. 5/2017, CeMiSS Roma.

Bertolotti C., Sulmoni C., *Islamic State-linked terrorism in Europe. Suicide attacks and self-starters: what the numbers say*. Documento di studio presentato al laboratorio di ricerca avanzata della Nato, Skopje, 11-14 aprile 2018.

Bomm M., Fellmer S., Zigmann F., *Migration from the Middle East and North Africa to Europe*, Past Developments, Current Status and Future Potentials, Imiscoe Research, Amsterdam University Press 2014.

Bove, V. and Böhmelt, T., *Does Immigration Induce Terrorism?*, in *The Journal of Politics*, 2016 78:2, 572-588.

Burgoon B., *On Welfare and Terror: Social Welfare Policies and Political-Economic Roots of Terrorism*, in *Journal of Conflict Resolution*, 2006,176-203.

Carrara Sutour V., *Smuggling of migrants. Nuove modalità, vecchie logiche*, L'Indro, 27 luglio 2017.

CSSA, *"La migrazione africana finanzia le reti criminali e terroristiche"*, Centro per gli Studi Strategici dell'Africa, 13/08/2015.

Dreher A., Gassebner M., Schaudt P., *The Effect of Migration on Terror - Made at Home or Imported from Abroad?*, CESifo Working Paper, No. 6441, Center for Economic Studies and Ifo Institute (CESifo), Munich, 2017.

Europol, *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)*, 2017-2020.

INHESJ, *Il traffico illegale di migranti nel Mar Mediterraneo: una minaccia criminale sotto controllo*, raccolta Etudes de l'INHESJ, febbraio 2013.

Kasraoui S., *35% of Women Arrested for Terrorism in Spain Are Moroccans*, MWN – morocco world news, in <https://bit.ly/2Q2uBLt>.

Kephart J.L., *Immigration and Terrorism – Moving Beyond the 9/11 Staff Report on Terrorist Travel*, Washington: Center for Immigration Studies, 2005.

Krueger A.B., Malečková J., *Education, Poverty, and Terrorism: Is There a Causal Connection?*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2003, 119-144.

Leiken R.S., Brooke S., *The Quantitative Analysis of Terrorism and Immigration: An Initial Exploration*, in *Terrorism and Political Violence*, 2006, 503-521.

Leiken R.S., *Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11*, Washington: Nixon Center, 2004.

Nesser P., Stenersen A., e Ofteidal E., *Jihadi Terrorism in Europe: The IS-Effect*, in *Perspectives on Terrorism*, Vol. 10, 2019.

Olimpio M., *La misura delle espulsioni per estremismo*, Commentary ISPI, 14 dicembre 2018.

Raghavan S., *African migrants brave new route to Europe via Morocco*, *The Sydney Morning Herald*, 18 giugno 2018.

Raufe X., Quère S., *La criminalità organizzata*, (seconda edizione aggiornata), Parigi, 2001.

Rossi F., *Agadez – Le porte dell’inferno*, reportage televisivo presentato in esclusiva all’*OtherMovie Lugano Film Festival 2018*, Svizzera, in START InSight, <https://bit.ly/2RwpuYC> (trascrizione fedele dell’audio-video).

START InSight, dataset, [www.startinsight.eu](http://www.startinsight.eu).

Sulmoni C., *Il mercato degli schiavi*, documentario, Laser, RSI - Rete Due, agosto 2017.

The Guardian, *Tunisia is finished: smugglers profit as downturn drives European exodus*, The Guardian, 12 febbraio 2018, in <https://bit.ly/2BoRVz7>.

UE, *Stato dell’Unione 2018*, Discorso sullo stato dell’Unione 2018.

Young, Joseph K. and Michael G. Findley, *Promise and Pitfalls of Terrorism Research*, in *International Studies Review*, 2011, 411-431.

## IL COVID-19: UN REGALO PER I GRUPPI JIHADISTI?

LAURA QUADARELLA SANFELICE DI MONTEFORTE<sup>1</sup>

1. *Il COVID-19 e i non-state actor.*- Gli ultimi sviluppi legati al terrorismo internazionale impongono un approfondimento connesso al tema che più di ogni altro ha influenzato ogni aspetto della vita nel 2020: il COVID-19<sup>2</sup>. Tra le molteplici negative conseguenze dobbiamo infatti annoverare anche le azioni che numerosi *non-state actor* stanno intraprendendo per sfruttare al massimo la pandemia e le misure statali adottate per contenere la diffusione del virus. Si tratta di azioni che potrebbero influire sul ruolo che tali attori andranno ad assumere nel medio e lungo termine e, conseguentemente, sulle modalità di contrasto da adottare.

Tra tali attori, a livello internazionale dobbiamo annoverare gruppi *jihadisti*, movimenti dell'estremismo violento (soprattutto di destra) e gruppi criminali transnazionali, laddove a vario titolo e con diverse modalità hanno tutti inglobato la pandemia nella propria propaganda e stanno sfruttando la diffusione del virus per fare nuovi proseliti e acquisire una posizione vantaggiosa in vista di un mondo post-COVID nel quale auspicano avere un ruolo determinante<sup>3</sup>, se non addirittura centrale. In particolare, sono soprattutto i grandi *network* intorno ai quali è polarizzata la galassia *jihadista*<sup>4</sup>, *Al Qaeda* (AQ) e l'*Islamic State* (IS), a lavorare intensamente affinché la pandemia si trasformi in un'opportunità per sovvertire l'attuale ordine mondiale in vista della ricostituzione di quel Califfato cui entrambi mirano e che manca dalla fine della Prima Guerra Mondiale<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Le opinioni espresse rappresentano unicamente l'Autore e non corrispondono necessariamente a quelle dell'Amministrazione di appartenenza.

<sup>2</sup> In tal senso si veda, C.P. CLARKE, *From COVID to the Caliphate: A Look at Violent Extremism Heading into 2021*, in *United States Institute of Peace*, 15 December 2020.

<sup>3</sup> Si veda F. SANFELICE DI MONTEFORTE, L. QUADARELLA SANFELICE DI MONTEFORTE, *Il mondo dopo il COVID-19. Conseguenze geopolitiche e strategiche. Posture dei gruppi jihadisti e dell'estremismo violento*, Milano, 2020.

<sup>4</sup> Per la struttura della galassia *jihadista*, si veda L. QUADARELLA SANFELICE DI MONTEFORTE, *Perché ci attaccano. Al Qaeda, l'Islamic State e il terrorismo "fai da te"*, Roma, 2017.

<sup>5</sup> Per analizzare come IS ha organizzato il Califfato nel teatro siro-iracheno tra il 2014 e il 2017, L. QUADARELLA SANFELICE DI MONTEFORTE, *Vivere a Mosul con l'Islamic State. Efficienza e brutalità del Califfato*, Milano, 2019.

Come sottolineato dai vertici di Nazioni Unite<sup>6</sup>, Unione Europea<sup>7</sup> e numerose forze di polizia e agenzie di sicurezza di tutto il mondo, l'utilizzo che gruppi terroristi e movimenti estremisti stanno facendo della situazione rappresenta una minaccia crescente, che rischia di passare in secondo piano davanti alle emergenze sanitarie e economiche.

2. *Il diverso contesto regione per regione.*- La pandemia ha colpito tutto il mondo, ma le sue conseguenze si sono manifestate in modo diversificato in ogni Regione e ciò ha comportato un duplice effetto: da un lato diverse sono state le reazioni della società civile, dall'altro diverso l'atteggiamento dei vari gruppi e movimenti a seconda della zona del mondo alla quale si rivolgono.

In particolare, come le conseguenze sulla popolazione sono state diverse tra Occidente e Paesi dell'Area MENA, analogamente diverso è stato l'atteggiamento che i principali gruppi *jihadisti* hanno adottato nei confronti delle popolazioni presenti nei Paesi Mediorientali e Nord Africani rispetto a quello adottato nei confronti degli Occidentali, e, come vedremo, profondamente diverse verso gli occidentali sono state le risposte delle *leadership* di AQ e IS.

Prima di approfondire tale aspetto, e vedere come IS ha approfittato della situazione per chiedere di attaccare l'Occidente in un momento di difficoltà, mentre AQ ha teso una mano agli occidentali in difficoltà per fare nuovi proseliti, si deve riflettere su alcuni importanti fattori, che stanno favorendo l'azione dei gruppi terroristi in modo differente nei vari ambiti regionali.

In Occidente alla crisi sanitaria si è affiancata una crisi economico-sociale che sta favorendo l'azione di vari tipi di estremismo violento, ad iniziare da quello di destra<sup>8</sup>, e di sostenitori di numerose teorie cospirazioniste, fomentate da deliranti *fake news* che vedono ad esempio connessioni tra la diffusione del virus e lo sviluppo della nuova rete veloce 5G<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> UN, CTED, *Trends Alert about extreme right-wing terrorism*, in *UN web site*, 1 July 2020.

<sup>7</sup> EU Counter-Terrorism Coordinator, *Terrorism in Times of Corona: The development of the terrorist threat*, Council of the European Union, Doc. 7838/20, 7 May 2020.

<sup>8</sup> Si veda F. SANFELICE DI MONTEFORTE, L. QUADARELLA SANFELICE DI MONTEFORTE, *Il mondo dopo il COVID-19*, *op.cit.*, 157 ss.

<sup>9</sup> I sostenitori delle teorie che legano la pandemia agli effetti negativi della rete 5G sostengono che vi siano legami tra la rete (e la presenza di sue antenne) e l'insorgere dei casi. Sono responsabili di numerosi attacchi incendiari contro antenne della rete mobile di ultima generazione e, probabilmente, anche dell'attacco con pulmino-bomba che ha devastato una parte di Nashville alla Vigilia di Natale 2020. Si veda, E. PALMER, *Nashville Bombing Suspect Anthony Warner's Possible Ties to 5G Conspiracy Theory Investigated*, in *Newsweek*, 27 December 2020; R. ROJAS, J. MCGEE, E. LEE, S. CAVENDISH, *When Nashville Bombing Hit a Telecom Hub, the Ripples Reached Far Beyond*, in *The New York Times*, 29 December 2020.

In molti Paesi dell'Area MENA le conseguenze della diffusione del virus e delle misure adottate per il contenimento della sua diffusione hanno esacerbato le divisioni socio-economiche e favorito quelle differenze già presenti tra gruppi etnici o religiosi, creando nuove minoranze e esasperando i preesistenti problemi. Ciò non è dovuto solo ad aspetti che sono ben noti anche da noi, quali i problemi del sistema sanitario o economico, ma anche all'impatto che la pandemia ha ad esempio avuto sul settore della sicurezza e dell'amministrazione della giustizia, con inevitabili pesanti negativi effetti su rispetto dei diritti dell'uomo e *rule of law*. Ecco che in tali Paesi se da un lato è cresciuta l'insicurezza ed è diminuita la possibilità di veder garantiti i propri diritti, da un altro lato si è spesso creato un vuoto di potere che ha permesso ad alcuni *non-state actor*, tra cui gruppi criminali e terroristi, di occupare tali spazi e fornire quei "servizi" che il sistema statale non riusciva più a garantire, accaparrandosi così le simpatie di parte della popolazione.

In numerose aree<sup>10</sup>, gruppi che mai avevano ad esempio manifestato attenzione verso le problematiche sanitarie sono improvvisamente diventati i paladini della salute pubblica. Si pensi in tal senso ai Talebani, storici alleati di AQ e firmatari a febbraio 2020 di un accordo con gli USA<sup>11</sup>, che nella scorsa primavera hanno diffuso materiale propagandista in cui si vedono loro uomini prestare assistenza e fornire beni di prima necessità<sup>12</sup>. Si tratta di immagini che contrastano fortemente con quello che è stato sino ad oggi il loro atteggiamento verso ogni forma di assistenza medica e vaccinazione, nonché, come noto, di istruzione, soprattutto femminile.

3. *I gruppi jihadisti e la pandemia.*- Venendo alla diversa postura dei principali gruppi *jihadisti*, si può innanzitutto sottolineare come dopo alcune settimane di iniziale confusione tutti, attraverso quella che taluni esperti hanno definito "retorica opportunistica"<sup>13</sup>, hanno trovato quella che

<sup>10</sup> Si veda C. P. CLARKE, *Yesterday's Terrorists Are Today's Public Health Providers*, in *Foreign Policy*, 8 April 2020.

<sup>11</sup> Opinione pressoché unanime di tutti gli esperti del *counter-terrorism* è che i talebani continuino ad essere strettamente legati al gruppo fondato da bin Laden. Secondo un rapporto delle Nazioni Unite pubblicato a fine maggio, la stessa trattativa tra talebani e americani sarebbe stata condotta dai primi in totale coordinamento con AQ. In tal senso, T. JOSCELYN, *U.N.: Taliban "regularly consulted" with Al Qaeda throughout negotiations with U.S.*, in *Long War Journal*, 1 June 2020.

<sup>12</sup> A tal proposito, si veda, R. PANTUCCI, K. TANEJA, *Beware of terrorists offering COVID19 aid*, in *ORFONLINE*, 17 April 2020; A. JACKSON, *For the Taliban, the Pandemic Is a Ladder. The Islamist group is using the coronavirus crisis for propaganda—with potentially dire consequences for those living under its control*, in *Foreign Policy*, 6 May 2020.

<sup>13</sup> L. BIDNER, *Groupes djihadistes et Covid-19: postures et impacts*, in *Ultima Ratio*, 10 avril 2020.

per ciascuno era la strada migliore per approfittare della situazione restando fedeli ai propri principi, arrivando nel maggio 2020 a diffondere attraverso i loro canali mediatici ufficiali interventi delle rispettive *leadership*.

Ricordiamo che i due *network* intorno ai quali è da anni polarizzata la galassia *jihadista*, pur essendo molto più simili di quanto normalmente si pensi, manifestano la spiritualità in modo diverso e hanno tempi diversi per raggiungere il comune obiettivo finale della ricostituzione del Califfato: AQ è saggia e paziente, sempre molto attenta alla dottrina, mentre IS è impulsivo, violento e affrettato, campione dell'accettazione immediata di qualsiasi giovane e gruppo voglia giurare fedeltà al Califfato<sup>14</sup>.

Tutto ciò ha influenzato le risposte che IS e AQ hanno fornito in occasione dello scoppio della pandemia, anche se alcuni elementi hanno però accomunato un po' tutti gli estremisti islamici, compresi quelli non vicini a AQ o IS.

Innanzitutto, il virus è una punizione divina, e anche se inizialmente diverse sono state le motivazioni addotte, su questo sono stati tutti d'accordo sin dal primo momento e nessuno ha cambiato opinione.

Inoltre, grazie al COVID i comportamenti occidentali non consoni all'Islam sono stati temporaneamente modificati: sono stati chiusi bar, pub, discoteche, cinema e altri "luoghi di perdizione", mentre il *lockdown* ha fatto diminuire il consumo di alcolici e tabacco, reso impossibile idolatrare lo sport o l'arte e avere rapporti extraconiugali; esso ha inoltre "velato" le donne con le mascherine, rendendole finalmente non più schiave del trucco e della bellezza esteriore, se non a casa con il proprio coniuge, e facendo sì che si dedicassero h24 a marito, figli e casa, abbandonando di contro il loro ruolo di donne in carriera. Il virus ha costretto i governi occidentali a imporre una dottrina neo-salafita, vietando abbracci e assembramenti, e imponendo distanziamento e mascherine.

Un ulteriore elemento merita di essere sottolineato: entrambe le *leadership* hanno parlato con comunicati dei propri vertici, diffusi attraverso canali ufficiali. Si tratta di un qualcosa che avviene molto di rado e indica la centralità che la pandemia ha assunto. AQ e IS, sempre più in aperto contrasto, anche con scontri armati, si stanno fronteggiando a distanza sul piano delle risposte al COVID, ma su una cosa evidentemente concordano: al termine della pandemia ci sarà un nuovo ordine mondiale nel quale l'Occidente sarà più debole e i *jihadisti*

---

<sup>14</sup> Si veda L. QUADARELLA SANFELICE DI MONTEFORTE, *Perché ci attaccano, Al Qaeda, l'Islamic State e il terrorismo "fai da te"*, op. cit.

potranno giocare un ruolo fondamentale, è pertanto il momento di agire ai massimi livelli per non perdere questa grande occasione.

Quanto alle posizioni di AQ e IS, per entrambi il virus è una punizione divina, ma profondamente differente è stato l'atteggiamento verso i non musulmani: IS con il suo solito approccio ha approfittato della situazione per invitare a colpire il nemico in difficoltà, mentre AQ si è mostrata come sempre saggia e pacata, concentrandosi sugli aspetti spirituali e cercando di ottenere vantaggi invitando a convertirsi all'Islam e mostrandosi attenta alla salute fisica e spirituale di tutti (pur criticando le concezioni e le decisioni politiche di alcuni governi occidentali si è concentrata sul benessere di ogni essere umano)<sup>15</sup>.

4. Al Qaeda e i suoi affiliati.- AQ ha dimostrato fin dall'inizio pacatezza e lungimiranza, riuscendo a muoversi senza eccessi per ottenere il maggior risultato possibile, come si evince da una rapida analisi delle sue principali prese di posizione della primavera 2020:

- a fine marzo un documento di 6 pagine nel quale si invitano i cittadini occidentali ad approfittare del tempo da trascorrere in casa per studiare l'Islam. Nel documento l'unica frase in grassetto è la seguente «*A General Call for the Masses in the Western World to Embrace Islam*». Con toni decisamente conciliatori AQ si rivolge direttamente ai non musulmani dichiarando: «Vorremmo esprimere il nostro forte desiderio che voi diventiate i nostri partner in paradiso... Proprio mentre condividiamo la vita su questa terra. È nostro desiderio e augurio che tutti condividiamo la vita eterna in cielo. Pertanto, ti invitiamo a conoscere l'Islam e convertirti ad esso». Al contempo, nel comunicato AQ indica il virus come una punizione divina per i peccati e l'immoralità che si diffondono nel mondo (musulmano e non), mentre si afferma che l'Islam avrebbe il grande merito di prescrivere da sempre pratiche di igiene personale che ostacolano la trasmissione del virus<sup>16</sup>;

- il 20 maggio un video dell'organo ufficiale *As-Sahab Media*<sup>17</sup> dai toni meno conciliatori, con un attacco all'approccio statunitense e britannico alla pandemia, definito “*darwinista, al confine con l'eugenetica*”. Con il video, nel quale si prende in giro il Presidente Trump per aver suggerito di praticare “*iniezioni di disinfettante*”, AQ dimostra di seguire le notizie internazionali e di riuscire a diffondere

<sup>15</sup> In tal senso, M. AL-LAMI, *Jihadists see COVID-19 as an Opportunity*, in *Global Network*, 1 June 2020.

<sup>16</sup> Quella islamica sarebbe, secondo le parole di AQ, una “*igiene-orientes Religion*”.

<sup>17</sup> È una cosa piuttosto rara che denota l'importanza che l'organizzazione conferisce al fenomeno e l'attenzione che da sempre il gruppo dimostra tanto per la situazione internazionale e le sorti del “nemico Occidente”, quanto per il benessere dei fedeli musulmani.

materiale in pochi giorni<sup>18</sup>. Le politiche di Trump e Johnson sono additate come “sanguinose politiche razziali”, contrarie al volere di Allah e in contrapposizione alla Sua misericordia e al dovere di curare e aiutare tutti, facendo tutto ciò che si può per la salute di ogni persona;

- il 22 maggio il IV numero del *magazine* in lingua araba *One Ummah*, nel quale AQ continua con la linea meno intransigente verso l’Occidente lasciando intendere come nel post-COVID gli Stati Uniti e l’Occidente, colpiti dalle sfide del virus, degli scontri razziali (ricordiamo che nel frattempo negli USA erano scoppiati importanti scontri in seguito alla morte dell’afroamericano George Floyd durante un fermo di polizia) e della crisi economica, non guideranno più il mondo;

- l’8 giugno la versione inglese di *One Ummah*, secondo numero della serie in inglese<sup>19</sup>, il cui contenuto è stato (come avviene sempre in questi casi)<sup>20</sup> adattato al pubblico occidentale: il vero *coup de théâtre* è l’utilizzazione per la copertina di un’opera del noto artista e *writer* britannico Banksy, postata appena due giorni prima da questi sul suo *account Instagram* e raffigurante un volto nero (presumibilmente Floyd) in una cornice, accanto ad alcuni fiori freschi e secchi e ad un cero, la cui fiamma brucia un lembo di una bandiera statunitense appesa in verticale. AQ, dimostrando ancora una volta incredibile presenza e capacità nel disseminare rapidamente i suoi materiali, utilizza l’immagine per l’intera copertina, aggiungendo semplicemente il logo dell’organo mediatico ufficiale *As-Sahab Media* in basso a sinistra e in alto il titolo della rivista (*One Ummah*), con il numero (*Issue 02*), mese e anno (*June 2020*). La rivista, di 83 pagine, si concentra sulle sfide che gli USA devono affrontare: le proteste seguite all’ennesima morte di un nero da parte di un bianco durante un fermo di polizia, la pandemia, e la conseguente crisi economica. Si tratta, scrive AQ, di problemi religiosi causati da regimi infedeli. L’editoriale si sofferma sulla politica interna statunitense e su quelli che definisce i cinque lati della “*bara pentagonale americana*”: le divisioni, la diffusione del COVID-19, il razzismo, la crisi economica e gli attacchi dei *mujahedin*<sup>21</sup>. AQ invita i suoi sostenitori a capitalizzare questo momento, mentre a tutti gli oppressi dice di seguire l’esempio di Malcom X<sup>22</sup> e abbracciare l’Islam, come suggerito sin dal comunicato di

<sup>18</sup> Le parole di Trump risalgono al 24 aprile, AQ ha registrato e disseminato un video ufficiale in meno di un mese.

<sup>19</sup> La versione inglese del primo numero era stata pubblicata l’11 settembre 2019, in occasione della ricorrenza degli attacchi del 2001.

<sup>20</sup> Per i *magazine* pubblicati da AQ e IS nelle varie lingue, si veda Quadarella Sanfelice di Monteforte L., *Perché ci attaccano*, op. cit., 99 ss.

<sup>21</sup> Probabilmente AQ fa riferimento soprattutto all’attacco del dicembre 2019 alla base militare di Pensacola, negli USA, diretto da *Al Qaeda nella Penisola Arabica*.

<sup>22</sup> Già citato in precedenti pubblicazioni da AQ.

fine marzo. AQ, a differenza di IS, tende una mano agli americani in difficoltà e si presenta apertamente come un alleato per gli oppressi e chi è in difficoltà, a prescindere (specifica in modo espresso) dal fatto che siano musulmani.

Tra i gruppi affiliati ad AQ, se escludiamo una strategia leggermente diversa da parte del somalo *Al Shabab*, che ha accusato i crociati internazionali di aver portato il virus in Africa orientale puntando il dito in particolare contro la Missione dell'Unione Africana in Somalia ed i suoi alleati occidentali, possiamo dire che tutti hanno invitato a pregare e rispettare le regole necessarie al contenimento della diffusione del virus, approfittando in taluni casi del momento di difficoltà delle truppe internazionali per attaccarle o liberare propri uomini prigionieri nelle carceri.

5. *L'Islamic State e i gruppi a lui vicini.*- IS ha sin dai primi giorni dimostrato il suo solito opportunismo nel sapere sfruttare qualsiasi situazione volgendola in proprio favore. Ecco le sue principali azioni e strategie<sup>23</sup>:

- attraverso il settimanale *Al Naba*<sup>24</sup> ha sin da subito additato la malattia come una punizione divina, ma ha curiosamente mutato la motivazione con lo spostarsi territoriale dell'epicentro della pandemia: nelle primissime settimane era una punizione contro la Cina per il trattamento degli uiguri, quando il virus ha colpito l'Iran una punizione nei confronti degli sciiti per la loro apostasia, poi, arrivato in Occidente, contro gli infedeli e i loro costumi;

- subito dopo IS ha iniziato tramite *Al Naba* e vari comunicati a promuovere il terrorismo "fai da te" invitando i giovani che risiedono in Occidente a trasformarsi in soldati del Califfato e attaccarlo mentre è in difficoltà, e quelli che si trovano in aree di crisi a colpire come lupi solitari per liberare prigionieri detenuti nelle carceri;

- dal mese di maggio IS ha leggermente cambiato posizione, cercando con consigli igienico-sanitari di farsi vedere attenta ai bisogni delle popolazioni colpite dal virus, presente ormai anche nei Paesi musulmani. A tutti è stato anche chiesto di limitare gli spostamenti per non

---

<sup>23</sup> Per alcune si veda V. P. VAN OSTAEYEN, *The Islamic State and Coronavirus, Time for a Comeback?*, in ISPI, 15 May 2020; M. KRONA, *Online Jihadi Sympathizers and the Coronavirus Outbreak*, 15 May 2020.

<sup>24</sup> Il primo numero di *Al Naba* a citare il virus è stato quello del 12 marzo 2020, il tema diviene poi centrale già dalla pubblicazione del 19: alle deliranti teorie sul fatto che la pandemia sia una punizione divina sono comunque già da questi numeri presenti indicazioni igieniche che si consiglia di osservare. Nei numeri di *Al Naba* di aprile il tema continua ad essere molto presente e sono citate le conseguenze militari, economiche e securitarie che il COVID avrà sui Paesi occidentali e sul dispiegamento di loro truppe in Medio Oriente.

favorire la diffusione del contagio<sup>25</sup>, ma IS ha iniziato ad approfittare della situazione per incrementare attentati e azioni di guerriglia in varie aree;

- il 28 maggio ha diffuso un video<sup>26</sup> del maggiore dei suoi organi mediatici, *al Furqan*, con un audio-messaggio del nuovo portavoce Abu Hamza al Qurashi incentrato sul COVID, “punizione per i crociati”, che così si troverebbero a dover fronteggiare la stessa misera situazione cui hanno costretto gli uomini di IS, con “corpi per le strade, *lockdown* e una situazione di assedio”. Il COVID è comparato ai segni che Dio mandò contro il Faraone al tempo di Mosè, mentre gli effetti della pandemia a quelli della campagna della coalizione anti-IS contro le popolazioni che vivevano nei suoi territori, soffermandosi anche sulla profonda crisi economica che seguirà, invitando i governi del mondo intero a riflettere sul fatto che è la volontà divina: la punizione sarà vera e completa non appena i *jihadisti* raggiungeranno la vittoria e stabiliranno nuovamente il loro dominio<sup>27</sup>. Nel messaggio<sup>28</sup>, che continua parlando dell’Iraq e si concentra lungamente anche sugli scontri con AQ in Africa Sahelo-sahariana e ed è poi insolitamente citato a lungo il Qatar mentre è per la prima volta ignorata l’Arabia Saudita, al Qurashi parla molto delle prigionie e dei prigionieri<sup>29</sup>. IS, capitalizzando al massimo la pandemia, lancia un doppio messaggio: il coronavirus è una punizione divina per i crociati della coalizione anti-IS e il gruppo continuerà a combattere fino alla vittoria;

- a giugno, dopo i disordini scoppiati negli Stati Uniti in seguito alla morte di Floyd, IS in un lungo editoriale del settimanale *al Naba* ha previsto la loro diffusione in tutto l’Occidente, paragonandola con quanto avvenuto con il COVID.

Va sottolineato come IS abbia affiancato alla propaganda anche attività operative che però non rientrano propriamente tra quelle assistenziali che invece stanno distinguendo altri gruppi *jihadisti*, bensì in azioni terroriste (in Medio Oriente, Africa e, attraverso il terrorismo “fai da te”,

<sup>25</sup> Sarebbe prescritto da alcune *hadith* presenti nel Corano.

<sup>26</sup> Dal titolo “*And the disbelievers will know to whom the final abode belongs*”.

<sup>27</sup> Per comprendere come IS intenderebbe organizzare il suo dominio, si analizzi come IS ha organizzato il Califfato nel teatro siro-iracheno tra il 2014 ed il 2017: si vedano le testimonianze esclusive raccolte in L. QUADARELLA SANFELICE DI MONTEFORTE, *Vivere a Mosul con l’Islamic State. Efficienza e brutalità del Califfato*, Milano, 2019.

<sup>28</sup> La trascrizione completa ufficiale in inglese è stata rilasciata il 31 maggio, per consultarla: A. J. AL-TAMIMI, *New Speech by the Islamic State’s Official Spokesman: Translation and Analysis*, in *Aymenn Jawad website*, 1 June 2020.

<sup>29</sup> Da un lato, egli invita a organizzare operazioni per liberare i prigionieri, approfittando del coronavirus; dall’altro afferma con forza l’ipocrisia dei governi che promettono di proteggere la sicurezza e poi abbandonano migliaia di musulmani nelle prigionie, dove sono tormentati e rischiano di infettarsi.

Europa) e di vera e propria guerriglia (nel teatro siro-iracheno, soprattutto nel nord dell'Iraq<sup>30</sup>).

6. *La propaganda degli altri gruppi, quella non ufficiale, l'azione dei gruppi criminali.*- AQ e IS non sono stati gli unici gruppi a inglobare il COVID nella propria propaganda.

Lasciando il campo dei gruppi ufficialmente affiliati ad AQ o che hanno giurato fedeltà a IS, e guardando anche a quelli che pur non rientrando propriamente nella categoria delle organizzazioni terroriste sono considerati estremisti da molti, possiamo affermare che quasi nessun gruppo islamico sia stato in silenzio e che tutti abbiano provato a sfruttare la pandemia in proprio favore, anche se con reazioni molto diversificate.

Quanto ad altre organizzazioni *jihadiste*, come non citare *Boko Haram*, il gruppo nigeriano che dovremmo considerare tra quelli fedeli a IS, cui nel marzo 2015 ha giurato fedeltà ricevendo immediata accoglienza (mentre per anni aveva visto respinta da AQ la richiesta di affiliazione), ma che si è poi diviso rendendo non univocamente identificabile la propria appartenenza. Ad inizio aprile lo storico *leader* Shekau ha diffuso un video<sup>31</sup> in cui afferma che BH è il migliore anti-virus possibile, mentre le misure statali che hanno chiuso le Moschee sarebbero un attacco alla Fede e il distanziamento è da deridere: la migliore cura è l'Islam di BH.

Al di là dei gruppi terroristi veri e propri, tra le organizzazioni islamiche radicali che hanno classificato il virus come una punizione divina nei confronti degli infedeli si devono annoverare il *Turkistan Islamic Party* e in Cina gli estremisti Uiguri<sup>32</sup>; tra i gruppi che hanno approfittato della situazione per dimostrare proprie doti nel “fornire servizi” ricordiamo talebani, *Hezbollah* e *Hamas*<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Nel nord dell'Iraq l'incremento degli attacchi è stato molto rilevante e influenzato da vari fattori legati al COVID: l'attenzione delle Forze Armate e delle Forze di Sicurezza locali focalizzata sulle misure per circoscrivere il contagio; le Forze straniere a vario titolo presenti impegnate a fronteggiare possibili contagi tra il proprio personale, quando non addirittura rimpatriate; il rilascio o l'evasione di numerosi *foreign fighter*; l'incidenza della crisi economica (con il crollo del prezzo del greggio) che porta i giovani ad unirsi ad IS. Si veda, per alcuni di questi aspetti, C. P. CLARKE, *Remember Us? Islamic State Stays Active During Coronavirus Pandemic*, in *Foreign Policy Research Institute*, 8 May 2020.

<sup>31</sup> Si tratta in realtà di un audio clip con immagine fissa di Shekau, la cui voce di sottofondo parla per più di un'ora. Per leggere alcuni passaggi, Y. ANKA, *Abubakar Shekau Mocks World Leaders And Derides Social Distancing In New Audio Message*, in *Humangle*, 15 April 2020.

<sup>32</sup> V. R. PANTUCCI, *After the Coronavirus Terrorism won't be the Same*, in *Foreign Policy*, 22 April 2020.

<sup>33</sup> V. in tal senso C. P. CLARKE, *Yesterday's Terrorists Are Today's Public Health Providers*, in *Foreign Policy*, 8 April 2020; R. PANTUCCI, *After the Coronavirus Terrorism won't be the Same*,

Discorso a parte merita poi la c.d. propaganda non ufficiale, quotidianamente disseminata in rete da semplici simpatizzanti<sup>34</sup>. Mentre le linee di condotta dei gruppi in merito al COVID hanno assunto sfumature in linea con le proprie strategie a lungo termine, tutta la propaganda non ufficiale si è appiattita su concetti quali quelli di “COVID come punizione divina” e “arma contro i nemici”, invitando talvolta ad usare il proprio stesso corpo per infettarli. Troviamo una grande quantità di comunicati, infografiche e poster, diffusi soprattutto sui *social network*<sup>35</sup>, che molto ricordano per stile e contenuti quelli che in questi mesi sono stati diffusi da numerosi movimenti dell’estremismo violento di destra<sup>36</sup>.

Alla luce dello stretto legame spesso esistente tra gruppi *jihadisti* e gruppi criminali non possiamo non aprire una breve parentesi su di essi e evidenziare come dallo scoppio della pandemia il crimine transnazionale abbia fatto un consistente balzo in avanti. Le organizzazioni criminali si sono da subito attivate, ad esempio, per rispondere alle elevatissime richieste di dispositivi di protezione individuale (*in primis* mascherine) e di prodotti igienizzanti di ogni tipo. Come ogni qualvolta la domanda di un bene supera l’offerta (indipendentemente dal fatto che la commercializzazione del bene sia di per sé legale), le filiere criminali si sono attivate per la produzione e la distribuzione di beni falsificati (spesso anche nocivi per la salute), non solo nelle loro classiche piazze, ma anche in mercati ove fino a qualche mese fa non avrebbero mai neanche pensato di operare, o quantomeno di operare con beni del settore sanitario. Il problema si riproporrà con la produzione e distribuzione dei vaccini recentemente iniziata.

Anche in questo caso dobbiamo distinguere tra gli effetti prodotti dal crimine transnazionale in Occidente e quelli in aree ove i gruppi criminali o terroristi che lo gestiscono hanno un certo grado di controllo del territorio (alcune zone di Africa, Asia e America Latina): in queste realtà le organizzazioni criminali, al di là delle proprie finalità politiche o economiche, si sono dimostrate agli occhi delle popolazioni capaci di fornire servizi e posti di lavoro, sostituendosi ai governi e facendosi

---

in *Foreign Policy*, 22 April 2020; R.PANTUCCI, K.TANEJA, *Beware of terrorists offering COVID19 aid*, in *ORFONLINE*, 17 April 2020.

<sup>34</sup> Sono normalmente giovani che si rifanno a uno o più gruppi ma agiscono in realtà in modo autonomo e non hanno titolo per parlare a nome di nessuna organizzazione, ancorché poi IS sfrutti il loro lavoro definendoli spesso soldati del Califfato.

<sup>35</sup> Tra di essi oltre a *Telegram* sta tornando in auge *Facebook*.

<sup>36</sup> Gli estremisti di destra hanno molte cose in comune i simpatizzanti *jihadisti*, tra cui la mancanza di *leadership*, organizzazione strutturata e programma, e la disseminazione dal basso dei propri messaggi, da parte di semplici simpatizzanti, mentre nei gruppi terroristi viene dall’alto, dai vertici.

accettare dalla società civile, che li ha visti spesso come il solo punto di riferimento davanti alle incapacità statali.

7. *Conclusioni.*- Se è al momento difficile prevedere quali saranno nel lungo periodo gli effetti della pandemia sui gruppi *jihadisti* e sul contrasto al terrorismo, alcuni elementi sembrano delinearsi in modo chiaro: il COVID sarà per molto tempo parte integrante della propaganda *jihadista*; la paura del bioterrorismo potrebbe influenzare le nostre vite per un lungo periodo<sup>37</sup>; le crisi economiche e sociali provocate costituiranno una grande opportunità per numerosi gruppi; conquisteranno un gran numero di nuovi sostenitori sia i gruppi che agiscono più sapientemente *online*, mostrandosi sensibili ai bisogni di chi soffre, sia quelli che in alcune aree hanno fornito servizi alla popolazione in difficoltà, apparendo più preparati dell'apparato statale.

Ne consegue che molto dipenderà anche dalla tenuta da un lato dell'Occidente e dei suoi valori, e dall'altro delle istituzioni locali in Africa e parte dell'Asia. Se l'Occidente "barcollerà" dinanzi alla crisi economica e sociale che seguirà quella sanitaria, il pensiero *jihadista*, e più in generale l'Islam radicale, se ne avvantaggeranno, soprattutto grazie alla "mano tesa" di AQ che potrebbe spingere molti verso l'Islam radicale. D'altra parte, nelle aree ove maggiore si è creato un vuoto di potere è necessario che le Autorità locali, anche grazie al sostegno della Comunità internazionale riescano a riallocare le proprie risorse in favore delle crescenti necessità della popolazione, che altrimenti potrebbe vedere di buon occhio quella creazione di un nuovo ordine mondiale cui le leadership *jihadiste* mirano.

Seppur diverse, le risposte di AQ e IS sono infatti chiare: quando il COVID sarà sconfitto ci troveremo a vivere secondo un nuovo ordine mondiale, nel quale potrebbero essere invertiti i rapporti di forza attuali e i *jihadisti* potranno giocare un ruolo fondamentale<sup>38</sup>. La pandemia sta facendo crollare le certezze dei Paesi occidentali e dei loro alleati, potrebbe svanire la Comunità internazionale così come noi oggi la conosciamo e ci potrebbe essere il riscatto dell'Islam, dei suoi principi, delle sue forme di governo (leggasi "Califfato").

---

<sup>37</sup> Non ci sono al momento evidenze per parlare di rischi concreti (si veda F. SANFELICE DI MONTEFORTE, L. QUADARELLA SANFELICE DI MONTEFORTE, *Il mondo dopo il COVID-19*, *op.cit.*, 189ss.), ma di sicuro il COVID ha dimostrato come la biosicurezza sia stata a lungo trascurata. In tal senso, H. DE BRETTON-GORDON, *Biosecurity in the Wake of COVID-19: The Urgent Action Needed*, in *CTC Sentinel*, November/December 2020.

<sup>38</sup> In tal senso, M.AL-LAMI, *Jihadists see COVID-19 as an Opportunity*, in *Global Network*, 1 June 2020.

Il COVID-19 potrebbe essere un regalo per i gruppi *jihadisti* e dar loro l'opportunità di realizzare i propri sogni!

La Comunità internazionale deve dunque agire considerando le conseguenze che si potrebbero avere nel breve e nel lungo termine, e lo deve fare guardando ai differenti contesti regionali. Se davanti alle nuove minacce che dobbiamo affrontare è richiesta compattezza a livello internazionale e una piena cooperazione, il diverso impatto che il COVID ha avuto nella società civile, e il diverso atteggiamento che i maggiori gruppi *jihadisti* hanno portato avanti, comportano che le azioni di contrasto che gli Stati e le organizzazioni internazionali devono intraprendere dovranno essere diversificate e adattate ai differenti contesti.

Ogni società civile ha bisogno di essere sostenuta dalla Comunità internazionale e dalle proprie Autorità statali, verso cui è importante che torni ad esserci fiducia. Ovunque è essenziale coinvolgere comunità locali, *leader* etnico-tribali e tutti i settori della società civile, compresi *leader* religiosi, educatori e quella che è la formazione sociale di base, la famiglia, ove fondamentale è il ruolo delle donne: solo così si potrà favorire la resilienza e si potrà arrestare la crescita di ogni forma di radicalismo e di estremismo violento.

#### ABSTRACT

##### *Covid-19: A Gift for Jihadist Groups?*

All the most important jihadist groups have incorporated the issue of pandemic in their propaganda and are exploiting the spread of the virus to attract new followers and acquire an advantageous position in view of the post-COVID world, in which they wish to have a decisive role and hope to reconstitute the Caliphate. It is therefore useful and interesting to see how Al Qaeda and the Islamic State are acting, in different geographic areas, and to indicate how the international community should counter their actions.

*LESSONS LEARNED* DEI PROCESSI DI DE-  
RADICALIZZAZIONE, RIABILITAZIONE E  
REINSERIMENTO SOCIALE ADOTTATI IN ALTRI  
CONTESTI INTERNAZIONALI PER POTER ELABORARE  
PROPOSTE FUNZIONALI ALLE ISTITUZIONI ITALIANE

ARIJE ANTINORI

1. *Inquadramento semantico.*- De-radicalizzazione, riabilitazione e reinserimento sociale si inseriscono nel complesso ambito di strategie, programmi e azioni di contrasto dell'estremismo violento (CVE), che dovrebbero trovare corrispondenza in adeguate e soprattutto correlate strategie di prevenzione dell'estremismo violento (PVE) che vedono coinvolti gruppi o singoli individui per i quali risulta necessario potenziare la capacità di sostegno da parte di coetanei e/o persone a loro vicine, anche grazie a politiche comunitarie ed azioni mirate in settori chiave a livello nazionale, quali: welfare, educazione, salute ed economia. Occorre ricordare che tutto ciò deve inserirsi nel *framework* più esteso delle politiche di sicurezza a livello globale e delle iniziative di carattere religioso.

Per quanto concerne la prevenzione, si individuano tre livelli di intervento: primaria – volta ad intervenire sulle cause, le cosiddette radici dell'estremismo violento; secondaria – focalizzata sui processi di radicalizzazione e, in senso più generale, su tutto ciò che determina il rischio di coinvolgimento nell'estremismo violento; terziaria – dedicata ai soggetti coinvolti nell'estremismo violento, siano essi autonomi o militanti di un gruppo. Questo è l'ambito di applicazione della de-radicalizzazione che si pone come obiettivo quello di riabilitare e reintegrare soggetti e/o gruppi dell'estremismo violento.

Negli ultimi anni, all'interno dell'Unione Europea lo studio della de-radicalizzazione, così come lo sviluppo dei relativi programmi, si è caratterizzato per una centralità di applicazione alla matrice jihadista, seguita da un progressivo allargamento a quella dell'estremismo neofascista e neonazista, quindi al marxismo-leninismo violento e all'etnonazionalismo.

La Commissione europea, che aveva già definito la radicalizzazione come «il fenomeno per cui le persone abbracciano opinioni, visioni e idee che possono condurre ad atti di terrorismo» (Schmid, 2012), ha confermato che la prevenzione della radicalizzazione e lo sviluppo di programmi di de-radicalizzazione rappresenta una “priorità assoluta” per la sicurezza (EC, 2016).

Il *Working Group on Addressing Radicalisation and Extremism that lead to Terrorism*, in seno alle Nazioni Unite, evidenziando la complessità del fenomeno, aveva già avuto modo di specificare che il contrasto della radicalizzazione fosse da intendersi come «un pacchetto di programmi sociali, politici, normativi, educativi ed economici specificamente progettati al fine di scoraggiare gli individui delusi (e forse già radicalizzati) dall’oltrepassare il limite e divenire terroristi» (UN, 2008). Risulta evidente come le Nazioni Unite intendano sottolineare il carattere preventivo di tale prospettiva; lo stesso Working Group distingue, infatti, la de-radicalizzazione come raggiungibile attraverso «programmi che sono generalmente rivolti ad individui che sono divenuti radicali, con l’obiettivo di reintegrarli nella società o quantomeno dissuaderli dall’uso della violenza» (UN, 2008). La de-radicalizzazione ha lo scopo, quindi, di invertire il processo di radicalizzazione aiutando così gli individui a rifiutare le ideologie estremistiche al fine di favorire la loro uscita dagli stessi gruppi estremistici. Tale concetto, non deve essere confuso e/o sovrapposto a quello di *disengagement* che indica «un cambiamento nel comportamento (l’astensione dall’associarsi con gruppi potenzialmente violenti o che ricorrono all’uso della violenza), ma non necessariamente un mutamento delle convinzioni politiche o ideologiche» (Rabasa, 2010).

Occorre, inoltre, segnalare che EUROPOL ha proposto di sostituire il concetto di radicalizzazione con quello di “violent extremism social trend” (EUROPOL, 2016) al fine di evitare che la radicalizzazione venga di per sé erroneamente identificata come qualcosa di violento e/o criminale, ciò potenzialmente determinando l’implicita compressione di diritti fondamentali come in particolare il manifestare liberamente le proprie opinioni e il professare liberamente la propria fede religiosa. In tale quadro l’estremismo violento viene inteso come «l’uso o sostegno alla violenza»; la ‘disponibilità’ a usare la violenza; commettere, sostenere o incoraggiare atti di violenza; e ‘promuovere opinioni che fomentino e incitino la violenza a sostegno di particolari credenze e al favorire l’odio che potrebbe portare alla violenza tra comunità’. L’estremismo violento è generalmente concepito come finalizzato al raggiungimento di obiettivi politici, obiettivi ideologici o religiosi, o in quanto mezzi impiegati da gruppi che rifiutano la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto. Alcune definizioni fanno notare esplicitamente che le visioni radicali non

sono affatto un problema in sé, ma che diventano una minaccia per la sicurezza nazionale quando tali visioni sono poste in essere attraverso un'azione violenta. In altri casi, le definizioni impiegate non chiariscono completamente se l'«estremismo violento» che presuppone un'azione violenta o l'incitamento all'azione violenta, o se anche le forme minori di comportamento che normalmente non inneschino sanzioni penali, possano essere incluse» (UN OHCHR, 2016).

Specificando che si può avere un comportamento radicale senza tuttavia adottare alcuna forma di violenza, occorre precisare che nel presente scritto si farà riferimento soltanto a quella violenta, in particolare ponendo l'attenzione sul mutamento comportamentale del soggetto che da una condizione di passivismo, o al contrario di attivismo socio-culturale, politico e religioso, cambia il proprio comportamento che diviene via via sempre più reazionario, rivoluzionario, militante e/o estremistico, attraverso il ricorso alla violenza, in ognuna delle sue forme.

La riabilitazione, invece, consiste nel facilitare un mutamento nel modo di pensare e nel comportamento dell'*offender* – colui il quale abbia concretamente commesso atti di terrorismo e/o violenza –, affinché si allontani da tale visione della vita e possa così reinserirsi nella società. Per rendere possibile ciò si struttura una routine quotidiana fatta di studio della religione, assistenza sociale, *counseling*, attività presso specifiche strutture riabilitative per lo sport e l'*art therapy*. La riabilitazione può avere un approccio centralizzato o più *community-based*, come nel caso dell'India (Taneja, 2020).

Nell'ambito dei conflitti armati, considerata la specificità di contesto in cui sono inseriti i combattenti e le dinamiche relative alla radicalizzazione violenta, si sono elaborate prospettive d'intervento in particolare attraverso programmi di *disarmament, demobilization and reintegration* (DDR) che risultano interessanti da valutare in una prospettiva di gestione dei cosiddetti *returnees* (Govier & Boutland, 2020) e di *disarmament, demobilization, reintegration, and rehabilitation* (DDRR) rivolti soprattutto alla figura dei giovani combattenti nel continente africano (YouthPower, 2018).

Nell'elaborazione di efficaci programmi di de-radicalizzazione, risulta fondamentale tenere conto di quelli che vengono considerati *push and pull factors* della radicalizzazione violenta (UNOCT, 2018). I *push factors*, fattori di spinta, sono condizioni che favoriscono la radicalizzazione per lo più attraverso l'ingresso in un gruppo. In sintesi, essi vengono individuati: nella scarsità di opportunità socio-economiche, nella marginalizzazione e discriminazione, nella presenza di governi autoritari che violano sistematicamente i diritti umani, nella partecipazione diretta o indiretta in conflitti prolungati ed irrisolti che comunque condizionano

l'ambiente di vita, nonché nel trovarsi in specifici ambienti che limitano la fruizione autonoma del tempo e dello spazio, come nel caso della detenzione. Come *pull factors*, fattori di attrazione, motivazioni e processi individuali che giocano un ruolo fondamentale nel passaggio dalle idee all'azione, si riconoscono: il vissuto personale, il profilo motivazionale, l'eventuale *background* criminale, le rimostranze collettive e la vittimizzazione data da situazioni di oppressione, sottomissione e/o intervento esterno come nel caso delle occupazioni militari, le leadership e le reti sociali, la distorsione e l'uso improprio di credenze, politiche, ideologie e differenziazioni etniche e/o culturali. Si individuano, inoltre, i *drivers* individualizzati e contestualizzati di radicalizzazione, che si dividono in: strutturali, individuali e comunitari, nelle differenti traiettorie tracciate dal soggetto e dai livelli di consapevolezza e percezione derivati dai diversi ruoli che questi ha assunto all'interno del gruppo estremistico in particolare relativamente all'uso diretto della violenza psico-fisica, delle armi, nonché in base all'esperienza più o meno di militanza attiva, se non di *following*, vissuta nell'ecosistema (cyber-)sociale.

In termini identitari, è possibile individuare quattro categorie di soggetti potenzialmente radicalizzabili: in cerca di identità - si caratterizza per il bisogno di appartenenza al gruppo, è alla ricerca di uno status sociale. Tale soggetto è particolarmente sensibile ai *trigger factors* derivanti dal livello di coesione interna del gruppo stesso. Pertanto, la dissoluzione del gruppo estremistico dovuta a fattori interni, quali la fragilità del legame/vincolo tra gli appartenenti, o la forte delusione derivata a livello orizzontale, dal comportamento dei membri del gruppo che hanno lo stesso status, oppure verticale, dal comportamento del leader del gruppo, possono favorire la de-radicalizzazione (Bjorgo, 2011); in cerca di giustizia - il soggetto ritiene che il proprio gruppo sociale sia oggetto di ingiustizie, minacce, sottomissione o che comunque non sia messo nelle condizioni di aspirare a ciò cui legittimamente aspira. Si individuano, pertanto, due elementi utili al processo di de-radicalizzazione, in termini: percettivi - le attività volte a favorire nel soggetto la percezione "riequilibrante" del rapporto tra in-group e out-group e quindi a depotenziare la conflittualità vissuta dallo stesso come risultante della sua supposta condizione di soccombenza; razionali - il soggetto prende atto in forma "giudicante" dell'incapacità del gruppo estremistico di raggiungere concretamente e con la violenza il proprio obiettivo "emancipatorio"; in cerca di significato - l'individuo è guidato primariamente dalla ricerca ad ogni costo del significato profondo di ciò che lo circonda. In tal senso, i fattori di stress come la rottura traumatica di un rapporto sentimentale, la disgregazione familiare, la perdita di una persona cara, la perdita repentina del lavoro, possono farlo sentire attratto

da ideologie che agli occhi dello stesso sembrano fornire lui una compensazione esistenziale tale da colmare il vuoto di significato. Sul piano della de-radicalizzazione, l'individuazione di un obiettivo altro può favorire lo spostamento dell'attenzione rispetto al gruppo estremistico e, al contempo, veicolare la visione alternativa in prospettiva di un cambiamento sostanziale di rotta rispetto al percorso violento; in cerca di sensazioni – il soggetto è alla ricerca di emozioni forti, di avventura e di rischio. In questi termini, il soggetto può essere attratto dall'”esotismo” che caratterizza alcune scelte del cambiamento di vita, soprattutto con il trasferimento in territori caratterizzati da un ambiente socio-culturale distante da quello di provenienza. Qui la de-radicalizzazione può essere innescata sul piano emozionale, dalla delusione provocata dal non coinvolgimento all'azione e/o addirittura dall'essere “relegato” ad un ruolo secondario e/o marginale in termini di routine operativa. Oppure sul piano della razionalità, quando il processo avviato o compiuto di disgregazione del gruppo può indurre il soggetto a ricercare il soddisfacimento di tali bisogni in modo non violento. Inoltre, anche il mancato riscontro, in termini di aspettative, di quanto ritenuto prima di intraprendere tale “avventura” può favorire il processo di de-radicalizzazione.

Il percorso che porta dalla radicalizzazione all'estremismo violento non risulta essere lineare, anche a causa delle variabili soggettive dei singoli individui. Proprio per tale ragione, quindi dal punto di vista processuale, l'uscita dall'esperienza estremistico-violenta presenta le medesime peculiarità. Inoltre, il solo raggiungimento dell'uscita, non consente di stabilire con certezza che lo stesso non continui ad operare scelte che si fondano sull'attivazione di meccanismi, processi e comportamenti violenti e/o in senso più ampio, di strategie violente per raggiungere obiettivi e/o affrontare le situazioni che gli si pongono innanzi nel corso della propria routine quotidiana. Per tale ragione, il riscontro dell'effettivo reinserimento sociale e abbandono dall'estremismo violento, richiede un'osservazione di lungo termine.

Oggi, l'ambiente carcerario e l'ormai ecosistema (cyber-)sociale – ancora riduttivamente definito come Internet e social media – rappresentano a diverso modo due luoghi dove trovano terreno fertile ed ampia diffusione le ideologie estremistico-violente che possono favorire e/o innescare, nei soggetti più vulnerabili, percorsi di radicalizzazione.

2. *Specificità.*- Considerando la necessità di adottare una prospettiva interculturale e interreligiosa, occorre fondare la progettazione di un programma di de-radicalizzazione sull'imprescindibile superamento della visione monolitica del terrorismo. Ciò significa tenere conto delle diverse matrici ideologiche e, al loro interno, delle specificità pseudo-dottrinali o

sub-ideologiche di riferimento, nonché strutturare programmi ad hoc in relazione al singolo individuo o *target group* che vi prende parte. Quindi, in estrema semplificazione, un combattente del *Daesh* che ha operato in teatro non deve partecipare al medesimo programma di un reclutatore qaedista in Occidente, o di un militante del *Daesh* che nel corso della sua attività criminale ha avuto esclusivamente un ruolo di gestione tecnico-logistica e organizzativa e/o di gestione finanziaria, oppure di un giovane interprete del *cyber-jihad*.

Inoltre, i programmi di de-radicalizzazione, riabilitazione e reinserimento sociale sono creati per motivare, supportare, accompagnare e facilitare il soggetto che di fatto può essere molto diverso di caso in caso – in quanto terrorista o estremista violento oppure radicalizzato o “radicalizzando” – nel suo percorso di uscita.

2.1. *Foreign Terrorist Fighters e Returnees*.- Ricordando che l’indottrinamento può raggiungere distinti livelli di profondità tra i soggetti a seconda di un serie di fattori di natura personale, familiare, socio-relazionale, ambientale e operativo-funzionale, alcuni studiosi distinguono tra un approccio *hard* e uno *soft*. Il primo è rivolto ai *returnees* definiti “radicalizzati”, ossia che si sono macchiati di atti di terrorismo e/o che hanno militato attivamente all’interno di un gruppo terroristico. Il secondo è indirizzato ai cosiddetti “ingannati”, coloro i quali, attirati dall’illusione del progetto ideologico – come per il *Daesh*, lo Stato e la rinascita in esso – possono aver mostrato simpatia o sostenuto un atto di terrorismo o un’ideologia che promuove il terrorismo.

Quindi, per quanto concerne i *returnees*, occorre sviluppare specifici programmi di de-radicalizzazione, che tengano conto di aspetti chiave (RAN, 2019), quali: *bidimensionalità* - necessità di intervento nella duplice dimensione individuale e familiare dei soggetti coinvolti, qualora ci si trovi dinnanzi a nuclei familiari che sono migrati nei territori di guerra; *trasparenza* - informare il soggetto dell’iter che lo vedrà al centro dell’interesse istituzionale al suo rientro, in termini di costante monitoraggio, azione penale, detenzione e servizi sociali; *tempestività* - prendere in carico il soggetto immediatamente al suo rientro e per tutta la durata del processo penale; *differenziazione* - sviluppare programmi specifici per donne e bambini; *intervento sanitario* - considerare il fatto che i soggetti possono presentare disturbi mentali derivanti dall’esposizione alla violenza e/o a situazioni di guerra.

2.2 *Carcere*.- La de-radicalizzazione deve essere intesa come un processo organico in cui si inseriscono i differenti attori, tra cui: operatori, professionisti ed esperti, le comunità locali, la famiglia, le

strutture carcerarie, il supporto sociale, i ministri di culto, chiamati ad intervenire accompagnando il soggetto verso il compimento del suo percorso di riabilitazione e reinserimento.

Appare evidente come sia necessaria, preliminarmente, una specifica formazione per il personale coinvolto in prima linea con l'obiettivo di sviluppare e/o potenziare l'intelligence penitenziaria al fine di: consentire un'adeguata conoscenza delle diverse traiettorie del processo di radicalizzazione; accrescere la capacità di osservazione, riconoscimento tempestivo e interpretazione dei diversi segnali di radicalizzazione, nonché le procedure attraverso cui informare chi di competenza.

Anche alla luce degli studi sul recente fenomeno del *Foreign Terrorism Fighting*, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) risulta attivamente coinvolto nell'europrogettazione, come testimoniato dal Progetto *Raising Awareness and Staff MObility on violent RADicalization in Prison and Probation services* (Rasmorad P&P)<sup>1</sup>. Ciò al fine di raffinare metodologie, tecniche e strumenti di *risk assessment*, prevenzione della radicalizzazione violenta, tanto a livello intramurario quanto nell'esecuzione penale esterna, anche attraverso misure alternative. L'esperienza personale del detenuto può avere un forte impatto sull'eventuale periodo successivo in area penale esterna e durante la sua reintegrazione nella società. Il non isolamento del detenuto, l'inclusione nel contesto sociale, il mantenimento dei contatti con il mondo esterno, e il corretto insegnamento della pratica religiosa – da qui, ad esempio, la centralità dell'accordo sottoscritto tra l'Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia (UCOII) e il DAP – risultano essere fattori chiave non solo della prevenzione della radicalizzazione, ma anche del processo di prisonizzazione in grado trasformare la detenzione in un'esperienza diseducativa e desocializzante, quindi in determinati casi favorire l'ulteriore radicalizzazione del soggetto, rendendo inefficace il percorso di de-radicalizzazione, rieducazione e riabilitazione.

Per quanto concerne il processo di de-radicalizzazione in tale contesto, occorre sottolineare il ruolo del *mentoring* applicato alla gestione della routine quotidiana, in particolare riguardo le situazioni problematiche ed i conflitti, proponendo l'individuazione/adozione di risposte alternative. Ciò in un quadro in cui risulta necessario incoraggiare il soggetto ad assumere le proprie responsabilità in ordine alla propria condizione e agli impegni assunti/da assumere. Il mentor deve: sostenere lo sviluppo di identità e auto-rappresentazioni positive, mitigare il pensiero dicotomico e l'identificazione del soggetto con il gruppo estremistico violento, consentire al soggetto di esprimersi attraverso lo svi-

---

<sup>1</sup> <http://www.rasmorad.org/>

luppo di comportamenti tolleranti, sviluppare reti di sostegno individuali e favorire la scelta in direzione di formalizzazione e professionalizzazione. Per tale ragione, si segnala la necessità di predisporre un'attività di supporto per il mentor concluso il suo operato.

Per quanto concerne la pena detentiva, in diversi Paesi membri questa si è dimostrata inefficace e controproducente ai fini di un'effettiva de-radicalizzazione pertanto si sono implementate le misure di sicurezza o le misure alternative di detenzione per la reintegrazione sociale degli individui radicalizzati, unitamente al tentativo di strutturare un intervento multi-agenzia in area penale esterna.

Infine, per quanto riguarda i detenuti minorenni, l'approvazione della legge sul nuovo Ordinamento Penitenziario per i minori<sup>2</sup>, prendendo atto delle Regole di Pechino, della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, disciplina per la prima volta in Italia l'esecuzione delle pene nei confronti dei soggetti condannati per reati commessi quando erano minorenni. Vengono introdotte delle novità significative per quanto riguarda le misure alternative alla detenzione, tenendo conto della loro personalità in formazione. Si fa, infatti, riferimento alle misure penali di comunità per «favorire l'evoluzione positiva della personalità», si evidenzia il coinvolgimento diretto della comunità, la centralità della dimensione sociale di recupero e reinserimento. Sono, inoltre, consentiti i percorsi di giustizia riparativa e di mediazione con le vittime del reato, nonché un rafforzamento della tutela dell'affettività, anche attraverso l'istituto delle visite prolungate. Tutto ciò non può che costituire un ottimo terreno su cui costruire programmi sempre più aperti e inclusivi nell'ottica di allontanamento definitivo dall'estremismo violento.

3. *Comunicazione.*- Sul piano Strategico, occorre prima di tutto contrastare la diffusione delle ideologie estremistico-violente in particolare attraverso la disseminazione della propaganda – anche volta a minare la reputazione istituzionale e il *trust* con la cittadinanza – garantire la protezione dei cittadini – tanto nella loro dimensione individuale-famigliare, quanto come espressione di eventuali minoranze –, nonché assicurare il sostegno sia a livello nazionale che locale agli attori impegnati in contesti vulnerabili in termini di radicalizzazione. In tale quadro si intende evidenziare il ruolo fondamentale dell'ecosistema (cyber-)sociale come vero e proprio ambiente socio-culturale di potenziale radicalizzazione e auto-radicalizzazione violenta, favorita in particolare dall'accesso in-

---

<sup>2</sup> d.lgs. n. 121 del 2 ottobre 2018, “Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni”.

controllato, dalla disintermediazione e dalla convergenza digitale, nonché dall'incessante propaganda globalizzata attraverso narrazioni multimediali sempre più seducenti soprattutto per i più giovani.

Per quanto attiene il processo di de-radicalizzazione, riabilitazione e reinserimento sociale, la comunicazione ricopre un ruolo centrale nell'elaborazione dei relativi programmi, in quanto si tratta di elaborare delle efficaci contro-narrazioni *off/online*, da intendersi come «narrazioni intenzionali e dirette a destrutturare, screditare e demistificare il messaggio estremistico-violento, sia tramite l'ideologia, la logica, i fatti che l'umorismo, nonché narrazioni e approcci alternativi» (Ferguson, 2016), – unitamente ad un più generale *storytelling* –, efficaci a dissuadere il soggetto dall'aderire alle seducenti narrazioni terroristiche e/o alla suggestione di entrare a far parte del gruppo dei puri, dei valorosi. Da qui la necessità di lavorare attraverso prospettive che vedano protagoniste la comunità, la religione – nel caso della matrice confessionale o pseudo-confessionale dell'estremismo violento – e la famiglia. Per tale ragione, si segnala l'efficacia della *Emotionally Based Strategic Communications* (EBSC) che grazie al suo carattere interdisciplinare e la sua applicabilità *off/online*, risulta particolarmente funzionale a raggiungere “i cuori e le menti” degli appartenenti al gruppo estremistico-violento o di coloro i quali ne sono attratti, al fine di influenzarne e favorirne il mutamento delle percezioni, cognizioni e la tendenza ad agire (Cosic et aliter, 2018).

*Conclusioni.*- In un'ottica comparativa, tanto a livello europeo quanto globale, si riscontrano sostanziali criticità dovute alla vasta disomogeneità dei contesti socio-culturali e politici di riferimento. Ciò consente di sottolineare il fatto che gli interventi sul piano della de-radicalizzazione violenta, riabilitazione e reinserimento sociale debbano da un lato essere perfettamente disegnati intorno al contesto di riferimento e, dall'altro, avere caratteristiche transculturali, tenendo sempre presente i limiti di applicabilità che possono derivare dall'adozione di modelli e programmi maturati in altri contesti rispetto a quello italiano.

Anche sul piano statistico più o meno tutte le iniziative riportano un certo tasso di recidiva, come ad esempio il celebre programma tedesco Exit Deutschland<sup>3</sup> che, attestando, dal 2000 al 2018, il completamento del programma per circa cinquecento soggetti con un tasso di recidiva di circa il 3%, sembra fornire un'informazione chiara sull'efficacia del progetto stesso. Tuttavia, tale dato, seppur importante, non consente di analizzare il programma in termini di criticità e aspetti particolarmente efficaci, in un quadro in cui la criticità nella valutazione dipende anche

---

<sup>3</sup> <http://www.exit-deutschland.de/english/>

dal fatto che la reiterazione ex-post del comportamento criminale in questione può essere innescata, se non favorita, da problematiche di natura familiare, stress sociale e/o da concrete minacce che il soggetto si trova a dover affrontare. La “ricaduta” nelle reti dell’estremismo violento e/o l’interesse in nuovi progetti di questo tipo, sono elementi cruciali da rilevare, ma, allo stato attuale, si riscontra l’impossibilità pressoché totale di poter operare in tal senso per assenza di informazioni adeguate. Per quanto riguarda i programmi di de-radicalizzazione, si riscontra, inoltre, una scarsità di dati sia sul piano dell’implementazione che dei risultati, soprattutto perché i risultati sono considerati sensibili in particolare per la sicurezza nazionale e per la *privacy* dei partecipanti.

Inoltre, risulta necessario, sia sul piano della costruzione del programma che su quello della sua valutazione, prima di tutto esplicitare con chiarezza le singole problematiche che si intendono affrontare nel corso dell’intervento, nonché concretamente l’obiettivo atteso nel suo complesso. Ciò considerando, la molteplicità dei percorsi di radicalizzazione violenta è tra l’altro il riflesso di un numero elevato di fattori soggettivi, socio-culturali e politici che possono rendere difficile individuare e/o restringere, soprattutto a livello individuale, le direttrici d’intervento.

Tuttavia nell’elaborazione di un efficace programma di de-radicalizzazione, occorre sottolineare che i dati relativi ai programmi devono essere disponibili pubblicamente al fine di consentire, nel rispetto dell’anonimato dei partecipanti, l’applicazione di procedure di audit che favoriscano la conoscenza della corrispondenza dei risultati attesi, al contempo consentendo di individuare eventuali criticità utili alla revisione e/o implementazione degli stessi. In merito al coinvolgimento degli attori, l’obiettivo da seguire è quello dell’integrazione bilanciata tra l’approccio top-down che vede protagoniste le istituzioni, e quello bottom-up con il coinvolgimento di professionisti, accademici e consulenti negli ambiti ritenuti di interesse ai fini dell’obiettivo ultimo di riabilitazione sociale. Inoltre, si rappresenta la necessità di mettere a disposizione della comunità scientifica i dati raccolti, debitamente anonimizzati, nel corso dei processi di de-radicalizzazione al fine di poter sviluppare frameworks teoretico-interpretativi sempre più raffinati e, di conseguenza, processi, percorsi e azioni più efficaci. Anche in tal senso la formalizzazione del programma, degli obiettivi attesi, del ruolo e delle responsabilità degli *stakeholders*, nonché dell’implementazione e valutazione sia degli impatti, dei profili giuridici e di finanziamento (Global Counterterrorism Forum, 2012; RAN, 2019), che nei contenuti risultano elementi fondamentali. Infatti, secondo la RAN «[I programmi], sia nuovi che esistenti, dovrebbero essere soggetti a riscontro critico,

indipendente e in tempo reale, così che i relativi obiettivi, le ipotesi sottostanti su come raggiungerli, l'implementazione organizzativa e il grado di successo, possano essere valutati. Questo è fondamentale per progettare e implementare iniziative più efficaci e quindi per ridurre al minimo la [probabilità] di recidiva nel terrorista» (RAN, 2019). Ciò può ottenersi attraverso lo sviluppo di approcci *evidence-based* utili a misurare: il tasso di recidiva, gli atteggiamenti nei confronti delle ideologie estremistiche e legittimazione del ricorso alla violenza politica e gli eventuali fattori, interni ed esterni, di mutamento di lungo periodo nella condotta del soggetto.

Alla luce di quanto rappresentato in precedenza, sul piano della progettazione occorre individualizzare il programma, in quanto non solo l'esperienza violenta, ma anche il reinserimento sociale avviene attraverso processi fortemente caratterizzati dalla risposta del singolo individuo. Pertanto occorre acquisire informazioni dettagliate sul *target*, sia esso individuale o di gruppo, e promuovere un approccio multi-prospettico attraverso il coinvolgimento diretto e l'integrazione nello *staff*, oppure attraverso consulenze ad hoc, di esperti provenienti da diversi ambiti disciplinari convergenti sul fenomeno, in grado da garantire una maggiore efficacia sia nella "lettura" preliminare del soggetto che nel corso dell'intero processo. Risulta, quindi, indispensabile che tutto lo staff abbia un'adeguata formazione relativamente alla gestione dello stress che tale attività può determinare, al fine di allontanare ogni rischio di distorsione analitica che può ripercuotersi sull'efficacia del programma stesso. Appare evidente, quindi, la necessità di favorire la comparazione tra i diversi modelli e programmi di de-radicalizzazione, che non devono risultare come il mero adattamento di pre-esistenti iniziative attuate nei confronti di *gang* e/o di detenuti tossicodipendenti, quindi ridotti a «un miglioramento generale della gestione e dell'ambiente carcerario» (El Said, 2015), ma sempre più individualmente strutturati ed osservabili in termini di efficacia di lungo termine.

Per quanto concerne l'impegno del *target*, questi deve essere coinvolto in attività diverse e individualizzate che concorrano a favorire la de-radicalizzazione e il reinserimento sociale. Per far ciò, risulta indispensabile, ancora una volta, conoscere l'assetto ideologico e religioso del soggetto, il suo stato di salute mentale – promuovendo l'adozione di approcci transculturali, etnopsichiatrici e clinici attraverso la lingua madre dell'individuo – e aiutarlo a sviluppare capacità cognitive e sociali, costruire reti sociali positive, anche sostenendo la famiglia del soggetto, nonché coinvolgendoli insieme nel processo di reinserimento sociale. Inoltre si dovrà istruire e formare professionalmente il soggetto, assistendolo quindi nella ricerca di un impiego, di un alloggio sicuro e di

quanto necessario al suo reinserimento, anche facilitando il raccordo tra i partecipanti al programma e i servizi sociali competenti. Infine, il reinserimento sociale deve avvenire avendo preventivamente informato gli operatori esterni al programma e le autorità locali, affinché possano garantire la sicurezza e protezione della persona. Contestualmente, è opportuno informare – con le dovute cautele per l'identità della stessa – la popolazione, dell'aiuto che la comunità sta offrendo, seppure questo possa creare resistenze e criticità, con l'obiettivo di responsabilizzarne sul medio-lungo termine il ruolo di "tutrice" in quanto collante socio-culturale.

Una particolare attenzione deve essere riservata alla riservatezza, attraverso la promozione della costruzione di un rapporto fiduciario tra *target* e *staff*, fondamentale anche in termini di accettazione, da parte del primo, dell'aiuto che si riceve nel difficile percorso intrapreso. Per tale ragione risulta particolarmente efficace il coinvolgimento diretto nel programma di ex-estremisti che conoscendo il codice di condotta, il rigido sistema di norme – più o meno formalizzate – vigente all'interno del gruppo radicalizzato, la comunicazione verbale e non-verbale, nonché le dinamiche relazionali sottese, contribuiscono ad un efficace *assessment* del livello di radicalizzazione del *target*, elemento imprescindibile per la riuscita del programma. Inoltre gli ex-estremisti forniscono un modello di ruolo, un esempio concreto del fatto che sia possibile raggiungere un modello di vita diverso. Per via della condivisione esperienziale essi sono in grado di connettersi a livello personale anche con i soggetti più isolati. Tuttavia si riscontrano criticità nell'accettazione di tale figura, derivate anche dalle limitazioni conseguenti al suo precedente status di criminale.

L'efficacia a livello europeo del modello RAN, come luogo di studio, scambio, analisi ed elaborazione strategica sulla radicalizzazione violenta, nonché l'esperienza consolidata di Stati cardine dell'Unione, impone a livello nazionale l'elaborazione di un piano strategico che si fondi su di un'architettura di sistema integrata, in grado di interconnettere i diversi attori – pubblici e privati – operanti a ogni livello, ad un centro nazionale sulla radicalizzazione – di natura fortemente multidisciplinare – la cui missione sia quella di osservare e analizzare costantemente la complessità e profondità del fenomeno dell'estremismo violento, al fine di: elaborare e promuovere misure, azioni/programmi di prevenzione della radicalizzazione/auto-radicalizzazione violenta e della diffusione – in particolare attraverso l'ecosistema (cyber-)sociale –, dell'estremismo violento nelle sue distinte matrici; elaborare e promuovere progetti e programmi di deradicalizzazione, disengagement, disempowerment, ripluralizzazione, riabilitazione e reinserimento, anche attraverso l'ecosistema (cyber-)sociale; elaborare e promuovere iniziative di scambio e

collaborazione pubblico-privata sul fronte della ricerca, sviluppo e innovazione tecnosociale per la prevenzione e anticipazione tanto dell'evoluzione delle forme già esistenti di estremismo violento, quanto dell'emersione – in particolare attraverso l'ecosistema (cyber-)sociale – di nuove determinazioni dello stesso anche attraverso l'ibridazione con fenomeni digitalmente convergenti come nel caso della disinformazione o dell'uso malevole dell'Intelligenza Artificiale (MUAI).

Tale struttura si pone al centro di un sistema di intervento e coordinamento in tema di de-radicalizzazione che può sinteticamente essere descritto nella tridimensionalità del rapporto Soggetto/Relazione – Partners/Cultura – Programma/Conoscenza, di cui di seguito si indicano le *best practices* da attuare, sulla base delle esperienze italiane e internazionali osservate.

*Soggetto/Relazione.* I programmi di de-radicalizzazione – salvo specifico provvedimento motivato dell'Autorità Giudiziaria che ne dispone l'obbligo<sup>4</sup> – è opportuno che siano rivolti a soggetti che ne facciano richiesta volontariamente o che mostrino interesse, dimostrando così la loro motivazione al cambiamento. Pertanto è opportuno favorire il più possibile l'inserimento nel programma che deve essere fortemente contestualizzato all'ambito non solo fenomenico, ma anche territoriale di applicazione ossia delle specificità socio-culturali del tessuto sociale di reinserimento del soggetto, nonché del ruolo ricoperto e il tempo trascorso dal soggetto all'interno o meno del gruppo.

Appare interessante segnalare che la “volontarietà” nel partecipare non si riscontra nel sistema francese in cui la partecipazione costituisce un obbligo giudiziario che deve condurre al reinserimento sociale anche attraverso l'introduzione dei valori di cittadinanza.

Risulta rilevante porre l'attenzione non solo sull'ideologia attraverso cui il soggetto si è radicalizzato, ma anche sulle motivazioni sociali ed emotive “favorevoli” – al fine di accompagnare il soggetto al riconoscimento dell'importanza di ricostruire le proprie reti sociali al di fuori dell'esperienza violenta –, fornendo così ascolto, senza giudicare, formulare pregiudizi e/o stigmatizzare. In tal modo, si ottiene una maggiore fiducia e apertura. Unitamente a ciò occorre integrare le strategie di allontanamento dall'esperienza estremistico-violenta, tenendo conto al contempo della necessità di dover intervenire, qualora

---

<sup>4</sup> In tal senso si veda il caso di specie: Tribunale di Bari, decreto n.71/17, in cui l'A.G. competente ha disposto l'applicazione della misura di prevenzione della sorveglianza speciale di P.S. con l'obbligo, per il soggetto gravato da misura, che radicalizzandosi si era auto-addestrato online, di partecipare ad uno specifico percorso di recupero finalizzato alla de-radicalizzazione.

emergesse, anche sul radicamento del comportamento criminale non connesso all'ideologia o pseudo-ideologia di riferimento.

Risulta opportuno, tra l'altro, elaborare programmi di de-radicalizzazione per specifiche categorie attoriali, tra cui adolescenti, pre-adolescenti, giovani, donne. E ancora risulta necessario in termini di reinserimento sociale, supportare il soggetto nella ricostruzione di legami familiari e socio-relazionali, così come nell'incoraggiare l'individuo al ritorno nel medesimo ambiente di lavoro che ha abbandonato nel fare ingresso nell'estremismo violento. Un altro obiettivo da promuovere è quello di rafforzare la figura del mentor e progettare specifici training per tale ruolo, che si occupino di tecniche di conversazione, *counseling*, *coaching* e gestione dei conflitti, nonché di come coinvolgere attivamente la famiglia e le reti sociali. Queste sono tecniche molto diverse fra di loro che hanno un seguito specifico a seconda dei contesti di applicazione, ad esempio il *counseling* è posto, insieme all'assistenza sociale, alla base dei programmi di riabilitazione all'interno della strategia saudita denominata *Prevention, Rehabilitation and Aftercare* (PARC) dove esso è direttamente connesso alla religione, al fine di consentire attraverso l'obbedienza, *al-wala wa al-bara*, l'acquisizione dei concetti coranici male interpretati (Nasir, 2010).

Infine poiché nel contesto italiano la risocializzazione e la riconnessione con il tessuto sociale giocano un ruolo fondamentale sia nell'uscita concreta dall'esperienza estremistico-violenta che nell'affrontare eventi importanti nella vita, si riscontra l'esigenza di stabilire linee di comunicazione privilegiate con i familiari, in modo che essi possano comunicare tempestivamente alle forze dell'ordine la presenza di eventuali segnali di nuova radicalizzazione e/o isolamento sociale.

In tale ottica rientra anche il favorire la creazione di relazioni personali sane e costruttive tra soggetti *target* e *practitioners* in un contesto in cui deve essere per entrambi chiaro che il percorso dalla de-radicalizzazione al reinserimento sociale è lungo, e può presentare momenti di *empasse*, ma che comunque la stabilizzazione del processo di de-radicalizzazione è data imprescindibilmente dalle fasi di reintegrazione, stabilizzazione e riabilitazione.

*Partners/Cultura.* Sul piano organizzativo-collaborativo, risulta necessario creare stretti rapporti di fiducia tra i diversi partners pubblico/privati che sostengono il progetto e gli stakeholder. Al contempo, a livello nazionale risulta importante promuovere iniziative fondanti su di un approccio integrato e multi-agenzia, incentivando altresì la condivisione e lo scambio informativo tra progetti, per favorire la cultura della de-radicalizzazione, integrazione e del vivere comunitario. Lo sviluppo della collaborazione tra governo centrale e amministrazioni locali è la

prerogativa indispensabile per formare una coalizione costituita da attori a livello locale che contribuiscano ad individuare i soggetti da coinvolgere nella progettazione del programma.

*Programma/Conoscenza.* Risulta centrale elaborare programmi di formazione che, attraverso un approccio sistemico, forniscano le nozioni necessarie e professionalizzanti nell'ambito della de-radicalizzazione. Prevedere la realizzazione, a livello territoriale, di servizi di ascolto e assistenza sulla radicalizzazione. Inoltre, è auspicabile la strutturazione di programmi di lungo-termina a livello locale mirati al *tolerance building*.

Strutturare uno spazio digimediale attraverso cui informare e disseminare materiale informativo multilingua (documenti, ricerche scientifiche, manuali, contenuti mediali, informazioni relative a specifici iniziative, nonché eventi e dibattiti di carattere pubblico) destinato ad una *target audience* sia locale che nazionale, incoraggiare la partecipazione per lo sviluppo di risorse nell'ecosistema (cyber-)sociale, attraverso il coinvolgimento in particolare del mondo accademico e della ricerca in eventi ad hoc come *hackathon* per i quali è indispensabile una robusta base dati.

Nell'ottica di un costante aggiornamento e di un approccio dinamico al fenomeno, è utile provvedere ad una ricognizione periodica a livello locale, nazionale ed internazionale in merito ai programmi attuati ed agli impianti teoretici, metodologici e tecnici di riferimento i cui esiti vengano condensati su una pubblicazione periodica *open online* che possa contribuire all'individuazione rispettivamente di eventuali *best practices* e *lesson learned*.

La centralità dell'ecosistema (cyber-)sociale nel fenomeno della radicalizzazione e auto-radicalizzazione soprattutto dei più giovani, pone in evidenza la necessità di predisporre per tempo all'elaborazione di interventi "ibridi", ossia volti ad operare contemporaneamente sul fronte di due o più fenomeni che si sovrappongono, come la radicalizzazione e le tecnodipendenze, attraverso il *gaming*, ma non solo, oppure convergenti, come nel caso della radicalizzazione informazionale (Antinori, 2020).

In conclusione, al fine di poter elaborare proposte funzionali alle istituzioni italiane, in un quadro di continuo mutamento della minaccia, soprattutto nell'ecosistema (cyber-)sociale, dato contestualmente dalla proiezione in ambito digitale degli estremismi "tradizionali", dalla gemmazione di attori del tutto nuovi in termini di matrici pseudo-ideologiche o pseudo-confessionali, dall'ibridazione tra vecchi e nuovi attori (Antinori, 2018), risulta necessario mantenere costantemente l'attenzione sull'evoluzione di fenomeni ritenuti immutati rispetto al passato, ma che presentano al contrario caratteristiche preoccupanti sul piano della riproducibilità e capacità di diffusione. È questo il caso del cosiddetto *Racially*

*and Ethnically Motivated Terrorism* (REMT) che incarna in sé l'evoluzione dell'estremismo violento neo-fascista e neo-nazista nella sua forma più orizzontale, liquida, (cyber-)sociale, in cui attori tra loro molto diversificati – sia in termini strutturali-organizzativi che identitari –, convergono sulla condivisione di prospettive interpretative di natura razzista, xenofoba, islamofoba, antisemita e dell'odio nei confronti delle minoranze, sostanziandosi nell'azione violenta eterodiretta. L'elevata criticità risiede qui nella difficoltà di avere una stima precisa e in tempo reale dell'espansione del fenomeno, dovuta alle specificità di classificazione della stessa nei diversi contesti nazionali, in primis a causa del mancato riconoscimento e condivisione su quali attori inserire di fatto nel concetto REMT. Inoltre, il fatto che i confini stessi del fenomeno REMT possono essere tracciati nella complessità di quel magma, spesso imprevedibile, che ribolle – tra *hate crime* e terrorismo, tra attori solitari e gruppi organizzati – dando vita a nuovi meta-linguaggi di cui *emoji* e *memi* sono protagonisti, celando dietro l'apparente superficiale ironia del messaggio, un odio profondo in grado di travolgere soggetti vulnerabili sempre più giovani, esacerbando il conflitto e potenziando la portata della minaccia in uno scenario di crescente incertezza, insicurezza, ineguaglianza, già compromesso dall'innalzamento e radicamento delle tensioni, causato dal persistere della crisi sistemica innescata dalla pandemia. Negli ultimi anni, gli interpreti del REMT hanno già avuto modo di esplicitare la loro forza distruttiva in più continenti. Da qui la necessità cogente di esplorare con grande attenzione, con metodologie e tecniche di analisi nuove, la profondità delle infosfere REMT dove il fenomeno assume sempre più una forma culturale criminale le cui narrazioni genera crescente interesse soprattutto tra i più giovani. Risulta, quindi, impellente intervenire per mitigare, contrastare, prevenire e anticipare tale minaccia alla sicurezza ed elaborare al contempo nuovi ed efficaci modelli di de-radicalizzazione all'epoca della post-verità.

#### ABSTRACT

*De-Radicalisation, Rehabilitation and Reintegration Processes.  
Proposals for the Italian Institutions Based on  
Lessons Learned from the International Context*

Radicalisation leading to violent extremism and terrorism represents one of the most significant threats both to public and national security. De-radicalisation, rehabilitation and social re-integration become necessary instruments to strengthen the efforts to combat and prevent this phenomenon

with special reference to specific issues such as foreign terrorist fighters, radicalised children/young people, women and inmates. In such a scenario, best practices and lessons learned from other countries must be considered as the basis for developing tailored proposals and concrete actions to improve the Italian national strategy in the light of new challenges posed by the spread of racially and ethnically motivated terrorism (REMT), the evolution of radicalisation/self-radicalisation in (cyber-)social ecosystem and the malicious use of Artificial Intelligence (MUAI).

#### BIBLIOGRAFIA

Antinori, A. (2015). *La 'mediamorfofi' del terrorismo jihadista tra iconoclastia e stato sociale*, in *Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato* (www.federalismi.it).

Antinori, A. (2017). *The 'jihadi wolf' threat. The evolution of terror narratives between the (cyber-) social ecosystem and self-radicalization "ego-system"*. in *EUROPOL* (www.europol.europa.eu).

Antinori, A. (2018). *Sicurezza nazionale in quanto sicurezza (cyber-)sociale. La complessità dell'ecosistema informativo digitale nell'era della post-verità tra evoluzione e mutamento post-ideologico delle minacce*, in *GNOSIS – Rivista italiana di Intelligence n.4/2018*, AISI – Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna.

Antinori, A. (2019). *Terrorism and Deepfake: From Hybrid-Warfare to Post-Truth Warfare in a Hybrid World*, in *ECLAIR 2019 - Proceedings of European Conference on the Impact of Artificial Intelligence and Robotics*, Oxford: Academic Conferences and Publishing International Ltd.

Antinori, A. (2020). *Terrorism in the early Onlife Age: From propaganda to 'propulsion'*, in D.Y.BAZARKINA, E.N.PASHENTSEV, G. SIMONS (eds.), *Terrorism and advanced technologies in psychological warfare: new risks, new opportunities to counter the terrorist threat*, New York City, NY, Nova Science Publishers.

Antinori, A. (2021). *Il jihad corre in rete. radicalizzazione jihadista e arruolamento online*, in A. MANCIULLI, A. PAGANI, E. CASINI, N. TIRINO (eds.), *Il futuro di matrice jihadista. Evoluzione della Minaccia, strumenti di contrasto e strategie di prevenzione*, Milano: Ledizioni Roma.

Bjorgo, T. (2011). *Dreams and disillusionment: Engagement in and disengagement from militant extremist groups*, in *Crime Law and Social Change* 55(4):277-285 May 2011.

Cosic, K., Srbljinovic, A., Popovic, S. (2018). *Emotionally Based Strategic Communications in the Process of Societal Deradicalization*, in *International Journal of Strategic Communication*, January 24, 2018.

El Said, H. (2015). *New Approaches to Countering Terrorism: Designing and Evaluating Counter-Radicalization and De-Radicalization Programs*, Palgrave Macmillan, London.

European Commission. (2016). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - COM(2016) 379 final - Supporting the prevention of radicalisation leading to violent extremism* (www.ec.europa.eu).

Ferguson, K. (2016). *Countering violent extremism through media and communication strategies: A review of the evidence. Report commissioned by the Partnership for Conflict, Crime & Security Research (PaCCS)*, Norwich, UK, University of East Anglia. Retrieved from [www.paccsresearch.org.uk](http://www.paccsresearch.org.uk).

Global Counterterrorism Forum. (2012) *Ministerial-Level Plenary Meeting 7 June 2012 Istanbul, Turkey Co-Chairs' Meeting Summary*.

Govier, T. & Boutland, D. (2020). *Dilemmas regarding returning ISIS fighters*, in *Ethics & Global Politics, Volume 13, 2020 - Issue 2*, 93 – 107.

Nasir, M. Salim, (2010). *Saudi Arabia's Approach to Terrorist Rehabilitation. Workshop on terrorist rehabilitation implementation (WTRI) report of a workshop organized by the International Centre for Political Violence and Terrorism Research (Singapore)*. S. Rajaratnam School of International Studies Nanyang Technological University, Singapore.

Rabasa, A., Pettyjohn, S.L., Ghez, J.J. & Boucek, C. (2010). *Deradicalizing Islamist Extremists*, in RAND Radicalisation Awareness Network, (2019). *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism - RAN Collection of Approaches and Practices* ([www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)).

Schmid, A.P. (2012). *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*, in ICCT, 12.

Taneja, K. (2020). *Deradicalisation as Counterterrorism Strategy: The Experience of Indian States*, in ORF Occasional Paper, August 2020, 262. Observer Research Foundation, New Delhi.

United Nations (2008). *First Report of the Working Group on Radicalisation and Extremism that Lead to Terrorism: Inventory of State Programmes* ([www.un.org](http://www.un.org)).

United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural right. (2016), *Report on best practices and lessons learned on how protecting and promoting human rights contribute to preventing and countering violent extremism* ([www.right-docs.org](http://www.right-docs.org)).

United Nations Office of Counter-Terrorism (2018), *Developing National and Regional Action Plans to Prevent Violent Extremism* ([www.right-docs.org](http://www.right-docs.org)).

YouthPower, 2018. *'We Were Changing the World': Radicalization and Empowerment among Young People Associated with Armed Opposition Groups in Northeast Nigeria* ([www.youthpower.org](http://www.youthpower.org)).

## L'INTEGRAZIONE DI CONTROTERRORISMO E PREVENZIONE DELL'ESTREMISMO

ALESSANDRO POLITI

L'assalto al Campidoglio statunitense (9/17/2021) da parte di esaltati fanatici del presidente uscente non ha soltanto una valenza operativa (come è potuto accadere?), sociale (chi sono i rivoltosi?), politica (chi li ha incitati? A cosa credono? Come si protegge una democrazia? Chi decide che un discorso è sedizioso e chi lo interdice? Cosa deve fare la politica per riprendere un segmento elettorale, la cui minoranza è violenta?), ma anche altamente simbolica perché il bersaglio secondario del volo UA93, dirottato l'11 settembre 2021 da un gruppo qaedista, era proprio il Congresso e quello primario la Casa Bianca. Un decennio dopo, l'attacco finale ai simboli del potere statunitense non è avvenuto da parte di un antagonista esterno, ma da parte di un attore istituzionale interno.

L'impatto psicopolitico è stato molto forte, specialmente in ambienti dedicati allo studio del terrorismo, e merita riportare le reazioni a caldo di uno specialista<sup>1</sup>:

«Sintesi su assalto a Congresso.

- Risposta della Legge deve essere dura quanto selettiva. Paga chi ha commesso reati.

- Guai a criminalizzare interi settori di società.

- Ci sono milioni che hanno votato Trump, c'è un pensiero che va oltre Trump.

- Il popolo che si ispira a Trump racchiude molte anime e qui c'è un problema: perché tra queste ve ne è una eversiva/violenta. Minoritaria fin che si vuole, però pericolosa.

- L'errore grave del trumpismo è di non aver isolato - per ragioni elettorali e perché non gli importa tanto - la componente radicale. È un gioco rischioso. La ultra-destra americana si è macchiata di stragi.

- Guai, però, a censurare, a spingere contro il muro. Non servono persone in clandestinità, meglio conoscere e sapere ciò che pensano.

---

<sup>1</sup> G. OLIMPIO, post su *Facebook* del 9/1/2021, ore 10,41.

- Al tempo stesso non si possono concedere attenuanti a chi viola istituzioni e luoghi. Non si può minimizzare, cavillare se aveva la fionda o il fucile. Conta la sostanza del gesto.

- Gli eventuali abusi della polizia non possono giustificare le reazioni violente di dimostranti, non importa se di destra o di sinistra.

- Questo vale per gli estremisti di qualsiasi colore, a me dell'appartenenza importa un bel nulla. L'importante è capire da dove potrà venire la prossima minaccia. In Usa hanno studiato per anni, con risorse imponenti, come fermare il qaedismo, la stessa cosa va fatta con altri "ismi". Che sono sempre più diversi, frastagliati e a volte poco decifrabili».

Se uno sostituisse alla parola Trump e trumpismo le parole Qutb (un intellettuale ispiratore del takfirismo – termine corretto per jihadismo) ed islamismo, comprenderebbe molti degli errori della GWOT (Global War On Terror) tra cui:

- l'amalgama indiscriminato tra estremismo religioso e religioni;
- la criminalizzazione implicita ed esplicita d'interi settori sociali;
- la reintroduzione de facto dei crimini d'opinione;
- la spinta verso la clandestinità di settori dissidenti estremisti ma non violenti;
- l'indifferenza verso le istanze legittime di milioni di persone arabe e/o mussulmane, oscurate dalla propaganda dai gruppi terroristici;
- l'impiego di tattiche spesso indiscriminate nelle operazioni di controterrorismo e repressione;
- la sistematica violazione diretta e per interposta nazione dei diritti umani e legali.

Peraltro, se fortunatamente la cerimonia d'insediamento del presidente Biden è passata senza incidenti, grazie a misure molto simili a quelle del G8 di Genova nel 2001, le prime previsioni a caldo da parte degli specialisti sono assai poco incoraggianti. Peter Neumann, professore al King's College e conferenziere di punta in eventi della NDCF, ha anticipato che parti del movimento cospirativo QAnon potrebbero essere più pericolosi del jihadismo esistente perché possono contare su più persone ed armi, un maggiore potenziale di polarizzazione politica e su infiltrati nelle forze di polizia e forze armate.

Già in precedenza, su questa rivista, avevamo sottolineato con nettezza e senza allarmismi inutili la pericolosità del fenomeno emergente: «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»<sup>2</sup>.

Questa situazione di maggior visibilità di nuovi tipi di terrorismo ed insurrezione armata, non più classificabili come esterni, ma chiaramente attribuibili all'album di famiglia di gruppi nazionali, pone con maggior forza il tema di un corretto ed efficace impiego degli strumenti del controterrorismo e della prevenzione dell'estremismo.

Prima di discutere su come questi due strumenti vadano impiegati ed integrati, è utile ricordare una definizione di terrorismo, standard nell'insegnamento dell'Autore in SIOI dal 2016: «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 principali conseguenze della realtà riassunta nella definizione sono:

I. Il terrorismo si usa quando non si è in grado, e spesso non si ha intenzione, di provocare un cambio radicale di regime;

II. Il terrorismo è una scorciatoia che salta l'organizzazione delle masse verso una rivoluzione per puntare direttamente al potere politico avversario;

III. Il suo scopo non è di terrorizzare, i civili anche perché le popolazioni hanno un grande resilienza di fronte ad attacchi continuati e pesanti;

IV. Se manca l'accordo politico o viene eluso, il terrorismo fallisce il suo scopo;

V. Il terrorismo riesce di rado nell'intento, spesso rafforza i regimi esistenti ed in ogni caso, pochissimi ex-terroristi sono diventati politici, statisti o premiati con un Nobel per la pace; quasi tutti, invece, sono in fuga, in carcere o morti;

VI. La vera differenza in questa dinamica viene dall'élite stessa, dalle sue reazioni e dalle sue politiche di fronte all'immagine di successo apparente del terrorista. Insomma deriva dalla soluzione politico-sociale al problema che uno specifico terrorismo pone, tra cui la trattativa è uno strumento valido, etico e spesso risolutivo.

Riguardo all'uso dei termini è bene distinguere tra antiterrorismo e controterrorismo perché il primo è la lotta al terrorismo con mezzi eminentemente civili e, in linea di principio legali, mentre il secondo nella pratica è la versione più militarizzata e talvolta platealmente meno

---

<sup>2</sup> A. POLITI, *Il terrorismo della porta accanto*, in questa *Rivista*, 2019, 531 ss.

attenta ai diritti dell'imputato e dell'umanità. Ovviamente la preferenza va all'antiterrorismo, generalmente meno invasivo, polarizzante e con minori danni collaterali, ma in questo articolo useremo il termine controterrorismo, riconoscendo che purtroppo è una tendenza molto diffusa, in modo disgraziatamente visibile in diverse democrazie.

Le definizioni per CT (Counterterrorism) e CVE (Countering Violent Extremism) saranno rispettivamente quelle NATO e della Commissione Europea<sup>3</sup>.

Allo stato attuale delle cose, l'impiego del controterrorismo e della prevenzione dell'estremismo violento è semplicemente scoordinato sin dai tempi della presidenza Obama, anche se la nuova amministrazione Biden potrebbe cambiare registro<sup>4</sup>. Il motivo è che, salvo eccezioni nel mondo, le attività CVE vengono considerate non solo ancillari rispetto al CT, ma sostanzialmente un esercizio di pubbliche relazioni per dare una nobile patina (in politichese, buonista) alle più concrete, potenti ed apparentemente risolutive operazioni poliziesche e militari. Le stesse azioni di CVE corrono spesso il rischio di deragliare in partenza perché i legami di fiducia all'interno di una comunità per prevenire dinamiche violente vengono spesso dirottati dall'intelligence di polizia verso un banale reclutamento di confidenti.

La dura realtà è che il solo CT non cambia velocemente il dato del fenomeno terrorista perché taglia il tumore, ma non ferma la dinamica degenerativa delle cellule, mentre il CVE cerca o di prevenire la formazione di cellule cancerose o di recuperarle, ma non può fornire un quadro politico generale per una soluzione complessiva. Quindi, continuando con la metafora, l'impiego congiunto e sinergico non solo è ovviamente più efficace di uno slegato, ma è comunque al servizio di una soluzione

---

<sup>3</sup> NATO defines counterterrorism as «All preventive, defensive and offensive measures taken to reduce the vulnerability of forces, individuals and property against terrorist threats and/or acts, to respond to terrorist acts. In the frame of the NATO Comprehensive Approach, this can be combined with or followed by measures enabling recovery after terrorist acts». According to the European Commission definition «P/CVE can therefore be considered a broad umbrella term categorising activity that seek to prevent or mitigate violent extremism through various non-coercive measures united by the objective of counteracting the factors of violent extremism. P/CVE is widely understood to include, for instance, community debates on sensitive topics, media messaging, inter-faith and intra-faith dialogues, training of state governance and security actors, and a variety of initiatives with individuals deemed to be 'at risk' of joining or being attracted to violent extremist groups, such as vocational training and mentorship programmes».

<sup>4</sup> Psaki said the White House is committed to developing policies and strategies aimed at domestic violent extremism that are «based on facts, on objective and rigorous analysis and our respect for constitutionally protected free speech and activities». Cfr. J. GARRISON, *Biden takes steps to confront domestic violent extremism following Capitol riot*, in USA Today, 14 hours ago <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2021/01/22/biden-orders-threat-assessment-domestic-violent-extremism/6676776002/> (23/01/2021, 12,44 CET).

politica generale che risponde alle rivendicazioni di cui il terrorismo è un vettore improprio, ma veritiero.

Esistono esempi di vittoria puramente di forza su gruppi terroristici, che però non tengono conto del danno profondo e complesso alla politica e società di un paese, specie se democratico, e che non risolvono comunque i problemi di fondo. Se, ad esempio, in un territorio occupato e colonizzato la popolazione ricorre a tattiche terroristiche, la tattica sarà sbagliata, ma la rivendicazione è innegabile.

Le raccomandazioni che seguono sono il frutto di una tavola rotonda speciale, organizzata dalla NATO Defense College Foundation, “Closed Round Table on integration of CT and CVE” (10 dicembre 2020), nell’ambito del convegno “Confronting Criminal/Terrorist Threats: The Reshaping of Non-State Actors”, un tema nel quale la Fondazione ha una solida expertise interdisciplinare e multinazionale.

Considerando come eccezioni alcune iniziative CVE di successo (ad Aarhus in Danimarca, Mechelen in Belgio, i programmi cittadini di Los Angeles o quelli EXIT e Germania, oppure quello pilota dello United Nations Development Programme in Kosovo), esiste una scarsa diffusione delle buone pratiche in aggiunta alla già citata mancanza di coordinamento. Quello che molti considerano un problema minore, si traduce invece nel fallimento di una pacificazione in profondità, prolungando le missioni all’estero con considerevole spesa pubblica e perdita di vite.

Se quindi l’integrazione va considerata necessaria, allora essa è possibile solo concependola fin dall’inizio delle operazioni. In linea di principio, la definizione NATO del CT include anche la prevenzione, anche se l’Alleanza non conduce attività di CVE. Poiché il CT è di particolare interesse nella Regione Sud, è essenziale una cooperazione stretta con ONU ed UE, oltre che con i partner del Dialogo Mediterraneo e della Istanbul Cooperation Initiative. Presso quest’ultimo tipo di partner esiste già una sensibilizzazione pratica con esperienze autonome, ma non è detto che le delimitazioni pratiche tra prevenzione ed intelligence general e criminale siano ancora del tutto a punto.

È prevedibile che, soprattutto in ambiti CT, l’integrazione con la prevenzione sia considerata sostanzialmente una perdita di tempo ed un intralcio, mentre, se si adotta un approccio tipico del settore energetico, l’utilità appare evidente. Nel livello upstream, i programmi di prevenzione sono concentrati nell’ostacolare anticipatamente un potenziale reclutamento terrorista. Nel settore midstream invece, le operazioni di contrasto al terrorismo entrano in scena, mentre i programmi CVE continuano ad opporsi alle narrative propagandistiche dei gruppi avversari ed intralciare il reclutamento con mezzi non violenti (non-kinetic). Downstream è la fase in cui il CVE lavora nel facilitare la dissociazione, riabi-

litazione e reintegrazione di terroristi che non sono in posizioni di vertice oppure che non sono irrimediabilmente induriti. È chiaro che il sistema dei delitti, delle pene e della redenzione deve avere la necessaria flessibilità per evitare i guasti di condanne indiscriminate o inutilmente lunghe, ma è anche evidente che, nel downstream, va incluso il risarcimento delle vittime innocenti dirette e indirette sia delle operazioni controterroriste che degli atti terroristici.

Sempre restando in questo approccio, la prima (upstream) e la terza fase (downstream) fanno parte chiaramente dell'ambito nazionale. La NATO può in ogni caso proiettare stabilità, utilizzando alcuni suoi punti forti: addestramento, istruzione, interoperabilità mentale, particolarmente nella costruzione e nel consolidamento di fattori di resilienza nelle istituzioni militari.

È chiaro che, nell'insieme di questo processo integrato, il mantenimento della fiducia tra i differenti attori, le autorità e la società civile locali è una questione essenziale. Solo con questo *continuum* di fiducia si può ottenere il massimo di sinergia ed efficacia. Ciò comporta che ogni attore è responsabile:

- sia delle persone che si sono affidate ad esso e che sono tutelate dal quello specifico ed unico vincolo di confidenza,
- sia nell'evitare di danneggiare la confidenza che altre parti della popolazione locale ripongono in un diverso attore che collabora alle operazioni.

In sintesi bisogna creare *e mantenere* un clima di reciproca fiducia e rispettare costantemente ogni confine e ambito operativo, evitando usurpazioni controproducenti. In pratica ciò richiede una forte capacità di sintesi e decisione politica per una buona armonizzazione dei diversi strumenti.

La fase *midstream* è tipicamente quella dove è già cominciata un'operazione NATO di sicurezza cooperativa o di gestione della crisi. Qui il coordinamento tra il comando NATO, le autorità locali ed altri organismi internazionali è più intenso. Oltre alle priorità operative militari, è importante mantenere rapporti di fiducia ed una convergenza di temi e narrazioni tra chi svolge compiti di CVE, information warfare, guerra psicologica e propaganda. Un altro aspetto da tener presente è il mantenimento di una giustizia ragionevolmente credibile e funzionante a livello locale: tante storie di ribellione nascono da un'ingiustizia patita o talvolta solo percepita, cui non è stato dato ascolto. Anche la salute pubblica a livello locale è uno strumento importante da curare.

Il livello locale è, nelle operazioni di pacificazione, decisivo per il successo di CT e CVE, ma è anche chiaro che le divisioni a livello nazionale hanno ripercussioni inevitabili verso il basso. Naturalmente l'insie-

me di una campagna di pacificazione spesso deve affrontare situazioni in cui molti territori sono contestati e dove il consenso locale può cambiare di segno per le violenze delle forze di guerriglia e terrorismo avversarie: l'obiettivo generale del coordinamento CVE-CT deve essere quello di usare le azioni polarizzanti del nemico (attentati, esecuzioni, stragi, rapimenti, ...) per isolarlo rispetto ad un potenziale consenso locale. Molte campagne di controguerriglia ed antiterrorismo hanno raggiunto il loro scopo esattamente non perdendo di vista questo obiettivo principale.

Infatti un'efficace integrazione CVE/CT permette una riduzione dell'ostilità popolare, la prevenzione di ulteriori reclutamenti, un relativo freno a crimini di guerra e lo sfruttamento dei punti deboli interni ai gruppi terroristi o di guerriglia.

In conclusione, una delle grandi vulnerabilità dei regimi, governi e stati nazionali è la loro ricorrente frammentazione burocratica e funzionale che permette ad organizzazioni molto più deboli e piccole di colpire, danneggiare, sfuggire e prosperare nei vuoti organizzativi e dunque di politica e potere sul territorio.

Il caso dell'invasione del Campidoglio è da manuale per l'irrelevanza di una grossa macchina come il Homeland Security Department in quanto è fallita l'integrazione (con tutte le attenzioni democratiche e legali del caso) fra diversi tipi d'intelligence (criminale, di sicurezza e militare), i prossimi quattro anni di presidenza Biden riveleranno se c'è volontà politica di sanare una frattura profonda che risale al 1985 e che ha rivelato una parte notevole del suo potenziale dirompente.

#### ABSTRACT

#### *Integrating Counterterrorism and Extremism Prevention*

The rise of new terroristic and subversive movements raises the issue of a better synergy between two instruments used in fighting against this type of risk. Historically Counter-Terrorism (CT) and Countering Violent Extremism (CVE) have been employed in a separate and un-coordinated way, with much more resources channelled in CT and results that cannot be described as decisive. The article argues that the prevention and repression activities are part of a continuum outlined as upstream, midstream and downstream in which CT and CVE can act in an integrated way.



## ESTREMISMO DI MATRICE JIHADISTA: PROSPETTIVE SUL RUOLO DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI NELLA PREVENZIONE

CHIARA SULMONI

1. *Countering Violent Extremism (CVE)/Preventing Violent Extremism (PVE). Le origini del concetto.*- Con gli attacchi dell'11 settembre 2001, la questione del terrorismo internazionale e delle misure con cui contrastarlo, si impone come principale argomento di dibattito politico all'interno della Comunità Internazionale. Il Consiglio europeo straordinario del 21 settembre 2001 vara un Piano d'azione<sup>1</sup> in cui «invita a costituire una coalizione globale quanto più ampia possibile contro il terrorismo, sotto l'egida delle Nazioni Unite», che sono il principale organismo di legittimazione in ambito di sicurezza e cooperazione internazionale. Nel documento si legge che «l'Unione europea intensificherà il suo impegno contro il terrorismo mediante un approccio coordinato e interdisciplinare che abbracci tutte le politiche dell'Unione». In particolare, il tema diventa prioritario nel quadro della politica estera e di sicurezza comune. Viene anche sottolineata la necessità di una maggiore partecipazione agli sforzi nel prevenire i conflitti in quanto «(...) la lotta contro il flagello del terrorismo si rivelerà tanto più efficace quanto più si baserà su un dialogo politico approfondito con i paesi e le regioni del mondo che sono la culla del terrorismo». Quest'ultimo, è ancora visto come un male importato.

A metà degli anni 2000, l'approccio militare muscolare che caratterizza la 'war on terror' a guida statunitense ha già mostrato tutti i suoi limiti e controindicazioni. Al-Qaeda ha allargato la propria sfera d'azione sul territorio in Medio Oriente ed è in grado di estendere la sua influenza in Occidente<sup>2</sup>; le missioni della coalizione internazionale in Afghanistan e in Iraq, con il loro carico di vittime civili, vengono percepite come un'aggressione nei confronti dell'Islam fornendo nuova linfa e motiva-

---

<sup>1</sup> Conclusioni e Piano di Azione del Consiglio Europeo Straordinario del 21 settembre 2001 <https://www.consilium.europa.eu/media/20969/concl-bxli1.pdf>

<sup>2</sup> A. KUNDNANI, B. HAYES, *The Globalisation of Countering Violent Extremism Policies, Undermining Human Rights, Instrumentalising Civil Society*, TNI, Amsterdam, 2018, 4.

zione ai militanti islamisti; in Europa emergono i primi segnali di una scena jihadista interna – che andrà a costituire il cosiddetto terrorismo ‘homegrown’ – la cui portata diventerà evidente con i devastanti attentati di Madrid nel 2004 e di Londra nel 2005. Raffaello Pantucci racconta come, dopo gli attacchi che hanno colpito la capitale inglese: «(...) the public discourse on terrorism shifted: the British government stopped talking about counter-terrorism in terms of traditional policing or military operations as it had done during the conflict in Northern Ireland, referring instead to winning hearts and minds. The word ‘radicalisation’ entered the public vocabulary, acting as a shorthand explanation for the multi-faceted reasons that drove young men to extreme acts of self-destruction in religio-political protest»<sup>3</sup>.

Su spinta americana, il termine ‘estremismo violento’ fa il suo ingresso nel linguaggio istituzionale segnalando un allargamento della prospettiva: accanto allo strumento militare, prende avvio una “battaglia delle idee” nei confronti dell’ ‘islamismo radicale’, su un territorio che dal mondo arabo si estende all’Europa<sup>4</sup>.

L’UE nel 2005 vara una strategia fondata su quattro pilastri – *Prevent / Protect / Pursue / Respond* – in cui la prevenzione rappresenta un elemento fondamentale inteso a «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»<sup>5</sup>.

È tuttavia con l’entrata in scena dello Stato Islamico e della persistente attrattiva che ha esercitato su migliaia di simpatizzanti e *foreign fighters* andati a riempire le fila del Califfato e/o implicati in una lunga stagione di attentati nel Vecchio Continente, che i concetti di PVE e CVE si sono imposti, dal 2015 in avanti, come componenti essenziali dell’architettura della lotta al terrorismo a livello internazionale.

2. *L’architettura globale della prevenzione.*- Essenzialmente, con CVE si intende l’insieme delle politiche e dei programmi messi in campo nell’intento di contrastare ed evitare il passaggio all’atto violento, riducendo in tal modo il rischio e la minaccia del terrorismo. Si tratta di mi-

<sup>3</sup> R. PANTUCCI, *We Love Death as You Love Life, Britain’s Suburban Terrorists*, London, 2015, 3.

<sup>4</sup> «(...) the ‘shock and awe’ that had failed in Iraq would be complemented by new programmes aimed at winning ‘hearts and minds’. In other words, the ‘battle of ideas’ would be engaged alongside the battle for territory; the fight against ‘radical Islam’ would be cultural as much as corporeal, preventative as much as reactive. Moreover, the new strategy against violent extremism regarded Europe as a front line as much as the Middle East», KUNDNANI, HAYES, cit. 4.

<sup>5</sup> *Strategia anti-terrorismo dell’Unione Europea*, Bruxelles, 2005 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/IT/pdf>.

sure che intervengono in un contesto dove l'estremismo ha già fatto il suo ingresso. De-radicalizzazione e contro-narrativa rientrano in questa categoria.

Nella PVE ricadono invece le iniziative avviate con l'obiettivo di anticipare i processi di radicalizzazione. Si tratta, in altre parole, di dotare individui e società, degli anticorpi e delle condizioni necessarie per resistere all'appello e al richiamo dell'estremismo.

In una sua guida del 2017 rivolta al personale, la Croce Rossa descrive in modo conciso ed efficace le varie dimensioni dell'azione di prevenzione e contrasto: «Preventing and Countering Violent Extremism (P/CVE) is a global State-led approach that is part of a broader counter-terrorism agenda. This “whole-of-society” approach aims, through a wide range of mostly non-coercive activities, to address the root causes that may ultimately result in “violent extremism” and acts of “terrorism”»<sup>6</sup>.

Poiché la minaccia del terrorismo è diffusa, transazionale e ‘home-grown’, agire sulle condizioni – interne ed esterne agli Stati – che possono favorirne l'affioramento e la persistenza è di interesse comune. Gli organismi internazionali (ad esempio le varie agenzie ONU) e regionali (come l'Unione europea), grazie alla loro presenza capillare sul territorio nelle aree di crisi ed all'ampia struttura di collaborazione a livello politico, securitario ed economico, sono nella posizione privilegiata di poter coordinare gli sforzi condivisi.

Una nota ricerca di Rosenblatt e Sterman dal titolo emblematico *All Jihad is Local* prende in esame le origini di 1800 combattenti dell'ISIS in Siria, provenienti da Nord Africa e Penisola Araba, ed è in grado di dimostrare la rilevanza del contesto, nel determinare l'adesione ai gruppi estremisti. I ricercatori hanno determinato che «while regional patterns exist, jihadist recruitment draws upon specific local dynamics that vary even within the two regions examined (...) Local contexts must be properly understood to formulate effective counterterrorism and counter-radicalization responses»<sup>7</sup>. Di conseguenza, sostengono, l'unico modo per mettere in atto interventi efficaci consiste nell'intervenire localmente. Il *Global Terrorism Index* sottolinea come il terrorismo nei Paesi economicamente meno sviluppati, sia associato a fratture religiose o etniche e alla corruzione; negli altri, tende piuttosto a fare leva su emarginazione ed esclusione sociale<sup>8</sup>. Il contesto ha una grande importanza quindi anche

---

<sup>6</sup> ICRC, *Guidance Note on P/CVE for National Societies*, Geneva, 2017 <https://www.icrc.org/en/document/guidance-note-national-societies-preventing-and-countering-violent-extremism-approach>

<sup>7</sup> N. ROSENBLATT, D. STERMAN, *All Jihad is Local, ISIS in North Africa and the Arabian Peninsula*, Washington D.C., 2018.

<sup>8</sup> *Global Terrorism Index 2020, Measuring the Impact of Terrorism*, IEP, Sydney, 3.

per l'Europa, che ha esportato a sua volta verso lo Stato Islamico, secondo le stime, fra i 5 e i 6000 foreign fighters. La criminologa Noémie Bouhana sottolinea come «most of the drivers that contribute to the emergence of extremism risk are found outside people; they're in the physical spaces, communities and social systems they live in. (...) When dealing with a complex social problem like extremism, we should maybe spend a little less time asking ourselves 'why do they do it?' and a little more time asking 'why here and now?'»<sup>9</sup>.

**La responsabilità principale della lotta al terrorismo spetta agli Stati membri e l'UE può apportare un valore aggiunto essenzialmente in quattro modi:**



**Figura 1.** Fonte: Strategia antiterrorismo dell'Unione Europea (2005)

3. *Il ruolo dell'Unione europea.*- Nella 'Strategia riveduta dell'UE volta a combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo' (2014) si spiega che «(...) Malgrado lo specifico carattere nazionale della minaccia posta dalla radicalizzazione e dal reclutamento, gli sforzi dell'UE possono tuttavia apportare valore agli sforzi profusi a livello nazionale e locale nonché fornire un quadro importante di cooperazione sulle risposte adeguate da incoraggiare in tutta l'UE e portare alla condivisione di buone prassi su come rispondere efficacemente alla radicalizzazione a livello locale, nazionale, europeo ed internazionale»<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> N. BOUHANA, *Understanding 'Radicalising Environments' Key to Tackling Extremism*, UCL News, 2019.

<sup>10</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/it/pdf>

I profili di estremisti e jihadisti variano da Paese a Paese e i processi di radicalizzazione dipendono tanto dalle vulnerabilità personali quanto dall'ambiente circostante e dal contesto sociale e politico. Per questa ragione, è importante che ogni nazione sviluppi dei programmi propri che rispondano, da un lato, all'evoluzione della minaccia e, dall'altro, alle specificità del territorio.

Un impegno rilevante in questo senso da parte dell'Unione è stata l'istituzione nel 2011 della Rete per la sensibilizzazione sulla radicalizzazione (RAN), una piattaforma che favorisce lo scambio di esperienze e di know-how, la condivisione di conoscenze e di buone pratiche. La RAN mette in contatto circa 6500 attori diversi attivi sul campo (fra cui docenti, operatori sociali, psicologi, personale di ONG, rappresentanti delle forze di sicurezza, legislatori ai vari livelli, ricercatori) e può contare su un quadro solido di finanziamenti «al fine di offrire un sostegno specifico agli stakeholder negli Stati membri chiamati a delineare strategie di prevenzione articolate, a istituire quadri e reti multi-agenzia e ad attuare progetti concreti»<sup>11</sup>. Il contributo più recente risale al 2 dicembre 2020, quando la Commissione ha annunciato lo stanziamento di un massimo di 30 milioni di Euro da ripartire su un periodo di quattro anni, per sostenere gli Stati membri nella lotta alla radicalizzazione violenta. Nel 2019 ne aveva già stanziati altri 30 a favore, appunto, del lavoro degli operatori legati alla RAN<sup>12</sup>.

L'Europa ha dato inoltre un imponente impulso alla ricerca realizzata attraverso consorzi transnazionali e multidisciplinari (v. ad esempio, il programma H2020, seguito da Horizon Europe) con l'obiettivo di aggiornare sistematicamente la comprensione dei fenomeni di radicalizzazione ai fini di rispondere alle necessità di sicurezza, prevenzione e policy-making. Numerose altre iniziative sono legate a progetti emanati e proposti dalla società civile, legati per esempio alla promozione della coesione sociale, oppure di natura educativa e/o per i giovani.

Infine, la spesa per attività (in corso) di controterrorismo oppure PVE al di fuori dei confini europei si aggirava alla fine del 2019 attorno alla cifra di 465 milioni di Euro, con un aumento del 15% rispetto all'anno precedente<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Commissione europea, *Sostenere la prevenzione della radicalizzazione che porta all'estremismo violento*, Bruxelles, 2016 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0379&from=IT>

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/news/commission-boosts-its-support-member-states-their-fight-against-violent-radicalisation\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/commission-boosts-its-support-member-states-their-fight-against-violent-radicalisation_en)

<sup>13</sup> [http://ct-morse.eu/wp-content/uploads/2018/01/200525\\_ctmorse-brochure-final.pdf](http://ct-morse.eu/wp-content/uploads/2018/01/200525_ctmorse-brochure-final.pdf)

4. *Il ruolo delle Nazioni Unite.*- L'ONU ricopre una funzione centrale nella guida e nel coordinamento dell'approccio multilaterale che caratterizza la lotta al terrorismo, un fenomeno criminale transnazionale che va a minare sicurezza, pace e sviluppo, ambiti chiave per il lavoro dell'Organizzazione. La prevenzione riveste quindi una grande importanza, anche se il documento principale in questo senso risale solo al 2016, un decennio dopo l'adozione della Global Counter-Terrorism Strategy che viene aggiornata ogni due anni in linea con le priorità degli Stati membri. Nel "Plan of Action to Prevent Violent Extremism"<sup>14</sup> vengono elencate una serie di 70 raccomandazioni su iniziative da intraprendere ai vari livelli – nazionale, regionale e globale – incluso l'invito rivolto ai vari paesi e organismi regionali, di volersi dotare di un Piano d'azione che affronti i fattori 'push' e 'pull' sul modello ONU (figura 2); i fattori 'push' sono le condizioni strutturali che possono condurre verso l'estremismo, nello specifico la mancanza di opportunità socio-economiche, la marginalizzazione e discriminazione, la 'poor governance', le violazioni dei diritti umani, i conflitti (ragione prima del terrorismo a livello globale<sup>15</sup>) e la radicalizzazione nelle carceri. Mentre i fattori 'pull' riguardano gli elementi che contribuiscono a trasformare le idee in azione violenta, motivazioni e vulnerabilità personali, vittimizzazione, distorsione del messaggio religioso, ideologie politiche, differenze culturali, social network.

A sostegno della progettazione di piani d'azione PVE/CVE, è stata resa disponibile una guida curata dal Counter-Terrorism Office – il "punto focale" per lo sviluppo delle capacità e competenze legate a PVE/CVE – che identifica sette aree prioritarie: la prevenzione dei conflitti, il buon governo, il coinvolgimento delle comunità, le pari opportunità per le donne e i giovani, l'educazione e le comunicazioni strategiche<sup>16</sup>.

Nel febbraio 2018 prende avvio lo UN Global Counter-Terrorism Coordination Compact, che raduna 43 entità, fra membri e osservatori, allo scopo di rafforzare ulteriormente il coordinamento e il lavoro di tutte le organizzazioni<sup>17</sup>.

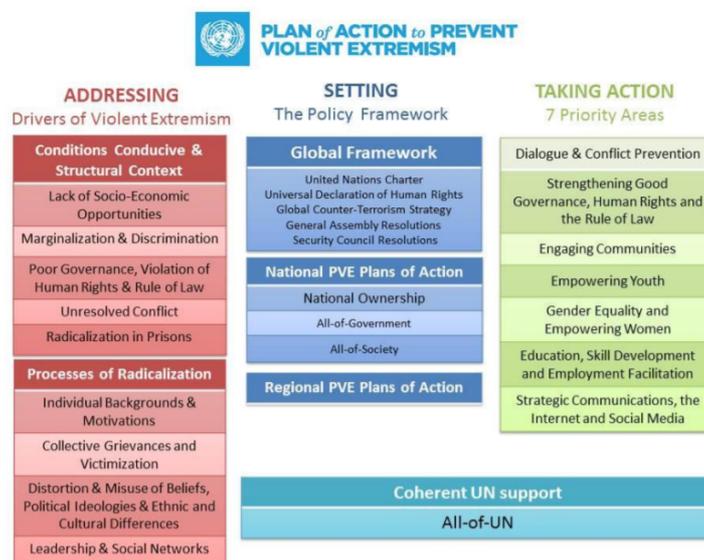
---

<sup>14</sup> [https://www.un.org/sites/www.un.org.counterterrorism/files/plan\\_action.pdf](https://www.un.org/sites/www.un.org.counterterrorism/files/plan_action.pdf).

<sup>15</sup> Global Terrorism Index, cit.

<sup>16</sup> UN Office of Counter-Terrorism, *Developing National and Regional Action Plans to Prevent Violent Extremism*  
[https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/unoc\\_t\\_pverefere nceguide\\_final.pdf](https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/unoc_t_pverefere nceguide_final.pdf).

<sup>17</sup> <https://www.un.org/counterterrorism/global-ct-compact>.



**Figura 2. Fonte:** UN Plan of Action to Prevent Violent Extremism (2016)

Visto il ventaglio di fattori a cui devono fare fronte tra ‘push’ e ‘pull’, le strategie di PVE/CVE hanno in comune molti aspetti con gli interventi che si prefiggono di prevenire i conflitti, “costruire” la pace, promuovere lo sviluppo, la coesione e la tolleranza, il dialogo inter-religioso, la difesa dei diritti umani, il sostegno a comunità disagiate. Nell’istituire questi programmi, le ONG e gli attori della società civile si muovono di concerto con le autorità; ci sono poi attività educative, formative, sportive o ricreative.

I passi intrapresi dall’Unione europea e dalle Nazioni Unite (e da altre organizzazioni regionali e internazionali come ad esempio l’OSCE, il G20, il Global Community Engagement and Resilience Fund e via dicendo) sono fondamentali; questi organismi hanno assunto un ruolo nevralgico e/o complementare quali ‘teatri’ per il dibattito, il confronto e il coordinamento di azioni comuni; la distribuzione di fondi; la divulgazione della ricerca, così importante nel caso di un fenomeno come quello del terrorismo (jihadista) che ha dimostrato di sapersi evolvere e adattare molto rapidamente alle circostanze; per la definizione delle sfide, delle minacce e delle risposte; e, infine, per l’azione concreta attraverso le agenzie che le compongono. Tuttavia, a livello di policy vengono fatte rilevare anche delle problematiche, con potenziali ripercussioni negative sulle attività pratiche di chi opera sul terreno.

5. *Alcune criticità/problematiche.- Manca una definizione condivisa di estremismo violento.* Anche la parola ‘radicalizzazione’ crea delle perplessità in parte della comunità scientifica e non solo, poiché indicando, nell’uso ormai corrente e acritico, un percorso quasi ineluttabile verso il terrorismo, implica che il ‘radicalismo’ sia inerentemente violento (togliendo al concetto la potenziale carica positiva)<sup>18</sup>. Il problema non è una mera questione di natura accademica poiché sulla base di queste definizioni, che a livello nazionale variano considerevolmente da Paese a Paese, vengono emanate misure concrete e vengono varate politiche che non devono/dovrebbero essere “vaghe, selettive e inconsistenti”<sup>19</sup>, e quindi potenzialmente controproducenti. La preoccupazione tocca in particolare modo il lavoro di quegli organismi la cui missione è di natura umanitaria, come la Croce Rossa, quando/se viene loro richiesto di prendere parte a questi programmi: «Owing to the lack of an agreed definition of “violent extremism” – and the broad and contested range of push and pull factors that P/CVE initiatives aim to address – a variety of concerns have been expressed about the impact of P/CVE programmes. These include the risk of stigmatizing some communities considered as vulnerable to “violent extremism” based on ethnicity, religion or race; the criminalization of individuals suspected of being “radicalized” in the absence of any unlawful acts; and the suppression of legitimate political opposition groups. The lack of a clear definition and the concerns voiced by some observers call for a cautious approach by the Movement, whose role is not to better define what is primarily a political concept»<sup>20</sup>.

*Questioni di contro-narrativa.* Nel tentativo di trovare risposte al perché migliaia di giovani nati e cresciuti nei Paesi europei e dai profili anche molto diversi fra loro abbiano aderito al progetto del Califfato e di altri gruppi jihadisti, l’attenzione si è focalizzata sul ruolo dei reclutatori, della propaganda e dell’ideologia. Ciò ha rivestito la contro-narrativa di un rilievo particolare all’interno dell’architettura globale di P/CVE concepita e trasmessa da UE e Consiglio di Sicurezza dell’ONU, nonostante i pareri sulla sua efficacia siano discordi e la dimensione politica delle iniziative pratiche – che sono pur sempre emanazione di una strategia istituzionale – possa comprometterne la credibilità, un rischio che tocca anche altre attività (ad esempio la de-radicalizzazione). La definizione vaga e problematica di estremismo – concetto che può includere la vio-

---

<sup>18</sup> C. NÜNLIST, O. FRASER, *The Concept of Countering Violent Extremism*, CSS Analyses, in *Security Policy*, N. 183, 2015, 2.

<sup>19</sup> «Unfortunately, CVE policies tend to be vague, selective, and inconsistent in defining violent extremism», KUNDNANI, HAYES, cit., 10.

<sup>20</sup> ICRC, cit., 4.

lenza ma anche fare riferimento a “comportamenti” e “pensieri”<sup>21</sup> – ha allargato (anche in maniera controversa) lo spazio d’azione della prevenzione e del contrasto; soprattutto se la prevenzione viene intesa come il tentativo di «impedire agli individui di assumere certe idee»<sup>22</sup> e «quando le istituzioni danno l’impressione di voler delineare una versione ‘accettabile’ dell’Islam, in linea con valori definiti ‘nazionali’ (British values) o assumono posizioni intransigenti e orientate all’aspetto securitario»<sup>23</sup>. L’attenzione posta sul ‘messaggio’ e su come controbattervi tende a mettere in secondo piano il ruolo di ‘movente’ che possono assumere altri aspetti come le varie disuguaglianze e anche le possibili responsabilità degli Stati nel determinare l’insorgere dell’estremismo; in altre parole “il terrorismo viene depoliticizzato”<sup>24</sup> (il che, a ben vedere, è un controsenso). A sottolineare come questa prospettiva sia parziale è lo stesso United Nations Development Programme (UNDP), agenzia ONU fra le più coinvolte nelle politiche di PVE, che riconosce come le decisioni politiche a livello locale, nazionale e globale siano un fattore chiave nell’estremismo violento; posizione che implica «a critical shift away from the dominant idea among EU and UN discussions: that support for terrorism and violent extremism was primarily the result of individual radicalisation processes»<sup>25</sup>. La stessa organizzazione rivela anche che da un sondaggio condotto in Africa, emerge come il 71% di chi aderisce a un gruppo estremista, lo fa a seguito di un evento come l’uccisione o l’arresto di un parente o amico da parte di forze dell’ordine o di sicurezza<sup>26</sup>. Poiché la politica estera dei governi è un tema importante nella motivazione degli estremisti, la potenziale chiusura di spazi di dialogo e dibattito aperto nell’ambito di iniziative di prevenzione portate avanti da associazioni della società civile – che devono adeguarsi alla narrativa promossa a livello governativo – può rappresentare un problema, poiché da un lato può spingere le persone (e i soggetti vulnerabili) a cercare gruppi e luoghi dove poter esprimere le proprie convinzioni<sup>27</sup>; d’altro lato, c’è la possibilità che ONG e operatori che assumono

---

<sup>21</sup> A. MARTINI, *Legitimising Countering Extremism at an International Level: The Role of the United Nations Security Council*, in *Encountering Extremism. Theoretical Issues and Local Challenges*, A. MARTINI, K. FORD, R. JACKSON, Manchester, 2020, 159-179.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> C. SULMONI, *Prospettive europee sulla radicalizzazione. Considerazioni da un tragitto in cinque paesi*, in questa *Rivista*, 2019, 571 ss.

<sup>24</sup> A. MARTINI, cit.

<sup>25</sup> KUNDNANI, HAYES, cit. 32-33.

<sup>26</sup> A. OKAI, U. MODÉER, *New approaches to preventing violent extremism*, UNDP <https://www.undp.org/content/undp/en/home/blog/2019/new-approaches-to-preventing-violent-extremism.html>.

<sup>27</sup> Conversazioni dell’autrice con practitioner(s).

posizioni critiche vengano isolati; di conseguenza, l'azione di prevenzione non raggiunge(rebbe) i contesti 'esposti' e problematici<sup>28</sup>. In questo modo, si incoraggerebbe anche un' "industria" della prevenzione costituita da ricercatori ed esperti, a discapito però di voci anche critiche e costruttive, che provengano dal terreno<sup>29</sup>.

Lo studio intitolato *The globalisation of Countering Violent Extremism* fa notare che i "working groups" tematici che compongono la piattaforma RAN sono guidati da professionisti provenienti dagli stati membri e come, di conseguenza, ciò possa favorire la tendenza a disseminare non solo 'best practices' ma anche le possibili derive delle singole strategie di PVE e CVE<sup>30</sup>. Un'altra problematica viene messa in rilievo da Fionnuala Ní Aoláin, UN Special Rapporteur sulla promozione dei diritti umani nell'ambito del contrasto al terrorismo, quando sostiene che «CVE is a concept which continues to lack firm legal grounding in international law, even as it is invoked to expansive regulatory ends. There is a pressing need for human rights and rule of law analysis to be applied to the expanding domain of CVE, and an urgency to benchmark the effects on the full enjoyment of human rights as a result of these policies and practices»<sup>31</sup>. Anche per ciò che riguarda la prevenzione, soprattutto se gestita in un ambito di peace-building, mancherebbe una verifica delle ripercussioni effettive che esercitano sul territorio le strategie (con le loro "ambiguità") studiate a livello di UN Headquarters<sup>32</sup>. Infine, a ogni latitudine, «misurare l'efficacia di un progetto di prevenzione che, per sua natura, ha come obiettivo quello di evitare che un 'fatto' avvenga, rimane un esercizio complesso che deve tenere conto di molte variabili - dalla psicologia del singolo alle difficoltà organizzative o finanziarie di un programma»<sup>33</sup>. Su quest'ultimo tema stanno già lavorando numerosi ricercatori.

6. *Conclusioni*. Se da un lato gli organismi internazionali possono svolgere un'importante funzione di assistenza nella progettazione di Piani

---

<sup>28</sup> *Ibidem*.

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

<sup>30</sup> KUNDNANI, HAYES, cit., 22, «(...) this process of policy development, in which policies and practices are injected from the member state level to that of the EU level, runs the inherent risk of harmonizing the coercive and problematic elements of CVE discussed above while ignoring the questions of fundamental rights, due process and accountability that are festering in many member states».

<sup>31</sup> *Ibidem*, 2.

<sup>32</sup> C. THIESSEN, *The Strategic Ambiguity of the United Nations Approach to Preventing Violent Extremism*, in *Studies in Conflict and Terrorism*, 2019.

<sup>33</sup> C. SULMONI, *Estremismo di matrice jihadista in Europa. Il concetto e l'importanza della prevenzione e del contrasto*, Rapporto #ReaCT2021, N.2, Anno 2, 19.

nazionali di prevenzione dell'estremismo violento, dall'altro ogni Stato ha una sensibilità diversa rispetto alla questione e una consapevolezza diversa della loro utilità; oppure, per varie ragioni, gli stessi Piani non oltrepassano la fase preparatoria<sup>34</sup>.

A un anno dalla diffusione del coronavirus nel mondo, fra le ripercussioni della pandemia si annovera ormai anche l'accelerazione impressa alla crescita degli estremismi: l'esperto di terrorismo Ali Soufan sostiene che può darsi che, in futuro, gli analisti guarderanno al 2020 come a uno spartiacque per ciò che concerne il reclutamento di sostenitori da parte di attori non-statali<sup>35</sup>. Gilles de Kerchove, coordinatore anti-terrorismo dell'UE, sottolinea la necessità di non abbassare la guardia: «money spent on CVE is money well spent, especially in a time of crisis. Health, the economy, and security influence each other. Hence, we should prevent the emergence of a vicious circle of mutually reinforcing sanitary, socio-economic, and security problems»<sup>36</sup>. Il Comitato Anti-Terrorismo del Consiglio di Sicurezza dell'ONU (UNCTED) ha già registrato una flessione (o uno stop) nelle operazioni e attività di vario genere nonché nei fondi destinati ad alcuni aspetti della lotta contro l'estremismo violento e sottolinea l'importanza di politiche di contrasto al terrorismo rispettose dei diritti, per evitare che i terroristi possano sfruttarne l'erosione a proprio favore<sup>37</sup>.

#### ABSTRACT

##### *Jihadist Extremism: Perspectives on the Role of International Organisations in Prevention Programmes*

Since the mid-2000s, the concepts of preventing and countering violent extremism (PVE/CVE) have gradually made their way into the global debate, language and architecture of the fight against terrorism; the process has gained further momentum when thousands of foreign fighters and would-be jihadists have gradually bought into the project and ideology of the

---

<sup>34</sup> AA.VV., *The Future of National Action Plans to Prevent Violent Extremism*, Institute for Global Change, 2020.

<https://institute.global/policy/future-national-action-plans-prevent-violent-extremism>

<sup>35</sup> V. quanto espresso da A. SOUFAN, in P. CRUICKSHANK, D. RASSLER, *A View from the CT Foxhole: A Virtual Roundtable on COVID-19 and Counterterrorism*, in *CTC Sentinel*, Vol.13, Issue 6, June 2020, 4.

<sup>36</sup> R. PANTUCCI, *A View From the CT Foxhole: Gilles de Kerchove, European Union (EU) Counter-Terrorism Coordinator*, in *CTC Sentinel*, Vol. 13, Issue 8, June 2020.

<sup>37</sup> UN Security Council Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED), *The Impact of the COVID-19 Pandemic on Terrorism, Counter-Terrorism and Countering Violent Extremism, Update*, Dec. 2020.

Islamic State, leading to a long season of terrorist attacks in the West. Today, P/CVE has turned into a proper professional sector relying on interdisciplinary collaborative networks; platforms where experts can share their experiences; mechanisms for discussions and consultation with legislators and, last but not least, substantial funding. At the roots of an abundant array of initiatives and programmes implemented at the international level and generally involving public and private institutions, civil society, the security, research and entrepreneurial communities as well as the media, there is a process of so-called 'globalization' of the concept and policies of CVE (Countering Violent Extremism), which is being promoted by international and regional organizations (the EU and the UN in the first place). While their role and approach has led to greater coordination and a critical boost in terms of know-how, there is no shortage of problematic issues.

## LE MUHĀJIRĀT ITALIANE: I PERCORSI DELLA RADICALIZZAZIONE

ARIANNA MARTELLA

La sociologia dell'Islam è una disciplina nata abbastanza recentemente, e viene applicata al complesso delle relazioni che questa religione intrattiene nel tempo e nello spazio con le diverse società nelle quali si è impiantata. Ibn Khaldun, grande storico e filosofo del Maghreb vissuto nel XIV secolo, sociologo *ante litteram*, ebbe il merito di dimostrare come l'Islam, al pari delle altre religioni, conoscesse il mutamento nella persistenza, evidenziandone l'adattabilità. L'obiettivo era quello di comprendere le ragioni del mutamento sociale, giacché se le società mutano, con esse cambiano anche le relazioni che vi si intessono. In questo modo, la religione acquisisce una funzione di controllo sociale, e l'Islam diventa sociologicamente rilevante nel momento in cui viene assunto come mappa cognitiva che orienta le azioni sociali degli individui, interagendo attivamente o passivamente con il modo in cui pensano, funzionano, si organizzano e legittimano le istituzioni in territorio musulmano. Riassumendo: la religione è strumento di controllo sociale, la politica è potere e questo potere è legittimato dalla religione. È possibile indagare l'Islam da un punto di vista sociologico se si ravvisa una connessione tra il messaggio originario del Profeta e la costruzione progressiva, e storicamente inquadrata, di un sistema di credenze e stili di vita in società strutturate. Il punto di vista di ciascun credente è portato ad immaginare che la fede a cui egli decide di legarsi, sia in grado di fornire una visione unitaria e coerente dell'intera esistenza; la realtà al contrario dimostra che unità e coerenza non trovano mai realizzazione, se non in forme socio-religiose radicali. Solitamente esse tendono a manifestarsi nel momento in cui la religione viene strumentalizzata ed idealizzata a sostegno di un'ideologia politica; per il caso islamico infatti è stato utilizzato il termine "Islamismo"<sup>1</sup> o "Islam politico" proprio per indicare la specifica volontà dell'Islam Contemporaneo – che non ha nulla a che vedere con l'Islam

---

<sup>1</sup> Fethi Benslama, psicanalista franco-tunisino, definisce l'Islamismo come un'*utopia anti-politica*, per indicare una vera e propria assimilazione dell'elemento politico nella sfera religiosa, piuttosto che una mera politicizzazione dell'Islam.

<https://www.oasiscenter.eu/en/inside-super-muslims-psyche>.

tradizionalmente inteso – di creare un nuovo ordine, e che negli anni ha subito varie declinazioni: dal conservatorismo quietista al jihadismo salafita e globale. Senza soffermarsi sulle cause politiche ed ideologiche che hanno condotto a questa evoluzione, il successo mediatico riscosso dal jihad globale di organizzazioni terroristiche come al-Qaeda e lo Stato islamico, ha interessato le scienze sociali per indagare le cause e la natura della radicalizzazione islamista in Occidente. Per il sociologo iraniano Farhad Khosrokhavar quando si vuole definire il concetto di radicalizzazione sono essenziali due elementi: azione violenta ed ideologia, alle quali si unisce la contestazione dell'ordine esistente. Nell'uso comune, tale termine viene considerato sinonimo di terrorismo, ma a differenza di quest'ultimo, risente di una minore ambiguità semantica, focalizzandosi principalmente sugli attori, e dunque sulle motivazioni soggettive che spingono un individuo ad aderire ad un'ideologia condivisa da una collettività. Indagare le cause soggiacenti la radicalizzazione vuol dire produrre una conoscenza che vada oltre il perimetro della sicurezza e l'impatto dell'azione di un gruppo, a danno del contesto sociale in cui è inserito; mentre le branche della sociologia che si occupano di terrorismo tendono a subordinare l'individuo a dinamiche di più ampio respiro (politiche, sociali ed internazionali), la sociologia che si occupa della radicalizzazione riporta l'individuo al centro dell'attenzione, e la dimensione soggettiva, nonché le interazioni tra soggetti, acquistano una grande rilevanza. Presentata in questo modo, la radicalizzazione dà una chiave di lettura immanente a quello che dagli attori coinvolti viene vissuto come trascendente<sup>2</sup>. Indubbiamente, l'islamismo radicale è un fenomeno strettamente legato alla disperazione delle nuove generazioni che il sociologo e filosofo algerino Abdelmalek Sayad chiama "doppia assenza": sentire di non appartenere né alla società di accoglienza, né tantomeno a quella di provenienza<sup>3</sup>. Questo sentimento, unito alla ricerca di una nuova identità, a sentimenti di xenofobia, razzismo, intolleranza e ghettizzazione, portano i giovani a pensare al radicalismo come all'*ultima spiaggia* per la salvezza collettiva. Aderendo a questo Islam ideale ed idealizzato, invece che ad impossibili cittadinanze culturali o nazionali, il radicalismo rimuove il peso della doppia negazione. Fondamentalismo e radicalismo dunque non sono esclusivo appannaggio dell'Islam: ogni religione è fondamentalista nella misura in cui la sua dottrina si basa su Testi fondanti

---

<sup>2</sup> Cfr. R. GUOLO, *Il Dibattito sulla Radicalizzazione nelle Scienze Sociali. Il Caso Francese*, in S. ALLIEVI, R. GUOLO, M. K. RHAZZALI, *I Musulmani nelle Società Europee. Appartenenze, interazioni, conflitti*, Milano, 2017.

<sup>3</sup> Cfr. R. GUOLO, *Il Dibattito sulla Radicalizzazione nelle Scienze Sociali. Il Caso Francese*, in S. ALLIEVI, R. GUOLO, M. K. RHAZZALI, cit.

(Massimo Campanini)<sup>4</sup>; ogni dominio dell'esistenza può diventare radicale quando richiede un cambiamento profondo, o la necessità di un ancoraggio. A tal proposito, lo psicanalista franco-tunisino Fethi Benslama sostiene come la radicalizzazione possa avere anche un significato sintomatico<sup>5</sup>: laddove è presente una minaccia esistenziale si produce radicamento, che il più delle volte sfocia nell'esaltazione, un eccesso che conduce all'autodistruzione. Il tutto risponde alla ricerca di un ancoraggio da parte del soggetto, quando tutto intorno a lui sembra essere segnato dallo sradicamento: l'offerta di radicalizzazione crea la domanda in condizioni di fragilità identitaria diffusa. Quando si realizza l'incontro tra domanda ed offerta, in questo caso l'offerta jihadista, l'angoscia del soggetto lascia il passo ad un senso di onnipotenza e forte identificazione e coesione con il suo nuovo gruppo di "pari", o meglio di "migliori musulmani". L'esaltazione ha comportato una grande finzione, chiamata da Benslama "il *super-musulmano*"<sup>6</sup>, un individuo ossessionato dall'idea di non essere sufficientemente credente; da qui, l'autocritica, l'espiazione, l'umiliazione e la re-idealizzazione attraverso un recupero violento della religione, per acquisire una nuova identità<sup>7</sup>. Ne risulta che il "*super-musulmano*" manifesta non solo l'orgoglio della propria fede, ma anche il proprio odio contro chi non la vive in modo analogo. Un odio violento, legittimato dalla fede, attrae anche personalità devianti, le quali si riconvertono con il desiderio di sacralizzare le pulsioni omicide. Così, la morte nel martirio non viene letta come un mezzo, bensì come il fine: lo slancio del *super-musulmano* passa per un furioso desiderio di sacrificio. Uno degli elementi che scatenano la risposta dei radicalizzati islamisti contro il mondo è l'angoscia per la perdita della comunità tanto agognata: la convinzione che l'esistenza della *Umma* (l'intera comunità musulmana) sia concretamente in pericolo, genera nel soggetto angosce di espropriazione, che possono a loro volta dare luogo ad efferate atrocità.

---

<sup>4</sup> Conferenza tenuta da Massimo Campanini e ospitata da Universitas, 11/12/2017: *Storia del Medio Oriente, differenze tra Islam e Fondamentalismo Islamico*, reperibile sulla piattaforma Youtube, attraverso l'indirizzo riportato di seguito.

<https://www.youtube.com/watch?v=Pjt-0lw736Q&t=714s>

<sup>5</sup> Y. C. ZARKA, *ON Radicalisation and its Treatments*, intervista a Fethi Benslama, in *Cités*, vol. 69, 2017 consultabile su [https://www.cairn-int.info/article-E\\_CITE\\_069\\_0115--on-radicalisation-and-its-treatments.htm#](https://www.cairn-int.info/article-E_CITE_069_0115--on-radicalisation-and-its-treatments.htm#)

<sup>6</sup> Cfr. R. GUOLO, *op. cit.*

<sup>7</sup> L'imperativo esistenziale del *Surmusulman* non è più quello di "divenire", ma quello di tornare a una purezza originaria e illusoria; è un passaggio in cui si perde una qualità fondamentale: l'umiltà, in cui i jihadisti *decidono di sottomersi a Dio, sottomettendo Dio a loro*. Estratto da una revisione del libro di F. BENSLAMA *Un Furieux Désir De Sacrifice. Le Surmusulman*, Paris, 2016, pubblicata nel 2019 in *Oasis* 24, consultabile su <https://www.oasiscenter.eu/en/inside-super-muslims-psyche>.

Trattandosi di un fenomeno in cui le interazioni del soggetto, la sua psicologia e il suo vissuto occupano un ruolo centrale, la radicalizzazione non sempre segue un percorso lineare, nonostante nella maggior parte dei casi arrivi sempre ad una chiusura e alla militanza nei confronti di tutto ciò che è esterno ed estraneo. I reclutatori, che solitamente sono persone vicine al soggetto e di cui quest'ultimo si fida, sfruttano abilmente questa vulnerabilità per iniziare i nuovi adepti. Pertanto, dall'analisi dei principali esponenti della sociologia dell'Islam si desume quanto la radicalizzazione sia foriera di un forte cambiamento identitario, tanto per l'uomo quanto per la donna, una rivoluzione degli usi e dei costumi, nonché del modo di relazionarsi al contesto circostante e di interagire con individui che non abbracciano la stessa ideologia. L'esaltazione della radicalizzazione, e dunque la finzione del *super-musulmano*, comporta un senso di forte superiorità e di ostilità del radicalizzato nei confronti dell'ambiente che lo circonda; questo scatena un bisogno funzionale: la necessità di chiudersi da una società concepita come "ostile", e al tempo stesso la necessità di aprirsi e di sentirsi accettati da una società di pari. Da un discorso del genere non sono esenti le donne: nel mondo occidentale il processo di emancipazione della donna ha portato, talvolta, ad una sovrapposizione dei ruoli con la sfera maschile, andando a determinare una "mascolinizzazione" della donna, a cui fa da contraltare una "femminilizzazione dell'uomo". In questo contesto fatto di chiaro-scuro, di contorni indefiniti e di crisi identitarie generalizzate, è forte l'aspirazione del ritorno ai legami della tradizione, contrapposti a quelli del contratto sociale: prevale un senso di nostalgia per l'ordine rassicurante della comunità, con norme costrittive, che sottraggono al caos dell'individualizzazione e della libertà<sup>8</sup>. In tal senso, un'abile propaganda incentrata su definiti ruoli femminili di mogli, madri ed educatrici che queste donne andranno a svolgere, hanno una facile presa su ragazze che hanno bisogno di ricevere un riconoscimento del loro valore da parte della società, e hanno quello che si potrebbe indicare come "desiderio di essere utili". Se a questi ruoli "istituzionalmente" attribuiti alla donna, si aggiungesse anche la possibilità di un impiego funzionante con il proprio titolo di studio e competenze acquisite in Occidente, la gamma di prospettive di autorealizzazione offerte si amplierebbe, e andrebbe a corroborare lo spirito missionario di tante ragazze, convinte di poter contribuire alla realizzazione di un Paradiso islamico in Terra, roccaforte della *Umma* nella guerra-santa contro un Occidente materialista e corrotto.

Vivere e morire sono le uniche cose certe nella vita, entrambe hanno un senso: nel primo caso, esso va ricercato da ogni singolo individuo, è

---

<sup>8</sup> Cfr. R. GUOLO, *op. cit.*

un percorso difficile e non è detto che si arrivi sempre ad un punto; nel secondo caso, il senso è già determinato e lo sforzo che richiede all'uomo è la sola accettazione. In una società, dove il senso delle cose, delle relazioni e della vita si perde in una corsa per arrivare non si sa dove, i valori si estinguono, si indossano delle maschere e non si è più in grado nemmeno di riconoscere sé stessi. Una ricerca spasmodica che non ha chiaro il suo obiettivo è frustrante, frenetica, finalizzata al nulla, e rende permeabili all'illusione. Per molti giovani trovare il senso della propria vita, e accettare la propria morte è difficile; loro cercano un ancoraggio, una guida, un modo semplice per definire sé stessi e realizzarsi. Il messaggio dell'ISIS, una delle tante bugie ben confezionate di questo secolo, si inserisce in questa frattura con una narrazione ai limiti più estremi del fiabesco: promette di dare un'identità e un senso alla vita e alla morte di ciascuno. In poco tempo dalla sua proclamazione il 29 giugno 2014, lo Stato islamico è diventato un vero e proprio brand, unico nel suo genere oltre che per la spettacolarizzazione degli attentati e delle esecuzioni dei *Kuffār*<sup>9</sup>, anche per la propria strategia comunicativa e il linguaggio utilizzato, personalizzato su ciascun target. La narrazione generale del brand è incentrata sul mito del "mondo possibile"<sup>10</sup>, e ruota attorno all'archetipo dell'eroe cercatore, il *foreign fighter* o *mujahidin*, che, attirato dalle promesse del Califfo (es: gloria, salvezza, empowerment, onore, liberazione e impegno religioso), parte alla volta dello Stato islamico già indottrinato, con un bagaglio di mancanze e desideri. In questa narrazione post-moderna, anche le donne ricoprono il ruolo di eroine: giungendo nei territori di Mosul e Raqqa, esse conquistano il titolo di *muhājirāt*<sup>11</sup>, ciò che le rende vere musulmane e consente loro di aprirsi alla vita. A differenza del salafismo, il jihadismo di Daesh autorizza le donne a compiere l'*hijra*<sup>12</sup> senza *mahram*<sup>13</sup>, sposarsi e fare figli, accudire bambini orfani, ricoprire funzioni domestiche ed extra-domestiche, fare propaganda, reclutare, perpetrare il ricordo degli *shuhadā*<sup>14</sup>: sono tutte ortoprassi che portano vita. Un jihad svolto in ambito domestico ed extra-domestico, ma quasi mai sul campo di battaglia. L'empowerment femminile e discorsi femministi che potrebbero essere desunti dalla comunicazione dell'ISIS hanno meri

<sup>9</sup> *Kuffār*=it. Miscredenti, Infedeli

<sup>10</sup> Cfr. M. BOMBARDIERI, *Le Donne Italiane dell'ISIS: Processi, Attori e Luoghi della Radicalizzazione*, in S. ALLIEVI, R. GUOLO, M. K. RHAZZALI, *I Musulmani nelle Società Europee. Appartenenze, interazioni, conflitti*, Milano, 2017.

<sup>11</sup> *Muhājira*= it. Coeli che emigra, che compie la *hijra*

<sup>12</sup> *Hijra*=it. Migrazione

<sup>13</sup> *Mahram*=it. Garante, uomo e membro della famiglia che accompagna la donna nella sua *hijra*.

<sup>14</sup> Sing. *Shahīd*= it. Testimone di fede, usato con l'accezione di martire, propria della dottrina sciita e ripresa strumentalmente dagli jihadisti sunniti.

intenti strumentali, e non di certo l'obiettivo di riconoscere la parità dei sessi<sup>15</sup>. Reclutare le donne serve allo Stato islamico per fidelizzare gli uomini<sup>16</sup>, impiegare le donne sul campo di battaglia serve a far vergognare gli uomini della loro codardia, e spronarli con nuovo vigore a combattere per la causa; inoltre, le donne sono più facili da infiltrare per lo svolgimento di determinate attività operative. È evidente che lo Stato islamico impieghi le donne solo quando è in difficoltà perché la loro presenza amplifica il messaggio propagandistico rendendo l'omicidio più orribile e più innaturale proprio perché commesso da una mano femminile. Già questo è sufficiente per comprendere quanto tale figura venga strumentalizzata da una comunicazione che ha come unico obiettivo il rafforzamento dello Stato Islamico; a questo si aggiunge il fatto che in pubblicazioni come *Dābiq*, *Rūmiyah*, *al-Khansā'* e il gruppo mediatico pro-IS *Zora Foundation*, create appositamente per "dare una voce" alle donne, spesso usino questa voce per limitare ulteriormente il comportamento delle stesse, disonorare e denunciare tutte coloro che non si conformano al conservatorismo dell'ISIS. Emblematico è un documento prodotto dalla brigata femminile *al-Khansā'* e pubblicato su un sito internet jihadista il 23 gennaio 2015, intitolato *Donne nello Stato Islamico: manifesto e studio*<sup>17</sup>. Diviso in tre parti, il documento illustra quali comportamenti devono seguire le donne del Califfato, coerentemente con i progetti che «Dio ha stabilito per loro». Autorizzate a studiare non oltre i 15 anni (se nate all'interno dello Stato Islamico), viene scoraggiata qualsiasi attività extra-domestica; se, provenienti dall'estero, hanno conseguito un titolo di studio, possono venire impiegate come medici e insegnanti; in ogni caso, devono saper cucire e cucinare, vestire secondo i rigidi precetti della *Sharī'a* e sostenere il marito nella sua strada verso il Jihad. È proprio nella dimensione matrimoniale che la donna dell'IS vede sublimata la sua vocazione di madre e moglie. In "età da marito" da 9 a 17 anni, la donna trova nell'obbligo del matrimonio la garanzia della sua onorabilità; nel mettere al mondo figli da immolare sull'altare del Jihad, la donna realizza sé stessa secondo i dettami che la natura, e quindi Dio, le ha imposto. In quest'ottica, le donne devono essere "protette", in quanto risorse riproduttive insostituibili per il futuro del Jihad. Ma in quanto responsabili dell'allevamento e dell'educazione dei figli, le donne rivestono un ruolo ancora più importante: quello di custodi, depositarie dei più sacri valori

---

<sup>15</sup> N. LAHOUD, *Empowerment or Subjugation*, in *UN Women*, 2018, consultabile su <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Lahoud-Fin-Web-rev.pdf>.

<sup>16</sup> Cfr. <https://reportage.corriere.it/esteri/2016/cospiratrici-e-sostenitrici-chi-sono-le-nuove-jihadiste/>.

<sup>17</sup> Cfr. <https://cesi-italia.org/573/il-ruolo-delle-donne-nello-stato-islamico>.

del Jihad, da tramandare immutabili alle generazioni future<sup>18</sup>. Questo documento, originariamente prodotto solo in lingua araba (e solo successivamente tradotto in inglese dal *think tank* Quilliam Foundation), era destinato alle donne provenienti dal Nord-Africa e dal Medio Oriente, già osservanti della *Sharī'a* e quindi già parzialmente indottrinate. La sua fruibilità da parte di donne occidentali veniva considerata controproducente, perché i suoi espliciti richiami al rigore della legge coranica avrebbero potuto scoraggiarle dal compiere la *hijra*. Nello svolgimento di questo ruolo per così dire “istituzionale”, la muhājira si distingue nettamente dalle altre donne presenti nello Stato Islamico, a cominciare dalle “prigioniere”, catturate nel corso di campagne militari, trattate come serve, o peggio, come schiave sessuali dagli uomini a cui vengono destinate; vero e proprio “bottino di guerra”, possono essere picchiate, stuprate, frustate, lapidate e, all’occorrenza, rivendute ad altri guerrieri del Jihad. Una sorte particolarmente triste è riservata alle prigioniere yazide, perché considerate seguaci di un culto blasfemo. Un’analisi attenta del linguaggio utilizzato nelle pubblicazioni dimostra anche come l’ISIS utilizzi la schiavitù sessuale e il soggiogamento della donna come strumento di reclutamento. A tal proposito, nella rivista *Dābiq*, Umm Sumayyah al-Muhājira, autrice di un articolo dal titolo *Slave Girls or Prostitutes?*<sup>19</sup> contenuto nel numero nove della rivista, difende e giustifica – ricorrendo convenientemente al Corano – la pratica della schiavitù, definendo le donne schiavizzate come Infedeli; e difende anche la poligamia dell’uomo, presentando esempi di musulmani illustri che vi ricorrevano, partendo dal Profeta Mohammad. Invita inoltre tutte le mogli ad accettare questa pratica per amore di Allah.

Il contatto con queste donne reiette, se da un lato gratifica le *muhājirāt* sottolineando il loro *status* di donne privilegiate, dall’altro contribuisce ad aprire loro gli occhi sulla drammatica realtà della vita delle donne nel Califfato: una vita che alla lunga, anche per loro, si rivela intrisa di abusi, intolleranza, fanatismo, manipolazione e senza alcuna prospettiva per il futuro. Il disincanto spesso traumatico, e la frustrazione delle illusioni nutrite prima di partire che colpisce queste donne, spesso trova sfogo in tentativi, il più delle volte falliti, di fuga, e in tentativi, il più delle volte riusciti, di suicidio. Il prezzo da pagare per chi non riesce nei tentativi suddetti, o non vuole farvi ricorso, è la *desentimentalizzazione*, che si traduce, stando alla testimonianza di un’appartenente alla

<sup>18</sup> Cfr. Articolo della ricercatrice Lydia Khalil, pubblicato da lowinstitute.org nel 2019: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/isis-women-s-work>.

<sup>19</sup> Cfr. U. S. AL-MUHĀJIRA, *Slave Girls or Prostitutes?*, in *Dābiq*, 2014, 44.

brigata *al-Khansā'* riuscita straordinariamente a fuggire, in una vera e propria «perdita dell'anima».

Stando ai dati forniti dall'*International Centre for the Study of Radicalisation*, relativi al quinquennio 2013-2018, su 41.490 individui provenienti da oltre 80 Paesi, ben 4.761 sono donne: il 13%. Altre fonti parlano addirittura di percentuali che variano dal 15 al 20%. I Paesi a più alto tasso di “vocazioni” sono Francia e Germania, incalzate da Gran Bretagna, Austria e Belgio, con l'Italia che, sia pure in misura più contenuta, ha dato il suo contributo; secondo un report dell'*International Centre for Counter-Terrorism* dal 2014 al 2016, 10 donne (di cui 8 con cittadinanza italiana) su 110 individui hanno lasciato il Paese<sup>20</sup>. Tra queste donne che hanno abbandonato il paese con i loro bambini per seguire i mariti *foreign fighters* figurano Fatima Maria Giulia Sergio, Valbona Cira in Berisha, Aisha Alice Brignoli, Meriem Rehaily<sup>21</sup>, Sonia Khediri e Bushra Hayk, colei che ha iniziato Maria Giulia Sergio. Alcune di queste donne sono di prima e di seconda generazione, hanno un'età compresa tra i 17 e 40, sono nubili o coniugate e con figli; quasi tutte hanno un livello di istruzione superiore, sono partite tutte dal nord Italia, vivevano in famiglie con situazioni economiche difficili alle spalle, alcune di loro possiedono anche un titolo universitario, e alcune si sono convertite all'Islam dopo la proclamazione dello Stato islamico. Sulla base dell'età è possibile distinguere due macro gruppi di *muhājirāt*: le teenager e le giovani adulte. Le prime sono ragazzine che stanno attraversando la fase dell'adolescenza e sono in cerca di modelli identitari; si approcciano all'offerta dell'Isis come un atto di consumo anticonformista e hanno una percezione ingenua e romantica del Califfato, visto come un sistema valoriale e uno stile di vita; la maggior parte di queste ragazze vive una fase di contestazione verso la struttura patriarcale e/o la tradizione religiosa rappresentata e incarnata dai genitori. Rigettano la figura materna, vista come esageratamente dipendente da quella paterna e relegata all'ambiente domestico. Nel caso delle giovani adulte convertite, la figura paterna è assente dal nucleo familiare o manca di autorità riconosciuta; queste possono essere coniugate, con figli o nubili, in molti casi hanno un matrimonio fallito alle spalle, la conversione all'Islam radicale è una “scelta relazionale” per abbracciare il credo del marito, e il modello

<sup>20</sup> Cfr. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/le-militanti-italiane-dello-stato-islamico-21796>.

<sup>21</sup> Esperienza di Meriem Rehaily, dalla quale è possibile evincere alcuni elementi in comune con le altre giovani jihadiste:

[https://www.repubblica.it/cronaca/2015/07/28/news/meriem\\_a\\_19\\_anni\\_dai\\_selfie\\_alla\\_jihad\\_e\\_ora\\_di\\_combattere\\_-119982290/](https://www.repubblica.it/cronaca/2015/07/28/news/meriem_a_19_anni_dai_selfie_alla_jihad_e_ora_di_combattere_-119982290/).

di subordinazione e rigida separazione dei ruoli offerto dall'ISIS può essere considerato uno strumento per fare chiarezza.

Molte di queste donne, una volta ritornate in patria a seguito della loro liberazione da parte delle truppe della coalizione che combatte lo Stato islamico, si sono dichiarate “pentite” della loro scelta<sup>22</sup>. Sulla natura di questo pentimento si potrebbe discutere lungamente: potrebbe essere il risultato di una presa di coscienza da parte di queste donne della cruda realtà della vita nel Califfato, occultata dalle promesse illusorie della propaganda jihadista; ma potrebbe essere, più probabilmente, l'espressione dell'orgoglio ferito dalla frustrazione di una mancata auto-realizzazione. Non bisogna escludere la possibilità che a questo pentimento abbiano contribuito in maniera determinante le sconfitte militari e politiche dello Stato islamico, con la conseguente perdita di un punto di riferimento territoriale, ideologico e, in definitiva, psicologico. Come è stato giustamente osservato: «La radicalizzazione è stata voluta, il pentimento è stato dettato dalle circostanze».

Bisogna innanzitutto sgombrare il terreno da pregiudizi e stereotipi fuorvianti. Le donne non sono «per loro natura materne, pacifiste e sostenitrici della filosofia della non-violenza»; sono le prime ad esaltare le più feroci e sanguinarie esecuzioni “rituali” di prigionieri sgozzati e bruciati vivi a fini propagandistici, non meno degli uomini che le compiono. Sono sempre più numerose le donne che anelano al “martirio”, sacrificandosi in attentati suicidi per essere riconosciute come *shahīd*, o immolandosi sui campi di battaglia alla stregua dei loro uomini – e in questo senso fanno da contraltare, sul fronte opposto, alle milizie femminili composte da donne curde. Le motivazioni che spingono queste donne a partire per il jihad non sono diverse da quelle degli uomini e la loro motivazione non è più debole o incerta; anzi, da un punto di vista squisitamente emotivo, proprio in quanto “donne”, è anche più forte!

Le condizioni economiche precarie spiegano solo in minima parte la partenza di queste ragazze; vi sono esempi di ragazze provenienti da famiglie agiate, con un'ottima formazione scolastica e quindi con buone prospettive di realizzazione professionale nel Paese di origine.

È difficile cercare di convincere queste ragazze della falsità delle prospettive delineate dalla propaganda dello Stato islamico, perché il lavaggio del cervello, a cui si sono *volontariamente* sottoposte, il più delle volte è irreversibile. Sarebbe meglio allora agire preventivamente, promuovendo l'integrazione di queste giovani in un tessuto sociale con una rinnovata scala di valori condivisi, evitando quegli atteggiamenti intol-

---

<sup>22</sup> Cfr. [https://www.adnkronos.com/fatti/cronaca/2020/09/30/terrorismo-brignoli-pentita-delusa-dal-califfato\\_PeQ0EeArFka9INJbxwFSUP.html](https://www.adnkronos.com/fatti/cronaca/2020/09/30/terrorismo-brignoli-pentita-delusa-dal-califfato_PeQ0EeArFka9INJbxwFSUP.html).

leranti che portano ad escludere, a ghettilizzare queste ragazze – ma questo vale anche per gli uomini – che provocano poi, per reazione, il desiderio di rivalse e la radicalizzazione che si traduce nella fascinazione della causa jihadista.

La propaganda dello Stato islamico attribuisce alla donna un ruolo quasi da protagonista al suo interno, anche più degli stessi uomini chiamati a combattere: è fuorviante e, come evidenziato in precedenza, finalizzato a garantire la sopravvivenza del Califfato stesso, e la sua espansione attraverso il reclutamento<sup>23</sup>.

Reclutare presuppone delle grandi capacità oratorie, manipolative e determinazione nell'intento: basta ascoltare l'intercettazione telefonica di Fatima Maria Giulia Sergio alla sua famiglia per rendersi conto di avere a che fare con una donna forte, che esprime il suo credo con l'intento di attrarre proseliti e con un'insistenza aggressiva, propria di chi è convinto di ciò che dice, e lo vuole imporre<sup>24</sup>. Rispetto ai tradizionali luoghi in cui avviene il reclutamento, tra cui figurano soprattutto le moschee e le carceri (ma nel caso delle donne italiane nessuna ha precedenti penali), Internet ed i social network hanno acquisito un ruolo primario. Via Telegram, Viber, VKontakt, Tumblr e WhatsApp, alle donne, così come agli uomini, non viene più chiesto di partire, ma le si spinge verso un impegno nella terra del *kuffār*.

Al momento Meriem Rehaily<sup>25</sup> e Sonia Khediri sono ancora prigioniere dei curdi, Maria Giulia Sergio *potrebbe* essere morta<sup>26</sup>, Bushra Hayk è rifugiata in Arabia Saudita, l'unica ad essere tornata «a casa», nel carcere di San Vittore, è Alice Brignoli. La reale minaccia è nel potere della parola, e nelle leve psicologiche, che porteranno sempre delle persone «convinte» ad avere un *appeal* su quelle deboli; per questo è importante monitorare coloro che fanno ritorno in patria, seppure pentite. Incoraggiare la tolleranza sicuramente andrebbe a togliere il *trigger* principale

<sup>23</sup> Cfr. B. BISWAS E S. DEYLAMI, *Radicalizing Female Empowerment: gender, agency and affective appeal in Islamic State Propaganda*, 2019, reperibile online su tandfonline.com.

Cfr. <https://europaatlantica.it/jihad-monitor/2020/06/comprendere-la-radicalizzazione-jihadista-il-caso-italia/>.

<sup>24</sup> Chiamata di Maria Giulia Sergio alla sua famiglia caratterizzata dall'intervallarsi di discorsi in italiano e termini arabi che richiamano alla bontà e magnanimità di Allah, recitati in modo cantilenante su [https://www.youtube.com/watch?v=EqhE\\_hIr8uM&t=714s](https://www.youtube.com/watch?v=EqhE_hIr8uM&t=714s).

<sup>25</sup> Cfr. Intervista fatta da Fausto Biloslavo a Meriem Rehaily, giovane jihadista pentita e prigioniera delle milizie curde a Camp Roj, 2018, reperibile online ai link:

<https://it.insideover.com/reportage/terrorismo/le-lady-jihad-italiane/intervista-meriem-rehaily.html>; <https://www.youtube.com/watch?v=1mxWzjtSTI>.

<sup>26</sup> Si tratta di un'ipotesi, riportata in più articoli con il *condizionale*, della sorella Marianna, la veridicità della notizia è dunque dubbia. Tuttavia, un dato di fatto è che di Maria Giulia Sergio non si hanno notizie. Cfr. <https://www.milanotoday.it/cronaca/fatima-morta-ipotesi.html>.

di una possibile radicalizzazione, tuttavia l'esperienza dello Stato islamico è un punto di non ritorno.

ABSTRACT

*Italian Muhājirāt: Paths of Radicalization*

This paper focuses on the issue of the Italian Muhājirāt, an Arabic term denoting those women who decided to leave their country for joining the experience of the Caliphate. The aim is to try to find out the lowest common denominator among their experiences, which, most of the times, matches a particular disease, either psychological or familiar, social or personal. For most of these women, the Caliphate's experience has been the biggest lie they have ever lived: it was something completely different from what Caliph al-Baghdadi promised during his famous speech in 2014.



## I PROCESSI DI DE-RADICALIZZAZIONE IN KOSOVO: UN *CASE STUDY* DI SUCCESSO

MATTEO BRESSAN

1. *Premessa.*- Durante il califfato, dal 2011 al 2019, l'IS è riuscito ad attirare più di 40.000 combattenti stranieri, uomini, donne e bambini, provenienti da oltre 110 Paesi, di cui più di 5.000 provenienti dall'Europa. Attualmente si stima che ci siano circa 800 combattenti stranieri di origine europea che ancora combattono in Siria.

Nell'aprile 2019, le Nazioni Unite hanno pubblicato le linee guida sul rimpatrio, stabilendo che gli Stati hanno l'obbligo e la responsabilità di rimpatriare i propri connazionali. Tale obbligo giuridico, politico e anche morale imposto agli Stati ha riscontrato forti opposizioni. Gli approcci dei diversi governi europei variano a seconda dello Stato. Il Regno Unito e la Danimarca hanno tolto la cittadinanza ai soggetti coinvolti; il Belgio e la Francia avevano offerto sostegno a un piccolo numero di bambini orfani, salvo poi l'intervento della Corte d'appello olandese che ha stabilito che gli Stati non fossero legalmente obbligati a prestare assistenza per il rimpatrio dei bambini, ribaltando la decisione di un tribunale.

Più di un anno dopo la caduta dello Stato islamico (IS) e del suo califfato, i governi di tutto il mondo si sono trovati a fronteggiare le difficoltà legate alla decisione di rimpatriare o meno i propri cittadini dalle zone di conflitto in Siria e in Iraq.

A sollevare in modo eclatante il problema della gestione degli ex combattenti era stato, nel febbraio del 2019, l'allora presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, il quale aveva fatto pressione sugli Stati dell'Unione europea, affinché rimpatriassero i loro cittadini. Tuttavia, né la pressione statunitense, né le condizioni dei campi profughi, compresi i campi di al-Hawl e al-Roj della Siria, dove molti degli europei con legami con l'IS risiedono, sono bastati a convincere gli Stati dell'Unione europea a cambiare la loro posizione sui rimpatriati, nonostante le numerose e credibili segnalazioni dei rischi di ulteriori radicalizzazioni all'interno di questi campi.

2. *Il fenomeno dei foreign fighters nei Balcani occidentali.*- Il conflitto armato siriano ha generato un flusso senza precedenti di foreign fighters dai Balcani occidentali verso il Medio Oriente. Alla fine del 2019, circa 1.070 cittadini partiti da Kosovo, Bosnia-Erzegovina, Macedonia del Nord, Albania, Serbia e Montenegro si erano recati in Siria e Iraq. Sebbene motivati da ragioni diverse, la maggior parte di loro si è unita a milizie jihadiste e a organizzazioni terroristiche, come lo Stato Islamico (IS) e Jabhat al-Nusra. Due terzi di coloro che hanno viaggiato erano maschi adulti, il restante terzo dei viaggiatori, in gran parte non combattenti, era composto da minori (18%) e donne (15%). Mentre tutti i Paesi dei Balcani occidentali sono stati colpiti dal fenomeno dei *foreign fighters*, il Kosovo e la Bosnia-Erzegovina hanno mostrato una maggiore propensione alla mobilitazione nelle milizie jihadiste. Quasi due terzi dei *foreign fighters* presenti nei Balcani occidentali provengono da questi due paesi, rappresentando uno dei più alti tassi di mobilitazione in organizzazioni terroristiche in Europa, rispetto alle dimensioni della popolazione. Le tendenze alla radicalizzazione jihadista osservate mostrano che la mobilitazione dei *foreign fighters* non si è diffusa uniformemente in questi Paesi, ma è stata ampiamente concentrata in particolari località geografiche con una forte presenza di reti jihadiste che operano lungo linee etniche, religiose e familiari. Numerose operazioni antiterrorismo, arresti e condanne hanno confermato il ruolo critico di queste reti regionali ben integrate e organizzate attorno a fondamentalisti religiosi locali e a varie organizzazioni salafite. Nonostante il ruolo determinante dei social media nell'accelerare il processo di radicalizzazione, le reti fisiche dei militanti ideologicamente impegnati e le dinamiche di gruppo sembrano aver svolto un ruolo più significativo nella mobilitazione dei combattenti stranieri dei Balcani occidentali. Alla fine del 2019, circa 485 cittadini dei Paesi dei Balcani occidentali erano tornati a casa o erano stati rimpatriati. Almeno altre 260 persone sono state uccise, sebbene il numero effettivo di vittime in combattimento sia probabilmente sottostimato. Il contingente dei Balcani occidentali rimasto in Siria e Iraq è composto da circa 475 individui, in larga parte bambini – tra cui molti nati in teatro – e donne. Secondo fonti ufficiali, oltre la metà delle persone rimaste – circa 260 individui – sono cittadini della Bosnia-Erzegovina o loro figli con legittima richiesta di cittadinanza. La parte restante è detenuta in prigioni e campi controllati dai curdi, mentre una piccola minoranza sta ancora combattendo nelle file di Hay'at Tahrir al-Sham, nella regione siriana nordoccidentale di Idlib. Finora il Kosovo ha rimpatriato 110 dei suoi cittadini e la Macedonia del Nord 7 grazie alle operazioni di trasferimento rese possibili dai militari statunitensi. La Bosnia-Erzegovina è stato l'ultimo Paese a rimpatriare 25 cittadini alla fine di dicembre

2019. Il resto dei rimpatriati è tornato da solo nel tempo. Le autorità albanesi hanno evidenziato una serie di questioni tecniche, diplomatiche e di sicurezza come ragioni che impediscono loro di rimpatriare cittadini albanesi dalla Siria. I Balcani occidentali sono attualmente la regione con la più alta concentrazione di combattenti stranieri rimpatriati in Europa. Dei 485 rimpatriati finora dalla Siria e dall'Iraq, due terzi sono maschi adulti e probabilmente sono stati coinvolti attivamente o indirettamente in attività militari e terroristiche. A confronto, i Paesi dell'Europa occidentale, una regione molto più popolosa, hanno accolto in totale circa 1.765 rimpatriati dalla Siria e dall'Iraq. La sproporzione tra il volume dei rimpatriati e i mezzi disponibili per affrontarli rappresenta una sfida a lungo termine per i Balcani occidentali con potenziali implicazioni per la sicurezza che trascendono la regione. Come nel caso delle partenze, la distribuzione dei rimpatriati è fortemente concentrata in particolari aree geografiche con vulnerabilità socioeconomiche, politiche croniche e reti jihadiste attive. Alla fine del 2019, il Kosovo e la Macedonia settentrionale rappresentavano i due terzi dei rimpatriati nella regione. Il Kosovo, ad esempio, ha registrato 134 rimpatriati per milione di cittadini. In confronto, il Regno Unito, la Francia e la Germania – alcuni dei Paesi con il maggior numero di mobilitazioni in Europa – hanno ricevuto da quattro a sei rimpatriati per milione. L'eventuale ritorno dei restanti 475 cittadini dei Paesi dei Balcani occidentali in Siria è destinato a mettere ulteriormente a dura prova le risorse, le capacità e le competenze specialistiche già scarsamente disponibili nella regione. Le lievi condanne pronunciate nei Balcani occidentali per reati legati al terrorismo rappresenta inoltre un'altra preoccupazione degna di nota. In Bosnia ed Erzegovina, ad esempio, a metà del 2019 la pena detentiva media era inferiore a due anni. A confronto, la pena media per reati legati al terrorismo nell'Unione europea nel 2018 è stata di sette anni. In Kosovo circa il 40% dei condannati per reati terroristici negli ultimi anni è già stato rilasciato. Sebbene l'elevato numero di arresti e le relative azioni di contrasto in tutta la regione dimostrino un forte impegno nella lotta al terrorismo, le scarse e limitate risorse destinate hanno finora ostacolato l'attuazione di qualsiasi programma significativo di riabilitazione basato sul carcere e sul reinserimento post-incarcerazione. In sintesi, la regione si trova ad affrontare un rischio per la sicurezza relativamente nuovo e significativo. I veterani jihadisti dei Balcani occidentali, formati sul campo di battaglia e collegati in rete, così come le loro mogli non stanno tornando in uno "spazio neutrale" con adeguate opportunità di riabilitazione e reintegrazione. Stanno tornando, invece, in un ambiente con carenze economiche sistematiche e fragilità politiche, con una forte presenza di sostenitori jihadisti che probabilmente faciliteranno il reinserimento dei

rimpatriati nelle vecchie reti, sfruttando il loro *status* e le loro abilità sul campo di battaglia. Inoltre, i minori che hanno trascorso anni in territori governati da organizzazioni terroristiche e che possono aver subito traumi, indottrinamento o radicalizzazione, dovranno affrontare un lungo e complesso percorso di recupero. Ciò richiederà pazienza e buona volontà, ma anche abbondanti risorse e competenze specialistiche. In definitiva, è improbabile che le pene detentive a breve termine e l'assistenza simbolica riescano a mitigare con successo la sfida alla sicurezza a lungo termine posta dai rimpatriati. Un approccio globale richiederà di combinare le tradizionali risposte antiterrorismo con sforzi sostenibili di riabilitazione e reinserimento. L'efficace attuazione di questi sforzi dipenderà tanto dall'impegno locale quanto dall'assistenza e dal sostegno internazionali sostenuti<sup>1</sup>.

3. *La risposta del Kosovo alla sfida dei foreign fighters.*- Mentre la maggior parte dei paesi europei è stata riluttante a rimpatriare i propri cittadini che si sono uniti al gruppo terroristico dello Stato Islamico (IS) in Siria e in Iraq, il governo del Kosovo ha preso una strada diversa, rimpatriando dozzine di persone con l'intenzione di reintegrarle nella società. Nell'aprile del 2019, il Kosovo ha rimpatriato 110 cittadini, inclusi uomini, donne e bambini, diventando uno dei pochi Paesi che hanno rimpatriato e riabilitato i propri cittadini che avevano combattuto per lo Stato Islamico. Si stima che circa 403 kosovari si siano uniti al conflitto in Siria e in Iraq; tra questi 255 uomini e il resto donne e bambini. Quasi la metà ha viaggiato prima che IS dichiarasse il suo califfato nel giugno 2014, unendosi ai vari gruppi di milizie che hanno cercato di rovesciare il regime di Assad. Un'altra ondata si è successivamente unita e si ritiene che chi ha viaggiato dopo il giugno del 2014 abbia aderito direttamente all'IS. Circa 76 bambini con almeno un genitore kosovaro è nato in zone di conflitto. Il flusso di combattenti stranieri dal Kosovo era piuttosto alto date le dimensioni della popolazione complessiva (circa 1,8 milioni), mentre relativamente bassa è stata la percentuale dei suoi cittadini musulmani. Anche se il Kosovo è uno Stato laico, si stima che circa il 95% della popolazione (poco più di 1,7 milioni) sia musulmano, con una maggioranza significativa di coloro che tendono a essere moderati nella loro osservanza religiosa o complessivamente non praticanti. Nell'affrontare la minaccia dei *foreign fighters*, il Kosovo ha optato per una combinazione tra misure punitive, misure riabilitative e di reinserimento. In qualità di membro della Coalizione Globale per sconfiggere il Daesh,

---

<sup>1</sup> A. SHTUNI, *Returning Western Balkans Foreign Fighters: A Long-Term Challenge*, ISPI, ispionline.it, 9 gennaio 2020.

il Kosovo ha notevolmente rafforzato il suo quadro giuridico, puntando sulla cooperazione internazionale in materia di prevenzione e contrasto al terrorismo. Nel 2015, il Kosovo è diventato il primo Paese dei Balcani occidentali ad adottare una legislazione completamente nuova al fine di vietare la partecipazione a conflitti armati al di fuori del territorio nazionale, rendendo l'adesione a conflitti stranieri punibile fino a 15 anni di carcere. Il Kosovo ha aderito alla Strategia sulla prevenzione dell'estremismo violento e la radicalizzazione del terrorismo (2015-2020) e successivamente alla Strategia Nazionale contro il Terrorismo e al piano d'azione 2018-2023, in linea con l'UE. Il piano 2018-2023 prevede, in particolare, una maggiore attenzione sui programmi di reinserimento e riabilitazione dei *foreign fighters*.

Il codice penale del Kosovo, modificato nel 2019 copre tutti gli aspetti del finanziamento del terrorismo e contiene nuove disposizioni relative ai documenti falsi utilizzati per viaggi per attività terroristiche, agevolando in questo modo l'individuazione e la cattura dei terroristi. Inoltre, in collaborazione con organizzazioni della società civile, sono stati compiuti notevoli sforzi di sensibilizzazione del pubblico per aumentare la consapevolezza sugli effetti negativi delle forme di violenza e di estremismo nella società. Tuttavia, è importante notare che il Kosovo non è ancora uno Stato membro dell'Interpol, l'organizzazione internazionale per la cooperazione di polizia e il controllo della criminalità. Tale mancanza rende complicata una cooperazione internazionale più rapida ed efficace nel campo dello Stato di diritto e della sicurezza. Oltre a queste misure, anticipando il possibile rientro di cittadini dalle zone di conflitto, già nel 2017, il governo del Kosovo aveva iniziato a mettere in atto un piano per affrontare le numerose sfide legate al rimpatrio. Era stata istituita una divisione per la prevenzione e il reinserimento, all'interno del Ministero degli affari interni, insieme a un sistema per garantire cure mediche e psichiatriche, alloggi, istruzione e altri servizi sociali con l'obiettivo di reintegrare efficacemente i rimpatriati. Il Kosovo ha quindi predisposto una serie di agenzie governative che si occupassero dei rimpatriati e delle loro famiglie, essendo un Paese con una società storicamente incentrata sulla famiglia. Al loro ritorno dal campo profughi di al-Hawl, nel nord-est della Siria, avvenuto con un jet dell'esercito americano il 20 aprile 2019, quattro combattenti stranieri sono stati immediatamente arrestati, mentre il resto del gruppo è stato trasferito in un centro di detenzione a Vranidoll, a 10 chilometri dalla capitale del Kosovo, Prishtina. Nelle prime 72 ore dal loro arrivo, i rimpatriati sono stati sottoposti a controlli medici, inclusa una valutazione psicologica della loro salute mentale, alle verifiche della polizia circa il loro *status* di cittadinanza ed altre procedure di valutazione delle loro esigenze. La maggior parte delle

donne e dei bambini mostravano sintomi del disturbo post-traumatico da stress (PTSD) e molti, compresi sei bambini feriti e diverse donne con gravi problemi di salute, avevano bisogno di cure mediche. Anche se le donne rimpatriate non sono state immediatamente interrogate al loro arrivo, forse a causa di probabili preconcezioni sul loro coinvolgimento nel conflitto, non sono state esonerate dalle accuse. Circa 20 delle donne rimpatriate è stata incriminata, di cui 18 sono state accusate di “organizzare e partecipare a un gruppo terroristico”, e altre 2 due sono state accusate di “unirsi o partecipare a forze armate straniere o formazioni di polizia, paramilitari esterne, in gruppo o individualmente, fuori dal territorio della Repubblica di Kosovo”, rischiando da 3 a 15 anni di carcere. Sedici delle imputate donne si sono dichiarate colpevoli. Vale la pena sottolineare, tuttavia, che tutte le donne rimpatriate che si sono dichiarate colpevoli finora, hanno ricevuto condanne provvisorie, anziché detentive. La risposta del Kosovo al comportamento di queste donne e, più in generale, la reale percezione della minaccia che le donne possono rappresentare è probabilmente influenzata da pregiudizi sociali radicati che sottovalutano l’agire delle donne e sopravvalutano il loro innato atteggiamento non violento. In alcuni casi, le donne subivano pressioni ad unirsi ai loro mariti, ma non è stato sempre così. Sebbene i tribunali kosovari stiano accusando un numero crescente di donne, oltre agli uomini, per reati legati al terrorismo (tra settembre 2019 e febbraio 2020, 24 donne e 11 uomini sono stati incriminati per atti di terrorismo), le loro pene rimangono più leggere che per le loro controparti maschili. Nonostante molte delle donne rimpatriate sostengano di non aver svolto un ruolo attivo nel Califfato è un grave errore di valutazione stabilire il livello di colpevolezza e il rischio che può derivare semplicemente in base al genere. Il numero totale di rimpatriati in Kosovo, attraverso canali formali e informali, si ritiene che sia 242, di cui 124 sono uomini, 38 donne e 80 bambini. La stragrande maggioranza dei maschi rimpatriati sono stati perseguitati e quelli che sono stati condannati hanno scontato in media 3,5 anni di carcere. Pene più pesanti sono state previste (fino a 10 anni di detenzione) per i reclutatori o coloro che hanno complottato attacchi terroristici, anche se non si sono mai recati in zone di conflitto all’estero. I bambini rimpatriati vengono considerati vittime. La maggioranza ha meno di sei anni e porta con sé sicuramente una serie di sfide ma anche maggiori possibilità di successo di reintegrazione. Sono stati inseriti nelle scuole, ma il risultato a lungo termine del loro reinserimento dipenderà in gran parte da come il processo sarà poi gestito e sostenuto. Sarà necessario predisporre azioni *ad personam* per affrontare il trauma, determinare la nazionalità e stabilirne la custodia, nonché affrontare il potenziale rischio di alienazione sociale. Per tutte le categorie di soggetti rimpatriati, sia

immediatamente al loro ritorno o dopo il loro rilascio dal carcere, il sostegno dei familiari si è dimostrato e si dimostra fondamentale per facilitare il reinserimento. Nella maggior parte dei casi, le famiglie hanno accolto con favore il loro ritorno e questo ha agevolato l'azione del governo. In altri stati europei, il processo di reinserimento non è stato così naturale. Questo potrebbe essere almeno in parte dovuto al fatto che in altri Stati europei, molti dei cittadini che sono partiti per combattere in Siria e in Iraq erano immigrati, spesso con doppia cittadinanza dello Stato dell'Unione Europea e di un altro Paese, e quindi non sono visti come cittadini "veri" degni di rimpatrio e reintegrazione. Nel caso del Kosovo, invece, sono visti semplicemente come kosovari. Le prospettive di reintegrazione dei rimpatriati variano a seconda della natura di coinvolgimento nel conflitto. La carenza di prove e una conoscenza vera dei ruoli e delle esperienze vissute da questi cittadini all'interno delle zone di conflitto non consentono una risposta completamente adeguata da parte delle istituzioni. L'anno scorso il governo ha creato la Divisione per la prevenzione e il reinserimento, un'agenzia inter-amministrativa preposta a sostenere le donne e i bambini rimpatriati. Attraverso un programma di reinserimento, le donne e i bambini ricevono un'istruzione speciale e vengono forniti buoni per cibo e vestiti. Coloro che sono in carcere vengono messi sotto programmi di de-radicalizzazione. All'interno del sistema carcerario, sia per gli uomini sia per le donne sono previsti programmi di riabilitazione che, tuttavia, non sono specificamente mirati ai condannati per reati connessi al terrorismo e si limitano a toccare alcuni aspetti, come la formazione accademica o professionale, la formazione delle abilità cognitive, con un'attenzione particolare alla de-radicalizzazione ideologica. Inoltre, per i detenuti uomini, mancano programmi post-rilascio strutturati volti a sostenere e facilitare il loro reinserimento nella società. Nonostante il processo di rimpatrio, il Kosovo ha una serie di carenze, tra cui la necessità di migliorare il coordinamento tra le istituzioni, un maggiore coinvolgimento della società civile, un miglioramento della strategia di riabilitazione e la necessità di migliorare e finanziare la divisione per il reinserimento. C'è, inoltre, una necessità di monitorare i rimpatriati per garantire che non rappresentino una continua minaccia alla sicurezza e che siano in grado di reintegrarsi con successo nelle loro comunità.

4. *La storia di Leonora.*- Leonora è una delle donne dell'IS che, il 20 aprile del 2019, è stata rimpatriata insieme ai suoi quattro figli dal campo di al-Hol controllato dai curdi nel nord-est della Siria. Leonora non voleva che il suo vero nome fosse usato, per proteggere la sua identità e quella dei suoi bambini. Ha dichiarato a Voice of America

(VOA) che il governo l'aveva messa agli arresti domiciliari mentre il suo processo era ancora in corso. A novembre un tribunale l'ha ufficialmente accusata di appartenenza ad un'organizzazione terroristica ma deve ancora incriminarla. "Non pensavamo che saremmo mai tornati. Per noi era tutto finito e abbiamo pensato che saremmo rimasti lì per tutta la vita", ha dichiarato Leonora, parlando delle sue condizioni di vita nel sovraffollato campo di al-Hol. Ha detto che quando i funzionari di Pristina hanno deciso di farli tornare a casa, si sono sentiti come se fossero rinati.

In base alle politiche di reintegrazione del Kosovo, Leonora può uscire, con limitazioni e sotto rigoroso monitoraggio. I suoi figli sono già tornati a scuola nella speranza di iniziare una nuova vita. A 25 anni, Leonora aveva appena finito il liceo e stava progettando di andare al college quando suo marito ha organizzato il loro trasferimento fuori dal Paese a metà del 2014. Leonora ha detto a VOA di non essere stata a conoscenza del fatto che suo marito avesse in mente di raggiungere la Siria quando la coppia e i loro figli sono partiti con biglietti di sola andata dall'aeroporto Adem Jashari International, nell'agosto del 2014. "Inizialmente eravamo diretti verso la Turchia, dove avevo accettato di andare, ma dopo il nostro arrivo in Turchia, ha deciso che saremmo andati in Siria". All'inizio della loro permanenza in Siria, quando l'IS aveva ancora il controllo di vaste aree e aveva le risorse per pagare gli stipendi ai suoi combattenti, la famiglia godeva di una "vita agiata". Ma le cose sono cambiate 2 anni e mezzo dopo, quando suo marito è stato ucciso sul campo di battaglia mentre l'IS ha iniziato a perdere terreno rispetto alle forze curde sostenute dagli Stati Uniti. "A volte rimanevamo senza casa e a volte due o tre famiglie vivevano in una casa, ciascuno in una stanza". "La nostra rendita diminuiva di giorno in giorno. Gli ultimi mesi sono stati i peggiori. È stato terribile". Le forze democratiche siriane sostenute dagli Stati Uniti hanno dichiarato la sconfitta dell'IS nel marzo 2019. Le forze detengono ancora circa 2.000 presunti combattenti stranieri e quasi 14.000 donne straniere e bambini nei campi. I funzionari del Kosovo in passato hanno affermato di considerare donne e bambini "vittime innocenti", attratte dai loro mariti nelle zone del conflitto. Il primo ministro Ramush Haradinaj, a maggio, ha affermato che il suo governo si stava assumendo la piena responsabilità per i suoi cittadini, sebbene "chiunque fosse rientrato sarebbe stato soggetto alla legge". Il governo kosovaro, una volta rimpatriati, ha permesso a tutti i bambini di andare a casa mentre le donne venivano messe agli arresti domiciliari durante i processi. Secondo Kujtim Bytyqi, analista ed esperto di sicurezza del Kosovo, il governo kosovaro ha optato per il rimpatrio dei suoi cittadini dalla Siria alla luce della sua relativamente piccola e omogenea popolazione. Bytyqi ha dichiarato a VOA: "Sono solo cittadini

kosovari, molto ben integrati, perché sono nati qui, così come i loro genitori. Il Kosovo è una società molto piccola e quindi il governo ha una collaborazione molto stretta con le loro famiglie, i loro vicini e la loro comunità”. Riguardo ai cittadini degli altri Paesi dell’Unione Europea, Bytyqi ha affermato che “I combattenti stranieri dei paesi dell’UE sono di solito cittadini di quel paese, ma la loro origine, nella maggior parte dei casi, è di altri paesi. Nel caso del Kosovo, sono solo albanesi kosovari che non hanno la doppia cittadinanza”. Sulla base di documenti governativi, Bytyqi ha scoperto che almeno cinque rimpatriati sono stati coinvolti nella pianificazione di attacchi domestici. Se da un lato lo sforzo di integrazione del governo è stato ampiamente efficace, dall’altro “un piccolo numero di rimpatriati rimane molto radicalizzato e sono disposti e determinati ad attaccare a casa propria”. Paul McCarthy, direttore regionale per l’Europa presso l’International Republican Institute, ha detto a VOA che i funzionari kosovari devono affrontare le cause che hanno portato molti dei loro connazionali alla radicalizzazione. Mentre alcuni cittadini si sono uniti all’IS per motivi ideologici, molti altri se ne sono andati dal Kosovo a causa di un profondo sentimento di ingiustizia e per la mancanza di opportunità economiche. Ci sono una miriade di cause che spingono i giovani kosovari a radicalizzarsi e ad aderire a organizzazioni terroristiche, tra cui il trauma di crescere in un paese devastato dalla guerra, la diffusione dell’ideologia estremista e altri fattori. Il Kosovo ha un tasso di disoccupazione molto alto, ben oltre il 29%, secondo i dati dell’Agenzia di statistica del Kosovo (KAS). Le statistiche KAS del primo trimestre del 2019 suggeriscono che la disoccupazione tra i giovani adulti di età compresa tra i 15 e i 24 anni era del 50,6%<sup>2</sup>. McCarthy ha affermato che “È estremamente importante, quando guardiamo al processo di de-radicalizzazione, guardare anche al rafforzamento delle istituzioni governative del Kosovo, nonché alla capacità rispondere ai loro cittadini e ascoltare le loro lamentele. Una delle fonti della radicalizzazione è la sensazione che le istituzioni e la società nel suo insieme non rispondono ai bisogni dell’individuo”<sup>3</sup>.

5. *Cosa possono imparare i paesi dell’UE dall’esperienza del Kosovo.*- Alcuni esperti affermano che l’approccio del Kosovo, supportato da un piano d’azione nazionale che include misure precise per la detenzione e la riabilitazione, rappresenta un esempio unico di successo per

---

<sup>2</sup> J. HAMMOND, *Kosovo Grapples with the Problem of Returning Foreign Fighters*, The Investigative Journal, 29 maggio 2020, reperibile *online*.

<sup>3</sup> E. SAHINKAYA, R. HUSSEIN, E. BLLACA, *Why is Kosovo Taking Home Islamic State Members?*, Voice of America, 15 gennaio 2020, reperibile *online*.

il trattamento degli ex combattenti stranieri IS. “Il Kosovo è un piccolo paese con una struttura sociale ben consolidata”, ha affermato David L. Phillips, direttore del Programma per la costruzione della pace e i diritti presso la Columbia University Institute. “Esiste un sistema in atto per la gestione del loro ritorno. Ecco perché il governo del Kosovo è più predisposto ad accettare i rimpatri rispetto a paesi più grandi in Europa in cui i rimpatriati potrebbero semplicemente essere assorbiti dalla popolazione locale, commettere crimini nei loro paesi d’origine o andare in altri campi di battaglia”. Nonostante le differenze contestuali, nel rimpatrio dei *foreign fighters*, il Kosovo deve affrontare simili sfide e dilemmi al pari dei Paesi dell’UE. Molti Stati membri dell’UE non hanno accettato di rimpatriare i combattenti stranieri per una serie di motivi, legati alla sicurezza e alla reale capacità di perseguirli e ad altre probabili ripercussioni di tipo politico. Si stima che 800 individui di origine europea siano attualmente ancora in Siria e il loro mancato rimpatrio potrebbe avere conseguenze di vasta portata. La questione se i Paesi abbiano o meno l’obbligo di rimpatriare i propri cittadini rimane in sospeso, nonostante la situazione dei campi di detenzione in Siria violi i diritti sanciti dalla Convenzione europea sui diritti umani e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, compreso il diritto alla vita e il diritto di essere liberi dalla tortura e trattamenti disumani. La decisione di non rimpatriare diventa ancora più discutibile in merito ai bambini, sia quelli portati dai genitori in Siria e Iraq sia per quelli nati in quei territori che sono particolarmente a rischio di essere apolidi. Ulteriori problemi sorgono quando si considera che l’azione penale nell’ambito del processo giudiziario rischia di provocare la morte, come nel caso di quattro cittadini francesi in Iraq. Al di là delle questioni di legalità, ci sono gravi questioni politiche e morali che pesano sui governi dell’UE, che ne trarrebbero vantaggio a seguire l’esempio del Kosovo. Il Kosovo non ha registrato una resistenza della popolazione all’idea di riaccogliere i suoi 110 *foreign fighters* così come molti altri Paesi, sebbene la notizia del loro arrivo sia stata diffusa solo dopo il loro arrivo a Pristina. Ci sono poi le tensioni tra le comunità svantaggiate che trarrebbero grandi benefici da un aumento del sostegno finanziario, educativo o sociale e chi non riceve la stessa assistenza. Garantire le medesime opportunità e risorse a tutti i cittadini, anche a chi è considerato un potenziale estremista è un’impresa impegnativa che richiede costante attenzione e adattamento, ma finora sembra essere sotto controllo. La minaccia alla sicurezza rappresentata dai rimpatriati è indubbiamente una considerazione primaria nella decisione dei Paesi dell’UE di non rimpatriare i loro cittadini. In Kosovo cinque rimpatriati (tutti ritornati prima dello sforzo coordinato di rimpatrio dell’aprile 2019) sono stati successivamente accusati di

pianificare attacchi interni. I servizi di intelligence sono stati, però, in grado di contrastare questi e altri piani in Kosovo sino ad oggi. È prevedibile che certi episodi possano ripetersi, ma, dato che questi individui saranno già noti alle agenzie di sicurezza governative, potrebbe essere è più facile fermarli. Inoltre, è probabile che la minaccia venga da coloro che intendono rimanere in Siria. Come è già successo per il campo di al-Hawl, sta avvenendo un'ulteriore radicalizzazione. Questi individui rappresenteranno una grande minaccia in futuro non solo nel Medio Oriente, ma anche in Europa e nel resto del mondo. In particolare, l'enorme numero di bambini che sono stati portati o sono nati in Siria e in Iraq, potrebbero essere soggetti a indottrinamento, come già è avvenuto con l'IS, anche da parte di altri gruppi terroristici. Senza un adeguato controllo, gli Stati dell'UE potrebbero essere colti di sorpresa, pertanto occorre monitorare la situazione per capire come la minaccia si evolverà in futuro. Indubbiamente, il rischio rappresentato dal rimpatrio non sarà mai pari a zero. Ma, come si è visto nel caso non solo del Kosovo, ma anche di altri Stati come Kazakistan, Uzbekistan, Russia e altri, a lungo andare, il rimpatrio resta l'approccio più adatto per affrontare la minaccia del combattente straniero, sostenendo i diritti umani e prevenendo il sorgere di nuove gravi minacce. In conclusione, come ci dimostra il caso del Kosovo, esiste il potenziale per gestire il rimpatrio attraverso l'adozione di una strategia a lungo termine, un approccio che includa il coinvolgimento con i membri della famiglia, le comunità e le persone. Al fine di adottare un più efficace approccio, i governi dovrebbero condividere i dati e le migliori pratiche, man mano che apprendono di più su cosa funziona e cosa no in termini di rimpatrio, riabilitazione e reintegrazione<sup>4</sup>.

#### ABSTRACT

##### *Kosovo's De-Radicalization Process: A Successful Case Study*

The small Western Balkan nation of Kosovo repatriated 110 citizens, including men, women, and children, in April 2019, making it one of a very small number of countries that have actively repatriated citizens involved with the Islamic State.

The paper includes what lessons can be learned by EU countries in handling the complex issue of how to manage the return of foreign fighters and their families.

---

<sup>4</sup> T. AVDIMETAJ e J. COLEMAN, *What EU Member States can learn from Kosovo's experience in repatriating former foreign fighters and their families*, International Centre for Counter – Terrorism, 20 maggio 2020.



## “BUTTERFLY EFFECT”? LE TRAIETTORIE DEL JIHADISMO IN SIRIA

SILVIA CARENZI

1. *Introduzione: le metamorfosi del jihadismo e il caso siriano.*- Il jihadismo non è un fenomeno monolitico, né tantomeno costante nel tempo. Al contrario, si è sempre caratterizzato per continui processi di metamorfosi e adattamento al contesto circostante, spesso accompagnati da dibattiti interni di natura ideologica e strategica sulle scelte da perseguire<sup>1</sup>. Le traiettorie degli attori jihadisti non sono generalmente lineari, bensì il risultato di intrecci e interazioni multiple – sia con altri attori, sia con l’ambiente circostante – e del modo in cui essi interpretano le sfide che ne derivano. Il caso siriano risulta particolarmente importante per individuare le dinamiche di mutamento nella comunità jihadista contemporanea. Infatti, come osservato da Tore Hamming, il conflitto siriano è stato un evento trasformativo per l’evoluzione della galassia jihadista, con conseguenze di ampia portata, destinate a giocare un ruolo nel lungo periodo – similmente a quanto accaduto in precedenza con i conflitti in Afghanistan (durante gli anni Ottanta) e in Iraq (negli anni Duemila)<sup>2</sup>. In questa sede, risulta di particolare interesse esaminarne le ripercussioni in termini di differenziazione interna al *milieu* jihadista, sia sul piano ideologico, sia su quello strategico. In altre parole, è importante identificare le traiettorie abbracciate dai diversi attori jihadisti. Nel contesto del conflitto siriano, sembrano essersi delineate e consolidate tre diverse traiettorie, a cui corrispondono tre idealtipi o modelli di jihadismo. Al “tradizionale” paradigma di al-Qa’ida (che, nondimeno, ha sperimentato un’evoluzione nel corso degli ultimi vent’anni) si è affiancato in un primo momento il modello del sedicente Stato Islamico (IS) e, successivamente, un terzo “polo”, quello di Hay’at Tahrir al-Sham (HTS), che

---

<sup>1</sup> Sui dibattiti all’interno della comunità jihadista, cf. T. R. HAMMING, *Polemical and Fratricidal Jihadists: A Historical Examination of Debates, Contestation and Infighting Within the Sunni Jihadi Movement*, International Centre for the Study of Radicalization (ICSR), 2019.

<sup>2</sup> T. R. HAMMING, *Global Jihadism after the Syria War*, in *Perspectives on Terrorism*, vol. 13, no. 3, giugno 2019.

sembra porsi come alternativa sia alla via di al-Qa'ida, sia a quella di IS. Nonostante tali gruppi siano accomunati dall'appartenenza alla medesima famiglia ideologica<sup>3</sup>, quella jihadista, significative differenze in termini di strategia e scelte politiche li contraddistinguono. Come si vedrà, una dinamica di *path dependence* risulta essenziale per spiegare l'evoluzione della galassia jihadista nel corso del tempo, in questo caso nel quadrante siriano. Questi sviluppi in ambito jihadista, di fatto, sembrano rispecchiare in senso lato il cosiddetto "effetto farfalla", definibile come la sensibilità (di un sistema) alle condizioni iniziali<sup>4</sup>. Nel caso jihadista, tale effetto si è tradotto nell'amplificazione e cristallizzazione di divergenze già presenti in origine – si pensi ai contrasti tra il gruppo di Abu Mus'ab al-Zarqawi, precursore di IS, e i vertici di al-Qa'ida –, ma anche nella presenza di dinamiche "auto-rinforzanti"<sup>5</sup>, ad esempio nel caso di HTS, che si è trovata immersa in dinamiche "iper-locali"<sup>6</sup> che l'hanno portata a compiere scelte sempre più orientate localmente. Come sono emerse queste differenti traiettorie, e quali caratteristiche le definiscono?

2. *Le origini comuni e la rottura tra ISIS e al-Qa'ida.* – La genealogia di HTS è legata alla storia di IS, il cui sviluppo – a sua volta – si intreccia con il processo di "ramificazione" di al-Qa'ida negli anni Duemila. Le origini di IS possono essere fatte risalire al gruppo Jama'at al-Tawhid wa al-Jihad, fondato dal militante giordano Abu Mus'ab al-Zarqawi in Afghanistan nel 1999, e operante in Iraq negli anni successivi. Nel 2004, il gruppo si è ufficialmente affiliato ad al-Qa'ida, assumendo il nome al-Qa'ida nella Terra dei Due Fiumi (alias al-Qa'ida in Iraq, AQI) e successivamente, nel 2006, la denominazione "Stato Islamico dell'Iraq" (ISI)<sup>7</sup>. Se negli anni immediatamente successivi l'organizzazione versava

<sup>3</sup> Nell'ambito degli studi sui movimenti sociali, Donatella Della Porta definisce una famiglia di movimenti sociali (*social movement family*) come «a set of coexisting movements, which, regardless of their specific goals, have similar basic values and organizational overlaps, and sometimes may even join for common campaigns' have similar basic demands and a common constituency»: D. DELLA PORTA, *Clandestine Political Violence*, Cambridge, 2013, 74.

<sup>4</sup> J. GLEICK, *Chaos: Making a New Science*. Open Road Integrated Media, 2011, 21-22 [Apple Books].

<sup>5</sup> Il termine (*self-reinforcing sequences*) è mutuato da J. MAHONEY, *Path dependence in historical sociology*, in *Theory and society*, vol. 29, n. 4, 2000, anche se qui viene impiegato in senso lato.

<sup>6</sup> C. LISTER, *The Syria Effect: Al-Qaeda Fractures*, Hudson Institute, in *Current Trends in Islamist Ideology*, 25, febbraio 2020, 50.

<sup>7</sup> A. PLEBANI, *The Unfolding Legacy of al-Qa'ida in Iraq: From al-Zarqawi to the New Islamic Caliphate*, in A. PLEBANI (a cura di), *New (and Old) Patterns of Jihadism: al-Qa'ida, the Islamic State and Beyond*, ISPI, Milano, 2014; N. LAHOUD, M. AL-'UBAYDI, D. MILTON & B. PRICE, *The Group That Calls Itself a State: Understanding the Evolution and Challenges of the Islamic State*, Combatting Terrorism Center at West Point, 2014, 8-14.

in un periodo di crisi, dopo il 2010 ha vissuto una nuova ascesa<sup>8</sup>. È in questo quadro che si inserisce la nascita di Jabhat al-Nusra (JAN), predecessore di HTS. Dopo lo scoppio della ribellione contro il regime di Assad – sfociata poi in un conflitto – ISI ha infatti deciso di espandere le proprie operazioni in Siria, inviando un nucleo di militanti nell'estate del 2011<sup>9</sup>. Nel gennaio del 2012, è stata ufficialmente annunciata la formazione della branca siriana, per l'appunto JAN<sup>10</sup>. Tuttavia, ben presto è emersa una frattura insanabile tra ISI da una parte e JAN e al-Qa'ida centrale dall'altra: nella primavera del 2013, il leader di ISI, Abu Bakr al-Baghdadi, ha dichiarato unilateralmente la fusione di ISI e JAN in una nuova entità (lo Stato Islamico in Iraq e nel Levante, noto come ISIL o ISIS), scontrandosi con il rifiuto del leader di JAN, Abu Muhammad al-Jawlani – che per tutta risposta ha rinnovato il proprio giuramento di fedeltà (*bay'a*) al capo di al-Qa'ida, Ayman al-Zawahiri. Falliti i tentativi di ripristinare lo *status quo ante* da parte di al-Zawahiri – con ISIS intenzionato a mantenere il controllo sia in Iraq, sia in Siria – il contrasto tra i due poli si è intensificato e, nel febbraio 2014, al-Qa'ida ha formalmente disconosciuto ISIS. Infine, nel giugno dello stesso anno, ISIS ha proclamato il califfato (IS, “Stato Islamico”)<sup>11</sup>. La traiettoria di IS e al-Qa'ida centrale, dunque, si biforcava. Per la prima volta, un competitor metteva in discussione la primazia di al-Qa'ida nell'ecosistema jihadista, finendo per offuscarla. La dichiarazione di un califfato *tout court* – che privava di ogni legittimità qualsiasi altra entità jihadista – è stato un atto inedito nella galassia militante, e ha attirato flussi massicci di sostenitori da ogni parte del mondo (i cosiddetti “foreign fighters”). Tuttavia, la frattura tra al-Qa'ida e IS non è un elemento sorto *ex nihilo*, improvvisamente, ma piuttosto è l'esito finale di un processo in cui, già in origine, si riscontravano differenze significative (e contrasti) tra i due gruppi. Difatti, il rapporto tra la formazione di al-Zarqawi (e le sue incarnazioni successive) e al-Qa'ida centrale è sempre stato ambivalente e segnato da tensioni. La strategia adottata da al-Zarqawi, fortemente settaria e incentrata sugli attacchi ai danni della comunità musulmana sciita, nonché particolarmente

<sup>8</sup> Si veda A. PLEBANI, *The Unfolding Legacy of al-Qa'ida in Iraq*, op. cit., 8-10.

<sup>9</sup> H. ABU HANIEH & M. ABU-RUMMAN, *The 'Islamic State' Organization: the Sunni Crisis and the Struggle of Global Jihadism*, Amman, 2015, 107-108, 186.

<sup>10</sup> “Al-Manārah al-Bayā' Foundation for Media Production presents: ‘Declaration of the Support Front (Jabhat al-Nuṣrah): For the People of Syria from the Mujāhidīn of Syria in the Fields of Jihād,’” *Jihadology*, 24 gennaio 2012, <https://jihadology.net/2012/01/24/al-manarah-al-bay-a-foundation-for-media-production-presents-for-the-people-of-syria-from-the-mujahidin-of-syria-in-the-fields-of-jihad-jabhah-al-nu-rah-the-front-of-victory/>

<sup>11</sup> A. PLEBANI, *The Unfolding Legacy of al-Qa'ida in Iraq*, op. cit., 12-13.

te brutale, era avversata da Osama bin Laden e Ayman al-Zawahiri<sup>12</sup>. Già nel 2006, poi, la decisione di proclamare lo Stato Islamico in Iraq senza consultare la leadership di al-Qa'ida aveva suscitato dei malcontenti<sup>13</sup>. L'affiliazione del gruppo di al-Zarqawi ad al-Qa'ida era stata dunque un "matrimonio di convenienza" per entrambe le parti, dettata dalle esigenze del momento<sup>14</sup>. Da parte di al-Qa'ida, ciò ha significato cooptare nel proprio progetto di *jihad* un gruppo locale già avente una propria agenda – una mossa certamente con minori costi operativi, ma non esente da rischi, specialmente in termini di divergenze tra aspettative dell'organizzazione madre e scelte da parte del suo *offshot*<sup>15</sup>. Nel corso del tempo, sembra che queste differenze e criticità tra le due formazioni, presenti già in forma embrionale, si siano sedimentate e siano emerse più esplicitamente. In particolare, con la rottura del 2014, la traiettoria di IS sembra aver seguito una logica di differenziazione da al-Qa'ida. L'autoproclamato califfato ha ereditato caratteristiche che già si ravvisavano in AQI, raggiungendo però livelli inediti – si pensi al suo focus settario, la sua brutalità e la sua volontà di colpire le componenti "eterodosse" del tessuto religioso locale<sup>16</sup>. Inoltre, ha deciso di attaccare anche paesi come l'Iran, che al-Qa'ida non aveva bersagliato fino a quel momento. Un altro aspetto che sembra evidenziare una diversificazione tra IS e al-Qa'ida è il riorientamento strategico di segno opposto intrapreso dei due gruppi – in termini di gerarchia dei nemici da attaccare – e manifestatosi soprattutto dopo il "divorzio" tra i due gruppi. Infatti, specialmente a partire da quel momento, la grande maggioranza degli attacchi ai danni del "nemico lontano" (intesi come i paesi occidentali) sono stati rivendicati e/o fatti risalire a IS, mentre sembra che al-Qa'ida abbia deciso, almeno per il momento, di ridurre il proprio focus sugli "attacchi esterni", pur continuando a menzionare il "nemico lontano" nella propria propaganda<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> A. AL-ZAWAHIRI, *Letter to Abu Musab al-Zarqawi*, Combating Terrorism Center (CTC), 2005, <https://www.ctc.usma.edu/v2/wp-content/uploads/2013/10/Zawahiris-Letter-to-Zarqawi-Translation.pdf>

<sup>13</sup> N. LAHOUD, M. AL-'UBAYDI, D. MILTON & B. PRICE, *The Group That Calls Itself a State*, *op. cit.*, 14 ss.; B. FISHMAN, *The master plan: ISIS, Al Qaeda, and the Jihadi Strategy for Final Victory*, New Haven/London, 2016, 88 ss.

<sup>14</sup> A. PLEBANI, *The Unfolding Legacy of al-Qa'ida in Iraq*, *op. cit.*, 6

<sup>15</sup> Si veda B. MENDELSON, *The al-Qaeda Franchise: The Expansion of al-Qaeda and Its Consequences*, New York, 2016.

<sup>16</sup> Cf. A. PLEBANI & P. MAGGIOLINI, *The Centrality of the Enemy in al-Baghdadi's Caliphate*, in M. MAGGIONI & P. MAGRI (a cura di), *Twitter and Jihad: the Communication Strategy of ISIS*, Novi Ligure, 2015.

<sup>17</sup> T. R. HAMMING, *Jihadi Competition and Political Preferences*, *op. cit.* Questo riorientamento si inserisce nel più ampio quadro della revisione strategica intrapresa da al-Qa'ida negli anni Duemila, alla luce degli errori commessi: il gruppo aveva compreso la necessità di radicarsi nel tessuto locale nelle aree in cui operava, coltivando il sostegno della popolazione.

3. *L'evoluzione di Jabhat al-Nusra (JAN): un terzo modello di jihad?*- La differenziazione dell'ecosistema jihadista, però, non si è manifestata solamente lungo la linea di faglia IS-al-Qa'ida, ma ha riguardato anche un altro attore, JAN. Nel corso degli ultimi cinque anni, questo gruppo ha sperimentato un'importante evoluzione, distaccandosi da al-Qa'ida e, apparentemente, inaugurando una “terza” via al *jihad*, che si distingue tanto dalla tradizione qa'idista quanto dal modello di IS – calibrando sia la propria narrativa ufficiale, sia le proprie scelte sul terreno<sup>18</sup>. Nel luglio del 2016, in un videomessaggio, il leader di JAN Abu Muhammad al-Jawlani dichiarava lo scioglimento del gruppo, e la formazione di una nuova organizzazione, Jabhat Fath al-Sham (JFS), priva di “legami esterni”<sup>19</sup> – ossia non più legata ad al-Qa'ida. Nel gennaio del 2017, il gruppo ha sperimentato un ulteriore “rimpasto”, accorpendo altre formazioni minori e assumendo il nome Hay'at Tahrir al-Sham (HTS)<sup>20</sup>. Se, in un primo momento, vi era l'impressione che l'annuncio di una rottura con al-Qa'ida fosse una mossa meramente cosmetica, successivamente è emerso un quadro ben più complesso. Figure come Abu al-Khayr al-Masri – all'epoca il numero due di al-Qa'ida, in Siria – avevano approvato la transizione da JAN a JFS in via condizionale, subordinandola all'assenso di al-Zawahiri. Tuttavia, quest'ultimo ha fermamente negato il proprio appoggio a JFS<sup>21</sup>. La trasformazione di JAN ha determinato tensioni interne, portando alla defezione di varie figure di spicco, nonché a feroci accuse e critiche da parte della leadership di al-Qa'ida e di alcuni ideologi vicini alla linea qa'idista. Ad esempio, l'ideologo Abu Muhammad al-Maqdisi ha denunciato la crescente “diluzione ideologica” di HTS, ossia la sua deviazione dalla via del *jihad*<sup>22</sup>. In un paio di dichiarazioni rilasciate nei mesi di aprile e ottobre 2017, aventi per oggetto il

---

Eventi come le rivolte arabe dopo il 2010, nonché il corso intrapreso da IS, hanno naturalmente rafforzato questo processo di revisione strategica, con particolare attenzione al contenimento degli eccessi e al mantenimento del sostegno popolare.

<sup>18</sup> Sull'evoluzione di JAN/JFS/HTS, cfr. A. AL-TAMIMI, *From Jabhat al-Nusra to Hay'at Tahrir al-Sham: Evolution, Approach and Future*, Konrad-Adenauer Stiftung/Al-Nahrain Center For Strategic Studies, 29 June 2018; C. LISTER, *How al-Qa'ida Lost Control of its Syrian Affiliate: The Inside Story*, CTC Sentinel, vol. 11, n. 2, 2018; O. AJJUB, *From Jabhat al-Nusra to Hay'at Tahrir al-Sham, what has changed?*, The Conflict Archives, 29 maggio 2019, <http://theconflictarchives.com/insights/2019/5/29/from-al-nusra-to-hayat-tahrir-sham>.

<sup>19</sup> “New video message from Jabhat Fatah al-Sham's Abū Muḥammad al-Jawlānī: ‘Announcing Its Formation,’” *Jihadology*, 28 luglio 2016, <http://jihadology.net/2016/07/28/new-video-message-from-jabhat-fata%E1%B8%A5-al-shams-abu-mu%E1%B8%A5ammad-al-jawlani-announcing-its-formation/>.

<sup>20</sup> A. AL-TAMIMI, *From Jabhat al-Nusra to Hay'at Tahrir al-Sham*, *op. cit.*, 12.

<sup>21</sup> Si veda la serie di Aymenn Al-Tamimi, *The Hay'at Tahrir al-Sham al-Qaeda Dispute: Primary Texts*, <https://www.aymennjawad.org/>.

<sup>22</sup> C. BUNZEL, *Diluting Jihad: Tahrir al-Sham and the Concerns of Abu Muhammad al-Maqdisi*, *Jihadica*, 29 marzo 2017, <http://www.jihadica.com/diluting-jihad>.

*jihād* in Siria, al-Zawahiri – pur non menzionando esplicitamente HTS – ha contestato la sua rottura del giuramento di fedeltà (ossia dei legami con al-Qa‘ida centrale) e la frammentazione della galassia jihadista locale, nonché i suoi compromessi politici e l’abbandono dell’internazionalismo a favore di un *jihād* prettamente locale<sup>23</sup>. In una dichiarazione successiva, ha poi condannato il progetto di al-Jawlani più esplicitamente e duramente<sup>24</sup>. Significative critiche sono state mosse anche da Sami al-‘Uraydi, lealista di al-Qa‘ida che ha abbandonato HTS, che ha accusato quest’ultima di disobbedienza, paragonandola ad IS<sup>25</sup>. A partire dall’ottobre del 2017, inoltre, HTS ha instaurato un dialogo con Ankara, negoziando e coordinando l’intervento turco nel nord ovest della Siria – una decisione inammissibile agli occhi dei qa‘idisti, e che ha rafforzato le loro convinzioni circa la “deviazione” di HTS<sup>26</sup>. In termini discorsivi, anche la retorica ufficiale di HTS è progressivamente mutata, enfatizzando la natura meramente locale del proprio progetto<sup>27</sup> e la volontà di instaurare “rapporti bilanciati con gli attori rilevanti”, qualora ciò potesse avanzare la causa del *jihād*<sup>28</sup>. In particolare, gli sviluppi avvenuti nel corso degli ultimi anni – e soprattutto nel 2020, come si vedrà a breve – sembrano suggerire un crescente allineamento di HTS con la linea di Ankara. L’evoluzione di JAN, di fatto, può essere letta come la risultante di un processo di adattamento da parte del gruppo, che – posto di fronte a una serie di sfide e pressioni esterne, derivanti specialmente dal contesto locale – ha optato per una linea più “pragmatica” e sempre più orientata localmente, per massimizzare le proprie possibilità di sopravvivenza e, potenzialmente, la propria rilevanza politica in un’ottica futura. I suoi legami con il *brand* di al-Qa‘ida, infatti, sono risultati sempre più ingombranti, ostacolando un’ipotetica fusione con altri gruppi islamisti militanti

<sup>23</sup> A. AL-ZAWAHIRI, *The Shaam Will Submit to None Except Allah*, As-Sahab Media, aprile 2017; A. AL-ZAWAHIRI, *We Shall Fight You Until There is No Persecution*, As-Sahab Media, ottobre 2017.

<sup>24</sup> A. AL-ZAWAHIRI, *Let Us Fight Them as a Solid Structure*, novembre 2017.

<sup>25</sup> Sulla disputa tra Sami al-‘Uraydi e Abu ‘Abd Allah al-Shami (alias Abu ‘Abd al-Rahim ‘Atun), ideologo di spicco di HTS, si veda la serie di Aymenn al-Tamimi: “The Hay’at Tahrir al-Sham al-Qaeda Dispute: Primary Texts”, *op. cit.*

<sup>26</sup> Per esempio, cfr. T. R. HAMMING, *How Turkey and the Election of Erdogan Are Fragmenting the Jihadi Movement*, Jihadica, 6 luglio 2018, <http://www.jihadica.com/how-turkey-and-the-election-of-erdogan-are-fragmenting-the-jihadi-movement/>.

<sup>27</sup> The International Crisis Group, *The Jihadist Factor in Syria’s Idlib: A Conversation with Abu Muhammad al-Jolani*, 20 febbraio 2020, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/jihadist-factor-syrias-idlib-conversation-abu-muhammad-al-jolani>

<sup>28</sup> “New video message from Hayy’at Ta‘rīr al-Shām: ‘Learn About Hayy’at Ta‘rīr al-Shām’”, Jihadology, 14 febbraio 2017, <https://jihadology.net/2017/02/14/new-video-message-from-hayyat-ta-rir-al-sham-learn-about-hayyat-ta-rir-al-sham/>.



Hamam e al-‘Uraydi, sembra aver sancito definitivamente la differenziazione tra il modello qa‘idista e il modello inaugurato da HTS in Siria. Tra i principali punti di discontinuità che contraddistinguono HaD, differenziandolo da HTS, vi è il completo rifiuto di stabilire e mantenere rapporti con la Turchia, la completa opposizione a qualsiasi accordo turco-russo nel nord-ovest della Siria, nonché le usuali critiche mosse ad al-Jawlani in sintonia con la linea qa‘idista (in particolare, l’accusa di aver tradito la via del “monoteismo” e del *jihad* e di aver infranto il giuramento di fedeltà ad al-Zawahiri)<sup>34</sup>. A ciò si sono affiancati anche contrasti sul piano “materiale”, in particolare la questione delle armi confiscate da HTS a HaD<sup>35</sup>. Sin dal 2018, la relazione tra i due gruppi è stata piuttosto complessa e ondivaga, con fluttuazioni tra episodi di tensione (tra cui arresti, scontri sul terreno e a suon di comunicati) e tentativi di riconciliazione. Tuttavia, HaD ha sempre scontato una significativa debolezza rispetto a HTS, essendo un gruppo piuttosto piccolo, con risorse finanziarie e armi insufficienti (peraltro, controllate da HTS), con fratture ideologiche al proprio interno e privo di una leadership forte<sup>36</sup>. Inoltre, nel corso degli ultimi due anni, varie figure di rilievo del gruppo sono state bersagliate dai raid statunitensi<sup>37</sup>. Pertanto, quando nell’estate 2020 HTS ha effettuato un’operazione massiccia ai danni di HaD – un cambio di passo, che sembra segnalare un ulteriore allineamento di HTS con la linea di Ankara<sup>38</sup> –, HaD ha subito un grave colpo. Negli ultimi mesi del 2020, HaD ha cercato di mostrare la propria “vitalità” – probabilmente, proprio per dimostrare di essere ancora rilevante nonostante tutto, nonché per mettere in difficoltà HTS<sup>39</sup>. Dopo gli avvenimenti dello scorso autunno in Francia, ha emanato un comunicato

<sup>34</sup> Cfr. T. R. HAMMING, *Hayat Tahrir al-Sham’s Internal Conflict and Renewed Tensions with Hurras al-Deen*, Jihadica, 15 febbraio 2019, <http://www.jihadica.com/hayat-tahrir-al-shams-internal-conflict-and-renewed-tensions-with-hurras-al-deen/>.

<sup>35</sup> *Ibid.*; ORWA AJJUB, *HTS and al-Qaeda in Syria: Reconciling the irreconcilable*, The Middle East Institute, 15 luglio 2020, <https://www.mei.edu/publications/hts-and-al-qaeda-syria-reconciling-irreconcilable>.

<sup>36</sup> Intervista dell’autrice con Marwan Shehada, esperto di gruppi islamisti militanti, 5 febbraio 2020, Amman; intervista dell’autrice con Hassan Abu Hanieh, esperto di gruppi islamisti militanti, 28 gennaio 2020, Amman.

<sup>37</sup> C. LISTER, *The Syria Effect*, *op. cit.*; Enab Baladi, *min atraf mukhtalifa.. ihtiyalat wa i’tiqalat talat qadat “hurras al-din” mundhu haziran 2020* [Da diverse parti... uccisioni e arresti dei leader di Hurras al-Din dal giugno 2020], 30 ottobre 2020, <https://www.enabbaladi.net/archives/427534>.

<sup>38</sup> F. TASTEKIN, *Is Hayat Tahrir al-Sham doing Turkey’s job in Idlib?*, Al Monitor, 28 giugno 2020, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/06/turkey-russia-syria-idlib-is-hts-doing-job-of-ankara.html>.

<sup>39</sup> WALID AL NOFAL, *By targeting a Russian base in Raqqa, Hurras al-Din sends a multifaceted message*, Syria Direct, 6 gennaio 2021, <https://syriadirect.org/news/by-targeting-a-russian-base-in-raqqa-hurras-al-din-sends-a-multifaceted-message/>.

con cui invitava i seguaci ad abbracciare l'imperativo del “terrore”, attaccando chi insulta il Profeta (in linea con quanto patrocinato da al-Qa'ida)<sup>40</sup>; più recentemente, poi, ha rivendicato il suo primo attacco al di fuori della zona in cui opera (il nordovest della Siria), colpendo una base russa nel nordest del paese<sup>41</sup>.

5. *Conclusioni.*- Il contesto siriano, dunque, è un importante caso di studio per cogliere l'evoluzione e le traiettorie abbracciate dalle varie componenti della galassia jihadista. In questo caso, il percorso di adattamento e metamorfosi dei vari attori jihadisti sembra aver avuto come esito una differenziazione reciproca. La prima istanza di differenziazione è emersa con la frattura tra ISIS/IS e al-Qa'ida nel 2014 – il culmine di un rapporto segnato da contrasti e divergenze sin dagli inizi. La reciproca interazione tra i due gruppi ha contribuito a modulare le rispettive strategie, scelte e traiettorie. La competizione innescata nel 2014 ha contribuito a plasmare due percorsi divergenti: (a) IS, determinato a offuscare al-Qa'ida e a espugnare la sua posizione egemonica in ambito jihadista, ha puntato a “superarla” in termini di attacchi, brutalità, ecc.; (b) al contrario, quest'ultima ha mantenuto un approccio più cauto<sup>42</sup>, cercando di distinguersi dall'intransigenza di IS e proponendosi come un modello alternativo, in grado di “porsi dei vincoli” ove opportuno. Il secondo caso di differenziazione è avvenuto con JAN e i suoi successori (JFS e HTS), distaccandosi da al-Qa'ida e adottando una strategia più esplicitamente locale e “pragmatica”. La traiettoria di HTS è stata plasmata non solo dalle sue interazioni con gli altri due “poli” del *jihad* in Siria – con il desiderio di distanziarsi dal *brand* di al-Qa'ida e dal *jihad* globale in generale –, ma anche dalle sue interazioni con gruppi islamisti militanti come Ahrar al-Sham, nonché i dai suoi rapporti con attori come la Turchia. Nella fattispecie, sembra aver intrapreso un percorso non troppo dissimile da quello compiuto, per esempio, proprio da Ahrar al-Sham. La creazione di Tanzim Hurras al-Din, composto da ex membri di JAN/JFS/HTS fedeli alla linea qa'idista, ha sancito definitivamente l'alterità di HTS rispetto al modello di al-Zawahiri. Ciascuno di questi tre idealtipi di *jihad* porta con sé vari tipi di sfide, determinanti per il futuro di ciascuno di essi. Come già osservato ai tempi di AQI, per un attore come IS il rischio

<sup>40</sup> S. AL-'URAYDI, *maysur al-khitab fi wujub nusrat al-Rasul 'alayhi al-salat wa al-salam bi darb al-riqab wa ihya' faridat al-irhab* [Discorso in supporto del Messaggero, pace e benedizioni su di lui, colpendo al collo e ripristinando il dovere del terrore], Sham al-Ribat, Rabi' al-Thani 1442/novembre 2020.

<sup>41</sup> Tanzim Hurras al-Din, *ghazwat al-'usra* [La spedizione di 'Usra], Sham al-Ribat, 17 al-Jumada al-Ula 1442/1° gennaio 2021.

<sup>42</sup> T. R. HAMMING, *Jihadi Competition and Political Preferences*, op. cit.

è che un approccio oltranzista finisca per alienare il supporto della popolazione locale, decisivo per il successo del gruppo. Nel caso di HTS, invece, la sfida è legata alla sostenibilità di un terzo modello di “jihadismo pragmatico” nel lungo termine. Questo è legato agli sviluppi sul terreno nel nordovest della Siria; in particolare, qualora HTS dovesse avvicinarsi ulteriormente alla Turchia e compiere altre “aperture”, si potrebbe mettere in discussione la natura jihadista *stricto sensu* del suo progetto. Infine, la sfida per la costellazione qa‘idista (attualmente indebolita in Siria) deriva proprio dalla sua posizione mediana – con il modello massimalista di IS da un lato, e il polo rappresentato da HTS dall’altro lato. In questo caso, la domanda è se – e in quale modo – al-Qa‘ida possa mantenere la propria rilevanza di fronte a questi due poli alternativi, evitando di finirne schiacciata.

## ABSTRACT

*“Butterfly Effect”?*  
*The Trajectories of Jihadism in Syria*

This article seeks to identify the trajectories of the jihadi constellation in Syria. In fact, the Syrian conflict had important consequences on the evolution of jihadi actors, prompting dynamics of differentiation between them. Indeed, three trajectories or models of jihadism seem to have emerged: besides al-Qa‘ida, two other “tracks” can be identified, namely those of the so-called Islamic State (IS) and Hay‘at Tahrir al-Sham (HTS). This article briefly illustrates how these trajectories emerged and their peculiarities. In the case of the IS, pre-existing differences with al-Qa‘ida seem to have become more marked over time, and their split and subsequent competition have fed into this process. With respect to HTS, its evolution entailed trying to distance itself from the al-Qa‘ida brand and global jihad in general, in order to safeguard its political objectives and survival.

## IL SAHEL OCCIDENTALE EPICENTRO DELL'INSORGENZA JIHADISTA IN AFRICA

MARCO COCHI

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Le origini dell'insorgenza nel nord del Mali; 3. I principali gruppi estremisti attivi nel Sahel; 4. La competizione jihadista nell'area; 5. Le missioni antiterrorismo; 6. Conclusioni.

1. Il Sahel, la regione semi-arida dell'Africa che separa il deserto del Sahara a nord e le savane tropicali a sud, copre porzioni più o meno vaste di undici Paesi dell'Africa sub-sahariana<sup>1</sup> ed è caratterizzata da una forte instabilità nelle zone di confine, che trovano origine nell'ancora incerto consolidamento delle forze di sicurezza degli Stati della regione, nella porosità delle frontiere, nelle rivendicazioni territoriali su base etnica e nella presenza di gruppi estremisti islamici attivi nella zona.

Nel corso degli anni, questi gruppi legati ad al-Qaeda e allo Stato islamico hanno trovato terreno fertile per la propria espansione in aree grigie o in zone frontaliere incontrollate, arrivando a minacciare la sicurezza e la stabilità di oltre la metà degli undici paesi del Sahel. Queste formazioni armate hanno alimentato insurrezioni e conflitti nella regione, che tradizionalmente rappresenta uno dei maggiori epicentri del radicalismo religioso del continente<sup>2</sup>. Una criticità riconducibile al duplice rapporto causa-effetto originato dagli annosi contrasti di natura etnico-sociale e dalla perdurante instabilità politico-economica.

È anche importante evidenziare che i gruppi estremisti attivi nel Sahel hanno raggiunto una consolidata esperienza strategica e tattica, grazie anche al supporto di una solida rete locale frutto della collaborazione con le organizzazioni criminali già presenti nella regione. Un connubio delinquenziale che ha consentito agli estremisti religiosi di beneficiare di un'ampia libertà di movimento e di assumere il controllo di vaste porzioni di territorio, dove hanno imposto una rigida interpretazione della sharia.

---

<sup>1</sup> I Paesi in questione sono Burkina Faso, Camerun, Ciad, Gambia, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal e Sudan.

<sup>2</sup> Conflict Armament Research, *Investigating cross-border weapon transfers in the Sahel*, novembre 2016 ([www.conflictarm.com](http://www.conflictarm.com)).

2. La progressione di eventi che hanno portato a questo scenario d'insorgenza è cominciata nell'aprile 2012 con la ribellione dei tuareg nel nord del Mali. La rivolta è esplosa sotto la guida del Movimento nazionale di liberazione dell'Azawad (MNLA), che pochi mesi dopo, si assicurò il sostegno di tre temibili gruppi jihadisti: al-Qaeda nel Maghreb islamico (AQMI), Ansar al-Din<sup>3</sup> e il Movimento per l'unicità del jihad in Africa occidentale (MUJAO)<sup>4</sup>, che riuscirono ad imporre la loro connotazione integralista religiosa all'insurrezione armata entrando in contrapposizione con i tuareg.

Dopo aver assunto la guida delle operazioni militari, gli islamisti iniziarono a invadere il sud del Mali, fino ad arrivare a minacciare la capitale Bamako. Il dilagare della rivolta, nel gennaio 2013, diede il via all'operazione *Serval* condotta da una Forza multinazionale a guida francese, sotto l'egida di due risoluzioni adottate all'unanimità dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite<sup>5</sup>.

L'azione armata evitò la caduta dell'ex colonia francese sotto il giogo islamista e pose fine all'offensiva dei gruppi jihadisti, ma non riuscì ad estirpare il contagio dell'estremismo violento dall'area. Così, dopo aver concluso l'intervento armato e ripristinato l'autorità statale nella parte settentrionale del Mali, dal primo agosto 2014, Parigi ha affidato la lotta contro i gruppi jihadisti saheliani all'operazione *Barkhane*<sup>6</sup>, che ha integrato la *Serval* e la *Epervier*<sup>7</sup>.

Trascorsi più di otto anni, la guerra nel nord del Mali si è trasformata in un conflitto asimmetrico a bassa intensità, nel corso del quale si è anche sviluppata una nuova pericolosa insorgenza lungo il confine Niger-Mali-Burkina Faso, dove alcuni gruppi jihadisti, sfruttando l'insicurezza che da decenni caratterizza queste zone di frontiera, hanno stabilito le loro roccaforti.

3. La parte del Sahel maggiormente interessata dal fenomeno è quella occidentale, dove una delle formazioni estremiste islamiche più pericolose e attive è la *Jama'ahNusrah al-Islam wal-Muslimin* (JNIM, Gruppo per il sostegno all'Islam e ai musulmani). Il JNIM si è costituito all'inizio del marzo 2017, sotto l'egida di al-Qaeda nel Maghreb islamico (AQMI),

---

<sup>3</sup> Tradotto dall'arabo: Ausiliari della religione (islamica).

<sup>4</sup> Il MUJAO nacque nel 2011 a seguito di una scissione da AQIM, dal quale si distingueva per la composizione prevalentemente sub-sahariana, per la definizione di un'agenda fondata su obiettivi regionali più che globali e per il raggio d'azione esteso a tutta l'Africa occidentale.

<sup>5</sup> Consiglio di sicurezza, risoluzione 2071 (2012) del 12 ottobre 2012 e risoluzione 2085 (2012) del 20 dicembre 2012.

<sup>6</sup> *Barkhane* è il nome delle dune scolpite a forma di mezzaluna dai potenti venti desertici.

<sup>7</sup> L'operazione *Epervier* (Sparviero) era presente in Ciad dal febbraio 1986.

per riunire in un'unica sigla i principali gruppi legati ad al-Qaeda attivi in Mali e nell'area desertica del Sahel. Nello specifico, la fusione ha interessato al-Murabitun, i Mujaheddin dell'Emirato del Sahara, Ansar al-Din e il Fronte di liberazione del Macina<sup>8</sup>.

La cellula saheliana di al Qaeda è guidata da un personaggio di estremo rilievo della rete jihadista maliana: il tuareg Iyad Ag Ghaly, soprannominato "lo stratega", che oltre ad aver militato nella fila della Legione islamica di Gheddafi, combattuto in Libano a fianco dei militanti dell'OLP, negoziato la liberazione di ostaggi per il governo di Bamako ed essere stato tra il 1990 e il 1995 uno dei principali protagonisti della seconda rivolta tuareg, era anche alla testa di Ansar al-Din durante la guerra nel nord del Mali<sup>9</sup>.

L'alleanza dei gruppi qaedisti attivi nell'area occidentale del Sahel era stata anticipata dagli osservatori, come prova uno studio realizzato due mesi prima della fusione dall'Istituto francese delle relazioni internazionali (IFRI), nel quale era stata dettagliatamente esaminata tale possibilità<sup>10</sup>. Per di più, il defunto leader di AQMI, l'emiro Abdelmalek Droukdel, da tempo stava perseguendo l'obiettivo di federare tutti i gruppi militanti attivi nel Sahel per coronare le sue ambizioni di accrescere la limitata capacità d'influenza della sua organizzazione e contrastare il progressivo rafforzamento dell'influenza dello Stato islamico nella regione<sup>11</sup>.

Il primo risultato di quest'alleanza è di aver influito in negativo la situazione della sicurezza nell'area occidentale, in quanto la cooperazione delle forze in campo si è tradotta in un aumento delle loro attività, concretizzatasi nella realizzazione di numerosi e ripetuti attacchi, anche su larga scala.

Il gruppo estremista affiliato all'ISIS attivo nel Sahel occidentale è lo Stato islamico del Grande Sahara (ISGS), costituito nel maggio 2015 sotto la guida dall'emiro Adnan Abu al-Walid al-Sahrawi, jihadista di lungo corso, già co-fondatore del MUJAO durante la guerra nel nord del Mali. I vertici dello Stato islamico hanno riconosciuto l'adesione del

---

<sup>8</sup> M. ZERROUKY, *Les groupes djihadistes s'unissent au Sahel*, in *Le Monde International*, 4 marzo 2017 ([www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)).

<sup>9</sup> A. MALO, *Iyad Ag Ghali, l'introuvable chef djihadiste au Sahel*, in *Le Journal du Dimanche*, 1 marzo 2018 ([www.lejdd.fr](http://www.lejdd.fr)).

<sup>10</sup> M. MEMIER, *Aqmi et al-Mourabitoun Le djihad sahélien réunié?*, Ifri, Programme Afrique, gennaio 2017 ([www.ifri.org](http://www.ifri.org)).

<sup>11</sup> H. NSAIBIA, *Jihadist Groups In The Sahel Region Formalize Merger*, in *Jihadology*, 27 marzo 2017 ([jihadology.net](http://jihadology.net)).

gruppo solo alla fine dell'ottobre 2016, dopo che la formazione armata ha cominciato ad aumentare l'intensità degli attacchi<sup>12</sup>.

L'entità della minaccia rappresentata dall'ISGS è diventata più evidente dopo l'agguato del 4 ottobre 2017, nel villaggio di TongoTongo nel Niger occidentale, a una ventina di chilometri dal confine con il Mali. Nell'attacco persero la vita cinque soldati nigerini e quattro statunitensi, tra cui due berretti verdi<sup>13</sup>. La crescente minaccia rappresentata dall'ISGS è diventata particolarmente tangibile dall'inizio del 2019 con una serie di attacchi culminati con l'assalto del 14 gennaio 2020 contro la base militare nigerina di Chinagoder, nel quale sono stati uccisi 89 membri delle forze di sicurezza. Uno dei raid più letali condotti nel Sahel, attraverso il quale l'ISGS, nonostante abbia un numero limitato di combattenti, ha dimostrato la capacità di infliggere enormi perdite utilizzando tattiche altamente mobili e sempre più sofisticate<sup>14</sup>.

Secondo Alpha Oumar Ba-Konaré, fondatore dell'osservatorio Kisal, associazione fulani per la promozione dei diritti umani nei Paesi del Sahel, il gruppo di al-Sahrawi è riuscito ad accrescere la sua influenza nell'area adottando la strategia dell'inclusione settaria consistente nell'intervenire nei conflitti etnici per reclutare proseliti tra le comunità emarginate<sup>15</sup>. Come è avvenuto con i fulani, che l'ISGS è riuscito ad arruolare tra le sue fila accogliendone le rivendicazioni e sfruttando le tensioni etniche, che a livello locale li contrappongono da vecchia data ai tuareg<sup>16</sup>.

4. L'insorgenza jihadista nella regione in passato è stata anche caratterizzata da un'inedita cooperazione tra i gruppi qaedisti e quelli affiliati allo Stato islamico, come riscontrato in una relazione del Segretario generale sulle attività dell'UNOWAS, l'Ufficio delle Nazioni Unite per l'Africa occidentale e il Sahel<sup>17</sup>. Una collaborazione cessata alla fine del 2019, quando sono cominciati aspri scontri tra i gruppi fedeli ai due network jihadisti per la supremazia territoriale, che nel corso del 2020 si so-

<sup>12</sup> T. JOSCELYN, C. WEISS, *Islamic State recognizes oath of allegiance from jihadists in Mali*, in *FDD's Long War Journal*, 31 ottobre 2016 ([www.longwarjournal.org](http://www.longwarjournal.org)).

<sup>13</sup> R. CALLIMACHI, H. COOPER, E. SCHMITT, A. BLINDER, T. GIBBONS-NEFF, *'An Endless War': Why 4 U.S. Soldiers Died in a Remote African Desert*, in *The New York Times*, 20 febbraio 2018 ([www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)).

<sup>14</sup> C. HULME, J. WARNER, *The Islamic State in Africa: Estimating Fighter Numbers in Cells Across the Continent*, Combating Terrorism Center, XI, VII, agosto 2018 (<https://ctc.usma.edu/>).

<sup>15</sup> C. MEYNIAL, *Alpha Oumar Ba-Konaré: «Les djihadistes utilisent la fragilité des bergerspeuls»*, in *Le Point*, 7 dicembre 2017 ([www.lepoint.fr](http://www.lepoint.fr)).

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, *Report of the Secretary-General on the activities of the United Nations Office for West Africa and the Sahel*, UN Doc. S/2018/649 del 29 giugno 2018.

no intensificati causando gravi perdite ad entrambe le fazioni<sup>18</sup>. Il JNIM ha anche subito alcune defezioni in favore dell'ISGS, favorite anche dall'offensiva mediatica dell'ISWAP<sup>19</sup>, che alla fine dello scorso settembre ha pubblicato un video per incoraggiare i militanti del JNIM a disertare e unirsi all'ISGS<sup>20</sup>.

Il gruppo di al-Saharawi ha anche portato a termine tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 una serie di attacchi spettacolari che hanno provocato quasi 300 morti. Un'escalation di violenza che nel corso del vertice, tenuto il 13 gennaio dello scorso anno a Pau, ha indotto il presidente francese Emmanuel Macron e i suoi omologhi dei cinque Stati, che fanno parte dell'iniziativa militare congiunta G5 Sahel, a concentrare l'impegno militare contro l'ISGS che secondo i capi di Stato partecipanti al vertice costituisce l'obiettivo prioritario delle operazioni antiterrorismo nella regione<sup>21</sup>.

Tutto questo ha prodotto l'errata percezione che lo Stato islamico stesse prevalendo su al-Qaeda affermandosi come il gruppo jihadista più letale della regione. In realtà, il JNIM mantiene le sue roccaforti nel Sahel e fin dall'inizio delle ostilità con l'ISGS ha continuato a sferrare costanti attacchi nel Mali centrale e settentrionale. Ha inoltre intensificato gli attacchi contro i civili dogon per riaccendere la violenza interetnica nella regione di Mopti nel Mali centrale, come dimostrano i ripetuti assalti ai villaggi.

Nella medesima zona, sono sempre frequenti gli scontri tra gruppi armati di fulani sostenuti dal JNIM e gruppi dogon sostenuti dall'esercito maliano, nonostante gli accordi di cessate il fuoco negoziati nell'agosto e nell'ottobre 2019. Ancora più rilevante, che il JNIM abbia dimostrato di saper sfruttare e infiammare i conflitti etnici nel Mali centrale per ottenere il sostegno popolare della vulnerabile comunità fulani e affermarsi co-

---

<sup>18</sup> Per esaminare le molteplici motivazioni che hanno portato allo scontro aperto tra l'ISGS e il JNIM si rimanda alla lettura dell'articolo *ISIS in Africa: The End of the "Sahel Exception"* (<https://cgpolicy.org/articles/isis-in-africa-the-end-of-the-sahel-exception/>).

<sup>19</sup> L'ISWAP (Islamic State West Africa Province) è la provincia dell'Africa occidentale dello Stato islamico nata nell'agosto 2016 da una scissione interna al gruppo estremista nigeriano *Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'awatiwal-Jihad*, meglio conosciuto come Boko Haram. La scissione è stata resa nota sul numero 41 di *Al-Naba*, una delle riviste telematiche pubblicate dall'ISIS.

<sup>20</sup> Al fine di accrescere quanto più possibile la potenza del suo brand nell'area, lo Stato islamico iniziò ad attribuire ad ISWAP le operazioni insurrezionali che l'altra sua provincia, l'ISGS, conduceva in Mali, Niger e Burkina Faso. Considerando, però, che l'area appena descritta si trova molto più ad ovest rispetto alla zona in cui è attiva l'ISWAP, la fusione tra le due organizzazioni propagandata dall'ISIS sembra essere soltanto mediatica ma non operativa. In effetti, un coordinamento delle due *wilayat* sul campo sarebbe reso difficile sia dai contrasti etnici sia dal desiderio di prevalere l'una sull'altra.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

me garante della sicurezza e mediatore dei negoziati nella regione. Tanto che Amadou Koufa, leader del Fronte di liberazione del Macina, uno dei gruppi confluiti nel cartello saheliano di al-Qaeda, nell'ottobre 2019 ha raggiunto un cessate il fuoco con la milizia di autodifesa dogon Dan Na Ambassagou, dettando condizioni che includono la fine delle ostilità verso i fulani e il riconoscimento dell'autorità del suo gruppo.

Secondo l'International Centre for Counter-terrorism (ICCT) dell'Aja, la minaccia del JNIM affiliato ad al-Qaeda, è altrettanto, se non addirittura più rilevante di quella rappresentata dalla locale emanazione dello Stato islamico<sup>22</sup>. L'autorevole centro di ricerca olandese ritiene che nonostante l'affiliata dell'ISIS nel Sahel abbia recentemente guadagnato molta attenzione internazionale, dopo essersi materializzata come una minaccia significativa, le sue crescenti capacità offensive non possono essere erroneamente interpretate come un segno del declino dei gruppi estremisti che compongono il JNIM<sup>23</sup>. L'analisi dell'ICCT rispecchia in pieno la realtà della situazione e si basa sul fatto che i gruppi affiliati ad al-Qaeda, più che quelli legati allo Stato islamico, costituiscono ancora la più temibile minaccia nel Sahel. La più elevata pericolosità trova riscontro nel maggiore radicamento a livello territoriale, nella superiorità numerica e nella capacità di aver saputo contrastare l'espansione aggressiva dello Stato islamico. Senza tralasciare, che nel 2019 i miliziani del JNIM sono stati responsabili di circa il 65% di tutte le morti legate al terrorismo nel Sahel<sup>24</sup>. Mentre secondo il centro di analisi geopolitica Critical Threats, con base a Washington, è assai probabile che alla fine il JNIM prevarrà sull'ISGS nel sanguinoso scontro per affermarsi nel Sahel<sup>25</sup>.

5. L'attuale instabilità mette a dura prova anche le missioni antiterrorismo che operano nel Sahel, che dopo anni non sono riuscite a fermare l'insorgenza dei gruppi estremisti ormai in grado di eseguire attacchi sempre più frequenti e sofisticati contro i villaggi e le basi militari. Le missioni in questione sono l'Operazione Barkhane (a guida francese), la Forza congiunta del G5 Sahel (FC-G5S), il partenariato regionale creato nel 2014 e che raggruppa 5mila soldati provenienti da Burkina Faso, Ciad, Mali, Mauritania e Niger, e la missione multidimensionale integrata

---

<sup>22</sup> M. DEMUYNCK, J. COLEMAN, *Les Sables Mouvants du Paysage Terroriste Sahélien*, International Centre for Counter-Terrorism – The Hague, 16 marzo 2020 ([www.icct.nl](http://www.icct.nl)).

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

<sup>24</sup> P. LE ROUX, *Responding to the Rise in Violent Extremism in the Sahel*, Africa Center for Strategic Studies, 2 dicembre 2019 ([www.africacenter.org](http://www.africacenter.org)).

<sup>25</sup> E. ESTELLE, J. KOCAN, R. BAYRAKDAR, *Africa File: New opportunities for the African Salafi-jihadi movement*, Critical Threats, 1 ottobre 2020 ([www.criticalthreats.org](http://www.criticalthreats.org)).

delle Nazioni Unite in Mali (MINUSMA) che impegna oltre 15.200 effettivi.

A queste forze si aggiungono la missione militare dell'Unione europea EUTM Mali (European Union Training Mission), volta a contribuire alla formazione delle forze armate maliane, oltre che a fornire assistenza alla FC-G5S, e la missione civile EUCAP Sahel Mali (European Union Capacity Building Mission), che offre assistenza e consulenza alle forze di sicurezza interna del Mali. Alle due missioni, lo scorso 15 luglio, si è aggiunta la nuova task force europea Takuba, che opera sotto il controllo dell'operazione Barkhane, che dalla fine di febbraio 2020 è arrivata ad impiegare 5.100 effettivi nella regione, di cui la maggior parte in Mali e il resto in Niger e Ciad.

A riguardo va ricordato che, durante i lavori del già citato vertice di Pau, il presidente francese e le sue controparti africane hanno concordato di costituire una Coalizione per il Sahel per coordinare la loro azione all'interno di un nuovo quadro politico, strategico e operativo che riunirà i Paesi del G5 Sahel, la missione Barkhane e gli altri partner già impegnati<sup>26</sup>.

Da evidenziare che la FC-G5S integra i mandati della Barkhane, della EUTM Mali e della MINUSMA, che dal 2012 è impegnata per sostenere il processo politico di transizione e stabilizzare il nord del Mali<sup>27</sup>. Il mandato della Forza congiunta saheliana è anche più esteso di quello dell'Operazione Barkhane, in quanto affronta sia il terrorismo sia la criminalità transnazionale attraverso operazioni congiunte transfrontaliere. Tuttavia, la Barkhane è l'operazione di contrasto al terrorismo che ha ottenuto i risultati più significativi, eliminando più di 600 jihadisti tra il 2015 e il 2018 e riducendo le capacità offensive dell'ISGS<sup>28</sup>.

Nel 2020, la Barkhane ha tolto definitivamente di scena uno dei terroristi più ricercati del mondo: l'emiro di AQMI, Abdelmalek Droukdel, alias Abu Mussab Abdelwadud, ucciso il 3 giugno scorso, quando è finito nella trappola tesa dai militari francesi nel nord del Mali, a Talahandak, a una decina di chilometri dal confine con l'Algeria. Poi, il 21 agosto scorso, a due mesi e mezzo di distanza dall'uccisione di Droukdel, la missione francese ha annunciato l'eliminazione del numero due dell'ISGS, Abdel Hakim al-Sahrawi, responsabile di tutte le attività sul campo del gruppo guidato da Adnan Abu Walid al-Sahrawi. Il numero due del-

---

<sup>26</sup> *Antiterrorisme. À Pau, les pays du G5 et la France redéfinissent les priorités au Sahel*, in *Courrier International*, 14 gennaio 2020 ([www.courrierinternational.com](http://www.courrierinternational.com)).

<sup>27</sup> La MINUSMA è caratterizzata da un tasso di letalità molto elevato (<https://peacekeeping.un.org/en/fatalities>).

<sup>28</sup> *Sahel: l'armée française a «neutralisé» plus de 600 djihadistes depuis 2015*, in *Le Point*, 1 marzo 2019 ([www.lepoint.fr](http://www.lepoint.fr)).

l'ISGS sarebbe stato ucciso il 17 agosto in Mali, durante uno scontro a fuoco nell'area di Tamalat, a ovest di Menaka, vicino al confine con la Nigeria.

Altri due jihadisti di spicco eliminati dagli effettivi della Barkhane sono Abu Hassan al-Ansari e Yahia Abu al-Hammam, due dei cinque leader del JNIM che appaiono nel video di proclamazione del gruppo, postato su un forum islamista il 2 marzo 2017. Nell'agosto 2018, gli uomini della Barkhane hanno anche costretto alla resa il jihadista Azou Aissa, noto come Sultan Ould Bady, emiro della Brigata Salahadin che aveva abbandonato al-Qaeda per aderire all'ISGS. Mentre l'annuncio dato nel novembre 2018 dal portavoce della Barkhane riguardo l'eliminazione del numero due del JNIM e leader del Fronte di Liberazione del Macina, Amadou Kouffa, è stato smentito tre mesi dopo dall'apparizione in video del capo jihadista.

6. Tuttavia, i successi militari ottenuti dall'operazione a guida francese e l' incisiva azione delle altre truppe europee finora non sono riusciti a fermare l'insorgenza dei gruppi estremisti, che stanno effettuando attacchi sempre più frequenti e sofisticati contro i villaggi e le basi dei locali eserciti in Mali, Niger e Burkina Faso. Mentre il Sahel rimane una regione povera, con risorse limitate costretta a confrontarsi da più di otto anni con l'insorgenza di vari gruppi jihadisti, che dalla metà del 2017 hanno prodotto l'escalation più drammatica della violenza in Africa, come provano i dati raccolti dal Centro di studi strategici sull'Africa (ACSS) con sede a Washington. Dati che indicano come dal 1° luglio 2019 al 30 giugno 2020, nella regione sono stati portati a termine 999 attacchi violenti legati al JNIM e all'ISGS, corrispondenti a un aumento totale di quasi sette volte rispetto ai dodici mesi antecedenti e oltre un terzo di questi attacchi è avvenuto in Mali<sup>29</sup>.

La strada per riportare in sicurezza l'area è dunque ancora in salita, soprattutto se teniamo in considerazione il consolidato sostegno popolare di cui i gruppi estremisti beneficiano in alcune zone del Mali e del Burkina Faso. Un sostegno derivato dalla scarsa capacità dei governi dei due Stati di garantire i servizi di base a vaste fasce della popolazione, soprattutto quella delle aree rurali dove le lacune sociali sono più accentuate. E per evitare l'implosione di questo vasto territorio è assolutamente necessario trovare una rapida soluzione alla crisi in atto.

---

<sup>29</sup> *African Militant Islamist Groups Set Record for Violent Activity*, Africa Center for Strategic Studies, 21 luglio 2020 (<https://africacenter.org>).

## ABSTRACT

*The West Sahel Epicentre of the Jihadist Insurgency in Africa*

Over the last decade, the Sahel has become one of the most strategic areas on the entire African continent and is currently the scene of inter-ethnic, social and political clashes. This scenario has facilitated the infiltration of terrorist groups affiliated with al-Qaeda and the Islamic State, which have increased their influence in an area rich in natural resources. Political instability, high levels of poverty, economic insecurity, and strong ethnic and social tensions are all factors that have favoured the infiltration of extremist factions in the Western Sahel, among which the Jama'ah Nusra al-Islam wal-Muslimin and the Islamic State in the Greater Sahara stand out for their dangerousness and ready operations.



# L'INSURREZIONE ISLAMISTA A CABO DELGADO, MOZAMBICO: ANALISI DEL RUOLO DELLO STATO ISLAMICO

MATTIA CANIGLIA

1. *Introduzione.*- L'insurrezione islamista nella provincia di Cabo Delgado nel nord del Mozambico, preannunciata da una serie di disordini violenti scoppiati nel 2017, ha catturato l'attenzione dei media alla notizia di possibili link tra il gruppo a guida dell'insurrezione conosciuto come 'Al-Shabaab' e poi rinominatosi 'Ahlu al-Sunnah Wal-Jamaah' (ASWJ) e lo Stato islamico (SI).

A partire dal 2017, l'insurrezione è cresciuta costantemente in intensità assumendo le caratteristiche di un vero e proprio conflitto di guerriglia che fino ad ora ha causato oltre 3000 vittime e più di 570 mila sfollati<sup>1</sup>. L'insurrezione non solo mina la stabilità del Paese e della regione, ma mette a rischio lo sviluppo economico del Mozambico, minacciando la realizzazione dei 3 maggiori progetti per lo sfruttamento di gas naturale in Africa, lanciati proprio a Cabo Delgado<sup>2</sup> e che vedono anche l'italiana ENI coinvolta.

Nel presente *paper* si analizza la presenza dello Stato islamico nel contesto dell'insurrezione islamista a Cabo Delgado. Specificatamente si indagheranno il grado e la qualità delle sue connessioni con ASWJ andando ad esaminare la presenza dello SI in Africa e successivamente ripercorrendo, da un lato, le origini del gruppo ASWJ e, dall'altro, l'andamento dell'insurrezione a partire dalla prima rivendicazione dello SI in Mozambico fino al novembre 2020. Infine, nel tentativo di non sottovalutarne l'importanza, si offre una panoramica delle dinamiche sociali, economiche e politiche che avrebbero contribuito in maniera diretta all'emergere dell'insurrezione.

2. *Lo Stato islamico in Africa.*- Per comprendere ed analizzare i legami tra lo Stato islamico (SI) e l'insurrezione islamista a Cabo Delgado,

---

<sup>1</sup> ACLED, "Cabo Ligado Weekly: 7-13 December 2020", 15 dicembre 2020.

<sup>2</sup> M. HILL, F. DE BEAUPUY, *Total Asks Mozambique Staff to Leave as Attacks Near LNG Project*, Bloomberg, 1 gennaio, 2021.

è opportuno partire gettando uno sguardo d'insieme sulla sua presenza nel continente africano in generale.

Già alla fine del 2014, momento di massima espansione dello SI in Siria e Iraq, l'organizzazione terroristica aveva riconosciuto o proclamato cinque province ufficiali o *wilayat* nel continente africano: tre in Libia, una in Algeria e una nella penisola del Sinai, in Egitto. Nel 2015, a queste si era aggiunta la Provincia dello Stato islamico in Africa Occidentale (Islamic State's West Africa Province o ISWAP), nata da una scissione interna al gruppo di Boko Haram e attiva nell'area del bacino del Lago Ciad. Alla fine del 2018, la propaganda dello SI ha iniziato poi a riferirsi sempre più spesso a militanti attivi in Somalia come facenti parte di una nuova nascente *wilayat*. È nel 2019 invece, che lo SI tramite i suoi media ufficiali proclama la nascita di una nuova provincia africana: la *wilayat* dell'Africa Centrale (Islamic State's Central Africa Province o ISCAP), con gruppi attivi nella Repubblica Democratica del Congo e in Mozambico. Infine, dal 2014 ad oggi sono emerse altre realtà che, seppur mai elevate a livello di *wilayat*, rappresentano comunque una consistente minaccia securitaria, come lo Stato islamico del Grande Sahara (ora confluito sotto l'egida dell'ISWAP) o i cosiddetti "Soldati del Califfato" in Tunisia<sup>3</sup>.

È interessante notare come l'annuncio della creazione di ISCAP nel 2019, insieme ad altre tre nuove province (in India, Pakistan e Turchia), sia in linea con le scelte strategiche della leadership centrale dello Stato islamico, così come comunicate in due messaggi dell'allora leader Abu Bakr Al-Baghdadi. In un videomessaggio diffuso il 29 aprile 2019 e in un audiomessaggio diffuso il 16 settembre 2019, Baghdadi esplicita il cambiamento strategico, intrapreso a seguito della caduta di Baghuz e della successiva scomparsa del 'Califfato' nella sua entità territoriale, come un passaggio da una strategia di "*Baqiyya wa tatamaddad*" (perdurare ed espandersi) ad una strategia del "*Tatamaddad wa tantashir*" (espandersi e diffondersi)<sup>4</sup>. È proprio in seguito alla circolazione dell'ultimo messaggio video, che, tra le 15 *wilayat* dello SI pronte a rispondere a tale sollecitazione con altrettanti video in cui rinnovano i loro giuramenti di fedeltà ad Al-Baghdadi, compaiono le quattro nuove province prima menzionate (Africa Centrale, India, Pakistan e Turchia).

Questo sembra confermare come, almeno nelle intenzioni della leadership dell'organizzazione, il concetto di una 'Jihad Globale' a seguito della scomparsa del 'Califfato' nella sua entità territoriale, abbia acqui-

---

<sup>3</sup> J. WARNER, R. O'FARRELL, H. NSAIBIA E R. CUMMINGS, *Outlasting the Caliphate: The Evolution of the Islamic State Threat in Africa*, CTC Sentinel, novembre/dicembre 2020.

<sup>4</sup> M. AL-LAMI, *Analysis: Key messages in Islamic State leader's speech*, BBC Monitoring, 17 settembre 2019.

sito una nuova accezione. La creazione e successiva difesa del 'Califfato' in Siria e Iraq sarebbe da intendersi come strumentale a porre le basi per un'ondata jihadista a livello globale portando alla realizzazione di un singolo corpo politico-religioso tale da governare tutte le terre mussulmane<sup>5</sup>. In questa accezione, le vicende del 'Califfato' come entità territoriale e la sua dissoluzione nel Marzo 2019 non avrebbero dovuto dunque indebolire lo SI nella sua dimensione globale ma bensì avviare una nuova fase di diffusione.

A parziale conferma di questa elaborazione teorica, la caduta dello SI in Siria e Iraq nel marzo 2019 non è stata accompagnata da una diminuzione di entusiasmo o di capacità e tempistiche operative delle sue province africane o gruppi affiliati. A novembre 2019, quasi tutte le province africane – ad eccezione dell'Algeria – avevano rapidamente giurato fedeltà al nuovo leader dello Stato islamico Abu Ibrahim Al-Hashimi Al-Qurashi. Inoltre, nei 18 mesi successivi alla caduta dell'ultima roccaforte del 'Califfato', gli affiliati africani del gruppo hanno visto drammatici guadagni in termini di territorio, reclute, potenza di fuoco e numero di attacchi. In particolare, l'attività e la violenza delle azioni dell'ISCAP sono aumentate in maniera esponenziale anche a confronto con altre province africane nel corso del 2020<sup>6</sup>.

Le considerazioni sopra espresse non devono però far pensare ad un eccessivo controllo diretto della leadership centrale dello SI nell'influenzare la direzione strategica delle *wilayat* africane. Le province africane hanno infatti sempre agito con un sostanziale grado di autonomia, fatto che più di altri spiega come il declino territoriale in Siria ed Iraq abbia poco alterato le loro traiettorie di sviluppo<sup>7</sup>.

3. *Le origini di Ahlu al-Sunnah Wal-Jamaah' (ASWJ)*.- La Provincia dell'Africa Centrale (ISCAP) è la *wilayat* più recente dello SI in Africa ed è composta da due costole inseritesi a loro volta nel contesto di due insurrezioni diverse e geograficamente separate: una nel territorio orientale

---

<sup>5</sup> J. CAFARELLA, B. WALLACE, C. FORREST, *Baghdadi Leaves Behind a Global ISIS Threat*, Institute for the Study of War, Washington DC, 27 ottobre 2019; J. CAFARELLA, B. WALLACE, J. ZHOU, *ISIS's Second Comeback: Assessing the Next ISIS Insurgency*, Institute for the Study of War, Washington DC, 23 luglio 2019.

<sup>6</sup> T. ROLBIECKI, P. VAN OSTAEYEN, C. WINTER, *The Islamic State's Strategic Trajectory in Africa: Key Takeaways from its Attacks Claims*, CTC Sentinel 13.8.2020; e D. PAQUETTE, S. MEKHENNET, *ISIS attacks surge in Africa even as Trump boasts of a '100-percent' defeated caliphate*, *The Washington Post*, 19 ottobre 2020.

<sup>7</sup> Estratti dall'anteprema del volume in attesa di pubblicazione curato da J. WARNER, R. CUMMINGS, R. O'FARRELL, H. NSAIBIA, *The Islamic State in Africa: Emergence, Evolution, and Future of the Next Jihadist Battlefield*, Londra, 2021.

della Repubblica Democratica del Congo (RDC) e l'altra nella provincia di Cabo Delgado, nei territori settentrionali del Mozambico.

La costola mozambicana di ISCAP si è formata nel contesto dell'insurrezione esplosa nel nord del Mozambico nel 2017, quando ad agosto degli uomini armati attaccano la stazione di polizia del distretto di Mogovolas nella città di Nametil e ad ottobre un gruppo di ribelli occupa la città di Mocimboa da Praia per 48 ore rubando armi e munizioni prima di fuggire all'arrivo delle forze di sicurezza<sup>8</sup>.

Sebbene le origini, cause e natura dell'insurrezione siano tuttora molto dibattute, appare chiaro come i ribelli responsabili dei due attacchi del 2017 fossero membri di una setta islamista presente esclusivamente a Cabo Delgado e conosciuta dalla popolazione locale con il nome di 'Al-Shabaab'<sup>9</sup>.

In questa trattazione ci riferiamo alla setta con la denominazione che alla luce dell'analisi delle fonti disponibili appare più corretta cioè 'Ahlu al-Sunnah Wal-Jamaah' (ASWJ)<sup>10</sup>. La setta avrebbe tentato di appropriarsi di questo nome, che significa 'seguaci della tradizione del profeta' ed è usato dalla maggioranza dei mussulmani nella provincia di Cabo Delgado, in un momento successivo alla sua origine per presentarsi come legittima custode di una supposta ortodossia religiosa. Tuttavia, negli scambi con le popolazioni locali, i suoi seguaci continuano a utilizzare la denominazione 'Al-Shabaab'<sup>11</sup>. Testimonianze di come leader mussulmani locali abbiano discusso, ben prima dei due sopracitati attacchi, della sua esistenza e di come contrastarne l'influenza, ne collocano l'origine in un periodo antecedente al 2017<sup>12</sup>.

Infatti, le prime manifestazioni dell'attività della setta potrebbero risalire già al 2007 nel distretto di Balama. Sarebbe stata formata da un gruppo di giovani tornati a Cabo Delgado dopo aver concluso la loro formazione in università Saudite, Egiziane o Sudanesi, da dove avrebbero riportato elementi della dottrina wahhabita e un'interpretazione "ortodossa" dell'Islam in contrasto con la tradizione sufi autoctona e maggio-

---

<sup>8</sup> D. M. MATSINHE, E. VALOI, *The genesis of insurgency in northern Mozambique*, Southern Africa Report, 27 ottobre 2019, Institute for Security Studies, 5.

<sup>9</sup> Così le popolazioni locali si riferiscono ai militanti jihadisti ma il termine non è da confondersi con il nome del gruppo terroristico somalo "Al-Shabaab".

<sup>10</sup> Alcuni autori sembrano aver adottato la dicitura 'Ansar al-Sunna', che però risulta essere il nome della sezione giovanile del Consiglio Islamico del Mozambico e sembra non aver nulla a che fare con l'insurrezione. In merito vedasi J. WARNER, R. O'FARRELL, H. NSAIBIA E R. CUMMINGS, *op. cit.*

<sup>11</sup> E. MORIER GENOUD, *The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning*, *Journal of Eastern African Studies*, luglio 2020.

<sup>12</sup> *Ibid.*

ritaria in Mozambico<sup>13</sup>. E da qui, che a cavallo tra gli anni 2000 e 2010, si sarebbero sviluppate le prime tensioni a livello locale e con le autorità religiose della provincia. Ad ogni modo, solo più avanti, tra 2015 e 2016, queste tensioni sarebbero sfociate in consistenti episodi di violenza portando la setta a adottare un nuovo approccio<sup>14</sup>.

Per alcuni questa svolta violenta avrebbe un'origine esterna e sarebbe legata all'influenza di miliziani kenioti seguaci di Aboud Rogo Mohammed, leader di *Al-Hijra*, gruppo estremista legato al gruppo terroristico somalo *Al-Shabaab*, affiliato ad *Al-Qaeda*. Questi miliziani, prima attivi in Kenya, a seguito della morte di Rogo e delle attività di repressione portate avanti dalle forze di sicurezza locali, sarebbero stati spinti ad abbandonare il Paese. Alcuni membri si sarebbero quindi spostati nel sud della Tanzania, da dove tra 2015 e 2016 sarebbero penetrati nella provincia di Cabo Delgado entrando in contatto con la setta. Questo contatto si sarebbe rilevato fondamentale nell'evoluzione dell'insurrezione, generando un cambiamento ideologico per cui il gruppo inizia a predicare l'applicazione della *shari'ah* nella provincia di Cabo Delgado assumendo posizioni più dure<sup>15</sup>.

Tuttavia, appare più probabile che il ricorso sistematico alla violenza e il coincidente cambio di strategia siano collegati alla crescente opposizione e repressione messa in atto dalle altre comunità mussulmane locali e dalle autorità statali. Infatti, nel periodo tra 2015 e 2016 non solo si verifica un aumento degli incidenti violenti che coinvolgono la setta ma è anche il momento in cui le autorità governative iniziano a contrastarla con veemenza<sup>16</sup>. È probabile che i leader della setta abbiano deciso, in risposta a questa crescente opposizione, di dare attuazione al loro fine ultimo della creazione di una società governata da strette leggi coraniche non più predicando un ritiro dalla società laica e rifiutandone istituzioni e

---

<sup>13</sup> F. A. SANTOS, *War in Resource-Rich Northern Mozambique*, Chr. Michelsen Institute, 2020.02; e L. BONATE, *Why the Mozambican Government's Alliance with the Islamic Council of Mozambique Might not End the Insurgency in Cabo Delgado*, *Zitamar*, 14 giugno 2019.

<sup>14</sup> H. SAIDE, S. FORQUILHA, J. PEREIRA, *Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: O Caso de Mocimboa da Praia*, IESE, Maputo, 2019; Vedasi anche: S. CHICHAVA, *The first signs of 'Al Shabaab' in Cabo Delgado: some stories from Macomia and Ancuabe*, IDelAS, Bollettino N. 129, Instituto De Estudos Sociais e Economicos, 8 maggio, 2020.

<sup>15</sup> B. BUKARTI, S. MUNASINGHE, *The Mozambique Conflict and Deteriorating Security Situation*, Briefing, Tony Blair Institute for Global Change, June 2020. Per altri l'influenza sarebbe legata in maniera più generica agli insegnamenti di predicatori provenienti dal Kenya o dalla Tanzania, vedi anche: *International Crisis Group, Al-Shabaab Five Years after Westgate*, settembre 2018; e S. WEST, *Ansar al-Sunna: A New Militant Islamist Group Emerges in Mozambique*, *Terrorism Monitor*, Jameston Foundation, 14 giugno 2018, 5-7; e E. BEEVOR, *Who Are Mozambique's Jihadists?*, Blog Analysis, International Institute for Strategic Studies, 25 marzo 2020.

<sup>16</sup> B. BUKARTI, S. MUNASINGHE, *op. cit.*

regole, ma attaccando direttamente lo stato in modo tale da mutare attraverso la violenza la forma stessa della società. Passando così da quello che potremmo definire come un settarismo islamista ad una vera e propria jihad armata<sup>17</sup>.

Rimane certo che già nel 2016 la presenza della setta fosse comprovata in almeno 6 distretti della provincia di Cabo Delgado (Palma, Nangade, Mocimboa da Praia, Montepuez e Macomia) e che il suo quartier generale si trovasse a Mocimboa da Praia<sup>18</sup>. Da qui la sua attività si evolverà nell'attuale insurrezione.

4. *Il 'Capo dimenticato' e altre cause dell'insurrezione.*- Gli aspetti religiosi, e legati in questo caso specifico all'Islam, rappresentano un punto cruciale per spiegare l'emergere dell'insurrezione<sup>19</sup>. Tuttavia, alcuni autori ed analisti hanno argomentato che le cause dell'insurrezione siano da ritrovarsi in ragioni socioeconomiche e di governance come le condizioni di povertà e la mancanza di prospettive per la gioventù locale, relegando le motivazioni religiose a mero mezzo di aggregazione<sup>20</sup>.

Tra queste ragioni la delusione e la sfiducia di una larga parte della popolazione di Cabo Delgado nei confronti del governo centrale ha un rilievo particolare. È infatti a Cabo Delgado che nasce il Fronte di Liberazione del Mozambico (FRELIMO, oggi partito dominante del Paese) e da qui che inizia la lotta per l'indipendenza alla fine degli anni '60 del Novecento. Vengono da Cabo Delgado non solo gli eroi di questa lotta, ma anche molti dei primi rappresentanti istituzionali del paese finalmente indipendente. Questa élite però, invece di favorire lo sviluppo della provincia, la affosserà creando l'emarginazione sociale, economica e politica che ancora oggi la caratterizza<sup>21</sup>.

Politiche di malagestione e pochi e cattivi investimenti hanno portato a diverse conseguenze: i più alti livelli di analfabetismo e i più bassi livelli di scolarizzazione di tutto il Paese<sup>22</sup>; un sistema di infrastrutture fatiscente con cattivi collegamenti stradali, pochi aeroporti, scarso accesso all'energia elettrica e scarsa copertura delle reti di telefonia mobile; alti livelli di povertà; e una spaventosa disoccupazione giovanile<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> E. MORIER GENOUD, *op. cit.*; e B. TIBI, *Islamism and Islam*, New Haven, 2012.

<sup>18</sup> E. MORIER GENOUD, *op. cit.*; e S. HABIBE, S. FORQUILHA, J. PEREIRA, *op. cit.*

<sup>19</sup> S. HABIBE, S. FORQUILHA, J. PEREIRA, *op. cit.*

<sup>20</sup> Vedasi: J. HANLON, *Mozambique's Insurgency: A New Boko Haram or Youth Demanding an End to Marginalisation?*, *Blog LSE*, 19 giugno 2018; e J. MOSCA, *Cabo Delgado já vive 'maldição dos recursos naturais'*, *Deutsche Welle*, 3 gennaio 2020.

<sup>21</sup> D. M. MATSINHE, E. VALOI, *op. cit.*

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Estatística (INE), *Relatório final do inquérito ao orçamento familiar*, dicembre 2015.

<sup>23</sup> *Ibid.*

Gli alti livelli di disoccupazione, oltre che confermare gli effetti negativi delle politiche di Maputo sull'economia locale, rappresentano anche una vera e propria bomba ad orologeria nel contesto dell'attuale insurrezione<sup>24</sup>. Inoltre, la disoccupazione si collega ad altre due problematiche che potrebbero aver contribuito a creare le condizioni per la nascita dell'insurrezione: da un lato quella di un'industria estrattiva di minerali che produce benefici minimi per la popolazione locale alimentando economia illegale e divari sociali. Dall'altro quella legata alle deludenti ricadute occupazionali dei progetti di sfruttamento dei vasti giacimenti di gas della regione.

Altro elemento prominente è rappresentato dalle difficoltà nei rapporti di governance tra governo centrale e autorità locali. Queste sono eredità della sanguinosa guerra civile e delle sue conseguenze in termini di alti livelli di corruzione e di problemi nell'esercizio del monopolio della forza da parte del governo centrale. Tali condizioni hanno alimentato la sfiducia nelle istituzioni e a Cabo Delgado si sono tradotte in uno scarso controllo del territorio da parte delle forze militari e di polizia, divenendo poi elementi problematici nelle fasi iniziali dell'insurrezione<sup>25</sup>.

Esistono poi dei fattori etnico-religiosi con tensioni interne alla comunità mussulmana e forti contrasti tra mussulmani e cristiani che corrono lungo divisioni etniche ma che si esasperano per ragioni politico-socioeconomiche. Le comunità Makua e Mwani, infatti, formano una maggioranza mussulmana nella regione, ma è la minoranza Makonde, di fede cristiana, a detenere il potere. I Mwani sono poi storicamente allineati con la RENAMO<sup>26</sup>, mentre i Makonde hanno da sempre rappresentato la spina dorsale del partito FRELIMO<sup>27</sup>.

Infine, troviamo preoccupanti connessioni tra crimine, governance e terrorismo venutesi a creare quando, a partire dagli anni 2000, inizia a fiorire un'economia illegale basata su contrabbando, sfruttamento illegale delle risorse minerarie, traffico di droga e bracconaggio, che rendono Cabo Delgado il punto di snodo di una serie di network criminali attivi in tutta l'Africa sub-sahariana e che oggi vanno a costituire una probabile fonte di finanziamento per i gruppi coinvolti nell'insurrezione<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> D. M. MATSINHE, E. VALOI, *op. cit.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Partito della Resistenza Nazionale Mozambicana rivale di FRELIMO nella guerra civile combattuta tra 1975 e 1992.

<sup>27</sup> E. MORIER-GENOUD, *op. cit.*

<sup>28</sup> S. HAYSOM, *Where Crime Compounds Conflict. Understanding northern Mozambique's vulnerabilities*, Global Initiative Against Transnational Organised Crime, Ginevra, 2018; e P. FABRICIUS, *Mozambique's Apparent Islamist Insurgency Poses Multiple Threats*, Institute for Security Studies, 20 novembre 2018.

L'insieme di queste problematiche e i loro rispettivi effetti vanno a costituire un perfetto *weltanschauung* per l'emersione di dinamiche di radicalizzazione e fenomeni estremisti e devono essere considerate come fondamentali nello spiegare l'emergere dell'insurrezione a Capo Delgado, che appunto nel dibattito nazionale è spesso soprannominato 'Capo Dimenticato'.

5. *ASWJ e lo Stato islamico. Indizi e prime evidenze di una connessione pericolosa.*- Notizie riguardanti possibili connessioni tra lo Stato islamico e le Allied Democratic Forces (ADF)<sup>29</sup> in RDC circolano già dal luglio 2018, ma l'annuncio ufficiale della creazione di ISCAP arriva solo nell'aprile 2019 ed è importante notare che rappresenta il primo annuncio della creazione di una nuova *wilayat* a seguito della caduta di Baghuz, ultima roccaforte del gruppo terroristico in Siria. Molti analisti sottolineano come l'annuncio fosse inteso a rafforzare l'immagine dello SI a livello globale dimostrando come questo avesse ancora la forza di "espandersi e diffondersi".

Nello stesso contesto va letta la prima rivendicazione di un attacco in Mozambico siglata ISCAP del 4 giugno 2019, che segna un importante spartiacque nell'evoluzione dell'insurrezione<sup>30</sup>. Da allora sino alla fine del 2019, lo SI rivendicherà un totale di 14 attacchi nel territorio della provincia di Cabo Delgado menzionando almeno 3 volte nel magazine ufficiale dell'organizzazione *Al-Naba* le operazioni portate a termine nella regione<sup>31</sup>.

Indizi rispetto a possibili contatti tra ASWJ e SI risalgono già al gennaio 2018, quando un gruppo di 6 ribelli appare in un video diffuso tramite l'applicazione di messaggistica Telegram e poi circolato su diversi social media per rivendicare due recenti attacchi nel distretto di Palma e in quello di Nangade mostrando una bandiera simile a quella dello Stato islamico. Nel video, quello che appare essere il leader del gruppo, si esprime in portoghese, lingua ufficiale del Mozambico, e cita versetti del Corano in arabo spiegando che l'obiettivo del gruppo è quello di rovesciare il governo mozambicano ed instaurare la legge islamica. Il

<sup>29</sup> La costola congolese di ISCAP è formata da un gruppo ribelle islamista formatosi in Uganda all'inizio degli anni Novanta, lo ADF. A partire dal 2014, sotto la guida di Musa Baluku il gruppo si sarebbe riorientato su posizioni vicine a quelle del movimento jihadista transnazionale e quindi allo SI. *Congo Research Group*, novembre 2018.

<sup>30</sup> C. WEISS, *Islamic State Claims Its First Attack in Mozambique, FDD's Long War Journal*, 4 giugno 2019.

<sup>31</sup> Notizie riguardanti attacchi dell'ISCAP in Mozambico compaiono nei numeri 204, 209 e 212 del magazine ufficiale dello SI *Al-Naba*, come confermato dai dati raccolti nel *World Terror Watch Database* dello European Strategic Intelligence and Security Center (ESISC), <http://sdb.esisc.org/>.

leader spiega poi come la causa, avendo il sostegno divino, avrà successo e si appella ai suoi “fratelli” affinché questi vengano ad unirsi alla lotta contro i “diavoli” che vanno contro il Corano<sup>32</sup>.

La presenza di simboli o messaggi rimandanti in maniera chiara e diretta allo SI all'interno del video non può essere confermata, e eventuali promesse di giuramenti di fedeltà ad Al-Baghdadi, come riportate da alcuni analisti, non sono in effetti presenti. Tuttavia, le modalità, lo stile e il fatto che precedentemente nessun membro dell'insurrezione avesse fatto ricorso a questi mezzi di comunicazione potrebbero far pensare, se non all'intento di presentarsi allo SI in prospettiva di un giuramento di fedeltà, almeno ad un gesto emulativo.

Un altro indizio di possibili collegamenti tra i due gruppi appare nell'aprile 2018, quando un organo di stampa sudafricano riporta la notizia dell'infiltrazione di 90 membri dello SI in Mozambico attraverso Zanzibar e la Tanzania<sup>33</sup>. Tuttavia, anche questa informazione sembra essere infondata e fu quasi immediatamente smentita dalle autorità competenti<sup>34</sup>.

6. (segue): *Possibili influenze dello Stato islamico sulla traiettoria strategica di ASWJ*.- A seguito della prima rivendicazione ufficiale di ISCAP, la traiettoria strategica di ASWJ porta in una prima fase il gruppo a non ingaggiare offensive su larga scala. Gli attacchi appaiono essere perlopiù casuali, non coordinati e parzialmente motivati dal saccheggio e da atti di vendetta contro elementi della comunità che si oppongono al gruppo<sup>35</sup>. I combattenti sono armati di machete e raramente equipaggiati con armi da fuoco.

Sebbene in questa fase il gruppo riesca a coordinare alcuni attacchi manovrando diverse unità su lunghe distanze, gli obiettivi e la grandezza delle cellule rimangono di dimensioni limitate<sup>36</sup>. Report dell'epoca stimano che il gruppo conti tra i 350 e 1500 combattenti, organizzati in decine di piccole cellule sparse lungo la costa settentrionale di Cabo Delgado<sup>37</sup>.

All'inizio del 2020, l'approccio strategico sembra però divenire più sofisticato. Il gruppo inizia a mettere in scena raid su larga scala

---

<sup>32</sup> F. D'AVILLES, 'Jihad' ou meros bandidos? *Ataques alarmam Moçambique, Renaissance*, 7 febbraio 2018; *Club of Mozambique, TVM revives video of doubtful authenticity – AIM report*, 2 giugno 2018; e B. BUKARTI, S. MUNASINGHE, *op. cit.*

<sup>33</sup> DE WET POTGIETER, *Isis Fighters Infiltrate Neighbouring Mozambique (Part 1)*, *Lowvelder*, 13 aprile 2018.

<sup>34</sup> *All Africa, Mozambique: Police Deny Alleged Terrorist Infiltration*, 16 aprile 2018.

<sup>35</sup> Y. DEMBELE, *Mozambique: Islamic insurgency – In-depth analysis of Ahl al-Sunnah wa al-Jama'ah (ASWJ)*, World Watch Research, *Open Doors*, luglio 2020.

<sup>36</sup> J. WARNER, R. O'FARRELL, H. NSAIBIA, R. CUMMINGS, *op. cit.*

<sup>37</sup> E. MORIER-GENOUD, *Mozambique's own version of Boko Haram is tightening its deadly grip*, *The Conversation*, 11 giugno 2018.

attaccando diverse capitali di distretti in breve successione. I ribelli sono ora in possesso di armi automatiche, iniziano a occupare edifici governativi, bloccano arterie di comunicazione e spesso issano la bandiera dello SI sopra gli obiettivi conquistati.

Nel primo raid su larga scala il 23 marzo 2020, quasi 100 ribelli riescono ad occupare brevemente parti di Mocimboa da Praia, luogo di nascita del movimento. Le modalità dell'attacco sembrano suggerire un'influenza almeno apparente da parte dello SI sulle tattiche del gruppo. Non solo l'attacco finale alla città viene preceduto da una serie di attacchi in località limitrofe, riproducendo un modus operandi già visto in altri contesti caratterizzati dalla presenza dello SI, ma sottolinea la rapida evoluzione tattica del gruppo e la volontà strategica di impegnarsi in scontri più articolati con le forze di sicurezza<sup>38</sup>. L'attacco verrà subitaneamente rivendicato tramite l'agenzia di stampa dello Stato islamico, *Amaq*<sup>39</sup>.

A confermare questo *shift* strategico, due giorni dopo, il 25 marzo 2020, il gruppo prende brevemente possesso di Quissanga, 120 chilometri a sud di Mocimboa da Praia, dove i miliziani posano di fronte alla stazione di polizia occupata sventolando la bandiera dello SI<sup>40</sup>. In questo caso la rivendicazione attraverso i canali ufficiali dello SI arriverà il giorno stesso e sarà seguita il 26 marzo dalla conferma della rivendicazione di questo e dell'attacco a Mocimboa da Praia nell'edizione 227 del magazine *Al-Naba* contenente anche un lungo editoriale sulle attività di ISCAP<sup>41</sup>. La breve distanza tra l'incidente e la sua rivendicazione suggerisce a questo punto un buon grado di coordinazione tra i ribelli in azione sul campo e gli organi propagandistici del gruppo terroristico.

Sempre il 26 marzo circolerà un video di rivendicazione giudicato come autentico da diversi analisti, secondo i quali gli ultimi avvenimenti non solo confermavano come il movimento si stesse rafforzando ma anche come i ribelli sembrassero essere effettivamente legati allo SI. Secondo queste interpretazioni, il video fa eco al sopracitato video diffuso nel gennaio 2018, dove quello che, basandosi su voce, statura e accento, sembra essere lo stesso speaker, aveva invitato i mozambicani ad unirsi alla lotta per l'applicazione della *Shari'ah*. Gli esperti sottolineano come l'ultimo video dimostri la continuità del programma e della direzione del

---

<sup>38</sup> J. HANLON, *Mozambique: Insurgents leave Mocimboa da Praia after 1-day occupation which showed local support*, *Club of Mozambique*, 25 marzo 2020.

<sup>39</sup> Come riportato il 25 marzo, 2020 nel World Terror Watch Database dello *ESISC*, *op. cit.*

<sup>40</sup> J. HANLON, *Mozambique: Insurgents leave Mocimboa da Praia after 1-day occupation which showed local support*, *Club of Mozambique*, 26 marzo 2020.

<sup>41</sup> Come riportato il 27 marzo, 2020 nel World Terror Watch Database dello *ESISC*, *op. cit.*

gruppo jihadista, vale a dire l'instaurazione della legge Coranica e di uno stato islamico<sup>42</sup>.

In continuazione con questa striscia di attacchi, il 7 aprile i ribelli inscenano un'operazione di ancor maggiori dimensioni occupando la capitale del distretto di Muidumbe e altre cinque località prima di ritirarsi<sup>43</sup>. Anche in questo caso la rivendicazione arriverà puntuale il giorno successivo tramite *Amaq*. Ancora il 29 maggio 2020, quasi cento ribelli bloccano le maggiori vie di accesso a Macomia, 100 chilometri a sud ovest di Mocimboa da Praia, e occupano la città prima di essere respinti dalle forze di sicurezza<sup>44</sup>.

Nel periodo tra i due attacchi, ISCAP rivendica almeno tre operazioni con comunicati ufficiali e le sue attività vengono riprese in cinque numeri del magazine *Al-Naba*. Se questo non bastasse a sottolineare l'accresciuta importanza strategica e a livello propagandistico delle operazioni di ISCAP in Mozambico per gli organi centrali dello SI e l'aumentato livello di coordinazione, il numero 229 di *Al-Naba* dedica per la prima volta in assoluto la copertina ed un'intera pagina del magazine alla descrizione degli ultimi attacchi nella provincia<sup>45</sup>.

È importante segnalare come nel contesto di questa offensiva, ASWJ abbia anche tentato di guadagnare il sostegno delle popolazioni locali. Fonti locali hanno riportato come durante le occupazioni delle città, combattenti distribuivano cibo e soldi mentre i loro leader arringavano la folla in occasioni pubbliche, denunciando il governo del partito FRELIMO e promuovendo la legge Coranica come unica valida alternativa al secolarismo dello stato<sup>46</sup>, in quello che sembra a tutti gli effetti essere un tentativo strategico di conquistare i cuori e le menti della gente al fine di rafforzare l'insurrezione<sup>47</sup>.

Con questa offensiva nella prima metà del 2020 l'ASWJ dimostra come le capacità tattico-strategiche del gruppo siano cresciute drammaticamente tanto da spingere il governo mozambicano ad ammettere per la prima volta il coinvolgimento dello SI nell'insurrezione a Cabo Del-

---

<sup>42</sup> News24, *Jihadist group claims northern Mozambique attacks*, 26 marzo 2020.

<sup>43</sup> P. FABRICIUS, *'SA private military contractors' and Mozambican airforce conduct major air attacks on Islamist extremists*, *Daily Maverick*, 9 aprile 2020.

<sup>44</sup> O. OMAR, *Terrorist Occupy Macomia*, *Club of Mozambique*, 29 maggio 2020.

<sup>45</sup> I numeri del magazine a cui si fa riferimento sono il 229, 230, 231, 234 e 235 consultati nei loro rispettivi contenuti come riportati dal World Terror Watch Database dello ESISC, *op. cit.*

<sup>46</sup> P. FABRICIUS, *op. cit.*

<sup>47</sup> Tale operazione sembra in alcuni casi essere riuscita visto che fonti diversi riportano in molti casi un'accoglienza positiva da parte delle popolazioni locali. Vedasi: J. HANLON, *op. cit.* e P. FABRICIUS, *op. cit.*

gado<sup>48</sup>. Tuttavia, tale gesto va probabilmente interpretato come un tentativo di attirare l'attenzione di partner regionali e internazionali per ottenere aiuto e sostegno.

L'offensiva, ad ogni modo, espone anche tutte le criticità della strategia di controterrorismo messa in campo dal governo centrale per contrastare l'insurrezione. Gli attacchi nella prima metà del 2020 porteranno inoltre al ritiro dei mercenari russi della compagnia militare privata Wagner (precedentemente intervenuta nel settembre 2019) e dimostreranno l'inadeguatezza dei mercenari sudafricani della Dyck Advisory Group, che erano stati chiamati a invertire le sorti del conflitto e a sopperire alla mancanza di formazione in operazioni di controterrorismo, equipaggiamento e intelligence delle forze di sicurezza mozambicane<sup>49</sup>.

Come a confermare queste criticità, ASWJ lancia un altro attacco su Mocimboa da Praia ad inizio dell'agosto 2020. I ribelli entrano in città il 5 agosto e riescono ad occuparla interamente in soli 6 giorni. La presa della città, che rimarrà in mano ai ribelli per più di tre mesi, rappresenta, l'azione più significativa nella storia del gruppo, la dimostrazione definitiva dell'ineffettività dell'azione del governo di Maputo e la conquista territoriale di maggior rilevanza effettuata da qualsiasi altra provincia o gruppo affiliato dello SI dal momento della caduta di Baghuz 16 mesi prima<sup>50</sup>. Quella che può essere considerata come la vittoria più importante dello SI dal momento della dissoluzione del suo dominio territoriale, viene rivendicata con un comunicato facente riferimento alla battaglia per la presa della città e poi esaltata nel numero 249 del magazine *Al-Naba*, circolato il 27 agosto. Questo numero è tutto focalizzato a celebrare le azioni dello Stato islamico in Mozambico. L'ISCAP rivendica il controllo della città e del porto e il sequestro di «una quantità significativa di armi, munizioni e denaro preso ai cristiani» anche attraverso immagini originali provenienti dalla città occupata<sup>51</sup>.

L'autunno vede un'ulteriore escalation significativa da parte di ASWJ. A ottobre gruppi ribelli attraversano il confine e portano a compimento due attacchi rilevanti in territorio tanzaniano. Il primo colpisce la città di Kitaya<sup>52</sup>, mentre il secondo il 28 ottobre è un attacco coordinato contro 3 centri abitati posti nelle vicinanze del confine<sup>53</sup>. Lo SI ha presto

<sup>48</sup> *The South African*, op. cit., 25 aprile 2020.

<sup>49</sup> T. LISTER, *Jihadi Insurgency in Mozambique Grows in Sophistication and Reach*, CTC Sentinel 13.10.2020.

<sup>50</sup> ACLED, *Cabo Ligado Weekly: 10-16 August*, 19 agosto 2020.

<sup>51</sup> Come riportato dal World Terror Watch Database dello *European Strategic Intelligence and Security Center* (ESISC), op. cit.

<sup>52</sup> ACLED, *Cabo Ligado Weekly: 12-18 October*, 20 ottobre 2020.

<sup>53</sup> ACLED, *Cabo Ligado Weekly: 26 October-1 November*, 3 novembre 2020.

rivendicato entrambi gli attacchi specificando come l'obiettivo del secondo fossero i "villaggi cristiani" nel sud della Tanzania.

La rapidità nel rivendicare queste azioni e la novizia di dettagli forniti nelle comunicazioni ufficiali indica ancora una volta un coordinamento sempre più approfondito in riferimento alla produzione mediatica. Gli attacchi, sottolineando il fatto che sono stati indirizzati a colpire "cristiani", vengono ripresi in due numeri di *Al-Naba* ad inizio novembre<sup>54</sup>.

Infine, nel novembre 2020, il gruppo lancia un altro attacco coordinato, assaltando nove villaggi in simultanea, causando lo sfollamento di decina di migliaia di persone e procedendo alla decapitazione di più di 50 persone<sup>55</sup>.

*7. Il ruolo dello Stato islamico: in bilico tra connessioni dirette e coordinazione mediatica.*- L'esame delle attività legate all'insurrezione islamista in Cabo Delgado sembra suggerire la presenza di una sostanziale connessione tra ASWJ e lo SI. Questa sembra caratterizzarsi non con un diretto coinvolgimento di membri di quest'ultimo provenienti da altre regioni, ma con un coordinamento a livello mediatico che nel corso del tempo è diventato più profondo ed efficace.

Nel periodo analizzato osserviamo come ASWJ abbia via via sviluppato le sue capacità, diventando più aggressivo e adottando tecniche e procedure associate a quelle dello SI e simili a quelle da questo adottate in altre parti dell'Africa e in Medio. Dal punto di vista della comunicazione, rivendicazioni e altro materiale propagandistico presentano molte delle caratteristiche tipiche di questa organizzazione. Questi elementi hanno fatto pensare a una connessione tra le due organizzazioni tale per cui lo SI sarebbe in grado di influenzare attivamente la traiettoria di sviluppo dell'insurrezione<sup>56</sup>.

L'amministrazione statunitense sembra sposare questa visione. Nathan Sales, *US Counter Terrorism Coordinator*, dichiara nel dicembre 2020 che «indipendentemente dalle origini di questi gruppi violenti o degli individui che li compongono, quello che vediamo oggi è un affiliato dello Stato islamico molto motivato, che ne abbraccia ideologia, tattiche, procedure e quella stessa visione di un califfato con controllo territoriale»<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> I due numeri in questione sono il 259 e 260 come riportati dallo *ESISC*, *op. cit.*

<sup>55</sup> BBC, *Militants' Islamists 'behead more than 50' in Mozambique*, 9 novembre 2020.

<sup>56</sup> Questa visione è confermata dal comandante della U.S. Special Operations Command Africa. V. *Club of Mozambique, Mozambique: US sees "fingerprints" of Islamic State in Cabo Delgado*, 4 agosto 2020.

<sup>57</sup> D. LEWIS, *U.S. counterterrorism chief says Mozambique militants are Islamic State affiliate*, *Reuters*, 9 dicembre 2020.

Tuttavia, se e come ASWJ e l'insurrezione islamista di Cabo Delgado siano collegate allo SI rimane discusso.

Per quanto attiene alle connessioni dirette, vari autori hanno suggerito che il supposto giuramento di fedeltà fatto da ASWJ allo SI abbia portato un importante flusso di combattenti stranieri e comandanti producendo di fatto una presa di controllo di ASWJ da parte dello Stato Islamico<sup>58</sup>. Tuttavia, questa tesi non sembra sostanziata da valide prove<sup>59</sup> e nemmeno esistono altre evidenze di rapporti diretti tra le due organizzazioni o in riferimento alla presenza di elementi esterni inviati dallo SI in loco.

Per quanto attiene alla comunicazione invece, è innegabile come media e organi di propaganda dello SI abbiano pubblicato un crescente numero di rivendicazioni riferite al Mozambico a partire dal giugno 2019, corredate da foto, video e spesso rafforzate da una più approfondita copertura tramite editoriali pubblicati su *Al-Naba*, dimostrando un rafforzamento dei collegamenti virtuali tra l'insurrezione sul campo e lo SI. Tuttavia, non abbiamo assistito a un cambio di passo da un punto di vista tecnologico nella produzione mediatica o a nessun altro cambiamento tale da confermare con chiarezza una connessione diretta tra le due organizzazioni.

Infine, gli avanzamenti in termini strategico-tattici e le evoluzioni in modus operandi e organizzazione, effettuate dal gruppo a cavallo tra 2019 e 2020 e nel corso degli ultimi mesi, come analizzate nelle pagine precedenti, indicano un rafforzamento dei legami tra i due attori ma potrebbero anche ricollegarsi a fattori endogeni.

In ogni caso, che legami più stretti abbiano portato ad una situazione in cui lo SI possa influenzare direttamente le strategie, le tattiche e gli obiettivi dell'insurrezione, è al momento un'ipotesi non supportata dai fatti, anche alla luce di quanto emerso dall'analisi delle origini di ASWJ, che sottolinea l'esistenza di forti elementi di divergenza tra i due gruppi<sup>60</sup>.

Da ultimo, esiste la questione del se questa connessione sia partita e si sia rafforzata attraverso contatti tra i due diversi gruppi che compongono ISCAP. Sebbene membri dell'ADF siano stati arrestati in Mozambico e la struttura centrale dello SI sembri aver designato la sua provincia

---

<sup>58</sup> N. ROGEIRO, *O Cabo do Medo. O Daesh em Mocambique, Dom Quixote*, Lisbona, 2020.

<sup>59</sup> E. MORIER GENOUD, *The jihadi insurgency in Mozambique: origins, nature and beginning*, *Journal of Eastern African Studies*, luglio 2020.

<sup>60</sup> *Ibid.*

somala come “centro di comando” per entrambi gli affiliati dell’ISCAP<sup>61</sup>, connessioni materiali e tangibili tra i due gruppi rimangono al momento mere speculazioni. Le due costole rimangono organizzazioni separate e non formano una struttura orizzontale comune<sup>62</sup>.

8. *Conclusioni.*- Lo Stato islamico pare aver sviluppato delle connessioni sostanziali con ASWJ che gli permettono di influenzare, almeno in parte, l’andamento dell’insurrezione senza però poterne radicalmente e definitivamente mutare la natura o esercitare un vero e proprio ruolo di guida. Tali connessioni esistono infatti primariamente a livello di comunicazione, come dimostrato dall’utilizzo della simbologia dello SI da parte di ASWJ e da un forte e crescente coordinamento tra i due gruppi nei loro collegamenti virtuali e nelle scelte di strategia mediatica. Questo suggerisce che lo SI stia tentando, con successo fino ad ora, di trarre vantaggio dalla presenza consolidata di ASWJ, utilizzandola per rafforzare la sua immagine a livello internazionale anche nel contesto delle già citate narrative di una “Jihad Globale” e della strategia del “*tatamaddad wa tantashir*”.

L’assenza di una connessione diretta appare sostenuta, infatti, dal tradizionale grado di autonomia con il quale operano le altre *wilayat* africane esplorato all’inizio di questa trattazione. Mentre, i collegamenti a livello mediatico, si spiegano anche guardando all’analisi delle strategie di comunicazione e propaganda dello SI a livello globale, che rivelano come, al momento attuale, l’Africa sia probabilmente da considerarsi la regione più importante per lo SI sullo scacchiere mondiale<sup>63</sup>.

L’esame delle origini di ASWJ e della sua evoluzione da setta islamista a gruppo armato jihadista, sottolineano come dinamiche locali insieme a preesistenti condizioni economiche, sociali e politiche siano da ritenersi tra i fattori predominanti nello spiegare l’origine dell’insurrezione. L’analisi della traiettoria evolutiva del gruppo conferma poi come questo stia attraversando un processo di internazionalizzazione che potrebbe portare ad un ulteriore rafforzamento dei suoi legami con lo SI, aumentando di conseguenza il livello di instabilità a livello provinciale e

---

<sup>61</sup> B. M. PERKINS, *Mozambique: exploring tentative links between Islamic State, ADF and Ansar Al-Sunnah*, *Terrorism Monitor*, The Jamestown Foundation, 14 giugno 2020.

<sup>62</sup> Tuttavia, non si può escludere che dei collegamenti tra gruppi armati facenti parte di ADF (e quindi legati allo SI) e ASWJ si siano venuti a creare grazie a reti comuni per il contrabbando di materiali preziosi e sostanze stupefacenti che effettivamente, partendo dal Congo e passando attraverso Uganda e Tanzania, arrivano sulle coste del Mozambico per essere smerciate a livello globale.

<sup>63</sup> T. HAMMING, *The Islamic State 2020: The Year in Review*, *Jihadica*, 31 dicembre 2020.

nazionale ma anche i rischi di un effetto di “spillover” dell’insurrezione in paesi confinanti (come dimostrato dai recenti attacchi in Tanzania).

Tuttavia, l’insurrezione islamista a Cabo Delgado e nello specifico ASWJ, non possono essere analizzati esclusivamente, ma neanche primariamente, attraverso la lente della possibile affiliazione allo SI (e dunque al movimento jihadista globale). Come dimostrato da recenti ricerche, infatti, specialmente nel contesto africano, le dinamiche locali sono da considerarsi centrali nel favorire l’emergere di gruppi insurrezionalisti di matrice jihadista<sup>64</sup>.

In primo luogo, la stessa ASWJ sembra avere un atteggiamento ambivalente nei confronti della sua affiliazione che oscilla tra opportunismo e scelta strategica. Il gruppo, infatti, da una parte sembra assecondare le rivendicazioni dello SI probabilmente nella convinzione che l’associazione a quest’ultimo possa aumentare il suo prestigio prendendo in prestito una dimensione globale. Ma dall’altra, i suoi combattenti continuano a identificarsi come membri di “*al-shabaab*”, sottolineando la caratterizzazione autoctona del gruppo forse nel tentativo di non alienarsi il sostegno delle popolazioni locali<sup>65</sup>.

In secondo luogo, interpretare l’insurrezione di Cabo Delgado solo attraverso l’etichetta di “gruppo affiliato con lo Stato Islamico” comporta una serie di implicazioni politiche. Nel contesto africano, i governi hanno spesso utilizzato questa etichetta per giustificare la repressione di diritti fondamentali e libertà di stampa ma anche l’adozione di misure dure, dal carattere esclusivamente securitario che hanno finito con l’alimentare quelle stesse dinamiche che avevano contribuito in primo luogo all’emergere del fenomeno insurrezionale. Nel contesto dell’insurrezione di Cabo Delgado, stiamo già assistendo a qualcosa di simile. Il governo ha fortemente limitato l’accesso degli organi di stampa alla provincia, sospeso in maniera non-ufficiale la Costituzione, rifiutandosi di dichiarare lo stato di emergenza, commesso severe violazioni di diritti umani<sup>66</sup>. Questo tipo di approccio rischia di complicare ulteriormente il quadro facilitando le operazioni di reclutamento dei gruppi insurrezionalisti, riducendo una già scalfita fiducia nel governo e nelle forze di sicurezza e,

---

<sup>64</sup> C. RALEIGH, H. NSAIBIA E C. DOWD, *The Sahel Crisis Since 2012, African Affairs*, 120/478, 2020.

<sup>65</sup> P. FABRICIUS, *Is Islamic State taking charge of Mozambique’s jihadist insurgency?*, ISS Today, *Institute for Security Studies*, 10 gennaio, 2020.

<sup>66</sup> V. D. M. MATSINHE, E. VALOI, *op. cit.* e H. MATFESS, *In Africa, All Jihad Is Local, Foreign Policy*, 16 maggio 2019.

allo stesso tempo, alimentando l'insurrezione spingendo le comunità locali colpite dagli abusi delle forze governative a sostenerla<sup>67</sup>.

In conclusione, ASWJ, nonostante le controverse ma comunque significative connessioni con lo SI, rimane un gruppo influenzato in maniera primaria da dinamiche, ambienti e fattori locali. Questo gruppo, come altri simili attivi in Africa, ha obiettivi e ideologie specifiche strettamente legate al territorio che richiedono, agli attori impegnati a combatterlo, di introdurre strategie che non guardino alla sua affiliazione allo SI come unico attributo significativo.

Immersa in una crisi di sicurezza e umanitaria, resa più grave dalla crescente pericolosità di ASWJ, la regione di Cabo Delgado sembra oggi essere ad un punto di svolta che richiede un approccio nuovo, basato tanto su misure securitarie, volte a contrastare l'insurrezione, quanto su politiche che affrontino le difficili condizioni socioeconomiche della regione. Il rischio è che l'insurrezione, anche a causa dei processi di internazionalizzazione in corso, arrivi a rappresentare una minaccia simile a quella di Boko Haram nel bacino del Lago Ciad o dello Stato islamico del Grande Sahara nel Sahel. Per scongiurare questa eventualità, sarà necessario l'intervento della comunità internazionale a sostegno, non soltanto del governo di Maputo, ma anche delle organizzazioni multilaterali regionali e continentali la cui azione, fino ad ora, si è rivelata inadeguata.

#### ABSTRACT

*The Islamist Insurgency in Cabo Delgado, Mozambique:  
An Analysis of the Role of the Islamic State*

This paper analyses the presence of the Islamic State (IS) in the context of the Islamist insurgency in Cabo Delgado, Mozambique. Specifically, nature, degree and quality of the connections between the IS and the '*Ahlu al-Sunnah Wal-Jamaah*' (ASWJ) group will be investigated by examining the presence of the IS in the African continent and then tracing the origins of the ASWJ, while analysing the development of the insurgency from the first IS claim in Mozambique until November 2020. Finally, in an attempt not to underestimate their importance in understanding the Cabo Delgado insurgency, an overview will be given of the social, economic, and political dynamics that would have directly contributed to the emergence of the insurgency.

---

<sup>67</sup> C. CASOLA, A. IOCCHI, *The 'Faceless Evildoers' of Cabo Delgado: An Islamist Insurgency in Mozambique?*, *ISPI Online*, 3 agosto 2020.



LA MINACCIA JIHADISTA CHE SPAVENTA IL CAIRO:  
LA PENISOLA DEL SINAI E LA STRATEGIA  
DI CONTRASTO AL TERRORISMO  
NELL'EGITTO DEI MILITARI (2011-2020)

ALESSIA MELCANGI

1. *Premessa.*- A dieci anni dall'inizio delle cosiddette "Primavere Arabe", l'Egitto appare saldamente in mano a un governo militare che ha fatto della sicurezza nazionale un pilastro fondamentale della propria propaganda, invocata ripetutamente per reprimere ogni forma di dissenso che possa rappresentare una minaccia per lo Stato, le sue istituzioni e la nazione. Dal 2014, data di inizio dell'attuale presidenza dell'ex ministro della difesa e capo supremo delle forze armate generale 'Abd al-Fattah al-Sisi, l'Egitto ha dovuto affrontare diverse minacce terroristiche provenienti soprattutto dalla penisola del Sinai: proprio per contrastare la presenza di *hotbed* jihadisti all'interno e soprattutto ai confini del Paese, già dal 2015 il governo egiziano ha predisposto un massiccio dispiegamento di polizia ed esercito in tutto il territorio. Tuttavia, nonostante l'ingente sforzo militare, il fenomeno terroristico, che sembra ancora molto attivo, continua a rappresentare un *vulnus* preoccupante per la stabilità del Paese e che il regime fatica a contenere.

2. *La minaccia non viene da lontano: l'instabilità strutturale della penisola del Sinai e il nuovo terrorismo degli anni 2000.*- Strategicamente rilevante per la presenza del Canale di Suez e per la sua naturale posizione, la penisola del Sinai è stata al centro delle vicende storiche che hanno coinvolto l'Egitto e i Paesi limitrofi negli ultimi decenni. Dalla guerra di Suez del 1956, passando per la guerra dei Sei giorni del 1967 – quando il Sinai fu posto sotto il controllo israeliano – e per il conflitto del 1973, fino al Trattato di pace firmato da Egitto e Israele nel 1979 – che ripristinò la sovranità egiziana sulla penisola –, il Sinai è sempre stato considerato un *pivot* di alto valore geopolitico per il Cairo e per l'intera regione mediorientale. Soprattutto dal ritiro definitivo di Israele dalla penisola nel 1982, essa è stata identificata come l'ideale zona cuscinetto tra i due Paesi, fondamentale per garantirne la pace dopo anni di tensioni.

Ma i due governatorati del Sinai (nord e sud) rappresentano anche l'area dalla quale provengono le principali sfide attuali alla stabilità dell'Egitto: pur essendo scarsamente popolata rispetto alle grandi aree metropolitane del Paese, in questa zona si concentra un altissimo livello di povertà – circa più del 50% nel 2018 secondo le stime riportate dal Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS)<sup>1</sup> – alimentato dalla debole penetrazione dello Stato nella società locale, nonché dalla maggiore emarginazione socioeconomica del nord, più popoloso, rispetto alla parte meridionale, più sviluppata grazie anche al turismo concentrato soprattutto nelle città costiere di Taba, Dahab, Ras al-Shaitan, Nuweiba e Sharm al-Sheikh.

Nonostante i progetti di rilancio industriale e agricolo più volte pianificati dai vari governi egiziani, il Sinai è rimasto in gran parte sottosviluppato, conservando la tradizionale struttura sociale legata alla presenza di una consistente componente minoritaria, i beduini, che rappresentano circa il 70% della popolazione locale. La forte appartenenza identitaria di questo gruppo (i beduini si considerano più affini alle tribù nel Negev israeliano e della Striscia di Gaza)<sup>2</sup> ha agevolato l'emergere di un'accentuata diffidenza nei confronti delle politiche del governo centrale, considerate a volte intrusive delle dinamiche locali<sup>3</sup>, discriminatorie – da sempre il governo del Cairo attribuisce alla popolazione beduina una sorta di cittadinanza di seconda classe<sup>4</sup> – e soprattutto non risolutive dei problemi che affliggono questa parte del Paese. Come afferma Sarah El-Rashidi, «the Peninsula remains devoid of basic amenities such as clean water, quality healthcare and education, adequate transportation and infrastructure»<sup>5</sup>, tanto più che gli sforzi governativi per la ripresa dell'area sono stati concentrati in particolare nella parte meridionale e nel

<sup>1</sup> *Egypt in Figures 2020. Unemployment Rate (15-64 years) By Sex, Gov. 2018*, CAPMAS, marzo 2020, [https://www.capmas.gov.eg/Pages/StaticPages.aspx?page\\_id=5035](https://www.capmas.gov.eg/Pages/StaticPages.aspx?page_id=5035) (ultimo accesso 15 dicembre 2020).

<sup>2</sup> *Egypt's Sinai Question*, International Crisis Group, Report 61, 30 gennaio 2007, <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/egypt/egypt-s-sinai-question> (ultimo accesso 15 dicembre 2020).

<sup>3</sup> A. AHMED, H. AKINS, *No Arab Spring for Egypt's Bedouin*, Brookings Institution, 15 febbraio 2020, <https://www.brookings.edu/opinions/no-arab-spring-for-egypts-bedouin/> (ultimo accesso 16 dicembre 2020).

<sup>4</sup> M. ATEF, *Sinai's Suffering*, Foreign Affairs, 13 marzo 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/egypt/2017-03-13/sinai-s-suffering> (ultimo accesso 16 dicembre 2020); O. WALTON, *Conflict, Exclusion and Livelihoods in the Sinai region of Egypt*, Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), 1° gennaio 2012, 5, <http://gsdrc.org/docs/open/hdq834.pdf> (ultimo accesso 15 dicembre 2020).

<sup>5</sup> S. EL-RASHIDI, *Morsi's Failures in Sinai: A Cautionary Tale*, Atlantic Council, 4 settembre 2013, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/morsi-s-failures-in-sinai-a-cautionary-tale> (ultimo accesso 15 dicembre 2020).

settore turistico, una delle principali voci di introito del governo, fattore che ha costretto le tribù beduine del sud ad abbandonare i propri territori per dirigersi verso l'interno. Ai beduini locali è stato anche negato l'accesso alle infrastrutture di petrolio e gas del Sinai, come l'Arab Gas Pipeline, sulla costa settentrionale<sup>6</sup>, aggravando una situazione di preesistente difficoltà per le comunità autoctone.

Tutti questi fattori di instabilità hanno contribuito a rafforzare le politiche di securitizzazione condotte dalle autorità egiziane contro tutti i "nemici" dello Stato identificati come una minaccia esistenziale dal Cairo, esacerbando le tensioni nel Paese: se da una parte tra le prime "vittime" della repressione interna ritroviamo la Fratellanza musulmana, messa al bando dalle autorità egiziane nel 2013 e dichiarata organizzazione terroristica, dall'altra parte sono stati i beduini e gli abitanti del Sinai, più vulnerabili alla penetrazione ideologica jihadista, a subire la mano dura del governo centrale. Un problema di sicurezza interna, che ha invero importanti riverberi anche sulla regione e che né il regime di Hosni Mubarak, né quello di al-Sisi sono riusciti ad affrontare nella sua dimensione strutturale. A ben guardare, le politiche repressive attuate dal Cairo hanno, al contrario, accelerato i processi di radicalizzazione che intendevano debellare, consentendo, in un'area endemicamente instabile come il Sinai, ai gruppi jihadisti di radicarsi in un contesto di vuoto istituzionale, reclutare seguaci ed espandere le loro attività e la loro influenza in tutto il territorio.

Già i primi anni 2000, sotto la presidenza di Mubarak, hanno visto una preoccupante crescita degli attacchi terroristici contro obiettivi turistici nel Sinai (a Taba, Sharm el-Sheikh e Dahab e nel Governatorato del Sinai del Sud durante il periodo 2004-2006), che hanno provocato diverse vittime anche tra i turisti stranieri. In quella fase, non fu difficile per i gruppi salafiti-jihadisti inserirsi all'interno delle tensioni preesistenti tra gruppi locali e governo egiziano fomentando ulteriormente le numerose ondate di ribellione locale contro le autorità centrali del Cairo, e legittimarsi come alternativa a una storica mancanza dello Stato nell'area.

La repressione violenta che seguì la serie di attentati dal 2004 al 2006, colpì direttamente il gruppo radicale *al-Tawhid wa-l-Jihad*, accusato di aver compiuto gli attacchi, i cui membri includevano oltre ai beduini radicalizzati locali anche uomini di origine palestinese originari

---

<sup>6</sup> G. DENTICE, *The Geopolitics of Violent Extremism: The Case of Sinai*, Papers Iemed n. 36, febbraio 2018, 20, <https://www.iemed.org/publicacions-en/historic-de-publicacions/papersiemed-euromesco/36.-the-geopolitics-of-violent-extremism-the-case-of-sinai>, (ultimo accesso 16 dicembre 2020).

del Sinai del nord, in particolare del distretto di Al-Arish. È ben noto il loro legame con *Hamas*, e in particolare con il suo ramo militante, le Brigate *Izzedin al-Qassam*, testimonianza del loro attivismo anche nella Striscia di Gaza<sup>7</sup>, nonché il chiaro riferimento all'ideologia di Abu Musāab al-Zarqawi e di al-Qaeda in Iraq (AQI)<sup>8</sup>. Questi attacchi hanno inaugurato una nuova fase del terrorismo jihadista riproponendo una minaccia che l'Egitto credeva di aver estirpato definitivamente dopo le dure repressioni degli anni '80 e '90 contro i gruppi islamisti radicali<sup>9</sup>. I gruppi terroristici non faticarono a radicarsi in un contesto dove già i beduini avevano sviluppato reti di traffici illegali, in particolare contrabbando di armi e droga e di beni di prima necessità verso Gaza attraverso numerosi tunnel. Ma insieme ai traffici illeciti, cominciarono ad arrivare dal confine numerosi militanti jihadisti con la loro ideologia radicale e antistatuale pronti a promuovere l'insurrezione armata. Il risentimento già esistente da parte dei gruppi locali nei confronti del governo centrale permise a questi movimenti di trovare terreno fertile per svilupparsi<sup>10</sup> sfruttando, strumentalmente o meno, l'appoggio dei beduini, così come la permeabilità di un confine non securitizzato, come quello con la Striscia di Gaza, creando inoltre forti connessioni transnazionali<sup>11</sup>.

Il vuoto di potere statale nell'area venne immediatamente riempito militarmente: la risposta del governo di Mubarak, estremamente violenta, alimentò ulteriormente il risentimento dei beduini e dei residenti locali che furono vittime della stessa repressione usata dal governo contro i gruppi jihadisti. Le torture, le uccisioni e le violazioni dei diritti umani subite dagli abitanti locali<sup>12</sup> alimentarono il processo di radicalizzazione, resosi evidente nella crescente cooperazione tra beduini locali e organizzazioni islamiste su entrambi i lati del confine condiviso, fattore

---

<sup>7</sup> Ivi, 23.

<sup>8</sup> *Tawhid wal Jihad, Egypt Security Watch. Non-State Actors*, The Tahrir Institute for Middle East Policy, 22 luglio 2014, <https://timep.org/esw/non-state-actors/tawhid-wal-jihad/> (ultimo accesso 12 dicembre 2020).

<sup>9</sup> M. AWAD, S. TADROS, *Bay'a remorse? Wilayat Sinai and the Nile valley*, CTC Sentinel, 8 (8), agosto 2015, <https://www.ctc.usma.edu/posts/baya-remorsewilayat-sinai-and-the-nile-valley> (ultimo accesso 17 dicembre 2020).

<sup>10</sup> G. SIBONI, R. BEN BARAK, *The Sinai Peninsula Threat Development and Response Concept*, Brookings Institution, 28 gennaio 2014, <https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/06/web-Analysis-31-edited.pdf> (ultimo accesso 17 dicembre 2020).

<sup>11</sup> S. AZIZ, *De-Securitizing Counterterrorism in the Sinai Peninsula*, Brookings Institution, 30 aprile 2017, <https://www.brookings.edu/research/de-securitizing-counterterrorism-in-the-sinai-peninsula/> (ultimo accesso 15 dicembre 2020).

<sup>12</sup> *Egypt: Serious Abuses, War Crimes in North Sinai*, Human Rights Watch, 28 maggio 2019, <https://www.hrw.org/news/2019/05/28/egypt-serious-abuses-war-crimes-north-sinai> (ultimo accesso 12 novembre 2020).

che trasformò presto la penisola del Sinai un vero e proprio *safe haven* per i movimenti jihadisti.

3. *Dagli attacchi locali al terrorismo transnazionale di Wilayat Sinai (2014-2018).*- Durante la difficile e convulsa fase di transizione post-2011, gli attacchi terroristici si intensificarono soprattutto al confine israeliano, dove si rintracciava la più alta concentrazione di gruppi jihadisti e beduini radicalizzati, rendendo la penisola del Sinai un'area di conflitto permanente. Ogni agguato provocava la risposta sempre più aggressiva del governo centrale, in una spirale di violenza che dal 2011 al 2018 ha causato migliaia di morti tra militanti jihadisti, militari egiziani e civili. In questa nuova fase si ha il passaggio dall'insurrezione locale al terrorismo transnazionale, con le relative ricadute regionali: diversi gruppi militanti si unirono al principale movimento insurrezionale egiziano, *Ansar Bayat al-Maqdis* (ABM).

Composto per lo più da militanti egiziani, il gruppo annoverava tra i suoi membri anche *foreign fighters* dalla Somalia, Yemen, Algeria, Libia, Siria e Arabia Saudita nonché gruppi di beduini maggiormente radicalizzati<sup>13</sup>. Tra febbraio 2011 e giugno 2013, ABM condusse diversi attacchi al confine egiziano-israeliano e ai danni del gasdotto tra Egitto e Israele, anche colpendo direttamente le forze di sicurezza egiziane. La breve parentesi della presidenza di Muhammad Morsi (2012-2013) □ candidato del partito Giustizia e Libertà (*al-Hizb al-Hurriyyah wa-l-'Adalah*) espressione politica della Fratellanza musulmana □ rallentò solo brevemente le attività di ABM che ripresero con grande rapidità dopo il colpo di Stato del luglio 2013, spostandosi adesso nella zona continentale.

È in questa fase che, in risposta alla brutale repressione della dissidenza attuata dal nuovo governo *ad interim* sostenuto dai militari, ispirato, come sottolineato da Omar Ashour, all'“eradicationist approach”<sup>14</sup>, nel Sinai esplose una delle più massicce ondate di violenza della sua storia recente, aggravata dalla crescente penetrazione di gruppi armati e combattenti stranieri. La persecuzione attuata dal governo del Cairo ai danni della Fratellanza musulmana, a seguito della destituzione del presidente eletto Muhammad Morsi, servì ad ABM come giustificazione ideologica e politica per rafforzare la sua rete di affiliati e

---

<sup>13</sup> S. SHAY, *Egypt's Ansar Bayt Al-Maqdis and the Islamic State*, International Institute for Counter-Terrorism (ICT), febbraio 2015, 4, <https://www.ict.org.il/UserFiles/ABM-IS-Shay-Feb15.pdf> (ultimo accesso 5 novembre 2020).

<sup>14</sup> O. ASHOUR, O., *Sinai's Stubborn Insurgency: Why Egypt Can't Win*, Foreign Affairs, 8 novembre 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/egypt/2015-11-08/sinai-stubborn-insurgency> (ultimo accesso 12 dicembre 2020).

dirigere la propria azione verso le principali città del Paese. Sebbene per alcuni studiosi<sup>15</sup> non furono pochi i fratelli musulmani che si radicalizzarono a seguito delle repressioni e che decisero di abbandonare il gruppo per aggiungersi alle fila di ABM, in realtà non vi sono dati sufficienti per constatare la veridicità di tale affermazione<sup>16</sup>. Di certo l'azione repressiva del governo portò alcuni militanti della Fratellanza a virare verso la clandestinità optando talvolta per forme di resistenza violenta, soprattutto dopo la decisione del nuovo governo di mettere al bando il movimento e di classificarlo come "organizzazione terroristica".

ABM fu in breve in grado di rafforzarsi e muoversi dal Sinai verso le aree densamente popolate della zona del Canale di Suez e nel poroso confine con la Libia, portando la minaccia direttamente al cuore dello stato, nell'area metropolitana del Cairo, arrivando a compiere una serie di attacchi a rappresentanti del governo, tra cui il fallito assassinio del ministro dell'Interno Muhammad Ibrahim al Cairo nel settembre 2013.

Il culmine dell'espansionismo del gruppo jihadista si ebbe nel 2014 quando ABM dichiarò ufficialmente la sua lealtà allo Stato Islamico cambiando il nome in *Wilayat Sinai* (WS)<sup>17</sup>. Legandosi all'ISIS, il movimento rafforzò la propria strategia mostrando una capacità di azione più strutturata e ambiziosa prendendo di mira il governo centrale e i suoi interessi economici. L'assalto del 2015 a Sheikh Zuweid, nel nord del Sinai, arrivò a coinvolgere più di 300 militanti e concorse a modificare l'immagine stessa del gruppo terroristico. Altrettanto eclatante fu l'abbattimento dell'Airbus della compagnia russa Metrojet appena decollato da Sharm el-Sheikh il 31 ottobre 2015 che provocò la morte di 224 passeggeri. Chiaramente tale attentato ambiva a colpire la vitale industria turistica egiziana oltre che a danneggiare l'immagine del presidente appena eletto a livello internazionali. L'attentato alle chiese copte di Tanta e Alessandria in occasione della Domenica delle Palme il 9 aprile del 2017, evidenziò come l'organizzazione non facesse più fatica a muoversi nei principali centri urbani.

Analizzando i dati del 2015, a un anno dall'unione con lo Stato Islamico, si registra una significativa escalation degli attacchi terroristici compiuti dal gruppo: 357 nel 2015, cifra dieci volte superiore rispetto al

---

<sup>15</sup> D. BARNETT, *The Strategy of Egypt's Ansar Bayt al-Maqdis*, Atlantic Council, 10 febbraio 2014, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-strategy-of-egypt-s-ansar-bayt-al-maqdis/> (ultimo accesso 7 dicembre 2020).

<sup>16</sup> Cfr. G. FAHMI, *Resilience against violent radicalisation: Why haven't more Islamists taken up arms in Egypt since 2013?*, EUI Working Paper RSCAS 2020/17, 2-3.

<sup>17</sup> Cfr. G. DENTICE, *Insurgency of Terrorism? A New Front in Sinai*, in A. VARVELLI (a cura di), *Jihadist Hotbeds. Understanding Local Radicalization Processes*, ISPI, Novi Ligure 2016, 136-137.

2012; il numero di vittime degli attentati è passato da meno di 50 nel 2012 a oltre 250 nel 2015; i danni collaterali causati dalle crescenti operazioni di antiterrorismo sono aumentati nello stesso periodo da 12 a oltre 3.000; e anche il numero di arresti è salito da 16 nel 2011 a oltre 3.600 nel 2015<sup>18</sup>.

WS iniziò anche ad allargare gli scopi della propria attività terroristica a livello transnazionale cercando di colpire lo Stato egiziano non più solo all'interno, ma anche nei suoi interessi nella regione<sup>19</sup>. Un'internazionalizzazione del terrorismo jihadista, dunque, che da locale diventa globale e che, probabilmente per rispondere alla strategia dell'ISIS, inizia a rivolgersi verso la Striscia di Gaza e il Negev israeliano da una parte, e dall'altra verso la Libia orientale: «While the middle-term goals of WS are the overthrow of the al-Sisi regime and the establishment of an Islamic state in Egypt, in the long term the main target remains the destruction of the State of Israel»<sup>20</sup>. Tuttavia l'avvicinamento di WS alla strategia e al *modus operandi* dell'ISIS cominciò progressivamente ad alienare l'appoggio dei gruppi autoctoni che mal sopportavano lo stretto controllo esercitato dal gruppo sul territorio e sulle dinamiche locali, nonché la virata verso forme più violente di azione terroristica<sup>21</sup>. In particolare, l'attacco alla moschea di al-Rawdah, nella città di Bir al-Abed a ovest della città di al-Arish, avvenuto il 24 novembre 2017 durante la preghiera del venerdì e che provocò la morte di oltre 300 civili □ per lo più musulmani sufi considerati infedeli da alcuni gruppi jihadisti □, non ebbe l'effetto sperato di estendere l'insurrezione e dividere i gruppi religiosi del Paese. Quell'attentato, non ufficialmente rivendicato da WS, venne invece percepito dai sunniti tradizionali e dagli islamisti militanti come un attacco immorale ai musulmani, provocando al contrario la crescente alienazione di potenziali reclute dal Sinai. La reazione del governo egiziano a tale attacco fu il lancio nel febbraio del 2018 dell'operazione

---

<sup>18</sup> *The Peninsular War: Egypt is Losing Control of the Sinai*, The Economist, 14 novembre 2015, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2015/11/14/the-peninsular-war> (ultimo accesso 15 dicembre 2020).

<sup>19</sup> R. AZOULAY, *Islamic State Franchising. Tribes, Transnational Jihadi Networks and Generational Shifts*, Clingendael, CRU report, 20 aprile 2015, <https://www.clingendael.org/publication/islamic-state-franchising> (ultimo accesso 2 dicembre 2020).

<sup>20</sup> O. KESSLER, M. PECK, *ISIS target Egypt. Why the Group Set its Sights on the Sinai*, Foreign Affairs, 27 maggio 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/egypt/2016-05-17/isis-targets-egypt> (ultimo accesso 25 novembre 2020).

<sup>21</sup> A.M. HASSAN, L. NOUEIHED, *Islamic State Seeks to Impose Religious Rules in Egypt's North Sinai*, Reuters, 2 maggio 2017, <https://www.reuters.com/article/us-egypt-politics-sinai-specialreport/special-report-islamic-state-seeks-to-impose-religious-rules-in-egypts-north-sinai-idUSKBN17Y10N> (ultimo accesso 15 novembre 2020).

militare “Comprehensive Operation-Sinai”<sup>22</sup>, progetto che vide l’impiego massiccio di forze terrestri, navali e aeree e un numero ingente di armi dispiegate non solo nel Sinai ma anche lungo i confini con Israele e la Libia, ritenuti più sensibili. Alla luce delle imminenti elezioni presidenziali, che si sarebbero tenute nel marzo del 2018, il governo del Cairo puntò sul rafforzamento delle politiche di securitizzazione, ponendo sotto stretto controllo militare i più importanti governatorati egiziani nel tentativo di rilanciare l’immagine di al-Sisi appellandosi ancora all’unità nazionale.

Sin dall’inizio dell’incarico, il presidente al-Sisi aveva adottato una strategia fortemente militarizzata per affrontare l’insurrezione nel Sinai con lo scopo di sradicare l’attivismo jihadista dalla penisola. Oltre a imporre nel 2014 lo stato di emergenza permanente nel nord dell’area, l’esercito egiziano concentrò le proprie operazioni militari nelle città di Rafah, Sheikh Zuweid e Al-Arish, ritenute i principali *hotbed* di WS, creando una zona cuscinetto di 5 km al confine tra Gaza e Rafah nel tentativo di interrompere il flusso di armi e militanti. Il 7 settembre 2015, il regime di al-Sisi avviò l’operazione militare denominata “The Martyr’s Right”<sup>23</sup>, che nelle intenzioni del Cairo avrebbe dovuto eliminare definitivamente la presenza terroristica nella penisola. Tuttavia, non sortendo l’effetto sperato, l’operazione provocò invece una serie di rappresaglie da parte di WS contro le forze di sicurezza egiziane, causando l’uccisione di centinaia di ufficiali e civili.

Nei fatti, la strategia del governo centrale per eliminare la presenza jihadista nel Sinai e risolvere l’instabilità nella zona prevedeva una rigida militarizzazione dell’area attuata attraverso metodi e tecniche che ebbero un impatto violentissimo sulla popolazione e sulle dinamiche locali, come dettagliatamente analizzato dal report di Human Right Watch *If You Are Afraid for Your Lives, Leave Sinai! Egyptian Security Forces and ISIS-Affiliate Abuses in North Sinai*<sup>24</sup>, pubblicato nella primavera del

<sup>22</sup> *Comprehensive Operation Sinai 2018*, State Information Service (SIS), 11 febbraio 2018, <https://www.sis.gov.eg/Story/124521/Comprehensive-Operation-Sinai-2018?lang=en-us> (ultimo accesso 12 novembre 2020); G. DENTICE, *The Battle for Sinai: The Inside Story of Egypt’s Political Violence*, ISPI Analysis n. 322, aprile 2018, 2-4, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/battle-sinai-inside-story-egypts-political-violence-20183> (ultimo accesso 15 dicembre 2020).

<sup>23</sup> A. ELEIBA, *The Martyr’s Right is Egypt’s Largest Military Action in North Sinai in Months*, Ahram Online, 8 settembre 2015, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/0/139972/Egypt/0/The-Martyrs-Right-is-Egypt-largest-military-actio.aspx> (ultimo accesso 3 dicembre 2020).

<sup>24</sup> *If You Are Afraid for Your Lives, Leave Sinai! Egyptian Security Forces and ISIS-Affiliate Abuses in North Sinai*, Human Right Watch, 2019, 19-20, [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/egypt0519\\_web3\\_0.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/egypt0519_web3_0.pdf) (ultimo accesso 19 dicembre 2020).

2019. Arresti su larga scala, detenzione illegale di civili, uso della tortura e altre violazioni dei diritti umani, insieme ai cosiddetti “danni collaterali” a carico dei locali verificatisi durante le operazioni militari di contro-insurrezione, hanno concorso ad aumentare la rabbia della popolazione locale. Ma soprattutto hanno evidenziato come la politica di securizzazione dell’area si basasse solo su una reazione militare e violenta, senza alcun tentativo di comprendere le cause alla base del conflitto e di apportare concrete soluzioni al disagio strutturale della penisola. Inoltre, i rastrellamenti effettuati dall’esercito egiziano nelle città e nei villaggi sospettati di essere rifugi di jihadisti colpivano direttamente la popolazione locale considerata senza distinzione come “sospetta”, aumentando il risentimento contro il regime. L’operazione condotta nel 2014 a Rafah e Sheikh Zuweid provocò la distruzione di oltre 1.500 case e lo sfollamento forzato e illegale di circa 3.200 famiglie di beduini e residenti di entrambe le città. Secondo i dati forniti dal Tahrir Institute for Middle East Policy con sede a Washington, elaborati incrociando le dichiarazioni del governo e quelli forniti dai media, almeno 3.076 presunti militanti e 1.226 membri dell’esercito e della polizia sono stati uccisi tra gennaio 2014 e giugno 2018 nel Sinai del nord<sup>25</sup>. Una situazione che lasciava già intravedere gli obiettivi mancati del regime che nel frattempo stringeva sempre più la morsa repressiva su ogni forma di dissidenza.

4. *L’Egitto di al-Sisi e la questione irrisolta della penisola del Sinai*.- Il modello di attività terroristica in Egitto racconta, come illustrato fino ad ora, una storia di attacchi prevalentemente concentrati nel nord della penisola del Sinai i cui target principali vengono individuati nelle forze di sicurezza in una guerra dichiarata dai gruppi jihadisti al governo centrale. Nonostante la difficoltà a reperire informazioni attendibili circa il numero di attacchi quotidiani contro l’esercito egiziano e le conseguenze di questa instabilità per la popolazione locale<sup>26</sup> □ informazioni che rischierebbero di mettere in discussione nei fatti l’efficacia dell’azione delle forze armate □, la frequenza degli atti terroristici sembra aver subito un calo evidente dall’inizio dell’operazione “Comprehensive Sinai” nel 2018. Tuttavia, con il rallentamento dell’operazione militare, gli attacchi dei militanti sembrano essere ricominciati<sup>27</sup>: tra ottobre 2019

---

<sup>25</sup> *Egypt Security Watch*, The Tahrir Institute for Middle East Policy, <https://timep.org/esw/> (ultimo accesso 10 dicembre 2020).

<sup>26</sup> A. MCMANUS, *The Army is Not the Winner in Border Battlefields*, ISPI Commentary, 6 dicembre 2020, <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/army-not-winner-border-battlefields-28505> (ultimo accesso 17 dicembre 2020).

<sup>27</sup> A. MCMANUS, *Despite military campaign, security concerns persist in Egypt’s North Sinai*, The Defense Post, 21 febbraio 2019,

e ottobre 2020 si registrano 222 attacchi rivendicate da WS che avrebbero provocato 699 vittime tra le forze di sicurezza e i membri delle milizie tribali sospettati di essere collaborazionisti, secondo i dati distribuiti dall'organo di comunicazione del gruppo *al-Naba*<sup>28</sup>.

Sebbene negli ultimi dieci anni il Cairo abbia ampiamente investito in azioni di contrasto al terrorismo nella penisola del Sinai, sembra essere stato in grado solo di contenere il fenomeno senza eradicarlo definitivamente. È evidente che la strategia antiterrorismo del governo soffre delle disfunzioni politiche e sociali che caratterizzano l'attuale regime egiziano e che si radicano soprattutto nel ruolo preponderante e onnipresente delle forze armate e sulla repressione contro ogni tipo di dissidenza interna usata quale strumento per mantenere la stabilità sociale.

Ad una difficile situazione economica, aggravata dalla pandemia di Covid-19<sup>29</sup>, si aggiunge una costante virata del regime egiziano verso forme autoritarie che si esplicano in un maggiore controllo della società e nella repressione di ogni forma di dissidenza. A dieci anni dall'inizio delle cosiddette "Primavere Arabe" e dalla rivolta che il 25 gennaio del 2011 portò alle dimissioni l'allora presidente Hosni Mubarak, l'Egitto guidato dal presidente al-Sisi sembra essere ripiombato in una situazione di stasi politica, di crisi economica e di netto peggioramento dei diritti umani e delle libertà fondamentali. È in atto nel Paese, che non è estraneo alle pratiche autoritarie, una delle più gravi ondate di repressioni contro attivisti della società civile, giornalisti e oppositori islamisti. In questo contesto il problema del terrorismo, strettamente legato alla minaccia jihadista nel Sinai e al confine libico, non può che aumentare fortemente la paranoia del regime che oggi punta tutte le proprie forze nell'eliminazione di ogni focolaio di insorgenza jihadista per riabilitare l'immagine del presidente e dissipare le preoccupazioni dell'opinione pubblica su un possibile travaso di gruppi radicali nelle principali città<sup>30</sup>.

Per rafforzare il controllo sul territorio, il governo egiziano nel 2015 ha promulgato una discussa legge anti-terrorismo che, nei fatti, concede

---

<https://www.thedefensepost.com/2019/02/21/egypt-north-sinai-security-concerns-opinion/> (ultimo accesso 14 novembre 2020).

<sup>28</sup> *Egypt Security Watch*, The Tahrir Institute for Middle East Policy, <https://timep.org/esw/> (ultimo accesso 10 dicembre 2020).

<sup>29</sup> K. MEZRAN, E. BURCHFIELD, P. ALLI, E. BADI, H. BEN MAHFOUDH, A. MELCANGI, *The Impact of COVID-19 on Either Shore of the Mediterranean*, Atlantic Council Issue Brief, 29 settembre 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/the-impact-of-covid-19-on-either-shore-of-the-mediterranean/>.

<sup>30</sup> A. MELCANGI, G. DENTICE, *L'Egitto tra pandemia, autoritarismo e ambizioni geopolitiche*, Osservatorio di Politica Internazionale, Focus Mediterraneo Allargato n. 14, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/legitto-tra-pandemia-autoritarismo-e-ambizioni-geopolitiche-27567>, (ultimo accesso 15 dicembre 2020).

al presidente ancor più ampi poteri per contrastare ogni tipo di minaccia intesa come possibile rischio per la sicurezza della nazione: tale legge, ampliata nell'inverno del 2020, ha nei fatti permesso al governo egiziano di realizzare un giro di vite sul dissenso in tutto il Paese e nel Sinai in particolare<sup>31</sup>, una repressione che molti studiosi non esitano a definire «a war on civilians, that is completely disproportionate to the threat that is posed»<sup>32</sup>.

Tuttavia, il tentativo di proporsi ancora come garante della stabilità e unico baluardo contro la minaccia terroristica, posizione di sicuro successo per parte della popolazione egiziana più conservatrice che teme un'altra ondata traumatizzante di instabilità e insicurezza, potrebbe sortire degli effetti contrari a quelli sperati. Infatti, la natura indiscriminata della violenza del governo militare egiziano neutralizza il suo effetto deterrente, portando a lungo termine a una radicalizzazione degli oppositori e ad un inasprimento della militanza islamista. La radicalizzazione che avviene nella parte continentale contro gruppi quali la Fratellanza musulmana, si riversa nella penisola andandosi ad aggiungere a una situazione strutturale di instabilità dovuta principalmente ai fattori analizzati nei precedenti paragrafi. Etichettare i movimenti islamisti tradizionali, che godono tuttora di un certo grado di popolarità e sostegno da ampie parti della società, come estremisti e violenti potrebbe aprire le porte ai gruppi jihadisti. Anche se molti leader hanno preso le distanze dalla violenza e hanno isolato i membri della Fratellanza coinvolti in atti terroristici, la grave repressione ha spinto, soprattutto i più giovani e coloro che subiscono violenza nelle carceri, verso forme di militanza più violente. I giovani, non sentendosi né rappresentati dal governo né da nessun altro movimento islamista o non islamista e non avendo alcun spazio politico per esprimersi, troverebbero un'alternativa nei movimenti radicali, come già sta avvenendo nel Sinai.

Analizzando le azioni di contro terrorismo delle forze armate egiziane, si può notare che, nonostante l'ingente dispiegamento militare presente nella penisola, emergono poche evidenze di miglioramento qualitativo nella strategia anti-insurrezionale messa in atto dalle forze di sicurezza dal 2013 a oggi<sup>33</sup>. Piuttosto che sradicare la minaccia jihadista, la strate-

---

<sup>31</sup> A. SMITH, *Operation Sinai: Egypt's Ethnic Cleansing of the Bedouin*, Middle East Monitor, 9 febbraio 2020, <https://www.middleeastmonitor.com/20200209-operation-sinai-egypts-ethnic-cleansing-of-the-bedouin/> (ultimo accesso 15 dicembre 2020).

<sup>32</sup> UN: *Anti-Terror Laws in Egypt's Sinai Increase Rights Violations*, Middle East Monitor, 6 marzo 2020, <https://www.middleeastmonitor.com/20200306-un-anti-terror-laws-in-egypts-sinai-increase-rights-violations/> (ultimo accesso 12 dicembre 2020).

<sup>33</sup> K. AL-ANANI, *Egypt's Counterterrorism Strategy in Sinai: Challenges and Failures*, Arab Center Washington DC, 28 agosto 2020, [http://arabcenterdc.org/policy\\_analyses/egypts-](http://arabcenterdc.org/policy_analyses/egypts-)

gia delle forze armate egiziane nel Sinai settentrionale ha mirato al contenimento, perpetuando il conflitto senza riuscire ad eliminarlo definitivamente. Ciò che appare dall'analisi delle campagne militari principali è che, qualunque sia la pianificazione strategica adottata, molte delle operazioni possono essere lette come delle rappresaglie che spesso conservano la medesima fallimentare strategia di attacco reattivo.

Oltre alla scarsa capacità di addestramento e di equipaggiamento delle truppe egiziane, l'insuccesso delle campagne militari nel Sinai è da ricondursi al ruolo giocato oggi dalle forze armate: la duplice natura dell'esercito, attore militare quanto politico<sup>34</sup>, ha concorso a impedire la creazione di una forza dinamica in grado di combattere la minaccia o di attuare la necessaria strategia per raggiungere i suoi obiettivi dichiarati. La struttura delle forze armate egiziane impedisce la formazione di un comando di operazioni speciali in grado di rispondere energicamente alla minaccia e organizzare missioni indipendenti. Le operazioni speciali continuano ad essere condotte da una fanteria d'élite presente all'interno di unità regolari controllate dalle autorità centrali<sup>35</sup>, condizione che evita nei fatti l'emergere di malumori all'interno delle gerarchie più vicine al Consiglio supremo delle forze armate. Nei fatti, una strategia realmente efficace nella lotta all'insurrezione di lungo periodo richiederebbe un'analisi approfondita dei problemi strutturali presenti nella penisola del Sinai, condizione che il governo del Cairo fatica a riconoscere poiché dovrebbe scontrarsi con una serie di mancanze facenti capo alla sua stessa struttura e che minaccerebbero il suo stesso potere. Infine, sostenere una presenza militare a lungo termine rappresenterebbe per il governo un costo molto elevato sia in termini economici, ma soprattutto umani, alla luce degli attacchi quasi quotidiani a cui sono soggetti i militari.

Tuttavia, l'attività di contrasto al terrorismo attualmente realizzata nel Sinai, che si concentra soprattutto sui controlli dei movimenti in entrata e uscita attraverso posti di blocco semipermanenti in tutta la provincia, il coprifuoco, soprattutto nella parte orientale della penisola e muri di

---

counterterrorism-strategy-in-sinai-challenges-and-failures/ (ultimo accesso 13 dicembre 2020).

<sup>34</sup> Y. SAYIGH, *The Implications of Egypt's Military Economy*, Carnegie Middle East Center, 26 ottobre 2020, <https://carnegie-mec.org/2020/10/26/implications-of-egypt-s-military-economy-pub-83032>.

<sup>35</sup> A. MCMANUS, *The Egyptian Military's Terrorism Containment Campaign in North Sinai*, Carnegie Endowment for International Peace, 30 giugno 2020, <https://carnegieendowment.org/sada/82218#:~:text=Rather%20than%20eradicating%20a%20jihadist,perpetuating%20a%20decade%20old%20conflict.&text=Approaching%20nearly%200a%20decade%20of,no%20definitive%20success%20or%20defeat> (ultimo accesso 12 dicembre 2020).

barriera al confine di Gaza, ha visto ultimamente un cambiamento di tattica: l'esercito egiziano, al fine di sfruttare la conoscenza del territorio e delle dinamiche locali, ha iniziato a sostenere finanziariamente e materialmente milizie tribali che spesso svolgono operazioni insieme alle forze armate o in modo indipendente<sup>36</sup>. Queste milizie operano sotto diversi nomi, tra cui l' "Unione delle tribù del Sinai" o il "Gruppo 103", note soprattutto per le loro gravi violazioni dei diritti umani ai danni della popolazione locale<sup>37</sup>. Ma anche tali iniziative non sembrano sortire gli effetti sperati tanto che nel biennio 2019-2020 WS ha continuato a perpetrare violenti attacchi terroristici contro le forze di sicurezza, ma anche contro le stesse milizie tribali allineate allo stato o sospettate di collaborazionismo.

5. *Conclusioni.*- L'instabilità nella penisola del Sinai continua ancora oggi a rappresentare un problema primario per la presidenza di al-Sisi che ha fatto della sicurezza uno dei principi fondamentali del suo governo. Il regime egiziano fatica a trovare una strategia efficace per contrastare ed eradicare la presenza terroristica nel Paese, soprattutto nelle zone di confine. Come analizzato nell'articolo, la situazione di precario controllo di quest'area da parte delle forze armate egiziane è dovuto a una combinazione di politiche eccessivamente securitarie e di una militarizzazione forzata della zona che non tiene in considerazione le disfunzioni strutturali preesistenti nella penisola.

Secondo recenti dati, WS controllerebbe cinque città nelle vicinanze di Bir al-Abed (Rabaa, Katiya, Aktiya, Janayen e Merih), al confine di Suez, situazione che rappresenta una seria sfida al governo egiziano e ai suoi alleati occidentali. Se la situazione di instabilità dovesse perpetrarsi senza una strutturata e coordinata campagna di anti-terrorismo è probabile immaginare una ripresa dell'attività jihadista a ovest della penisola del Sinai, fattore che aumenterebbe il rischio di attacchi nel Canale di Suez e nell'Arab Gas Pipeline, mettendo a dura prova due strutture di alto valore economico per il Paese. Ma non è impensabile che le cellule dello Stato Islamico possano effettuare attentati al di fuori della stessa penisola, puntando anche alla capitale e ai vicini governatorati, dove recentemente

---

<sup>36</sup> G. OLIMPO, *Egypt in the Sinai Peninsula: A Never-Ending Conflict*, in A. MELCANGI, G. DENTICE (a cura di), *Egypt at the Crossroads: Pandemic, Authoritarianism and Geopolitical Aspirations*, ISPI Dossier, 23 settembre 2020, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/egypt-sinai-peninsula-never-ending-conflict-27404> (ultimo accesso 11 dicembre 2020).

<sup>37</sup> *Egypt's Death Squads and America's Deafening Silence*, Human Right Watch, 25 aprile 2017, <https://www.hrw.org/news/2017/04/25/egypts-death-squads-and-americas-deafening-silence> (ultimo accesso 11 dicembre 2020).

si sono verificati alcuni limitati e circoscritti attacchi a posti di blocco e convogli di polizia e dove si temono anche possibili ritorsioni ai danni dei cristiani copti, già in passato tra i principali target dei gruppi jihadisti<sup>38</sup>. L'eventuale spostamento della militanza attiva verso la capitale indicherebbe chiaramente la presenza di un difetto di sicurezza nella strategia della polizia e delle forze armate, mostrando non solo la fragilità del sistema stesso, ma anche la sua rigidità nell'adattarsi ai cambiamenti storici, economici e sociali degli ultimi anni. Le sfide alla sicurezza che attendono oggi il Paese sono molteplici, sia interne, legate alla necessaria conservazione del potere nelle mani della *leadership* militare, che geopolitiche, legate al deterioramento della stabilità in Libia nell'ultimo anno e alla contesa con l'Etiopia per la costruzione della Grande Diga. Il rischio è che l'incapacità di esprimere una strategia efficace e coordinata potrebbe provocare oltre al danno materiale, anche quello psicologico erodendo la fiducia della popolazione nell'adeguatezza delle misure di sicurezza messe in atto dal governo. Problema che il regime di al-Sisi in questa fase non può assolutamente permettersi.

#### ABSTRACT

*The Jihadist Threat That Scares Cairo:  
The Sinai Peninsula and the Strategy of Contrast to Terrorism in the  
Egyptian Armed Forces Decade (2011-2020)*

The jihadist threat that affects the Sinai Peninsula represents one of the most pressing challenges in today's Egypt. Since the fall of President Hosni Mubarak in 2011, the region has experienced a deep political and security crisis, which has gradually evolved in a serious danger for the stability of the country. The current regime of 'Abd al-Fattah al-Sisi is committed to different counter-terror operations through a massive deployment of police and army throughout the Peninsula. However, despite this huge military effort, the Egyptian Armed Forces strategy in North Sinai was only able to contain rather than to eradicate the jihadist presence, perpetuating a decade-old conflict

---

<sup>38</sup> *Are Sinai-Based Terrorists Shifting to Cairo?*, Al-Monitor, 6 ottobre 2020, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/10/egypt-military-operation-terrorism-sinai-cairo.html#> (ultimo accesso 18 dicembre 2020).

# OSSERVATORIO EUROPEO

## L'IMMUNITÀ GIURISDIZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA IN STATI TERZI NEL QUADRO DELLE MISSIONI DI POLITICA DI SICUREZZA E DI DIFESA COMUNE

EUGENIO CARLI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Cenni sul tema dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali. – 3. Il quadro normativo sull'immunità giurisdizionale dell'UE. Il diritto primario. – 4. (*segue*) Gli accordi conclusi nel quadro della PSDC. – 5. Attività di PSDC e giurisdizione statale: il caso *Tomanović*. – 6. Missioni di PSDC e immunità giurisdizionale dell'UE: questioni principali. – 7. L'esistenza di rimedi alternativi e la dottrina della necessità funzionale: applicazione e critiche. – 8. Considerazioni conclusive.

1. L'Unione europea (UE) è, come ampiamente riconosciuto, un'organizzazione internazionale – *rectius* regionale – *sui generis*<sup>1</sup>, per una serie di motivi di natura strutturale, che la differenziano dalla maggior parte delle organizzazioni internazionali (OI) esistenti<sup>2</sup>. Com'è noto, nel corso dell'ultimo ventennio, le sue competenze – soprattutto in materia di azione esterna – hanno registrato un progressivo ampliamento, coinciso, tra le altre cose, con l'acquisizione (esplicita) di personalità

---

<sup>1</sup> In tal senso si vedano, tra gli altri, M. HLAVAC, *Less than a State, more than an International Organization: The Sui Generis Nature of the European Union*, 2 dicembre 2010, reperibile online; W. PHELAN, *What is sui generis about the European Union? Costly international cooperation in a self-contained regime*, in *International Studies Review*, 2012, 367-385; P. FOIS, *L'Unione europea è ancora un'organizzazione internazionale?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2016, 371-393; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale – Ordinamento – Tutela Giurisdizionale – Competenze*, Milano, 2018, 48-55.

<sup>2</sup> La sua natura giuridica è, infatti, quella di un ente dotato, in parte, di elementi di sovranazionalità (soprattutto con riferimento alle politiche relative al mercato unico), in parte di tipo intergovernativo (soprattutto con riferimento al settore della politica di sicurezza), dunque con competenze più estese e articolate rispetto alle tradizionali forme di organizzazioni internazionali, ma non tali da poter parlare di un ente costituzionale o federale. Inoltre, il ruolo degli Stati membri, in qualità di esecutori materiali delle varie politiche, presenta caratteristiche diverse rispetto a tutte le altre organizzazioni internazionali esistenti.

giuridica, il rafforzamento sul piano politico-istituzionale e l'incremento del numero degli Stati membri<sup>3</sup>.

La Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) è senza dubbio uno di quei settori che più di ogni altro è stato novellato e sviluppato nella sua portata, da ultimo, con l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona<sup>4</sup>. Si può pertanto oggi dire che l'UE è, a tutti gli effetti, un attore del diritto internazionale<sup>5</sup>, con importanti ed estese competenze anche nell'ambito della sicurezza e del mantenimento della pace. A partire dal 2003, la PSDC si è tradotta nell'avvio di numerose missioni civili e militari in territori extra-europei, talvolta dotate di mandati assai robusti<sup>6</sup>. Il loro svolgimento pone non pochi problemi giuridici e l'eventualità che l'Organizzazione sia citata in giudizio per la violazione di leggi e regolamenti dello Stato ospitante o, eventualmente, anche di obblighi internazionali, è tutt'altro che remota.

Alla luce di tale scenario politico-istituzionale, riteniamo che il tema delle immunità *giurisdizionali* dell'UE in Stati *non membri*<sup>7</sup> meriti particolare attenzione, per tre ordini principali di motivi.

---

<sup>3</sup> Sulla portata e l'evoluzione dell'azione esterna dell'UE si vedano, tra gli altri, M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2012; C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea: fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015; P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, Cambridge, 2015.

<sup>4</sup> Sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona per quanto riguarda la PESC e la PSDC, si vedano P. KEATINGE, B. TONRA, *European Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty*, Dublino, Institute of International and European Affairs, luglio 2009, 13-27, [www.iiea.com](http://www.iiea.com); P. BILANCIA, *Possible Developments of the Common Foreign and Security Policy: Following the Lisbon Treaty*, in E. CASTORINA, P. POLICASTRO (a cura di), *Liberty and language: the global dimension of European constitutional integration*, Torino, 2010, 421-439; P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La Politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione Europea e Stati membri*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, A. SANTINI, D.G. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, 187-208; P. EECKHOUT, *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, New York, 2012, 265-291.

<sup>5</sup> Sul tema, si vedano, tra gli altri, E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R.A. WESSEL (eds.), *International Law as Law of the European Union*, Leiden, 2011; J. KLABBERS, *The European Union in International Law*, Parigi, 2012; S. BESSON, *L'Union européenne et le droit international/The European Union and International Law*, Zurigo, 2015.

<sup>6</sup> Sono 19 le missioni civili e militari finora completate, mentre 18 sono quelle attualmente in corso, compresa la missione civile EUBAM in Moldavia e Ucraina, che tuttavia non è gestita dalle strutture della PSDC (marzo 2021). I territori interessati si estendono dai Balcani, al Caucaso, fino all'Africa sub-sahariana e al Corno d'Africa. Per ulteriori informazioni, si visiti [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu). Per una trattazione sui profili istituzionali e giuridici della PSDC si veda P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, 2013.

<sup>7</sup> In questo articolo sarà utilizzata alternativamente la denominazione "Stati terzi".

Innanzitutto, sebbene i privilegi e le immunità dell'Organizzazione, del suo personale e delle sue strutture sul territorio degli Stati membri siano, come vedremo, sufficientemente regolati dal diritto dell'UE<sup>8</sup>, non ci sembra che lo stesso possa dirsi con riferimento alle immunità di cui essa gode, invece, sul territorio degli Stati terzi. In secondo luogo, crediamo che lo studio di questa materia rispetto all'azione dell'UE sulla scena internazionale, in modo particolare con riferimento all'avvio, divenuto più frequente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, di missioni civili e militari in territori extra europei, sia quanto mai opportuno, anche alla luce dei numerosi obblighi, anche di natura internazionale<sup>9</sup>, che vincolano l'Organizzazione stessa nella conduzione di tali missioni. Infine, il tema delle immunità dell'UE è stato finora affrontato in maniera abbastanza sporadica in letteratura<sup>10</sup>, tanto più per quanto riguarda quello, più circoscritto, delle immunità vigenti in Stati non membri. Anche la prassi giurisprudenziale, d'altra parte, è scarsa e non ha fornito molte indicazioni in merito.

Il presente contributo intende quindi concentrarsi sulla questione dell'immunità dalla giurisdizione civile (in particolare, di natura cognitiva), che spetta all'UE in quanto *persona giuridica internazionale* sul territorio di Stati *terzi*. A tal fine, si procederà dapprima ad illustrare, seppur per sommi capi, il tema delle immunità delle OI nel diritto internazionale, al fine di inquadrare l'argomento trattato (par. 2). Sarà poi esaminato il quadro normativo sull'immunità giurisdizionale dell'UE derivante dal diritto convenzionale e approfondita una recente sentenza in materia di sindacato giurisdizionale su attività poste in essere nel quadro della PSDC (parr. 3, 4 e 5). In seguito, l'analisi farà il punto sui problemi principali che emergono relativamente all'applicazione della norma sull'immunità giurisdizionale nel contesto in esame, concentrandosi anche sugli aspetti riguardanti l'accesso alla giustizia e la necessità di innovare, o comunque restringere, nella sua portata, il fondamento delle immunità delle OI (par. 6 e 7). Chiuderanno l'articolo alcune considerazioni finali (par. 8).

---

<sup>8</sup> Si veda *sub*, par. 3.

<sup>9</sup> Su questo punto si veda E. CARLI, *La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune dell'Unione europea. Profili di responsabilità internazionale*, Torino, 2019, 165-293.

<sup>10</sup> Tra i principali lavori, si segnalano S. BARBIER, M. CUQ, *Les immunités de l'Union Européenne*, in M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAS, E. CUJO (eds.), *Union Européenne et Droit International*, Parigi, 2012, 409-425; R.A. WESSEL, *Immunities of the European Union*, in *International Organizations Law Review*, 2013, 395-418; I. PINGEL, *Les immunités de l'Union européenne*, in A. PETERS, E. LAGRANGE, S. OETER, C. TOMUSCHAT (eds.), *Immunities in the age of global constitutionalism*, Leiden-Boston, 2015, 301-315.

2. Il tema delle immunità delle OI dalla giurisdizione statale è, per sua natura, controverso<sup>11</sup>. Erede di una delle norme fondamentali del diritto internazionale – che accorda agli Stati l’immunità dalla giurisdizione civile di cognizione, esecutiva e cautelare da parte di Stati esteri, per effetto di uno dei principi fondanti l’ordinamento giuridico internazionale, *par in parem non habet iudicium* – la regola si è sviluppata, ancorché in tempi più recenti, anche con riferimento alle OI, sebbene in maniera più travagliata e, possiamo forse dire, lacunosa<sup>12</sup>. Nonostante le differenze relative al fondamento e alla natura che vedremo, la norma sull’immunità degli Stati è stata applicata, in via analogica e attraverso un’interpretazione estensiva, alle OI e si può pertanto affermare, in linea generale e con una certa dose di approssimazione, che, nei limiti in cui gli Stati stranieri sono immuni dalla giurisdizione civile dello Stato territoriale, lo sono pure le OI<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda la *ratio* della norma, l’orientamento dottrinale<sup>14</sup> e giurisprudenziale<sup>15</sup> prevalente in materia sostiene che l’immunità giuri-

<sup>11</sup> Si veda, in generale nella letteratura italiana, A. TOMMASI DI VIGNANO, *Immunità e privilegi dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, Padova, 1961; R. PISILLO MAZZESCHI, *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1976, 489 ss.; S. DE BELLIS, *L’immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione*, Bari, 1992; S. DORIGO, *L’immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, Torino, 2008; M. DI FILIPPO, *Immunità dalla giurisdizione versus diritto di accesso alla giustizia: il caso delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2012. Molto ricca sull’argomento è la letteratura straniera. Si segnalano, tra gli altri, N. BLOKKER, N. SCHRIJVER (eds.), *Immunity of International Organizations*, Leiden, 2014; A. REINISCH, *International Organizations before National Courts*, Cambridge, 2000; P.F.F. BEKKER, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations. A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht-Boston-London, 1994.

<sup>12</sup> Si deve ricordare, a tal proposito, che nel 1976 la Commissione del diritto internazionale (CDI) decise di intraprendere la seconda parte del tema relativo allo status, ai privilegi e alle immunità delle OI e dei loro agenti. Furono prodotti otto rapporti e uno studio da parte del Segretariato dell’ONU. Nel 1992, tuttavia, la CDI decise di non proseguire con i lavori, ritenendo, tra le altre cose, che si trattasse di una materia in larga parte regolata dal diritto convenzionale e tale decisione fu approvata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite. Nel 2006, infine, Giorgio Gaja, allora membro della CDI, sollecitò la ripresa dei lavori sul tema delle immunità giurisdizionali delle OI e stilò un programma di studio, incluso nel programma di lavoro a lungo termine della CDI dello stesso anno, ma ad oggi non ancora intrapreso.

<sup>13</sup> Così B. CONFORTI, *Diritto internazionale* (M. IOVANE, a cura di), Napoli, 2018, 289.

<sup>14</sup> Si veda, tra gli altri, H.G. SCHERMERS, N.M. BLOKKER (eds.), *International Institutional Law: Unity within Diversity*, Boston-Leiden, 2003, 252; M.F. ORZAN, *Le immunità ed i privilegi delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, 243; N. BLOKKER, *International Organizations: The Untouchables?*, in *International Organizations Law Review*, 2014, 260.

<sup>15</sup> Nella giurisprudenza italiana, si veda, ad es., *Camera confederale del lavoro e Sindacato scuola C.G.I.L. v. Istituto di Bari del Centro internazionale di alti studi agronomici*, Pretore di Bari, 15 febbraio 1974, in *Italian Yearbook of International Law*, 1977, 315; *Porru v. FAO*, Pretore di Roma, 25 giugno 1969, in *Rivista di diritto internazionale privato e pro-*

sdizionale delle OI, a differenza di quella riconosciuta agli Stati, si fonda essenzialmente sul principio della “necessità funzionale” (*functional necessity*). Di tale approccio si trova traccia anche in alcuni accordi di sede, che conferiscono determinate immunità alle OI ivi operanti<sup>16</sup> e in accordi istitutivi di OI<sup>17</sup>. In altre parole, l’immunità giurisdizionale avrebbe come scopo principale quello di consentire alle OI di svolgere le proprie funzioni, in maniera indipendente e senza interferenze da parte dell’apparato giudiziario territoriale. Secondo tale impostazione, essa è quindi concessa solo quando l’organizzazione internazionale agisce per perseguire i propri fini istituzionali (immunità *funzionale*). Come vedremo, tuttavia, è recentemente emerso un ulteriore orientamento giurisprudenziale, al quale ci sentiamo di aderire, che pone in discussione l’adeguatezza del criterio della necessità funzionale, qualora la sua applicazione comporti una compressione eccessiva, o addirittura l’esclusione, del diritto del singolo di accesso alla giustizia<sup>18</sup>.

Anche la distinzione tra atti di natura pubblicistica (*iure imperii*) e privatistica (*iure gestionis*), che si è affermata nella prassi sull’immunità degli Stati a partire dal primo dopoguerra grazie soprattutto alla giurisprudenza italiana e belga, è a nostro avviso difficilmente applicabile con riferimento alle OI, non possedendo quest’ultime sovranità e non potendo *ipso facto* agire come autorità sovrane<sup>19</sup>. Piuttosto che sulla base della natura degli atti, sarebbe forse più corretto, nonché utile, elaborare una

---

*cessuale*, 1971, 130. Per la giurisprudenza internazionale, si veda Corte internazionale di giustizia, *Applicability of Article VI, Section 22 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, parere consultivo del 15 dicembre 1989, *ICJ Reports*, 1989, par. 52.

<sup>16</sup> Si veda, ad es., l’accordo di sede tra l’Organizzazione mondiale del commercio e la Svizzera del 31 maggio 1995, art. 38, par. 1, par. 83, secondo il quale «[t]he privileges and immunities provided for in this Agreement are not established for the personal benefit of those persons in whose favour they are granted. Their purpose is solely to ensure, in all circumstances, the freedom of action of the Organization and the complete independence of the persons concerned in the discharge of their duties in connection with the Organization».

<sup>17</sup> Si veda l’art. 105, par. 2, della Carta delle Nazioni Unite che, con riferimento alle immunità concesse ai funzionari dell’Organizzazione, stabilisce che queste sono necessarie per l’esercizio indipendente delle loro funzioni e l’art. 40, lett. a), dello Statuto del Consiglio d’Europa, che accorda al Consiglio stesso, ai rappresentanti dei Membri e alla Segreteria le immunità e i privilegi necessari all’esercizio delle loro funzioni.

<sup>18</sup> *Infra*, par. 7.

<sup>19</sup> Così M.F. ORZAN, *op. cit.*, 258. Scettico su tale distinzione è anche M. DI FILIPPO, *Immunity from Suit of International Organisations Versus Individual Right of Access to Justice: An Overview of Recent Domestic and International Case Law*, in D. PAVÓN PISCITELLO, C. THIELE (eds.), *Derecho internacional de los derechos humanos: manifestaciones, violaciones y respuestas actuales – Tomo I: Especial referencia al ámbito universal*, Córdoba, 2014, 240.

Ciononostante, alcune giurisprudenze, compresa quella italiana, supportate anche da una certa dottrina, hanno di fatto applicato tale criterio alle OI. Cfr. sul punto M. DI FILIPPO, *Immunità dalla giurisdizione*, cit., 14 ss.

distinzione secondo un criterio *funzionale*, ovvero tra atti di un'organizzazione rientranti tra le specifiche competenze e funzionali, appunto, al raggiungimento degli obiettivi previsti dal trattato istitutivo ed atti che, invece, vanno oltre le funzioni assegnate e non concorrono al perseguimento dei fini istituzionali. Adottando questo ragionamento, i primi potrebbero essere equiparati ad atti *iure imperii*, mentre i secondi costituirebbero una sorta di atti *ultra vires*. Nel quadro della PSDC, eventuali disposizioni contenute negli accordi stipulati con lo Stato ospitante, tese, ad esempio, a regolare aspetti riguardanti la pesca nelle acque territoriali di uno Stato terzo, non concorrerebbero, almeno direttamente, a raggiungere gli obiettivi dell'UE nel settore della Politica estera e di sicurezza comune (PESC)<sup>20</sup>, né tanto meno quelli sanciti dal Consiglio per l'avvio di ciascuna missione e, pertanto, non dovrebbe essere riconosciuta alcuna immunità per siffatte attività.

Per quanto attiene, infine, alla sua natura giuridica, secondo una parte minoritaria della dottrina<sup>21</sup>, anche l'immunità giurisdizionale delle OI sarebbe prevista da una norma consuetudinaria autonoma, sebbene sia attualmente prevalente l'opinione, a nostro avviso più corretta<sup>22</sup>, che la materia sia ancora esclusivamente regolata dal diritto pattizio<sup>23</sup>. Più

<sup>20</sup> Sanciti nel TUE, art. 21, par. 2.

<sup>21</sup> Si veda, su tutti, B. CONFORTI, *op. cit.*, 289. Secondo un altro autore, esiste una norma consuetudinaria che prevede l'immunità assoluta delle OI dalla giurisdizione, ma soltanto sul territorio degli Stati membri. Si veda I. SEIDL-HOHENVELDERN, *L'immunité de juridiction des Communautés européennes*, in *Revue du Marché Commun*, 1990, 475.

<sup>22</sup> Si tenga presente, a questo proposito, che non vi è nessuna convenzione generale che regola la materia, ma soltanto accordi *ad hoc* stipulati da ciascuna organizzazione internazionale con lo Stato di sede o con lo Stato sul cui territorio l'organizzazione svolge particolari attività, incluse missioni di pace. Si veda, ad es., la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 13 febbraio 1946. Inoltre, alcuni Stati hanno varato delle leggi interne per dare attuazione a tali immunità: è questo il caso, ad es., dell'International Organisations Immunities Act del 1945 negli Stati Uniti o dell'International Organisations (Privileges and Immunities) del 1968 vigente nel Regno Unito.

<sup>23</sup> M. WOOD, *Do international organizations enjoy immunity under customary international law?*, in *International Organizations Law Review*, 2013, 287-318, il quale osserva che «the fact that international organizations and States continue to take such care to address the issue of immunity in bilateral and multilateral treaties perhaps indicates a lack of conviction that the matter is covered by customary international law» (*ivi*, 313). Analogamente N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2016, 166. Contrari alla natura consuetudinaria della norma sono, tra gli altri, anche R. PISILLO MAZZESCHI, *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali*, cit., 497 ss.; S. DE BELLIS, *op. cit.*, 49; M. SINGER, *Jurisdictional immunity of international organizations: human rights and functional necessity concerns*, in *Virginia Journal of International Law*, 1995-1996, 53-165, in part. 99; C.F. AMERASINGHE, *Principles of the institutional law of international organisations*, Cambridge, 2005, 315, 322 e 345; P. SANDS, P. KLEIN (eds.), *Bowett's Law of International Institutions*, Londra, 2009, 493; M.F. ORZAN, *op. cit.*, 245; M. DI FILIPPO, *Immunità dalla giurisdizione*, cit., 80; C. FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Torino, 2015, 929; A. ORAKHELASHVILI, *Jurisdictional Immunity of International Organizations: From Abstract*

disuniforme è la prassi giurisprudenziale, talvolta incline a riconoscere alla norma sull'immunità giurisdizionale delle OI carattere consuetudinario<sup>24</sup>, anche da parte di tribunali di Stati non membri<sup>25</sup>, altre volte, invece, orientata in senso negativo<sup>26</sup>.

3. L'immunità giurisdizionale dell'UE è regolata principalmente dal diritto primario. Come vedremo, tuttavia, questo si occupa esclusivamente del regime applicabile sul territorio degli Stati membri.

Per quanto riguarda la posizione giuridica dell'Organizzazione all'interno dello spazio europeo, l'art. 335 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che «[i]n ciascuno degli Stati membri, l'Unione ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio (...)». La disposizione, in combinato disposto con l'art. 47 del Trattato sull'Unione europea (TUE), che conferisce personalità giuridica all'UE, ne sancisce quindi la capacità giuridica a livello di diritto interno. L'UE può quindi, almeno in teoria, essere convenuta in giudizio innanzi alle Corti di Stati membri. A tal proposito, l'art. 274 TFUE stabilisce: «Fatte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali». In altre parole, a differenza degli Stati e, soprattutto, di altre OI, l'UE non è, in linea di principio, immune dalla giurisdizione dei tribunali interni<sup>27</sup>. Se letta *a contrario*, la disposizione stabilisce in sostanza che l'UE è titolare

---

*Functionality to Absolute Immunity*, in ID. (ed.), *Research Handbook on Jurisdiction and Immunities in International Law*, Cheltenham, 2015, 499; N. BLOKKER, *Jurisdictional Immunities of International Organisations – Origins, Fundamentals and Challenges*, in T. RUYTS, N. ANGELET, L. FERRO (eds.), *The Cambridge Handbook of Immunities and International Law*, Cambridge, 2019, 194 ss. Sugli orientamenti dottrinali in materia cfr. G. GAJA, *Jurisdictional immunity of international organisations, Report of the Commission to the General Assembly on the work of its fifty-eighth session*, Annex II, in *ILC Yearbook*, 2006, vol. II, Parte Seconda, 201-205, § 10.

<sup>24</sup> In generale, si veda *Iran-US Claims Tribunal v. AS*, in *International Law Reports*, 1985, 321; *Eckhardt v. European Organization for the Safety of Air Navigation (Eurocontrol)* (no. 2), *ivi*, 1984, 331; Tribunale federale svizzero, *X Corp. c. Ufficio federale di polizia*, BGE 118 lb 562, 21 dicembre 1992, 564-565.

<sup>25</sup> Tribunale del lavoro di Ginevra (TPH), *ZM v. Permanent Delegation of the League of Arab States to the United Nations*, 17 novembre 1993, par. 22.

<sup>26</sup> Si veda, *inter alia*, Corte di cassazione (SS.UU), sentenza n. 149 del 18 marzo 1999, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2000, 472 ss.; per altri casi nei quali la natura consuetudinaria della norma sull'immunità giurisdizionale delle OI è stata respinta si veda M. WOOD, *op. cit.*, 299, nota n. 39.

<sup>27</sup> M. BENLOLO-CARABOT, *Les immunités de l'Union européenne dans les États tiers*, in *Annuaire français de droit international*, 2009, 814.

di immunità giurisdizionale nei casi in cui la Corte di giustizia dell'UE (CGUE) detiene una competenza esclusiva. D'altra parte, la giurisdizione della CGUE in molte materie ha spesso carattere esclusivo<sup>28</sup>, cosicché la competenza dei tribunali interni è il più delle volte di tipo residuale e l'immunità giurisdizionale di cui gode l'UE è, di conseguenza, ampia<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda la PSDC e, per esteso, tutto il settore della PESC, cui la prima è «parte integrante»<sup>30</sup>, la situazione è differente. Difatti, i Trattati stabiliscono che la CGUE non è competente con riguardo alle disposizioni sulla PESC né agli atti adottati in base ad esse<sup>31</sup>, ad eccezione del sindacato sulle procedure e le attribuzioni delle istituzioni previste dai Trattati stessi per l'esercizio delle competenze dell'UE<sup>32</sup> e dei ricorsi riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni adottate dal Consiglio che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, con riferimento, in particolare, alle sanzioni dirette agli individui coinvolti in reti terroristiche<sup>33</sup>. Ciò fa sì che eventuali irregolarità occorse nell'ambito di una missione di PSDC siano, in linea di principio, sottratte dal sindacato della CGUE<sup>34</sup>.

*Quid* per quanto attiene eventuali immunità di natura giurisdizionale? A tal proposito, l'art. 343 TFUE stabilisce che «[l']Unione gode, *sul territorio degli Stati membri*, delle immunità e dei privilegi necessari all'assolvimento dei suoi compiti, alle condizioni definite dal protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea. (...)»<sup>35</sup>. Il Protocollo<sup>36</sup> citato elenca nel dettaglio le immunità che spettano ai beni e alle strutture dell'UE (Capo I), ai membri del Parlamento europeo (Capo III), ai rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai lavori delle istituzioni (Capo IV), agli agenti e funzionari dell'UE (Capo V) e alle missioni di Stati terzi sul territorio di Stati membri (Capo VI), ma non specifica l'immunità giurisdizionale spettante

<sup>28</sup> La CGUE – comprendente a sua volta due organi giurisdizionali, la Corte di giustizia propriamente detta e il Tribunale – è competente a pronunciarsi sui ricorsi per inadempimento contro uno Stato membro, per i ricorsi di annullamento o per carenza contro le istituzioni dell'UE, per altri ricorsi diretti, in via pregiudiziale. Art. 263 ss. TFUE.

<sup>29</sup> S. BARBIER, M. CUQ, *op. cit.*, 413; R.A. WESSEL, *op. cit.*, 402.

<sup>30</sup> Art. 42, par. 1, TUE e considerando n. 3, Protocollo n. 10 sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea.

<sup>31</sup> Art. 24, par. 1, TUE e art. 275 TFUE.

<sup>32</sup> Ai sensi dell'art. 40 TUE.

<sup>33</sup> Ai sensi dell'art. 275, 2° comma, TFUE.

<sup>34</sup> Ma si veda Corte di giustizia, sentenza del 19 luglio 2016, causa C-455/14, *H c. Consiglio et al.*, che allarga la portata del sindacato della CGUE sulle attività in ambito PESC, attraverso un'interpretazione restrittiva delle disposizioni che sanciscono l'incompetenza della CGUE *in subiecta materia*.

<sup>35</sup> Corsivo aggiunto.

<sup>36</sup> Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea.

all'UE *per se*. Infine, l'art. 340 TFUE stabilisce: «La responsabilità contrattuale dell'Unione è regolata dalla legge applicabile al contratto in causa. In materia di responsabilità extracontrattuale, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni (...)». Dal combinato disposto degli articoli 274 e 343 TFUE, e considerando che l'art. 340 TFUE riconosce la competenza della CGUE in materia di responsabilità extracontrattuale, si può concludere che l'UE può essere convenuta dinanzi alle giurisdizioni nazionali per attività di carattere prettamente privatistico<sup>37</sup>.

4. Appurata l'assenza, nel diritto primario dell'UE, di disposizioni sull'immunità giurisdizionale dell'UE in Stati non membri, è opportuno a questo punto analizzare il diritto convenzionale cui l'UE è parte nel settore della PSDC, al fine di rinvenire eventuali basi giuridiche<sup>38</sup>.

A tal proposito, le principali tipologie di accordo internazionale concluse dall'UE con Stati terzi nel quadro della PSDC sono gli *Status of Forces Agreements* (SOFAs), per le operazioni militari, e gli *Status of Mission Agreements* (SOMAs), per quelle civili<sup>39</sup>. Si tratta di accordi stipulati con lo Stato ospitante, che definiscono la posizione giuridica delle forze militari e del personale civile dell'UE, nonché delle relative strutture, ivi impiegati<sup>40</sup>. Sebbene non sia giuridicamente necessaria per il dispiegamento di una missione, la stipulazione dei SOFAs e dei SOMAs è considerata quanto mai opportuna per lo svolgimento di una missione<sup>41</sup>.

Tra i vari aspetti regolati dagli accordi in questione, vi è quello relativo alle immunità conferite al *personale civile e militare* distaccato presso le istituzioni dell'UE<sup>42</sup>. In particolare, è solitamente stabilita un'immu-

<sup>37</sup> Così osserva giustamente M.F. ORZAN, *op. cit.*, 255.

<sup>38</sup> Ai sensi dell'art. 37 TUE, l'UE può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali nei settori di pertinenza della PESC.

<sup>39</sup> È appena il caso di ricordare che, ai sensi dell'art. 216, par. 2, TFUE, gli accordi conclusi dall'UE – come appunto i SOFAs ed i SOMAs – vincolano le istituzioni e gli Stati membri.

<sup>40</sup> Per un'analisi di tali accordi e del loro contenuto, con particolare riguardo al regime delle immunità, si veda A. SARI, *Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP: The EU's Evolving Practice*, in *European Journal of International Law*, 2008, 67-100.

<sup>41</sup> D. FLECK, *Status of Forces in Peace Operations*, in T.D. GILL, D. FLECK (eds.), *The Handbook of the International Law of Military Operations*, Oxford, 2010, 143.

<sup>42</sup> La disposizione sulle immunità concesse al personale delle missioni comprende il capomissione (o Comandante dell'operazione), il personale distaccato dagli Stati membri dell'UE, dal Servizio europeo per l'azione esterna e dalle istituzioni dell'UE e dai Paesi terzi invitati a partecipare alla missione, nonché il personale internazionale assunto su base contrattuale, incaricato di preparare, sostenere e attuare la missione e il personale in missione per uno Stato d'origine, un'istituzione dell'UE o il SEAE nel quadro della missione, esclusi i fornitori commerciali o il personale locale. Si veda, ad es., Accordo tra l'Unione europea e la

nità giurisdizionale di qualsiasi tipo (oltre a quella personale e fiscale) in ordine a dichiarazioni o scritti e ad atti compiuti nell'esercizio delle funzioni ufficiali<sup>43</sup>. Gli stessi benefici sono accordati anche alla *missione*, comprendente componenti, forze, unità, quartier generale e personale della stessa<sup>44</sup>. Norme in materia di immunità giurisdizionale, inoltre, sono previste in maniera del tutto analoga dal SOFA UE, concluso nel 2003 tra gli Stati membri per regolare, su base permanente, lo statuto del personale militare e civile dispiegato in Stati terzi<sup>45</sup>. Gli accordi menzionati, tuttavia, non regolano la posizione giuridica dell'UE. In altre parole, mentre il SOFA UE e gran parte dei SOFAs e dei SOMAs conclusi con gli Stati terzi ospitanti le missioni di sicurezza dell'UE accordano un'immunità giurisdizionale molto ampia al personale (civile e militare) ivi impiegato, nonché a tutti i beni della missione, tali accordi nulla dicono per quanto riguarda eventuali immunità riconoscibili all'Organizzazione in quanto autonomo soggetto di diritto.

Se questo poteva trovare una giustificazione nel periodo pre-Lisbona, quando non vi era ancora certezza sul fatto che l'UE avesse personalità giuridica<sup>46</sup>, tale lacuna appare oggi abbastanza sorprendente<sup>47</sup>. Essa può essere spiegata, a nostro avviso, in vari modi. In primo luogo, l'assenza di una disposizione in merito all'immunità giurisdizionale dell'UE potrebbe essere indice del fatto che la Commissione europea, come vedremo più avanti<sup>48</sup>, considera l'UE coperta da siffatta immunità anche sul territorio di Stati non membri per effetto di una presunta norma consue-

---

Repubblica del Niger sullo status della missione PSDC dell'Unione europea in Niger (EUCAP Sahel Niger), 30 luglio 2013, articoli 1, par. 3, lett. d) e 6.

<sup>43</sup> Si veda, ad es., l'Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Somalia sullo status della forza navale diretta dall'Unione europea nella Repubblica di Somalia nel quadro dell'operazione militare dell'UE Atalanta, 31 dicembre 2008, art. 6.

<sup>44</sup> Si veda, ad es., l'Accordo tra l'Unione europea e l'Ucraina sullo status della missione consultiva dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ucraina), 17 novembre 2014, articoli 1, par. 3, lett. a) e 5.

<sup>45</sup> Accordo tra gli Stati membri dell'Unione europea relativo allo statuto dei militari e del personale civile distaccati presso le istituzioni dell'Unione europea, dei quartieri generali e delle forze che potrebbero essere messi a disposizione dell'Unione europea nell'ambito della preparazione dell'esecuzione dei compiti di cui all'art. 17, par. 2 del trattato sull'Unione europea, comprese le esercitazioni, nonché dei militari e del personale civile degli Stati membri messi a disposizione dell'Unione europea per essere impiegati in tale ambito (SOFA UE), 17 novembre 2003, articoli 8 e 15. Questo accordo precisa, inoltre, che le immunità giurisdizionali concesse ai militari e al personale civile distaccati presso le istituzioni dell'UE persistono anche quando il loro distacco sia giunto al termine. *Ivi*, art. 8, par. 1.

<sup>46</sup> Come rilevava Sari nel 2008, in merito all'obbligo di fornire adeguata riparazione per qualsiasi danno causato dalle missioni di sicurezza dell'UE «the EU as such plays no role whatsoever». A. SARI, *op. cit.*, 100.

<sup>47</sup> Questa è anche la posizione espressa da R.A. WESSEL, *op. cit.*, 407 e S. BARBIER, M. CUOQ, *op. cit.*, 422.

<sup>48</sup> Si veda *infra*, par. 6.

tudinaria, cosicché non vi sarebbe la necessità di inserire una clausola in tal senso all'interno degli accordi in parola. Una seconda motivazione può essere che l'UE, nel caso di illeciti commessi nel corso di una missione di PSDC e ad essa attribuibili, preferisca avvalersi di mezzi di natura diplomatica (ad esempio, buoni uffici o mediazione) per risolvere l'eventuale controversia, senza adire le vie legali. Una terza possibile lettura è che, così facendo, l'UE intenda attribuire la titolarità di eventuali illeciti esclusivamente allo Stato d'invio del personale militare o civile, scaricando l'Organizzazione da qualsivoglia tipo di responsabilità<sup>49</sup>. Una quarta possibile spiegazione, infine, è che il SOFA UE, concluso nel 2003 e quindi prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che ha esplicitamente conferito personalità giuridica all'UE, abbia per così dire dato scarsa importanza alla questione, ritenendo sufficiente conferire una (ampia) immunità soltanto al personale impiegato nello svolgimento delle missioni<sup>50</sup>.

Quale che sia la motivazione, crediamo che tale situazione non giovi alla certezza del diritto. Su questo punto, la Commissione europea ha rilevato che l'immunità giurisdizionale «is (...) explicitly provided for in cases where, on the basis of the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP), an EU mission deployed in a third country is covered by a (...) (SOFA) or (...) (SOMA)»<sup>51</sup>. In realtà, come abbiamo visto, i destinatari dell'immunità giurisdizionale, secondo quanto stabilito da questi accordi, sono unicamente i soggetti che, a vario titolo, prendono parte alla missione, ma non anche l'UE in quanto ente dotato di personalità giuridica. Stando così le cose, a nostro avviso, non vi è alcun impedimento di carattere processuale e giuridico che impedisca all'UE di poter essere adita in giudizio innanzi a un tribunale interno per un illecito, anche di carattere internazionale, commesso sul territorio dello Stato terzo in questione<sup>52</sup>. In altre parole, i giudici di Stati terzi non hanno alcun obbligo, imposto dal diritto (convenzionale), di riconoscere l'immunità giurisdizionale dell'UE. Se, com'è forse più probabile, la spiegazione di tale la-

---

<sup>49</sup> Questo potrebbe valere ancor di più per eventuali illeciti internazionali compiuti nel corso delle missioni in parola, per i quali l'applicazione delle regole in tema di attribuzione di condotta può rivelarsi problematica.

<sup>50</sup> Ciò tuttavia non spiegherebbe perché anche i SOFAs e i SOMAs conclusi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non contengano alcuna disposizione sulle immunità dell'UE. Si veda, ad es., l'Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Niger sullo status della missione PSDC dell'Unione europea in Niger (EUCAP Sahel Niger), 30 luglio 2013.

<sup>51</sup> Si veda la nota della Commissione europea fornita alla banca dati elaborata dal Comitato dei consulenti giuridici sul diritto internazionale pubblico del Consiglio d'Europa, marzo 2010, [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>52</sup> Tuttavia, come vedremo, i giudici nazionali si mostrano solitamente riluttanti a sancire la propria giurisdizione sulle OI in generale e anche sull'UE. Si veda *infra*, par. 6.

cuna negli accordi stipulati con gli Stati terzi per lo svolgimento delle missioni di PSDC è quella per cui l'UE ritiene di essere, in ogni caso, immune dalla giurisdizione straniera per effetto di una norma consuetudinaria che accorda tale immunità a tutte le OI<sup>53</sup>, si tratterebbe di una scelta alquanto ardita in ragione della dubbia esistenza della norma in parola.

Oltre ai SOFAs e ai SOMAs, vengono qui in rilievo gli accordi di partecipazione conclusi dall'UE con Stati terzi. Si tratta appunto di accordi che regolano il contributo da parte di questi Stati, sotto forma d'invio di personale o di mezzi, a determinate missioni di PSDC<sup>54</sup>. Anche in questo caso, tali accordi si occupano soltanto di regolare le immunità spettanti al personale distaccato, ma nulla dicono circa la posizione giuridica dell'UE rispetto alla sfera di giurisdizione dello Stato terzo in questione. Valgono quindi le medesime considerazioni svolte poc'anzi.

5. Dopo aver analizzato le fonti convenzionali e appurato che l'immunità giurisdizionale è riconosciuta all'UE soltanto sul territorio degli Stati membri e non esplicitamente in materia di PSDC, è utile rivolgere l'attenzione alla prassi giurisprudenziale per provare a trarre indicazioni in merito.

Sulla competenza della CGUE in relazione ad attività poste in essere nel quadro di missioni di PSDC e eventuali immunità spettanti all'UE *in foro domestico* è intervenuta recentemente l'Alta corte di giustizia inglese nel caso *Tomanović*<sup>55</sup>, sul quale è opportuno soffermarsi brevemente. La pronuncia è, infatti, significativa, in quanto si tratta di uno dei primi casi – se non forse addirittura il primo – in cui ricorsi relativi ad attività poste in essere nel quadro della PSDC sono giunti innanzi a un tribunale statale (sebbene, in questo caso, di uno Stato che era membro dell'UE all'epoca della decisione)<sup>56</sup>.

<sup>53</sup> Nota della Commissione europea, *supra* nota n. 51.

<sup>54</sup> L'UE ha concluso degli accordi-quadro con diversi Stati terzi, che si possono applicare in occasione di missioni di PSDC senza la necessità, ogni volta, di stipulare un accordo *ad hoc*. Si veda, ad es., l'Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia che istituisce un quadro per la partecipazione della Repubblica di Turchia alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi, 20 giugno 2006.

<sup>55</sup> Alta corte di giustizia, Queen's Bench Division, sentenza del 13 febbraio 2019, *Tomanović et al. v. the European Union et al.*, [2019] EWHC 263 (QB).

<sup>56</sup> L'iter che ha portato il caso innanzi alla giurisdizione inglese è abbastanza travagliato. I ricorrenti, infatti, avevano dapprima cercato di ottenere giustizia rivolgendosi allo Human Rights Review Panel istituito in seno alla missione EULEX. Questo aveva, in effetti, riscontrato la violazione di alcuni diritti umani e indirizzato raccomandazioni (non vincolanti) nei confronti della missione, ma non potendo esso stabilire un risarcimento a beneficio delle vittime, quest'ultime avevano cercato vie di ricorso alternative. Pertanto, tre dei ricorrenti avevano tentato di adire, senza successo, la CGUE, pur nella consapevolezza che questa non fosse competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla PESC, né per quanto

Il ricorso vedeva contrapposti, da una parte, otto cittadini serbi in qualità di ricorrenti e, dall'altra, l'UE, il Consiglio, l'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la missione di PSDC in Kosovo denominata EULEX, come convenuti. I primi ritenevano che la mancata investigazione da parte di EULEX sui crimini apparentemente perpetrati nei confronti di nove loro familiari fosse avvenuta in violazione delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e della Convenzione europea sui diritti umani (CEDU), che proteggono il diritto alla vita, proibiscono gli atti di tortura e sanciscono il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale<sup>57</sup>.

Il giudice inglese, abbastanza sorprendentemente, ha ritenuto che la CGUE abbia giurisdizione esclusiva sul caso di specie, affermando che la violazione dei diritti umani protetti dal diritto dell'UE non rientra nelle ipotesi previste dagli articoli 24 TUE e 275 TFUE, che escludono la competenza della CGUE, nella misura in cui il ricorso in oggetto non era teso ad annullare o dichiarare invalidi atti PESC, ma soltanto ad ottenere un risarcimento per le violazioni subite<sup>58</sup>. La Corte ha giustamente rilevato, inoltre, che il Protocollo n. 7 summenzionato non conferisce all'UE alcuna immunità di carattere giurisdizionale<sup>59</sup>, ritenendo quindi la circostanza che la CGUE abbia o meno competenza esclusiva in ordine a una determinata materia, un fattore dirimente al fine di appurare se i tribunali interni possano esercitare la propria giurisdizione<sup>60</sup>. La Corte si è dichiarata altresì incompetente a pronunciarsi nel merito, poiché il Regno Unito non ha recepito le disposizioni della PESC nel proprio ordinamento interno<sup>61</sup>.

---

riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni. È a questo punto che i cittadini serbi hanno deciso di adire il giudice inglese.

<sup>57</sup> Rispettivamente, articoli 2, 4 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e articoli 2, 3 e 13 della Convenzione europea.

<sup>58</sup> *Tomanović et al. v. the European Union*, parr. 80-81 e 90. Il giudice considera, inoltre, applicabile al caso di specie – e quindi anche nel settore della PESC – il principio *Foto-Frost*, per cui il giudice interno non può dichiarare l'invalidità di atti UE. Questo, secondo la Corte, rafforzerebbe la posizione secondo la quale la CGUE dovrebbe poter esercitare la propria giurisdizione sui ricorsi in parola. *Ivi*, par. 88. Si veda Corte di giustizia, sentenza del 22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, punti 15-20.

<sup>59</sup> *Ivi*, par. 75.

<sup>60</sup> Così S.Ø. JOHANSEN, *Suing the European Union in the UK: Tomanović et. al. v. the European Union*, in *European Papers*, 2019, 349.

<sup>61</sup> *Tomanović et al.*, cit., par. 78.

Lo strumento di recepimento in questione è l'European Communities Act del 17 ottobre 1972, una legge del Parlamento britannico che regolamentava sia l'accesso del Paese alle ex Comunità economica europea, Comunità europea del carbone e dell'acciaio e Comunità europea dell'energia atomica, nonché l'adozione del diritto dell'Unione europea nel diritto nazionale del Regno Unito. La legge è stata abrogata il 31 gennaio 2020 dall'European Union (Withdrawal) Act del 26 giugno 2018, anche se gran parte dei suoi effetti giuridici è stata mantenuta in vigore fino al 31 dicembre 2020.

La sentenza *Tomanović* si mostra timida ed incerta nelle sue conclusioni<sup>62</sup>, che riteniamo discutibili. La sensazione è che l'Alta corte di giustizia inglese, riconoscendo la competenza del giudice europeo, abbia voluto in qualche modo dimostrare la possibilità, per i ricorrenti, di avere comunque un accesso (alternativo) alla giustizia. Possibilità che, tuttavia, sembra essere piuttosto remota, considerando che il ricorso in appello è stato respinto e vista l'improbabilità che la CGUE prenda il caso in esame<sup>63</sup>. Tutto ciò a prescindere dalla fondatezza giuridica dell'identificazione del mancato recepimento, nell'ordinamento britannico, delle disposizioni sulla PESC, quale "ostacolo insormontabile" all'esercizio della giurisdizione<sup>64</sup>, argomentazione che ha evitato alla Corte inglese qualsiasi presa di posizione in merito al riconoscimento di un'eventuale immunità giurisdizionale in capo all'UE.

In sostanza, il caso *Tomanović* appare come l'esempio di una giurisprudenza statale tutt'altro che propensa a giudicare nel merito la condotta di un'organizzazione internazionale, tanto più in un settore tradizionalmente svincolato dal controllo giurisdizionale, come quello della PSDC, e per questioni particolarmente sensibili, come quelle riguardanti la possibile violazione di diritti umani.

6. Alla luce di quanto precede, sono pertanto due i problemi principali che si configurano nel quadro delle operazioni di sicurezza di PSDC condotte in Stati terzi con riferimento all'accertamento di responsabilità dell'UE per eventuali condotte antigiuridiche.

Innanzitutto, il fatto che l'UE possa essere convenuta in giudizio dai tribunali statali principalmente per controversie in materia di responsabilità contrattuale esclude dalla giurisdizione tutta una serie di circostanze illecite, che potrebbero venire in rilievo nel corso delle missioni, aventi carattere prettamente pubblicistico, come quelle oggetto del caso *Tomanović*. Si pensi, tra le altre cose, a eventuali illeciti internazionali riconducibili all'UE (ad esempio, la violazione di obblighi in materia di diritti umani o dei termini contenuti negli accordi stipulati con lo Stato territoriale per lo svolgimento di una missione), oppure a quelli derivanti dall'attività normativa delle istituzioni europee preposte alla conduzione e all'attuazione della PSDC (prima tra tutte, il Consiglio), come l'ado-

---

<sup>62</sup> I giudici ammettono, infatti, che l'asserzione secondo cui la CGUE ha competenza esclusiva in ordine alle vicende oggetto del caso di specie è «uncertain» e che può essere risolta solamente tramite rinvio pregiudiziale alla CGUE. *Tomanović et al.*, cit., par. 90.

<sup>63</sup> Si veda l'ordinanza di Lord Justice Males, Corte d'appello (sezione civile), 29 marzo 2019, B3/2019/0506.

<sup>64</sup> *Tomanović et al.*, cit., par. 78.

zione di una decisione, la cui applicazione cagioni dei danni nei confronti di una persona o un gruppo di persone fisiche o giuridiche.

In secondo luogo, ed è questo forse l'ostacolo più importante, le disposizioni dei Trattati richiamate regolano soltanto l'immunità dell'Organizzazione sul territorio degli Stati membri, mentre non è chiara la posizione dell'UE rispetto ad azioni legali intentate nei suoi confronti in Stati terzi. Se ciò, da una parte, non deve più di tanto stupire, in quanto difficilmente i trattati istitutivi di un'organizzazione internazionale – UE compresa – estendono l'immunità dell'ente al di fuori della rispettiva sfera di competenza giurisdizionale<sup>65</sup>, dall'altra pone non pochi problemi allorché si tratti di accertare se l'UE sia effettivamente titolare di privilegi ed immunità giurisdizionali nello spazio giuridico extra-europeo, entro il quale azioni legali conseguenti ad attività svolte nel corso di missioni di PSDC hanno, o per meglio dire avrebbero, buona probabilità di essere instaurate. Neanche gli accordi stipulati con gli Stati terzi per lo svolgimento delle missioni contribuiscono a fare chiarezza in merito.

Per quanto riguarda la prassi, questa indica che l'UE è solita invocare la propria immunità nei casi in cui è l'Organizzazione stessa, e non le sue istituzioni o i suoi funzionari, a essere citata in giudizio<sup>66</sup>. Su quest'aspetto si è peraltro espressa la Commissione europea, la quale ha sostenuto che l'immunità dell'UE, in quanto entità giuridica autonoma, dalla giurisdizione di Stati terzi, sussiste anche sul territorio di questi Stati per effetto della «rule of general (customary) international law» riguardante l'immunità giurisdizionale delle OI<sup>67</sup>. Ne consegue che l'UE, ad eccezione del caso in cui vi rinunci, sarebbe immune dalla giurisdizione civile e-

---

<sup>65</sup> Analogamente a quanto previsto dall'art. 340 TFUE, l'art. 105, par. 1 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che «[l']Organizzazione gode, nel territorio di ciascuno dei suoi Membri, dei privilegi e delle immunità necessari per il conseguimento dei suoi fini». Similmente l'art. 8, par. 2 dell'Accordo di Marrakech che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio prevede che «ciascun Membro riconosce all'OMC i privilegi e le immunità necessari per l'esercizio delle sue funzioni» (corsivi aggiunti).

Si veda però l'art. V della Convenzione di Ottawa sullo status dell'Organizzazione dell'Atlantico del Nord, dei rappresentanti nazionali e del personale internazionale, secondo il quale «[t]he Organization, its property and assets, *wheresoever located and by whomsoever held*, shall enjoy immunity from every form of legal process except in so far as in any particular case the Chairman of the Council Deputies, acting on behalf of the Organization, may expressly authorize the waiver of this immunity».

<sup>66</sup> R.A. WESSEL, *op. cit.*, 413.

<sup>67</sup> La Commissione europea afferma che «[i]nsofar as (...) lawsuits are deemed to concern the European Union itself, immunity of jurisdiction will be invoked on the grounds that the Union is an international organisation benefiting in non-EU countries from the general rule of international law regarding the jurisdictional immunity of international organisations». Nota della Commissione europea, *supra* nota n. 51.

esercitabile dalle autorità municipali, giudiziarie e amministrative stabilite in questi Stati<sup>68</sup>.

La posizione della Commissione europea appare tuttavia eccessivamente netta nel senso di sancire, in relazione a qualsivoglia forma di azione civile e sul territorio di qualsiasi Stato, l'immunità assoluta dell'UE. Inoltre, non ci sembra corretta quando sostiene l'esistenza di una norma consuetudinaria in materia: l'orientamento prevalente, infatti, è nel senso di affermare che tale norma non esiste allo stato attuale, tanto più per quanto riguarda l'immunità delle OI dalla giurisdizione cognitiva di Stati terzi<sup>69</sup>. Ciononostante, non risulta vi sia alcun caso in cui un tribunale non europeo abbia negato l'immunità giurisdizionale invocata dall'UE<sup>70</sup>.

Questo dato fa peraltro riflettere sulla peculiarità del settore della PSDC e il sindacato ivi esercitabile, alla luce della sentenza *Tomanović* illustrata in precedenza: mentre i giudici non europei sono soliti accordare immunità dalla giurisdizione all'UE, l'Alta corte di giustizia inglese ha fatto in modo di non doversi pronunciare su quest'aspetto, dichiarandosi non competente sul merito e "passando la palla" alla CGUE. Purtroppo, nei fatti il risultato per i ricorrenti è stato il medesimo, ovvero quello di non poter ottenere giustizia per i danni subiti.

7. L'analisi non può dirsi completa se non si affronta proprio l'aspetto relativo all'esistenza di rimedi alternativi, quale eventuale condizione per il riconoscimento dell'immunità dell'UE innanzi alla giurisdizione di uno Stato terzo e quello, collegato, dell'adeguatezza del principio della necessità funzionale, quale fondamento dell'immunità giurisdizionale delle OI.

L'importanza dell'argomento si collega al fatto che la tendenza, talvolta riscontrabile nella prassi, all'affermazione di immunità molto

---

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Si veda Corte internazionale di giustizia, *Applicability of Article VI, Section 22 of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, parere consultivo del 15 dicembre 1989, *ICJ Reports*, 1989, par. 40-52.

<sup>70</sup> R.A. WESSEL, *op. cit.*, 415; nota della Commissione europea, *supra* nota n. 51. Significativa, a tal proposito, è la decisione di un tribunale israeliano del marzo 2009, assunta nell'ambito di una causa civile intentata contro la Commissione europea in merito a un bando di gara per la fornitura di mezzi da impiegare nell'area sottoposta al controllo dell'Autorità palestinese. La Corte ha, infatti, asserito l'esistenza di una norma consuetudinaria, recepita dal diritto israeliano, che conferirebbe un'immunità pressoché assoluta dalla giurisdizione statale alle OI, quali la Croce Rossa, le Nazioni Unite e, appunto, la Commissione europea, anche per controversie di natura commerciale, come quella oggetto del caso di specie. Si veda H. CARMON, *A Jerusalem Court Ruling: The European Commission is Immune to a Commercial Lawsuit*, in *Diplomatic/Consular Law and Sovereign Immunity in Israel and Worldwide*, [www.diplomaticlaw.com](http://www.diplomaticlaw.com).

ampie (di natura consuetudinaria o convenzionale) in capo alle OI, e all'UE in particolare, in ragione di un'asserita necessità di preservarne l'indipendenza e salvaguardarne il libero esercizio delle funzioni, si scontra con un altro caposaldo del diritto internazionale, ovvero il diritto di accesso alla giustizia per ogni individuo<sup>71</sup>. Il potenziale *accountability gap*<sup>72</sup> che si può venire a creare in queste situazioni è un tema ampiamente discusso e complesso, proprio in ragione della necessità di bilanciare due norme-cardine del diritto internazionale<sup>73</sup>.

A partire dai noti casi *Waite e Kennedy*<sup>74</sup> e *Beer e Regan*<sup>75</sup> decisi dalla Corte europea dei diritti umani nel 1999, una certa giurisprudenza, anche statale<sup>76</sup>, ha fatto uso di tale principio, accordando l'immunità giurisdizionale ad un'organizzazione internazionale solo in presenza di rimedi alternativi che garantissero accesso alla giustizia. In particolare, nei due casi menzionati, i giudici di Strasburgo hanno escluso la violazione da parte della Germania dell'art. 6, par. 1, della CEDU, che protegge il diritto all'equo processo, rinvenendo forme di ricorso alternative nell'ordinamento dell'organizzazione internazionale presso la quale i ricorrenti prestavano i propri servizi e ritenendo che, in caso contrario, l'immunità dalla giurisdizione di un'organizzazione internazionale non sarebbe ammissibile ai sensi della Convenzione<sup>77</sup>.

---

<sup>71</sup> Questo diritto comprende, a sua volta, il diritto ad un equo processo e il diritto ad un rimedio effettivo. Alcuni trattati sui diritti umani li regolano separatamente: si veda, ad es., CEDU, articoli 6 e 13; Patto internazionale sui diritti civili e politici, articoli 14 e 2, par. 3; Convenzione americana sui diritti umani, articoli 8 e 25. La Carta dei diritti fondamentali dell'UE, invece, contiene una disposizione unica (art. 47), rubricata "Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale". Per un approfondimento si veda, tra gli altri, R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, Torino, 2020, 270-285.

<sup>72</sup> Questo è il termine anglofono, che ci sembra particolarmente appropriato, utilizzato da A. REINISCH, *To What Extent Can and Should National Courts 'Fill the Accountability Gap'?*, in *International Organizations Law Review*, 2012, 572-587.

<sup>73</sup> Sul tema in generale si veda, tra gli altri, M. DI FILIPPO, *Immunità dalla giurisdizione*, cit.

<sup>74</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 18 febbraio 1999, *Waite e Kennedy c. Germania*, par. 68.

<sup>75</sup> Corte europea dei diritti umani, sentenza del 18 febbraio 1999, *Beer e Regan c. Germania*, par. 58.

<sup>76</sup> In Italia, uno dei primi casi in cui i giudici hanno disapplicato una disposizione attributiva dell'immunità a causa dell'assenza di un adeguato mezzo di ricorso per l'individuo è Corte di cassazione (SS.UU.), sentenza del 19 febbraio 2007, n. 3718, *Drago c. International Plant Genetic Resources Institute*. Si veda, inoltre, Corte di cassazione (SS.UU.), sentenza del 18 marzo 1999, n. 149, *Istituto Universitario Europeo c. Piette*.

<sup>77</sup> Si trattava dell'Agenzia spaziale europea, la cui Convenzione istitutiva, a detta dei giudici, prevede esplicitamente varie modalità di soluzione di controversie di natura privatistica. *Waite e Kennedy c. Germania*, cit., par. 31-40 e 68-69 e *Beer e Regan c. Germania*, cit., par. 21-30 e 58-59.

Tuttavia, anche in merito all'applicazione di questo principio la prassi giurisprudenziale non è uniforme. Basti pensare che, in tema di trattamento degli Stati, nella sentenza *Germania c. Italia* emanata nel 2012 dalla Corte internazionale di giustizia e riguardante le eventuali immunità della Germania rispetto alla giurisdizione cognitiva ed esecutiva dei tribunali italiani per violazioni gravi del diritto internazionale umanitario, i giudici dell'Aia hanno affermato che, ai sensi del diritto internazionale generale, il riconoscimento in capo ad uno Stato dell'immunità giurisdizionale prescinde dall'esistenza di mezzi effettivi alternativi per ottenere una riparazione<sup>78</sup>. Per quanto concerne la giurisprudenza statale, possiamo menzionare la sentenza della Corte suprema olandese nel caso *Madri di Srebrenica* del 2012, riguardante l'eventuale responsabilità dell'ONU per le attività condotte dalle proprie forze di *peace-keeping* in Bosnia-Erzegovina<sup>79</sup>. In quel caso, i giudici hanno stabilito che l'immunità dell'ONU dalla giurisdizione è assoluta e che il principio espresso dalla Corte EDU nei casi *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan* non si applica a tutte le OI indifferentemente<sup>80</sup>. Sui fatti relativi al massacro di Srebrenica è intervenuta, nel 2013, anche una decisione della Corte europea dei diritti umani, che vedeva contrapposte la fondazione olandese "Madri di Srebrenica" e l'Olanda<sup>81</sup>. La prima denunciava la violazione degli articoli 6 e 13 della CEDU, che tutelano il diritto a un processo equo e a un ricorso effettivo, a causa del riconoscimento, da parte del giudice olandese, dell'immunità giurisdizionale dell'ONU, che permetteva all'Olanda di evitare di incorrere in responsabilità per i fatti in parola. In merito al principio sancito nelle sentenze *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan*, i giudici di Strasburgo hanno affermato che questo non può essere interpretato in termini assoluti e che pertanto, in assenza di rimedi alternativi, il riconoscimento dell'immunità giurisdizionale non costituisce *ipso facto* una violazione del diritto di accesso alla giustizia<sup>82</sup>.

Oltre ad una prassi incerta<sup>83</sup>, bisogna osservare, inoltre, come la regola per cui l'immunità dalla giurisdizione di uno Stato straniero, che

<sup>78</sup> Corte internazionale di giustizia, sentenza del 3 febbraio 2012, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, par. 101.

<sup>79</sup> Corte suprema olandese, *Mothers of Srebrenica v. the State of the Netherlands and the United Nations*, 13 aprile 2012.

<sup>80</sup> *Ivi*, par. 4.3.6.

<sup>81</sup> Corte europea dei diritti umani, decisione dell'11 giugno 2013, *Stichting Mothers of Srebrenica c. Olanda*.

<sup>82</sup> *Ivi*, par. 164.

<sup>83</sup> È appena il caso di osservare che nelle sentenze *Waite e Kennedy* e *Beer e Regan* si trattava di accertare l'eventuale violazione del diritto di accesso al giudice – che per la Corte europea si sarebbe probabilmente realizzata qualora i ricorrenti non avessero avuto nessun altro mezzo di ricorso giudiziale, stante l'immunità innanzi ai tribunali tedeschi spettante all'organizzazione internazionale – e non, come nei casi *Germania c. Italia* e *Mothers of*

spetta *de iure* ad un'organizzazione internazionale, non dovrebbe essere riconosciuta, qualora il ricorrente non abbia possibilità di avvalersi di alcun altro mezzo di ricorso, non figura in alcun trattato internazionale multilaterale in materia, quale ad esempio la Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni del 2004<sup>84</sup> o la stessa CEDU. Da quanto precede, si deve dedurre che il "principio di salvaguardia" del diritto di accesso alla giustizia, a scapito della norma che riconosce l'immunità giurisdizionale ad uno Stato o ad un'organizzazione internazionale, non è attualmente regolato dal diritto internazionale consuetudinario né da quello convenzionale, ma si avvale di interpretazioni limitate a casi di specie.

Su questo aspetto, la Commissione europea ha rilevato come «the European Union's legal system provides alternative remedies to which parties that have claims against it, can have recourse. These alternative remedies are available irrespective of the nationality of the party concerned and irrespective of where the challenged Union activity took place»<sup>85</sup>. La Commissione menziona, in particolare, la possibilità di far valere la responsabilità extracontrattuale dell'UE, ai sensi dell'art 340, par. 2, TFUE. Nel sottolineare che tali rimedi alternativi sussistono a prescindere dalla nazionalità del ricorrente e del luogo in cui la condotta dell'UE recriminata ha avuto luogo, la disposizione sembra attagliarsi bene ad eventuali azioni giudiziarie instaurate contro l'UE in Stati terzi nel quadro di missioni di PSDC. Tuttavia, nei casi in questione ci sembra che tale principio, almeno in apparenza, non possa trovare applicazione. Come abbiamo visto, infatti, la CGUE non è competente in materia di disposizioni relative alla PESC, nonché degli atti adottati in base a queste, e dai Trattati emerge come essa sia, in ogni caso, competente a pronunciarsi soprattutto per questioni di natura contrattuale, escludendo quindi una buona parte delle attività intraprese durante suddette missioni.

Così stando le cose, non vediamo quale altro mezzo (giurisdizionale) sia a disposizione di potenziali ricorrenti. La mancata adesione dell'UE alla CEDU<sup>86</sup>, prevista dal TUE<sup>87</sup>, priva in questo senso l'accesso a un giudice di primaria importanza per la protezione internazionale dei diritti

---

*Srebrenica*, di accordare o meno immunità giurisdizionali a uno Stato o ad un'organizzazione internazionale. In altre parole, è pacifico osservare che la tutela del diritto di accesso alla giustizia viene, inevitabilmente, maggiormente in rilievo innanzi a giudici di tribunali specializzati in materia di diritti umani.

<sup>84</sup> Non ancora in vigore nel momento in cui si scrive (marzo 2021).

<sup>85</sup> Nota della Commissione europea, *supra* nota n. 51.

<sup>86</sup> Com'è noto, la CGUE ha dato per due volte parere negativo circa la compatibilità del sistema di diritto dell'UE con un'eventuale adesione alla CEDU. Si vedano i pareri 2/94 del 28 marzo 1996 e 2/13 del 18 dicembre 2014.

<sup>87</sup> Art. 6, par. 2, TUE.

umani, categoria che, forse più di ogni altra, è suscettibile di violazione nel quadro delle missioni di PSDC.

È pur vero, d'altra parte, che esistono altri sistemi di *accountability*, diversi dai meccanismi di tutela giurisdizionale *stricto sensu*. L'UE potrebbe, infatti, creare delle figure (ad esempio, un *Ombudsperson*) o entità (ad esempio, una Commissione *ad hoc*), incaricate di ricevere eventuali reclami, oppure istituire degli organismi d'inchiesta (ad esempio, lo Human Rights Review Panel stabilito nel quadro della missione EULEX)<sup>88</sup> o di mediazione<sup>89</sup>, al fine di fornire una forma di riparazione allo Stato territoriale e ai suoi cittadini nel caso dell'accertamento di illeciti compiuti sul territorio e/o ai loro danni. In ogni caso, si tratterebbe di meccanismi *non giurisdizionali*, pertanto di natura meramente esortativa, i quali, seppur con il merito di essere più snelli e rapidi rispetto alle procedure giurisdizionali, a nostro avviso non contribuirebbero, se non in maniera limitata, alla certezza del diritto.

All'orientamento teso ad accordare immunità dalla giurisdizione alle OI solo in presenza di rimedi alternativi di accesso alla giustizia fa da contraltare il principio della necessità funzionale, generalmente invocato per accordare alle OI le più ampie immunità dalla giurisdizione statale. Anche la Commissione europea ritiene che tale principio sia alla base della presunta norma di diritto internazionale consuetudinario, che esonerebbe le OI dalla giurisdizione dei tribunali interni<sup>90</sup>. Ebbene, ci sembrano corrette le interpretazioni di quegli autori che ritengono il principio della necessità funzionale oramai superato e in contrasto con l'esigenza di tutelare alcuni diritti umani, primo tra tutti quello di accesso alla giustizia<sup>91</sup>.

In particolare, crediamo che la possibilità, per l'UE, di essere convenuta in giudizio dai tribunali di Stati non membri per rispondere di eventuali illeciti commessi nello svolgimento delle missioni di PSDC non

<sup>88</sup> Si veda [www.hrrp.eu](http://www.hrrp.eu).

<sup>89</sup> È stato giustamente osservato che nel settore delle attività operative intraprese da OI, come quelle rientranti nella PSDC, sono richieste sempre più le commissioni d'inchiesta. Si veda A. REINISCH, *To What Extent*, cit., 577.

<sup>90</sup> Nota della Commissione europea, *supra* nota n. 51.

<sup>91</sup> Cfr. A. REINISCH, *International Organizations*, cit., 383 ss. Come scrivono due autori, «it is (...) difficult to see why respect for the functional autonomy of an international organisation should necessarily entail the exclusion of the jurisdiction of national courts, irrespective of the nature of the acts of that organisation». E. GAILLARD, I. PINGEL-LENUZZA, *International Organizations and Immunity from Jurisdiction: To Restrict or to Bypass*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, 4-5. Un altro autore adotta un'interpretazione restrittiva del concetto di necessità funzionale, secondo il quale esso «entitles an international organization to *precisely* the jurisdictional immunities that it *strictly* needs to enable it to pursue its purposes without *undue* interference» (corsivi aggiunti). M. SINGER, *op. cit.*, 128.

ostacoli in alcun modo lo svolgimento delle missioni stesse. Queste, infatti, sono coordinate in larga parte dal Consiglio<sup>92</sup> e dall'Alto rappresentante dell'UE per gli affari esteri<sup>93</sup>, che attuano tale politica e ne assumono la responsabilità. Le altre istituzioni europee, quali Parlamento e Commissione, sono coinvolte solo marginalmente nell'attuazione della PSDC. Inoltre, le attività previste dal mandato delle missioni sono concretamente svolte, per la gran parte, da personale statale messo a disposizione dell'UE dagli Stati<sup>94</sup>. In altre parole, a noi sembra che il grado di coinvolgimento delle istituzioni europee nell'attuazione della PSDC non sia tale da poter giustificare l'impossibilità per l'Organizzazione di continuare a svolgere le proprie funzioni, qualora sia instaurato un procedimento civile nei suoi confronti.

8. Alla luce di quanto precede, possiamo dire che l'immunità dell'UE dalla giurisdizione di Stati non membri costituisce senza dubbio un ostacolo all'attuazione della sua responsabilità per violazione di obblighi, anche internazionali, nell'ambito della PSDC.

I problemi riscontrati incidono sotto due diversi profili. Sotto un primo profilo, di carattere generale, la necessità funzionale quale fondamento della norma che riconosce alle OI immunità (spesso assolute) dalla giurisdizione straniera appare ad oggi inadeguato. Le attività delle OI sono, infatti, sempre più estese nella loro intensità e portata e le missioni di PSDC dell'UE ne sono un chiaro esempio. A parere di chi scrive, il principio della necessità funzionale dovrebbe pertanto iniziare a essere interpretato in materia sempre più restrittiva, soprattutto in quei casi in cui un'organizzazione internazionale è dotata di una struttura articolata – come l'UE – che le può consentire di affrontare un procedimento giudiziario, senza pregiudicarne il raggiungimento degli obiettivi istituzionali. Tale interpretazione si rende ancor più necessaria in tutti quei casi in cui il diritto di accesso alla giustizia possa subire compressioni eccessive o, addirittura, essere del tutto negato.

Sotto un secondo profilo, attinente specificamente le missioni di PSDC, la materia appare, invece, lacunosa. L'immunità assoluta dell'UE dalla giurisdizione di qualsiasi giudice, sostenuta dalla Commissione europea in virtù di una presunta norma di diritto internazionale generale, non è argomento sufficiente per giustificare la non punibilità degli atti dell'Organizzazione ad opera dei giudici di Stati terzi, oltre a essere criticabile sotto il profilo della sua stessa esistenza. D'altra parte, il diritto

---

<sup>92</sup> Art. 26, par. 2, TUE.

<sup>93</sup> Articoli 18 e 27 TUE.

<sup>94</sup> Art. 42, par. 3, TUE.

primario dell'UE regola soltanto le immunità e i privilegi vigenti sul territorio di Stati membri, mentre gli accordi conclusi per lo svolgimento delle missioni stabiliscono tali immunità soltanto in capo agli agenti dell'UE, ma non anche a quest'ultima in quanto autonomo soggetto di diritto.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella, per l'UE, di stipulare un ulteriore accordo con lo Stato sul cui territorio la missione è svolta, il quale regoli la questione dell'eventuale responsabilità per fatti illeciti e stabilisca, ad esempio, di risolvere la controversia attraverso vie diplomatiche. Non ci sembra, tuttavia, che l'UE abbia concluso accordi in tal senso nell'ambito della PSDC. Per quanto riguarda eventuali illeciti *internazionali*, una strada percorribile, per consentire l'accesso alla giustizia, potrebbe essere quella di invocare (anche) la responsabilità degli Stati partecipanti alle missioni, i quali, con forse maggiori probabilità, potrebbero essere sottoposti a giudizio da parte di tribunali statali e, eventualmente, internazionali. Tuttavia, se le regole sull'attribuzione di condotta determinano l'imputabilità dell'atto esclusivamente all'UE, il problema permane<sup>95</sup>.

I nodi giuridici illustrati in questa sede, infine, si vanno ad aggiungere alla nota riluttanza, da parte dei tribunali statali, ad affermare la propria giurisdizione sulle OI<sup>96</sup>. Un'interpretazione più restrittiva del principio della necessità funzionale e la creazione, nel quadro delle missioni di PSDC, di procedure di ricorso alternative che garantiscano la tutela del diritto di accesso alla giustizia, potrebbero dare adito a un'auspicabile inversione di tendenza.

#### ABSTRACT

*Jurisdictional Immunity of the European Union in Third States in the Framework of Its Common Security and Defense Policy Missions*

The conduct of missions by the EU in third states under its Common Security and Defence Policy may lead to the occurrence of wrongful activities, which need to be brought to justice. EU primary law gives jurisdictional immunity to the Organization on the territory of its Member

---

<sup>95</sup> Sul problema dell'attribuzione di condotta nel quadro delle missioni di PSDC ai fini dell'attuazione della responsabilità internazionale, si vedano, nella letteratura italiana, A. SPAGNOLO, *L'attribuzione delle condotte illecite nelle operazioni militari dell'Unione europea*, Torino, 2016 ed E. CARLI, *op. cit.*, 364-392.

<sup>96</sup> Oltre a riconoscere in molti casi l'immunità giurisdizionale delle OI, i giudici nazionali fanno uso di altre "tecniche elusive" (*avoidance techniques*) per escludere la propria competenza. Si veda A. REINISCH, *International Organizations*, cit., 35-168.

States, while the agreements concluded in the framework of CSDP confer immunity only to EU personnel. In this situation, there is no legal obligation for a court of a third state to grant jurisdictional immunity to the EU, considering the possible absence of a customary rule in this regard. However, State practice is reluctant to rule on the activities of international organizations, even more so for those carried out under the CSDP. The need to rethink the foundation of jurisdictional immunity and the apparent lack of alternative means of redress in this sector may lead judges to open up their courts to the EU and to international organizations more broadly.



## NOTE E COMMENTI

### L'IMMUNITÀ DALLA GIURISDIZIONE ALLA LUCE DEL CASO *JAM ET AL. C. INTERNATIONAL FINANCIAL CORPORATION*: NUOVE PROSPETTIVE PER LE ORGANIZZAZIONI ECONOMICHE INTERNAZIONALI

TOBIA COLLÀ RUVOLO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione tra immunità relativa e assoluta. – 3. Il caso *Jam et al. c. International financial corporation*: recenti sviluppi in tema di immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione. – 4. Immunità dalla giurisdizione e organizzazioni economiche internazionali. – 5. Conclusioni.

1. Il ruolo delle organizzazioni internazionali nel panorama mondiale, a partire dalla seconda metà del Novecento, è divenuto con il passare del tempo sempre più importante, tanto che alle stesse è stata riconosciuta, al ricorrere di determinati presupposti, personalità giuridica internazionale. In quanto soggetti di diritto internazionale, le organizzazioni internazionali si rapportano non solo con gli altri soggetti di diritto internazionale ma sono altresì destinatarie del complesso di norme sia consuetudinarie sia convenzionali, inerenti le organizzazioni internazionali, che compongono l'ordinamento internazionale.

Il presente lavoro si pone come obiettivo quello di esaminare i recenti sviluppi in tema di immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali, in particolare di quelle che hanno competenze nei settori economici. A tale scopo, in primo luogo verrà analizzato, seppur brevemente, l'istituto dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali, nonché il dibattito dottrinale che verte su tale tematica.

In secondo luogo verrà esaminata la recente sentenza della Corte suprema degli Stati Uniti resa nel caso *Jam et al. c. International financial corporation*, che rappresenta ad oggi un precedente giurisprudenziale di fondamentale importanza, in quanto ha contribuito all'interpretazione dell'istituto dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali di carattere economico, aprendo la strada a una nuova forma di responsabilità per tali enti.

Da ultimo verranno prese in considerazione le norme sull'immunità dalla giurisdizione contenute negli statuti delle organizzazioni internazionali di carattere economico, sottolineando analogie e differenze tra di loro, per osservare infine quali possano essere i limiti a tali immunità e i possibili sviluppi futuri.

2. La personalità giuridica delle organizzazioni internazionali è stata oggetto di un lungo dibattito dottrinale<sup>1</sup> a partire dai primi del Novecento, quando cominciò a crescere il loro numero e le stesse gradualmente acquisirono sempre più importanza nel panorama internazionale. In seguito alla piena affermazione della soggettività delle organizzazioni internazionali, principio consolidatosi a partire dal c.d. caso *Bernadotte*<sup>2</sup>, sono sorte ulteriori problematiche strettamente legate a tale *status*.

La personalità giuridica delle organizzazioni internazionali, ovviamente, presenta analogie e differenze rispetto alla personalità giuridica internazionale degli Stati e per tale motivo una parte della dottrina ha parlato di una personalità giuridica limitata in quanto esercitata solo in funzione degli scopi per cui l'organizzazione è stata istituita, mentre altra parte della dottrina ha ipotizzato, forse più correttamente, che la personalità giuridica

---

<sup>1</sup> La dottrina nel corso degli anni ha elaborato tre diverse teorie circa la soggettività delle organizzazioni internazionali. La prima (c.d. volontaristica) prevedeva che la soggettività potesse essere riconosciuta alle organizzazioni internazionali solo nella misura in cui ci fosse un esplicito riconoscimento in tal senso nello statuto. Il limite di tale teoria consisteva nel fatto che una clausola del genere era assente nella maggior parte degli statuti e, dunque, alla stregua della tesi volontaristica, nessuna organizzazione avrebbe avuto personalità giuridica internazionale. Secondo la seconda teoria (c.d. oggettiva), invece, le organizzazioni avrebbero avuto la soggettività internazionale *ipso facto*, per il solo fatto di esistere, purché avessero la capacità di agire indipendentemente dagli Stati membri e fossero in grado di esprimere una volontà ad esse imputabile. Tale teoria, tuttavia, trovava il proprio limite nel fatto che un'eventuale clausola dello statuto che prevedesse la soggettività internazionale dell'organizzazione avrebbe avuto un carattere meramente dichiarativo. Viste le difficoltà applicative delle prime due tesi, venne elaborata un'ulteriore tesi (c.d. funzionale) che è divenuta la tesi di riferimento per l'attribuzione della soggettività alle organizzazioni internazionali. Tale tesi prevedeva, infatti, che l'organizzazione internazionale trovasse il fondamento della sua soggettività negli scopi previsti nel trattato istitutivo, senza che rilevasse un esplicito conferimento, purché ovviamente il suo agire fosse funzionalmente teso al perseguimento degli scopi per i quali era stata istituita. M. R. MAURO, *La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, 43-75.

<sup>2</sup> Corte internazionale di giustizia, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, in *ICJ Reports*, 1949, 174 ss. Con questo celebre parere, la Corte stabilì che l'ONU poteva agire in protezione diplomatica per ottenere il risarcimento dei danni sofferti da un proprio funzionario, deceduto durante un'operazione. Essa, pertanto, di fatto avallando la natura funzionale della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali, elaborando la teoria dei poteri impliciti, stabilì che la soggettività di queste ultime si estende anche al di fuori delle competenze espressamente attribuite ad esse dallo statuto, purché le attività in concreto svolte siano riconducibili al mandato dell'organizzazione internazionale e funzionali al perseguimento dei suoi scopi.

sia piena e illimitata e, dunque, equiparabile a quella degli Stati. La capacità giuridica, piuttosto, sarebbe limitata in quanto l'agire delle organizzazioni internazionali è circoscritto al loro mandato<sup>3</sup>. Accogliendo tale ultima ricostruzione, dunque, le organizzazioni internazionali sarebbero ammesse a godere degli stessi diritti che l'ordinamento internazionale riconosce agli Stati e sarebbero al contempo sottoposte agli stessi obblighi su di essi incombenti, ovviamente tenendo in considerazione il fatto che, a differenza degli Stati, le organizzazioni internazionali non esercitano poteri sovrani su un territorio.

Ciò ha portato a varie conseguenze. In primo luogo le organizzazioni internazionali, al pari degli Stati, hanno capacità di stipulare trattati; in secondo luogo soggiacciono alla responsabilità per la commissione di illeciti internazionali, come confermato nei *Draft Articles on Responsibility of International Organizations* del 2011 che, peraltro, ricalcano in molti punti il Progetto che la stessa Commissione di diritto internazionale ha dedicato alla responsabilità degli Stati, approvato nel 2001.

Il riconoscimento alle organizzazioni internazionali delle immunità di cui godono gli Stati, in particolar modo dell'immunità dalla giurisdizione civile, resta invece un tema più controverso, in particolar modo se si pensa che le norme sull'immunità degli Stati hanno natura consuetudinaria. Nonostante la sostanziale equiparazione tra organizzazioni e Stati, infatti, l'immunità delle organizzazioni dalla giurisdizione rimane ancora formalmente legata a fonti convenzionali, mentre la sua natura consuetudinaria è ancora molto discussa in dottrina e oggetto di approfondimento giurisprudenziale sia nelle corti interne sia nelle corti internazionali, aspetto quest'ultimo sul quale ci si soffermerà in seguito.

*In primis*, ovviamente, le organizzazioni internazionali sono ammesse a godere dell'immunità eventualmente riconosciuta loro in presenza di un'espressa previsione in tal senso nel loro trattato istitutivo. A livello bilaterale le organizzazioni internazionali possono godere di determinate immunità espressamente previste dagli accordi di sede, destinati a disciplinare le norme relative allo stabilimento fisico di un'organizzazione internazionale sul territorio di un determinato Stato, i quali possono escludere esplicitamente l'applicazione della sua giurisdizione<sup>4</sup>.

A livello multilaterale, invece, vi sono trattati che riconoscono specifiche immunità alle organizzazioni internazionali. Esempi di tal guisa sono la Convenzione generale sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946 e la Convenzione generale sui privilegi e le immunità degli Istituti specializzati del 1947<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. nota 1.

<sup>4</sup> Si vedano ad esempio l'Accordo del 1947 tra gli Stati Uniti e l'ONU, l'Accordo tra l'Italia e la FAO del 1950, nonché l'Accordo tra la Svizzera e l'ONU del 1946.

<sup>5</sup> La Convenzione generale sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946 e la Convenzione generale sui privilegi e le immunità degli Istituti specializzati del 1947 sono validi esempi di come le norme in essi contenute siano generalmente condivise da quasi tutta

In merito alla natura dell'istituto, come si è già brevemente accennato, la questione circa il riconoscimento di una norma consuetudinaria in base alla quale concedere l'immunità alle organizzazioni internazionali, equiparando in questo modo il trattamento delle organizzazioni a quello degli Stati sovrani, è molto più dibattuta in dottrina. Parte di essa<sup>6</sup>, infatti, ritiene che la natura consuetudinaria delle immunità delle organizzazioni internazionali possa essere riconosciuta unicamente all'ONU, in quanto ormai tutti gli Stati hanno generalmente accettato le immunità di cui godono le Nazioni Unite. Altra parte della dottrina, forse più correttamente, operando una sostanziale equiparazione tra gli Stati e le organizzazioni internazionali, ritiene che tutte le organizzazioni, senza distinzioni di sorta, godano delle stesse immunità riconosciute agli Stati<sup>7</sup>.

Da ultimo, ulteriore fonte, anche se molto poco diffusa, di immunità delle organizzazioni internazionali, sono le leggi interne degli Stati<sup>8</sup>. Esse trovano un limite nell'applicazione limitata alla giurisdizione dello Stato territoriale, tuttavia, ove un giudice di una corte interna dovesse trovarsi a dirimere una controversia applicando le norme statali che prevedono l'immunità dalla giurisdizione civile delle organizzazioni internazionali, dovrebbe comunque operare una lettura sistemica di tale normativa conforme alle norme internazionali in materia.

Oltre a questa distinzione circa le fonti, resasi necessaria al fine di fornire un completo, seppur breve, inquadramento della disciplina giuridica delle organizzazioni internazionali, è possibile operare un'ulteriore distinzione circa le immunità delle organizzazioni internazionali, avuto riguardo al tipo di immunità di cui esse beneficiano. Anche in questo senso le immunità delle organizzazioni internazionali sono simili alle immunità degli Stati. Nel dettaglio, infatti, le organizzazioni godono di alcune immunità generalmente riconosciute ai soggetti di diritto internazionale: inviolabilità dei locali (e immunità dei funzionari); privilegi fiscali; immunità dalla giurisdizione civile. Proprio quest'ultima forma di immunità, meno disciplinata nelle fonti

---

la comunità internazionale. Traccia di ciò sta nell'elevato numero di ratifiche in quanto esse sono state rispettivamente ratificate da 162 e 129 Stati.

<sup>6</sup> In tal senso M. BETTATI, *L'Usage de la Force par l'ONU*, in *Pouvoirs*, 2004, 111-123.

<sup>7</sup> In tal senso il Conforti il quale ritiene che «Nei limiti in cui gli Stati stranieri sono immuni dalla giurisdizione civile dello Stato territoriale, lo sono pure le organizzazioni internazionali. L'immunità delle organizzazioni dalla giurisdizione ha cominciato ad essere ricavata per interpretazione estensiva dalla norma sull'immunità degli Stati, ma può oggi considerarsi come prevista da una norma consuetudinaria autonoma, anche se non mancano voci in senso contrari», B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, XI Ed., Napoli, 2018, 289 ss.

<sup>8</sup> Come detto, questa fonte risulta essere poco diffusa. È possibile trovare esempi del genere oltre che negli Stati Uniti, come si vedrà più approfonditamente in seguito, nel Regno Unito, in cui il 15 aprile 1981 è stato adottato l'*International Organizations Act*, e in Svizzera, in cui il 22 giugno 2007 è stata fatta la legge sullo Stato ospite che riconosce allo Stato l'immunità della giurisdizione. Tale legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2008, si applica anche alle organizzazioni internazionali.

convenzionali e oggetto di dibattito in dottrina, è quella più discussa e in relazione alla quale la giurisprudenza (sia internazionale che interna) ha dato risposte non sempre uniformi.

Il carattere controverso di questo tipo di immunità risiede nel fatto che, mentre da un lato è possibile in via generale estendere l'immunità dalla giurisdizione di cui godono gli Stati alle organizzazioni internazionali, dall'altro lato non è chiaro quali siano i limiti per l'applicazione dell'immunità in relazione alle organizzazioni internazionali, risultando ancora complessa, in tale contesto, l'applicazione del principio *par in parem non habet iudicium*<sup>9</sup> siccome gli Stati e le organizzazioni internazionali non possono essere considerati alla pari sotto questo punto di vista. Gli Stati, infatti, esplicano funzioni di natura generale, mentre le organizzazioni internazionali possono esercitare solo quelle previste nello statuto o quelle volte al perseguimento degli scopi dell'organizzazione stessa<sup>10</sup>.

Quanto argomentato dalla dottrina circa l'immunità dalla giurisdizione degli Stati<sup>11</sup>, dunque, non è valso a disciplinare in maniera compiuta l'istituto dell'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione, nonostante le organizzazioni siano composte da Stati (salvo determinate eccezioni) e, dunque, siano espressione, seppur indiretta, di un'attività d'imperio. Anche per gli Stati, tra l'altro, vi sono state (e in parte permangono tutt'ora) difficoltà a trovare un criterio distintivo tra *acta jure imperii* e *acta jure gestionis*. Guardando alla natura dell'atto, sarebbero da considerarsi *acta jure imperii* solo quelli che formalmente esprimono la potestà d'imperio dello Stato (come leggi ed atti aventi valore di legge). Il campo applicativo di tale criterio, tuttavia, risulta estremamente ristretto, così si è preferito far riferimento al c.d. criterio dello scopo, secondo il quale uno Stato agisce comunque nell'esercizio della propria potestà d'imperio anche nella misura

---

<sup>9</sup> C. FOCARELLI, *Diritto Internazionale*, V Ed., Padova, 2019, 305 ss. Anche la giurisprudenza di legittimità italiana si è espressa in tal senso (Cass. sent. 149/1999) affermando che l'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali deve essere valutata caso per caso, non potendosi estendere automaticamente la norma sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione alle organizzazioni internazionali, in ragione delle differenze tra loro. In tal senso si veda anche Cass. sent. 20995/2005 in cui viene applicato lo stesso principio di diritto, pur giungendo al riconoscimento dell'immunità dell'Istituto universitario europeo.

<sup>10</sup> N. RONZITTI, *Introduzione al Diritto Internazionale*, VI Ed., Torino, 2019, 169 ss.

<sup>11</sup> In tema di immunità dalla giurisdizione è opportuno riportare il pensiero del Focarelli il quale ritiene che «il diritto di accesso al giudice continua quindi ad incontrare il limite delle immunità giurisdizionali di diritto internazionale. Resta da chiedersi se la giurisprudenza più recente della Corte europea di cui si parlava sopra [caso Cudak c. Lituania (sent. Del 23 marzo 2010- ric. 15869/02)], favorevole ad un giudizio di proporzionalità, benché riguardi il confine tra atti *jure imperii* e atti *jure gestionis* e non l'eccezione umanitaria all'immunità per atti *jure imperii*, non possa condurre nel tempo ad ammettere un'eccezione umanitaria all'immunità in ordine a singoli casi, il che sarebbe auspicabile in quanto indurrebbe gradualmente la prassi attuale- sulla cui base la Corte internazionale di giustizia correttamente si è pronunciata- ad evolversi e a far evolvere il diritto consuetudinario». Cit. C. FOCARELLI, *La Persona Umana nel Diritto Internazionale*, Bologna, 2013, 161.

in cui ponga in essere attività formalmente privatistica il cui scopo, tuttavia, è di evidenza pubblica<sup>12</sup>. In definitiva, ai fini dell'applicazione dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione civile, la distinzione tra *acta jure imperii* e *acta iure gestionis*, così come la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, è sottile e va valutata caso per caso dalle corti interne le quali, comunque, in caso di dubbio dovrebbero propendere sempre per l'immunità<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda le organizzazioni internazionali, invece, non solo la delimitazione tra *acta jure imperii* (atti posti in essere nell'esercizio del loro potere d'imperio) e *acta jure gestionis* (atti posti in essere nell'esercizio di attività privata) non è netta e chiara, ma, diversamente dagli Stati, si sono riscontrate difficoltà anche nella definizione di tali categorie di atti. La dottrina, pertanto, ha ritenuto che in assenza di una qualificazione di *acta jure imperii* riferibile alle organizzazioni internazionali in quanto soggetti di diritto internazionale sprovvisti del carattere della sovranità (proprio solamente degli Stati), l'immunità delle organizzazioni internazionali dovesse intendersi come assoluta, senza, dunque, restrizioni di sorta in merito agli atti posti in essere dalle organizzazioni internazionali, fossero essi diretti o meno a realizzare gli scopi cui tende l'organizzazione stessa<sup>14</sup>.

Tale dibattito dottrinale ha trovato vari riscontri pratici, non tutti uniformi, nella giurisprudenza, a seconda dell'ordinamento nel quale si è svolto il giudizio in cui l'organizzazione internazionale ha invocato l'immunità dalla giurisdizione. Se da un lato, infatti, alcune corti statali<sup>15</sup> hanno

<sup>12</sup> In tal senso si veda la ricostruzione dell'istituto operata da Riccardo Luzzatto e Ilaria Queirolo secondo i quali «Dopo l'inizio di un indirizzo più restrittivo che trova precedenti nella giurisprudenza italiana e belga di fine '800, la situazione si modifica a conclusione della prima guerra mondiale, nel momento in cui lo Stato intensifica la propria presenza nell'economia ed agisce nei mercati nazionali ed internazionali servendosi dei comuni strumenti a disposizione degli operatori privati: proprio allora comincia ad imporsi una differente prospettiva nell'applicazione e nella definizione della regola sulle immunità.(...) Dunque, l'evoluzione in oggetto ha ormai condotto all'affermazione dell'immunità relativa, secondo la quale lo Stato gode dell'immunità dalla giurisdizione solamente per gli atti *jure imperii* attraverso i quali si esplica la sovranità». R. LUZZATTO, I. QUEIROLO, *Sovranità territoriale, "jurisdiction" e regole di immunità*, in S.M. CARBONE, R. LUZZATTO e A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di Diritto Internazionale*, II Ed., Torino, 2003, 194-195; Sul punto si veda anche M. MEGLIANI, *Debitori Sovrani e Obbligazionisti Esteri*, Milano, 2009, 153 ss.

<sup>13</sup> B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., 280 e ss.

<sup>14</sup> «For most international organizations, immunity from every form of legal process before national courts is expressly provided in the constitution or in a special convention or agreement. Even without such express provision, national courts may grant immunity on the ground that international organizations are composed of sovereign states, each of which is immune from local jurisdiction, or pursuant to a rule of customary international law granting immunity to all international organizations». Cit. H.G. SCHERMERS, N.M. BLOKKER, *International Institutional Law (unity within diversity)*, V Ed., Leiden, 2011, 1033.

<sup>15</sup> In questo senso la Corte suprema Australiana, la quale nel caso *Firma Baumeister Ing. Richard L v. O.*, judgment of 14 December 2004, ha stabilito che: «[w]hile, under national law and prevailing international law, foreign states enjoy immunity only in respect of sovereign acts, but not in their capacity of legal entities in private law, the immunity of

accolto la tesi dell'immunità assoluta, negando dunque che le organizzazioni internazionali potessero essere convenute in giudizio dinanzi a un giudice statale, i tribunali di altri Stati<sup>16</sup> hanno abbracciato la tesi in base alla quale l'immunità dalla giurisdizione di cui godono le organizzazioni internazionali è, al pari di quella prevista per gli Stati, relativa solo agli *acta jure imperii*, definizione quest'ultima, come accennato in precedenza, rimessa all'interpretazione del giudice sulla base di determinati fattori.

Sul punto, una recente sentenza della Corte suprema degli Stati Uniti, che verrà analizzata di seguito, emessa nell'ambito del giudizio *Jam et al. c. International financial corporation*, ha offerto spunti interessanti e destinati a produrre effetti significativi nell'ordinamento statunitense, in cui, come verrà analizzato meglio in seguito, si era sempre affermato il carattere assoluto dell'immunità delle organizzazioni internazionali.

3. Nel caso *Jam et al. c. International financial corporation* (d'ora in avanti, per brevità, anche indicato come *Jam et al. c. IFC*)<sup>17</sup> la Corte suprema degli Stati Uniti d'America si è pronunciata sull'immunità dalla giurisdizione dell'IFC, ritenendo che essa possa trovare applicazione esclusivamente in riferimento all'attività dell'organizzazione definita dal proprio Statuto e valutata a seconda del caso di specie.

---

international organizations must, a matter of principle, be regarded as absolute when they are acting within the limits of their functions».

<sup>16</sup> Nello specifico si fa riferimento alla Corte di Cassazione italiana, la quale nella sentenza n. 5399/1982 sul caso *I.n.p.d.a.i. c. FAO* aveva stabilito che anche per le organizzazioni internazionali dovesse trovare applicazione la stessa disciplina prevista per gli Stati in materia di immunità dalla giurisdizione estera, vale a dire l'immunità funzionale, con la distinzione tra *acta jure imperii* e *acta jure gestionis*. «Nevertheless, while the jurisdictional immunity of international organizations is usually recognized, occasionally national courts have rejected such immunity. For example, Italian courts have consistently given a restrictive interpretation of this immunity, and have applied the distinct on between *acta iure gestionis* and *acta iure imperii*, a classic distinction in relation to the law of state immunities. In 1982, the Italian Supreme Court of Cassation recalled that 'in a considerable number of decisions it had held that irrespective of their public or private character, whenever they acted in the private law domain, they [international organizations] placed themselves on the same footing as private persons with whom they had entered into contracts, and thus forewent the right to act as sovereign bodies that were not subject to the sovereignty of others'. However, the application of the distinction between *acta iure gestionis* and *acta iure imperii* to acts of international organizations has been explicitly rejected by courts of other countries, and is also generally rejected in doctrine. According to Higgins, '[t]o suggest that this distinction has any relevance to organizations is to assimilate them to states, which is not correct. Their basis of immunity is different. The relevant test under general international law is whether an immunity from jurisdiction to prescribe is necessary for the fulfilment of the organization's purposes. That question cannot be answered by reference to whether it was, in respect of the matter under litigation, acting 'in sovereign authority' or 'as a private person'», H.G. SCHERMERS, N.M. BLOKKER, *op. cit.*, 1032-1033.

<sup>17</sup> *Budha Ismail Jam, Et Al., Petitioners V. International Finance Corporation*, No. 17–1011. Argued October 31, 2018—Decided February 27, 2019.

Nel dettaglio, il caso sotteso alla decisione della Corte suprema USA riguardava un gruppo di persone di nazionalità indiana, che avevano adito la Corte suprema lamentando una violazione dei loro diritti, in particolare del diritto a un ambiente salubre, a causa della costruzione di una centrale elettrica a carbone<sup>18</sup> finanziata dall'IFC<sup>19</sup>. I ricorrenti, infatti, si dolevano del fatto che la costruzione della centrale avesse avuto un impatto devastante sull'ecosistema, soprattutto marino, in pregiudizio della comunità dei pescatori di cui essi facevano parte.

Prima di adire la Corte statunitense, gli stessi avevano tentato di risolvere la controversia tramite il *Compliance advisor ombudsman* della Banca mondiale, senza tuttavia ottenere i risultati sperati in quanto il meccanismo di risoluzione delle controversie interno alla Banca mondiale si era limitato a verificare che l'IFC avesse operato secondo le norme statutarie e conformemente al suo *modus agendi*, senza valutare ulteriori profili di criticità dell'intervento finanziario che erano stati sollevati dai ricorrenti e consistenti nei danni ambientali conseguenti all'intervento dell'IFC<sup>20</sup>.

Nel 2015 i ricorrenti, non essendo riusciti a conciliare la controversia nell'ambito del *Compliance advisor ombudsman*, hanno adito la Corte federale di Washington D.C.<sup>21</sup> per vedere tutelate le proprie ragioni. Tuttavia, le pretese degli istanti sono state rigettate sia in primo grado sia, poi, in secondo grado dalla Corte d'appello distrettuale della Columbia (*District court of appeal of Columbia*) la quale, senza entrare nel merito della vicenda, ha preliminarmente ritenuto che le domande dei ricorrenti non potessero trovare accoglimento, dal momento che l'operato dell'IFC, così come quello delle altre organizzazioni internazionali, è coperto da immunità dalla giuri-

<sup>18</sup> Il progetto era iniziato nel 2013 e prevedeva l'esborso da parte dell'IFC della somma di 450 milioni di dollari statunitensi. Più precisamente, la centrale elettrica a carbone era stata costruita in un villaggio nel distretto di Kutch, Gujarat, India.

<sup>19</sup> Per ulteriori approfondimenti circa l'*International Financial Corporation* è possibile consultare M.R. MAURO, *Diritto Internazionale dell'Economia: Teoria e prassi delle Relazioni Economiche internazionali*, Napoli, 2019, 276 ss.

<sup>20</sup> Il *Compliance advisor ombudsman* è stato istituito nel 1999 con l'intento di risolvere le controversie inerenti l'operato dell'IFC e della MIGA. I reclami al *Compliance advisor ombudsman* possono essere presentati da ogni individuo, gruppo o ente che lamenti di aver subito dei danni conseguenti all'attuazione di un progetto finanziato dall'IFC o dalla MIGA. Differentemente dal Panel d'Ispezione della Banca Mondiale, consistente in una vera e propria procedura d'inchiesta, competente a dirimere le controversie riguardanti l'operato della BIRS e dell'IDA, il *Compliance advisor ombudsman* è un meccanismo informale di tipo conciliativo e svolge una funzione di "*compliance audit*" volta a verificare la conformità dell'operato dell'IFC e della MIGA alle procedure. M.R. MAURO, *op.cit.*, 317 ss.

<sup>21</sup> La competenza giurisdizionale così individuata trova la sua ragion d'essere nel fatto che l'IFC, insieme alle altre organizzazioni internazionali che fanno parte del c.d. gruppo della Banca mondiale – la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), l'Associazione internazionale per lo sviluppo (IDA), l'Agenzia multilaterale per la garanzia degli investimenti (MIGA) e il Centro internazionale per il regolamento delle controversie relative ad investimenti (ICSID) – hanno la propria sede nella città di Washington. M.R. MAURO, *op. cit.*, 263 ss.

sdizione civile così come previsto dalla sez. 2 del titolo 1 dell'*International Organizations Immunity Act* (IOIA)<sup>22</sup>.

I ricorrenti, nonostante avessero perso i primi due gradi di giudizio, hanno adito comunque la Corte suprema degli Stati Uniti. Quest'ultima, con sentenza del 27 febbraio 2019, ribaltando completamente la pronuncia di primo grado, confermata in sede di appello, ha invece accolto le argomentazioni dei ricorrenti, segnando così un precedente giurisprudenziale di fondamentale importanza nell'evoluzione dell'istituto dell'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione.

La Corte, infatti, non si è limitata a indagare se vi sia immunità ai sensi dell'IOIA, ma ha svolto un'analisi più approfondita dell'istituto, il quale non può essere unicamente analizzato alla luce del solo diritto interno statunitense. Quest'ultimo deve essere letto sistematicamente sia con le disposizioni dell'Accordo istitutivo dell'organizzazione internazionale *de quo*, l'IFC, sia con i principii e le norme di diritto internazionale.

In primo luogo, dopo aver constatato che negli *Articles of agreement* istitutivi dell'IFC non vi è un riconoscimento dell'immunità dalla giurisdizione<sup>23</sup>, la Corte passa ad analizzare l'istituto dell'immunità dal punto di vista del diritto interno, chiedendosi se quella delle organizzazioni internazionali debba essere considerata assoluta o relativa ai sensi dell'IOIA.

Inizialmente, infatti, l'IOIA riconosceva un'immunità assoluta alle organizzazioni internazionali, dal momento che al tempo della codificazione l'immunità dalla giurisdizione riconosciuta agli Stati, cui l'IOIA rinviava, era intesa come assoluta<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> L'*International Organizations Immunity Act* è una legge federale statunitense che fu emanata dal congresso nel 1945 (Pub.L. 79-291, 59 Stat. 669, H.R. 4489, enacted December 29, 1945). La sez. 2 del titolo 1 dell'IOIA prevede che «International organizations, their property and their assets, wherever located, and by whomsoever held, shall enjoy the same immunity from suit and every form of judicial process as is enjoyed by foreign governments, except to the extent that such organizations may expressly waive their immunity for the purpose of any proceedings or by the terms of any contract».

<sup>23</sup> L'art. VI, sez. 3 degli *Articles of Agreement* del 1955, istitutivo dell'IFC, rubricato "*Position of the Corporation with Regard to Judicial Process*" prevede che: «Actions may be brought against the Corporation only in a court of competent jurisdiction in the territories of a member in which the Corporation has an office, has appointed an agent for the purpose of accepting service of process, or has issued or guaranteed securities. No actions shall, however, be brought by members or persons acting for or deriving claims from members. The property and assets of the Corporation shall, wheresoever located and by whomsoever held, be immune from all forms of seizure, attachment or execution before the delivery of final judgment against the Corporation». Le uniche immunità previste dall'Accordo istitutivo sono le immunità dei beni dai sequestri (art. VI, sez. 4), l'immunità degli archivi, considerati inviolabili (art. VI, sez. 5), l'immunità dei funzionari (art. VI, sez. 8) e l'immunità dalla tassazione (art. VI, sez. 9).

<sup>24</sup> In realtà questo tipo di immunità assoluta era da intendersi come "virtuale" nel senso che vi era la presunzione che uno Stato fosse immune dalla giurisdizione, salvo determinati casi. Si veda in tal senso *Republic of Mexico v. Hoffman* 24 U.S. 30 (1945), caso in cui la

Con l'introduzione del *Foreign Sovereign Immunity Act* (FSIA) nel 1976<sup>25</sup>, tuttavia, la situazione è cambiata, poiché il legislatore ha preferito, alla luce dell'evoluzione dell'istituto, improntare la disciplina dell'immunità degli Stati dalla giurisdizione non più sul carattere dell'assolutezza, limitandola solo ad alcuni casi, sulla scorta della teoria dell'immunità relativa. In particolare il FSIA applica la distinzione tra *acta jure imperii* e *acta jure gestionis*, riconoscendo la sussistenza dell'istituto dell'immunità solo in relazione ai primi. Ai sensi del FSIA, infatti, l'immunità degli Stati è comunque presunta sempre che non ricorrano determinate circostanze ricomprese nel novero elencato nella sez. 1605 del FSIA.

Secondo la Corte, dunque, nella misura in cui l'IOIA rinvii alla disciplina prevista dal FSIA per le immunità degli Stati dalla giurisdizione, trovano altresì applicazione anche le eccezioni al riconoscimento delle immunità previste nella sopracitata sez. 1605.

In particolare, nel caso di specie, la Corte fa riferimento all'eccezione contemplata dalla sez. 1605 (a) (2), nella misura in cui prevede che gli Stati non possano essere considerati immuni dalla giurisdizione ogni qualvolta pongano in essere: 1) un atto relativo a un'attività commerciale che si sviluppi negli Stati Uniti; 2) un atto negli USA relativo ad attività commerciali dello Stato straniero al di fuori del territorio degli Stati Uniti; 3) un atto al di fuori del territorio degli Stati Uniti relativo all'attività commerciale dello Stato straniero, in qualunque luogo esercitata, che causi degli effetti diretti negli USA<sup>26</sup>.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'IFC nelle proprie difese, nonché a quanto deciso nelle pronunce di primo e di secondo grado, nella sentenza resa nel caso *Jam et al. c. IFC* la Corte suprema ritiene preliminarmente che non possa sussistere l'immunità assoluta di un'organizzazione internazionale dalla giurisdizione delle corti interne nel caso di specie, stando a quanto previsto dalla legislazione degli Stati Uniti in materia di immunità delle organizzazioni dalla giurisdizione, nonché secondo un'interpretazione evolutiva dell'IOIA.

La Corte suprema, infatti, prevede che «The IFC contends that the IOIA grants international organizations the “same immunity” from suit that foreign governments enjoyed in 1945. Petitioners argue that it instead grants international organizations the “same immunity” from suit that foreign governments enjoy today. We think petitioners have the better reading of the statute»<sup>27</sup>.

---

Corte suprema aveva negato la sussistenza dell'immunità del Messico relativamente a un vascello di sua proprietà ma che non era in suo possesso.

<sup>25</sup> *United States of America, Foreign Sovereign Immunity Act (FSIA), Public Law No. 94-583, 90 Stat. 2891 (1976)*.

<sup>26</sup> FSIA, sez. 1605 (a) (2).

<sup>27</sup> *Jam et al. c. IFC, Opinion of the Supreme Court of the US, 8.*

Oltre a ciò, la Corte segue un approccio diverso da quelli fino ad allora adottati dalla giurisprudenza statunitense circa l'istituto dell'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione, arrivando a negare la natura consuetudinaria dell'istituto.

Questo tema, da sempre controverso, è stato affrontato dalla giurisprudenza statunitense seguendo molteplici approcci. Il primo di essi trova le sue fondamenta in argomentazioni di tipo politico. L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione degli Stati, infatti, secondo tale teoria deve essere riconosciuta per salvaguardare l'indipendenza dell'agire delle organizzazioni internazionali dalle politiche ostili dei Governi. Questi ultimi potrebbero paralizzare le organizzazioni internazionali direttamente tramite politiche ostili o indirettamente attraverso il sistema giudiziario, attesa l'inesperienza dei giudici nazionali relativamente all'operato delle organizzazioni internazionali, nonché i costi spesso elevati della giustizia<sup>28</sup>. Ciò, tuttavia, comporterebbe l'immunità assoluta delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione.

Un secondo approccio prevede invece che debba essere riconosciuta alle organizzazioni internazionali l'immunità dalla giurisdizione ogniqualvolta pongano in essere atti ufficiali, intendendosi per tali gli atti delle organizzazioni inerenti al loro mandato<sup>29</sup>. Tale teoria, tuttavia, presenta una notevole criticità. Infatti, partendo dall'assunto che le organizzazioni internazionali possono agire anche al di fuori di quanto esplicitamente previsto nel loro mandato, purché tali azioni siano funzionali al raggiungimento degli scopi cui tende l'organizzazione, anche gli atti non ufficiali posti in essere dalle organizzazioni internazionali, ma comunque funzionali al raggiungimento degli scopi per i quali esse operano, dovrebbero essere considerati atti ufficiali e, pertanto, sarebbero sempre giustificati, con la conseguenza che anche in questo caso l'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione diventerebbe assoluta<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> In questo senso si veda J.L. KUNZ, *Privileges and Immunities of International Organizations*, in *American Journal of International Law*, 1947, 847 ss.

<sup>29</sup> In tal senso si veda il pensiero di Luzzatto e Queirolo secondo cui «oggi si propende [in materia di immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali], invece, per l'elaborazione di una regola autonoma, la quale non ricalca perfettamente quella relativa all'immunità statale (...). In particolare, si effettua un parallelismo tra personalità giuridica e immunità: così come la personalità delle organizzazioni è riconosciuta entro limiti adeguati allo svolgimento della loro missione, allo stesso modo l'immunità dalla giurisdizione di cui esse godono è circoscritta a quanto necessario all'espletamento delle funzioni loro assegnate». Op. cit. 218-219. In senso conforme si veda la giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana [Cass. SS.UU. 15 marzo 1999 n. 138].

<sup>30</sup> In tal senso si veda M. WOOD, *Do International Organizations Enjoy Immunity Under Customary International Law?*, in N. BLOKKER, N. SCHRIJVER (eds.), *The Immunity of International Organizations*, Leiden, 2016, 29-60.

La Corte suprema statunitense, invece, nel caso *Jam et al. c. IFC* segue l'approccio della necessità funzionale<sup>31</sup>. Esso, sicuramente più elaborato e difficile da standardizzare, prevede che l'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione non possa essere determinata *a priori*, ma debba essere considerata di volta in volta, con riferimento al caso specifico, prendendo in considerazione vari fattori, come ad esempio quanto uno specifico giudizio possa influire sul funzionamento di una determinata organizzazione, ostacolando il perseguimento dei suoi scopi.

La Corte, rifacendosi a tale ultimo approccio, si distacca totalmente dalla giurisprudenza precedente in tema d'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione, la quale si rifaceva a un'interpretazione secondo la quale le organizzazioni godono dell'immunità dalla giurisdizione a meno che, nel caso concreto, non venga specificamente provato che l'esercizio della giurisdizione costituisca per esse un beneficio. Nonostante questo approccio formalmente fosse funzionale, nella sostanza faceva sì che le organizzazioni godessero di un'immunità assoluta dalla giurisdizione.

Nei precedenti giurisprudenziali statunitensi sul punto, in occasioni simili al caso *Jam et al. c. IFC*, in cui peraltro vi era l'assenza di previsioni di trattati che imponessero l'applicazione dell'immunità dalla giurisdizione, le corti statunitensi si erano sempre espresse affermando che le controversie ad esse sottoposte fossero coperte da immunità.

In un primo momento, nel caso *Atkinson c. Inter-American development bank*, la Corte suprema aveva stabilito che una determinata organizzazione internazionale dovesse essere considerata immune dalla giurisdizione, a meno che una determinata controversia, sottoposta alla giurisdizione di uno Stato, non promuovesse gli scopi dell'organizzazione internazionale stessa<sup>32</sup>.

Successivamente, nel caso *Mendaro c. Banca mondiale*, la *District court of appeals of Columbia* aveva stabilito che un'organizzazione internazionale non avrebbe dovuto rinunciare alla propria immunità giurisdizionale per due motivi: se la controversia sottoposta alla giurisdizione di uno determinato Stato non fosse stata funzionale al perseguimento dei propri scopi; se la disputa avesse esposto l'organizzazione internazionale ad una responsabilità tale da bloccare l'operato dell'organizzazione stessa, facendo venire meno la fiducia degli investitori o la capacità creditizia dell'organizzazione internazionale (c.d. test della convenienza)<sup>33</sup>. Potenzialmente, infatti,

<sup>31</sup> In tal senso si veda P. ROSSI, *The International Law Significance of Jam v. IFC: Some Implications for the Immunity of International Organizations*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2019, 305-318.

<sup>32</sup> «Immunity should not be construed as not waived unless a particular type of suit would further the [IO]'s objectives» caso *Atkinson v. Inter-American development bank*, P. ROSSI, *op. cit.*, 313.

<sup>33</sup> Il test della convenienza incontra, tuttavia, un grande limite. Infatti «By applying the 'corresponding benefit' standard, there is only one type of suits that may reasonably be deemed beneficial to an international finance institution, i.e. those brought by private parties lending money to the IO. Not allowing such suits may diminish the investors' confidence and

nella misura in cui le organizzazioni internazionali siano sottoposte alla giurisdizione di una corte interna e vengano condannate, sulla scorta di un siffatto precedente, potrebbero essere citate in giudizio da altri soggetti in molti altri Paesi in cui operano. Una situazione del genere potrebbe effettivamente ridurre la capacità dell'organizzazione *de qua* di raggiungere i propri scopi in quanto il suo operato potrebbe essere in concreto paralizzato<sup>34</sup>.

Nel caso *Jam et al. c. IFC*, invece, la Corte suprema, ponendosi in netto contrasto con la sopracitata giurisprudenza, stabilisce che non si può far unicamente riferimento al test della convenienza<sup>35</sup>. Essa, infatti, oltre a decidere che si deve applicare questo criterio, sottolinea altresì come il mancato riconoscimento dell'immunità in una singola controversia non possa in concreto bloccare l'agire di un'organizzazione internazionale non permettendole di raggiungere i propri scopi.

In quest'ottica, dunque, nel caso in cui un'organizzazione internazionale fosse sottoposta alla giurisdizione di una corte interna e soccombesse in giudizio, non si configurerebbe lo scenario in cui l'organizzazione sia esposta a una *excessive liability*<sup>36</sup>, ossia la circostanza in cui, a causa di molteplici condanne in altrettanti giudizi, l'agire di un'organizzazione sarebbe impedito con l'impossibilità di raggiungere gli scopi dell'organizzazione stessa. È opportuno precisare che il concetto di *excessive liability* non viene definito nella sentenza nel caso *Jam et al. c. IFC* e, dunque, ad oggi risulta ancora difficile delimitare l'ambito di applicazione dell'immunità delle organizzazioni dalla giurisdizione facendo riferimento a questo parametro. Tuttavia, sicuramente costituisce un precedente giurisprudenziale importante cui fare riferimento in futuro.

---

the IO's creditworthiness, thus hampering the IO's functions. This is precisely the reason why most such IOs (with notable exception of the International Monetary Fund) are not granted jurisdictional immunity by their respective instruments. Any other lawsuit (e.g. employment disputes, as in *Atkinson and Mendaro*) would hardly qualify as 'beneficial' to the IO». P. ROSSI, *op. cit.*, 313.

<sup>34</sup> Tale ricostruzione è stata fatta propria dall'IFC, che nelle proprie difese ha sottolineato come le banche internazionali di sviluppo siano ampiamente esposte a questo tipo di responsabilità. Anche la Corte suprema USA ha riportato tale problematica nel ragionamento logico-giuridico alla base della decisione, prevedendo che «(...) Nor is there good reason to think that restrictive immunity would expose international development banks to excessive liability».

<sup>35</sup> Y. OKADA, *The immunity of international organizations before and after Jam v IFC: is the functional necessity rationale still relevant?*, in *Questions of International Law*, 2020, 29-44, [www.qil-qdi.org/](http://www.qil-qdi.org/).

<sup>36</sup> «Nor is there good reason to think that restrictive immunity would expose international development banks to excessive liability. As an initial matter, it is not clear that the lending activity of all development banks qualifies as commercial activity within the meaning of the FSIA. To be considered "commercial," an activity must be 'the type' of activity 'by which a private party engages in' trade or commerce». *Jam v. IFC, Opinion of the Supreme Court of the US*, 14.

Un ulteriore aspetto della sentenza resa nel caso *Jam et al. c. IFC* che merita di essere messo in evidenza riguarda l'eventuale natura consuetudinaria dell'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione.

Il massimo organo giudiziario USA, infatti, contrariamente a quanto era avvenuto precedentemente nei già citati casi *Atkinson* e *Mendaro*, stabilisce implicitamente che non esiste né a livello internazionale, né a livello interno, una norma di natura consuetudinaria uniforme che riconosca l'immunità dalla giurisdizione a tutte le organizzazioni internazionali.

La Corte statunitense, infatti, nella sentenza in commento fonda la propria decisione unicamente sulla normativa interna (IOIA e FSIA) e sui trattati internazionali, in particolare l'accordo istitutivo dell'IFC, senza analizzare le norme consuetudinarie in materia di immunità dalla giurisdizione. La ragione di ciò risiede nel fatto che, come si è già visto in precedenza, non è pacifico, contrariamente a quanto accade per gli Stati, il riconoscimento di una norma consuetudinaria che accordi l'immunità dalla giurisdizione alle organizzazioni internazionali<sup>37</sup>. Per tale motivo, la Corte suprema, nella sentenza appena analizzata, si distacca nettamente dai sopracitati precedenti giurisprudenziali statunitensi in cui, erroneamente, secondo la Corte stessa, era stato stabilito che l'immunità dalla giurisdizione fosse una regola consuetudinaria<sup>38</sup>.

4. Le norme internazionali sui diritti umani e sull'ambiente hanno acquisito con il passare del tempo una notevole importanza nel diritto internazionale. Esse, infatti, in alcuni casi sono state considerate come limite alla sovranità statale<sup>39</sup>.

Anche le organizzazioni internazionali sono tenute al rispetto del quadro giuridico internazionale in tema di diritti umani e sull'ambiente.

---

<sup>37</sup> Cfr. note 6 e 7.

<sup>38</sup> «An accepted doctrine of customary international law» Cit. M. LEIGH, *Mendaro v. World Bank*, 717 F.2d 610, in *The American Journal of International Law*, January, 1984, 221-223.

<sup>39</sup> Ciononostante, come significato anche dal Conforti, la giurisprudenza interna e internazionale non sono unanimi sul riconoscimento o meno dell'immunità dalla giurisdizione per gli Stati in relazione ad *acta jure imperii* tramite i quali lo Stato ha posto in essere gravi violazioni di diritti umani. La Corte di Cassazione italiana (*ex multis* Cass SS.UU. 11.03.2004 n. 5044 c.d. caso *Ferrini*), ad esempio, ha negato che potesse sussistere, anche in presenza di atti conformi all'espressione della potestà d'imperio, l'immunità dalla giurisdizione della Germania in relazione alle violazioni dei diritti umani commesse durante la seconda guerra mondiale. In senso contrario, invece, si sono espresse la Corte EDU e la GIG (in particolare nel caso *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy; Greece Intervening)*). Peraltro, proprio il Conforti, in merito alle pronunce della Corte EDU sul punto, si è espresso in maniera molto critica, sostenendo che «il dover constatare che proprio la CEDU, ossia una Corte che dovrebbe tutelare i diritti umani, faccia prevalere, nelle sentenze sopra indicate, le norme sulle immunità su quelle che condannano la tortura è a dir meno stupefacente!» Cit. B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., 283 ss.

Per quanto riguarda i diritti umani, infatti, la dottrina, ritiene che alcuni di essi, definiti *core rights*<sup>40</sup>, non siano protetti solo da norme consuetudinarie (quindi vincolanti per tutti i soggetti di diritto internazionale), ma anche da norme di altro rango che per la particolarità della materia impongono obblighi *erga omnes*, a differenza di quanto accade per gli altri obblighi contenuti nei trattati multilaterali sui diritti umani, definiti *erga omnes partes*, la cui violazione può essere invocata da tutti gli Stati contraenti<sup>41</sup>. L'espressione *erga omnes*, dunque, come chiarito nel 1970 dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza resa nel caso *Barcelona Traction*<sup>42</sup> sta a significare che una norma di diritto internazionale, pur non essendo vincolante per tutta la Comunità internazionale, può comunque creare un diritto la cui violazione può essere fatta valere da qualunque Stato. Le organizzazioni internazionali, vista la portata di tali obblighi, non possono ritenersi esenti dal rispetto degli stessi.

Identico discorso deve essere fatto anche per il diritto all'ambiente il quale, riconosciuto da molti sistemi regionali di tutela dei diritti umani e ritenuto parte integrante del diritto alla salute (più in particolare del diritto a vivere in un ambiente salubre)<sup>43</sup>, negli ultimi tempi è stato oggetto di una prassi giurisprudenziale evolutiva di notevole importanza, soprattutto nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti umani, che con il parere consultivo OC-23/17 ha riconosciuto un autonomo diritto all'ambiente, inteso

---

<sup>40</sup> Vi è, infatti, chi in dottrina ha individuato una serie di diritti umani (c.d. *core rights*) che non possono essere limitati in alcun caso, come ad esempio il diritto alla vita, il diritto a non essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani e degradanti, il diritto di non essere ridotto in schiavitù né ai lavori forzati ed infine il diritto a non essere condannato per un fatto che al momento della commissione non costituiva reato. M. PEDRAZZI, *La protezione del diritto alla vita tra diritto internazionale umanitario e tutela internazionale dei diritti umani*, in A. DI STEFANO, R. SAPIENZA (a cura di), *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale*, Napoli, 2012, 79-92.

<sup>41</sup> B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, cit., 2018, 432; N. RONZITTI, *Introduzione al Diritto Internazionale*, cit., 149 ss.

<sup>42</sup> Corte internazionale di giustizia, caso *Barcelona Traction (Belgio c. Spagna)*, sentenza del 15 febbraio 1970. Il caso in esame riguardava l'individuazione dello Stato legittimato ad intervenire in protezione diplomatica in favore di una persona giuridica. Nella sopracitata sentenza è stato chiarito che solo lo Stato di nazionalità del soggetto i cui diritti siano stati violati può agire in protezione diplomatica. Tuttavia, nell'*iter* logico che ha portato a quest'importante pronuncia, la Corte si è soffermata proprio sulla differenziazione tra obblighi reciproci e obblighi collettivi *erga omnes*, rimarcando come, in caso di violazione di un siffatto obbligo di tutela dei diritti umani, tutti gli Stati abbiano un interesse giuridico alla tutela di tali diritti. Nella sentenza del 30 giugno 1995 sul caso *Timor Est (Timor orientale, Portogallo c. Australia)* e nel *parere sul Muro in Palestina* del 9 luglio 2004 (*Conseguenze giuridiche derivanti dalla costruzione di un muro nei territori palestinesi occupati*) la Corte ha stabilito che il diritto all'autodeterminazione ha carattere *erga omnes*.

<sup>43</sup> La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha contribuito notevolmente alla formazione di tale principio. Si vedano i casi *Guerra e Altri c. Italia*, sentenza del 19 febbraio 1998; *Fadeyeva c. Russia*, sentenza del 9 giugno 2005; *Taskin c. Turchia*, sentenza del 10 novembre 2004; *Giacomelli c. Italia*, sentenza del 2 novembre 2006.

non più come il diritto dell'individuo a godere di condizioni ambientali salubri, ma come diritto dell'individuo a godere dell'ambiente in quanto tale.

L'ambiente, dunque, deve essere protetto non solo perché funzionale alla dignità e alla salubrità della vita umana, ma soprattutto per tutelare le altre forme di vita con cui l'uomo condivide la propria esistenza e il pianeta, anch'esse meritevoli di una tutela giuridica assestante<sup>44</sup>.

Nonostante la crescente importanza dei diritti umani e del diritto all'ambiente, per lungo tempo l'operato delle organizzazioni economiche internazionali, come l'IFC (nonché altre organizzazioni del Gruppo della BM<sup>45</sup> o il FMI) è stato ispirato unicamente a criteri strettamente attinenti all'ambito economico-finanziario, non essendo ricompresi nel loro mandato né la tutela dei diritti umani, né norme a protezione dell'ambiente.

I diritti umani e le norme a tutela dell'ambiente, però, seppur continuino a non essere parte del mandato delle organizzazioni economiche internazionali, sono divenuti criteri a cui esse si devono ispirare nella valutazione dell'impatto delle misure intraprese o sovvenzionate.

Con il passare del tempo, infatti, l'ingerenza di queste organizzazioni nelle politiche degli Stati, nonché il loro coinvolgimento in finanziamenti dal forte impatto ambientale e sociale, sono divenuti fenomeni via via crescenti. Si pensi, oltre al caso soprariportato riguardante l'IFC, anche alle politiche di condizionalità imposte dal FMI. Quest'ultimo, infatti, concede prestiti agli Stati in difficoltà economica, subordinando gli stessi alla realizzazione di misure (c.d. misure di condizionalità) economiche che incidono profondamente dal punto di vista sociale sulla vita degli individui cittadini dello Stato destinatario dei prestiti, talvolta comportando anche un'importante compressione della tutela dei loro diritti<sup>46</sup>.

Un esempio di tale ingerenza è sicuramente il caso della Grecia nella crisi finanziaria del 2008. A causa delle politiche di condizionalità imposte dalla c.d. *troika* (formata da FMI, Commissione europea e Banca centrale europea) nei *Memorandum of understanding* per la concessione dei prestiti, attuate dallo Stato greco, i cittadini greci hanno visto i propri diritti fortemente limitati tanto che il Consiglio d'Europa ha avviato una verifica *in loco* per constatare eventuali violazioni dei diritti umani conseguenti l'applica-

---

<sup>44</sup> Corte interamericana dei diritti umani, *Opinión consultiva oc-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia, medio ambiente y derechos humanos*.

<sup>45</sup> Cfr. Nota 21.

<sup>46</sup> Per approfondimenti sul punto si vedano R.W. STONE, *The Scope of IMF Conditionality*, in *International Organizations*, 2008, 589-620; A. DREHER, *The Development of IMF and World Bank Conditionality*, in L.YUEH (Ed.), *The Law and Economics of Globalisation- New Challenges for a World in Flux*, Cheltenham-Northampton, 2009, 161-192; J.R. VREELAND, *The International Monetary Fund- Politics of Conditional Lending*, New York, 2007, 31 ss.; E. M.G. DENTERS, *Law and policy of IFM conditionality. Legal aspects of International Organizations*, The Hague, 1996, 308 ss.

zione delle misure di condizionalità dei prestiti concessi dalle istituzioni finanziarie internazionali<sup>47</sup>.

Nonostante queste evoluzioni, i profili di responsabilità delle organizzazioni economiche internazionali per la violazione dei diritti umani non sono ancora ben chiari, come del resto appare ancora molto complesso il rapporto tra l'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni economiche internazionali e i diritti umani (che non rientrano nel novero degli scopi cui tendono tali organizzazioni).

In ipotesi come il caso *Jam et al. c. IFC* è possibile notare come, in assenza di norme consuetudinarie sul punto, accertato che l'immunità dalla giurisdizione dell'organizzazione prevista dalla normativa internazionale e interna in materia doveva intendersi come relativa e non assoluta, si sia arrivati a sottoporre alla giurisdizione di una corte statale una controversia riguardante profili di responsabilità di un'organizzazione per la violazione di diritti umani la quale, tramite il finanziamento di opere, aveva indirettamente provocato danni ambientali irreparabili.

Tale ragionamento prescinde da eventuali previsioni degli statuti delle organizzazioni internazionali che disciplinino l'istituto dell'immunità dalla giurisdizione, di cui ovviamente occorre tener conto al fine di fornire un quadro complessivo di questo istituto.

In tal senso è possibile prendere come spunto di partenza l'art. 105 della Carta delle Nazioni Unite, il quale prevede che «L'Organizzazione gode, nel territorio di ciascuno dei suoi Membri, dei privilegi e delle immunità necessari per il conseguimento dei suoi fini». Siffatta clausola implica che vi è sempre l'immunità dalla giurisdizione delle Nazioni Unite quando l'azione dell'Organizzazione è orientata al perseguimento dei fini per i quali essa è stata costituita. In questo modo si ha un'immunità relativa del soggetto di diritto internazionale, in base alla quale è possibile operare una distinzione tra i c.d. *acta jure imperii* e *acta jure gestionis*, ricomprendendo nei primi solo gli atti posti in essere dall'organizzazione internazionale al fine di perseguire i propri scopi, lasciando sempre all'interprete il compito di delimitare, di volta in volta, a seconda del caso si specie, l'ambito di applicazione dell'istituto dell'immunità dalla giurisdizione<sup>48</sup>.

Per quanto riguarda, poi, le organizzazioni internazionali di carattere economico, si nota che le norme circa l'immunità dalla giurisdizione non sono uniformi, in quanto le clausole dei vari statuti prevedono diverse formulazioni in materia di immunità dalla giurisdizione. L'art. VII, sez. 3, dello Statuto della BIRS, ad esempio, rubricato '*Position of the bank with regard to judicial process*', stabilisce che «Actions may be brought against the Bank

<sup>47</sup> Si veda in proposito il Report del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa Dunja Mijatovic del 6 novembre 2018, disponibile sulla pagina web: <https://rm.coe.int/>.

<sup>48</sup> R. LUZZATTO E I. QUEIROLO, *op. cit.*, 218 ss.

only in a court of competent jurisdiction in the territories of a member in which the Bank has an office, has appointed an agent for the purpose of accepting service or notice of process, or has issued or guaranteed securities. No actions shall, however, be brought by members or persons acting for or deriving claims from members. The property and assets of the Bank shall, wheresoever located and by whomsoever held, be immune from all forms of seizure, attachment or execution before the delivery of final judgment against the Bank». Di identico contenuto sono peraltro gli statuti di IDA, IFC e MIGA. In relazione a queste organizzazioni internazionali, facenti parte di un unico sistema, quello della BM, è dunque ipotizzabile, a parere di chi scrive e sulla base dell'interpretazione giurisprudenziale analizzata in precedenza, che l'immunità possa cedere in favore di altre norme di diritto internazionale come le norme sui diritti umani o le norme in materia ambientale.

La questione risulta molto più complicata in ipotesi in cui lo statuto di un'organizzazione contenga clausole che prevedono l'immunità assoluta dalla giurisdizione. Un esempio di tal guisa è sicuramente l'art. IX, sez. 3, degli Articles of Agreement del FMI, il quale prevede che «The Fund, its property and its assets, wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of judicial process except to the extent that it expressly waives its immunity for the purpose of any proceedings or by the terms of any contract». Nel caso del FMI, quindi, lo Statuto dello stesso prevede un'immunità assoluta dell'organizzazione dalla giurisdizione, salvo che essa stessa vi rinunci.

Clausole del genere fanno sì che le organizzazioni economiche internazionali come il FMI godano di un'immunità assoluta che gli permetta di operare nel diritto internazionale come una sorta di attori *legibus soluti*<sup>49</sup>.

5. Partendo dalla distinzione appena messa in evidenza relativamente agli statuti delle organizzazioni economiche internazionali, appare chiaro che vi è una disparità di trattamento non di poco conto, dal momento che per alcune di esse, per le quali non vi è una clausola statutaria che preveda immunità assoluta dalla giurisdizione (ad esempio l'IFC), vi siano maggiori possibilità di essere sottoposte alla giurisdizione di una corte interna per la violazione di norme internazionali riguardanti i diritti umani o il diritto all'ambiente rispetto ad altre come il FMI, il cui statuto prevede che l'immunità dalla giurisdizione venga meno solo nel caso in cui l'organizzazione stessa vi rinunci.

Attualmente, dunque, a causa dell'assenza di una norma consuetudinaria che permetta di individuare un principio comune e uniforme sul punto, per le organizzazioni internazionali e, in particolare, per le organizzazioni internazionali di carattere economico non esiste un regime

---

<sup>49</sup> M. HERDEGEN, *Principles of International Economic Law*, II Ed., Oxford, 2016, 28 ss.

omogeneo in tema di immunità dalla giurisdizione, la quale è sottoposta comunque alle norme stabilite negli statuti delle varie organizzazioni internazionali, con la conseguenza che talune organizzazioni i cui statuti contengono clausole di tal guisa, godrebbero di un regime assolutamente preferenziale rispetto ad altre organizzazioni e perfino rispetto agli Stati.

Posto, infatti, che l'esercizio della sovranità degli Stati trova comunque un limite nel rispetto delle norme internazionali sui diritti umani e sull'ambiente, accogliendo la tesi per la quale alle organizzazioni internazionali deve essere riconosciuta l'immunità dalla giurisdizione conformemente a quanto previsto dal loro statuto, si giungerebbe alla conclusione che, in presenza di clausole che limitino la responsabilità dell'organizzazione in questione, quest'ultima possa agire a proprio piacimento, atteso che la c.d. *accountability*<sup>50</sup> e i profili reputazionali dell'operato delle organizzazioni internazionali non sembrano essere sempre strumenti adeguati per garantire il rispetto delle norme di diritto internazionale sui diritti umani e sull'ambiente che comunque costituiscono un limite per tutti gli altri attori internazionali.

A titolo esemplificativo, infatti, si è osservato in precedenza nel caso *Jam et al. c. IFC* come il *Compliance advisor ombudsman* della Banca mondiale non si sia dimostrato un meccanismo di risoluzione delle controversie in grado di garantire il bilanciamento da un lato degli interessi economici dell'organizzazione e dall'altro dei diritti dei ricorrenti in quanto si è limitato (ovviamente perché la sua competenza è estremamente circoscritta) a valutare l'operato dell'organizzazione solo dal punto di vista della correttezza e dell'aderenza alle procedure senza tenere in considerazione altri aspetti. Proprio tale circostanza nel caso di specie ha fatto sì che i ricorrenti abbiano dovuto adire una corte nazionale per vedere tutelati i propri diritti.

Ciononostante, rilevata in alcuni casi l'inadeguatezza dei meccanismi di risoluzione delle controversie offerti dalle organizzazioni internazionali, ci si chiede, dunque, se possa essere ammissibile che da un lato gli Stati e alcune organizzazioni internazionali siano vincolate al rispetto di determinate norme di diritto internazionale e sottoposte, a certe condizioni, uniformi per tutti, alla giurisdizione delle corti interne, e dall'altro che possano esistere organizzazioni per le quali il rispetto di tali norme non sia garantito allo stesso modo, atteso che godono di un'immunità assoluta e non possono essere giudicate, né tantomeno essere ritenute responsabili per la violazione

---

<sup>50</sup> Per quanto riguarda l'*accountability* delle organizzazioni internazionali, termine che non ha un corrispettivo italiano, essa «si riferisce alla responsabilità dei governanti nei confronti dei governati, sia nel senso di rendere conto ad essi delle proprie azioni, sia in quello di dare rilievo alla loro volontà». I. INGRAVALLO, *Immunità e privilegi delle organizzazioni internazionali e dei loro funzionari*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI, *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Padova, 2018, 401-431.

delle norme sui diritti umani o sul rispetto dell'ambiente come accade per il FMI, come si è analizzato nel paragrafo precedente<sup>51</sup>.

In tale contesto il caso *Jam et al. c. IFC* costituisce un precedente giurisprudenziale molto importante, destinato sicuramente ad aprire nuovi orizzonti sull'istituto dell'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione. Il passo della sentenza in cui la Corte suprema USA nega la natura consuetudinaria di tale immunità, infatti, a prescindere dalle differenze derivanti dagli statuti delle organizzazioni internazionali, individua una norma di applicazione universale, uniforme per tutte le organizzazioni. Tale spunto giurisprudenziale, pertanto, sebbene proveniente da una corte interna, è sicuramente da apprezzare dal punto di vista internazionalistico, atteso che in alcuni casi la giurisprudenza nazionale ha contribuito alla formazione di consuetudini internazionali in tema di immunità<sup>52</sup>.

Vi è poi da dire che la sentenza commentata con il presente scritto è attinente all'operato di un'organizzazione economica internazionale il cui scopo è concedere prestiti a privati, divenendo così direttamente parte in causa di un rapporto economico. In tal senso è logicamente più semplice ascrivere la responsabilità per la violazione di norme a tutela dell'ambiente a tale organizzazione, in quanto il rapporto giuridico ed economico è riconducibile ad essa.

Ci si chiede, invece, come debba essere inteso l'istituto dell'immunità dalla giurisdizione per quelle organizzazioni economiche internazionali che non erogano prestiti direttamente ai privati, ma che concedono garanzie per prestiti accordati dagli Stati ai privati o che, comunque, finanziano gli Stati in favore dei privati, sottoponendo tali finanziamenti a stringenti regole di condizionalità anche aggirando i limiti alla sovranità imposti per gli Stati.

Sul punto, si è espressa parte della dottrina che, operando una ricostruzione condivisibile, propende per ricondurre in questi casi l'immunità delle organizzazioni internazionali a quella di cui godono gli Stati, con gli stessi identici privilegi, ma anche con gli stessi limiti, individuando così una sorta di "responsabilità indiretta" delle organizzazioni economiche internazionali, ovviamente concorrente con quella dello Stato beneficiario delle garanzie o dei finanziamenti, sottoponendo anche tali accordi (che spesso non sono formalmente trattati internazionali) alle norme di diritto internazionale applicabili sia ai soggetti internazionali, sia ai rapporti tra essi intercorrenti<sup>53</sup>. Si

---

<sup>51</sup> R.M. LASTRA, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford, 2006, 404 ss; S. TENNEY- N.K. HUMPHREYS, *International Monetary Fund*, III Ed., Lanham, 2011, 321 ss.

<sup>52</sup> Per un approfondimento circa la giurisprudenza delle corti italiane e belghe si veda A. ATTERITANO, *Immunity of States and their organs: the contribution of italian jurisprudence over the past ten years*, in *The Italian Yearbook of International Law*, January 2009, 31-56.

<sup>53</sup> A. BREDIMAS, *The Responsibility of the International Monetary Fund for the Economic Impact of the Application of Conditionality*, in P. PAZARTZIS- P. MERKOURIS (Eds.), *Permutations of Responsibility in International Law*, Leiden, 2019, 30-42.

pensi, in tal senso, ai *Memorandum of understanding* del FMI i quali, sebbene formalmente non possano essere considerati trattati internazionali, creano di fatto degli obblighi sostanziali per le parti<sup>54</sup>.

Oltre a quanto appena detto, pur restando aperto il tema delle clausole statutarie che prevedono l'immunità assoluta dalla giurisdizione, sicuramente la sentenza della Corte suprema USA nel caso *Jam et al. c. IFC* rappresenta un passo in avanti della giurisprudenza in materia di immunità delle organizzazioni internazionali, volto a individuare norme generalmente applicabili e condivise con il precipuo scopo di uniformare la prassi giurisprudenziale sul punto.

Il modo in cui la Corte suprema degli Stati Uniti ricostruisce l'immunità funzionale delle organizzazioni internazionali, negando peraltro la natura consuetudinaria della stessa, sicuramente aprirà nuovi scenari nell'ambito economico internazionale, in cui sia nelle controversie innanzi alle giurisdizioni statali, sia dinanzi a istanze internazionali, si assiste a un *trend* nella direzione di una tutela sempre maggiore dei diritti umani e dell'ambiente. Ciò è accaduto, ad esempio, anche se in materia di investimenti privati esteri, per la giurisdizione ICSID, in cui sempre più di frequente sono ricompresi interessi non rientranti nell'ambito strettamente economico<sup>55</sup>.

In definitiva, sembra essere incominciato un processo di graduale dissolvimento dell'"intangibilità" dell'operato delle organizzazioni economiche internazionali le quali in futuro, potrebbero trovarsi più esposte al "rischio" di essere sottoposte alla giurisdizione delle corti interne e di essere ritenute responsabili non solo per le condizioni economiche dei prestiti o degli altri atti strettamente inerenti al loro operato, ma anche per la violazione diretta o indiretta di norme internazionali volte alla tutela di interessi collettivi estranei alla matrice economica.

---

<sup>54</sup> In tal senso si veda A. BROCHES, *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank*, *Collected Courses of The Hague Academy of International Law* 98/1959, 339-355; R. SUREDA, *The Law Applicable to the Activities of International Development Banks*, 116; J.W. HEAD, *Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and Other Multilateral Development Banks*, in *American Journal of International Law*, 1996, 214.

<sup>55</sup> Per approfondimenti sulla giurisdizione ICSID si veda E. SAVARESE, *La Nozione di Giurisdizione nel Sistema ICSID*, Napoli, 2012, 230 ss.

## ABSTRACT

*The Immunity from Jurisdiction After the  
Jam et al. v. International Financial Corporation Case:  
New Perspectives for the International Financial Institutions*

The purpose of this work is to observe the recent developments of the immunity of international organizations from jurisdiction through the analysis of the relevant case law, with special reference to the *Jam et al. v. IFC case*. The studies carried out will lead to some considerations about the implications of such new developments of the principle of the immunity of international organizations from jurisdiction in relation to the international financial institutions.

# RASSEGNE

## ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

### NAZIONI UNITE

#### ASSEMBLEA GENERALE

73<sup>a</sup> e 74<sup>a</sup> sessione (2018-2019)

#### QUESTIONI SOCIALI, UMANITARIE E CULTURALI

1. *Introduzione.* – Nel corso dei lavori della 73<sup>a</sup> e 74<sup>a</sup> sessione, l'Assemblea generale ha approvato, su proposta della III Commissione (Questioni sociali, umanitarie e culturali), rispettivamente, 53 risoluzioni e 6 decisioni e 60 risoluzioni e 1 decisione.

Si segnala, in particolare, in entrambe le sessioni l'attenzione per temi tradizionalmente cari all'Assemblea generale, quali i diritti dei bambini e delle donne, la promozione delle libertà religiosa, di assemblea e associazione, la lotta contro le discriminazioni e le violenze (soprattutto su base religiosa o razziale), compresi i movimenti che diffondono idee neo-naziste, il rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo.

La reiterazione degli inviti al rispetto dei suddetti diritti o a contrastare efficacemente l'intolleranza e la discriminazione indicano come, purtroppo, siamo ancora lontani da una piena attuazione degli stessi. Ci pare, anzi, che la realizzazione di una reale uguaglianza richieda un impegno costante e che, in questo contesto, l'azione di individuazione delle criticità e di proposta di soluzioni svolta dall'Assemblea continui ad essere essenziale, soprattutto di questi tempi, quando la pandemia di COVID-19 in corso ha reso ancora più evidenti certe disuguaglianze di base che inficiano il godimento dei più fondamentali diritti umani.

Di seguito daremo conto di alcune delle risoluzioni approvate durante le sessioni di lavoro in esame.

Preliminarmente, ricordiamo, nella 73<sup>a</sup> sessione, l'approvazione delle risoluzioni relative ai diritti dei contadini, nonché alla lotta contro la tratta a scopo di espianto degli organi e il traffico di organi. La prima<sup>1</sup> adotta la Dichiarazione sui

---

<sup>1</sup> A/73/165, adottata il 17 dicembre 2018 in base al rapporto della III Commissione A/73/589/Add.2, *Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms*, con 121 a favore, gli 8 contrari di Australia, Guatemala, Israele, Nuova Zelanda, Regno Unito, Stati Uniti d'America, Svezia, Ungheria, e le 54 astensioni di Albania, Andorra, Argentina, Armenia, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Bulgaria, Camerun, Canada, Cipro, Colombia, Croazia, Danimarca, Estonia, Etiopia, Fiji, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Giappone, Grecia, Honduras, Irlanda, Islanda, Italia, Kiribati, Lettonia, Lesotho, Liechtenstein, Lituania, Macedonia del Nord, Malta, Montenegro, Norvegia, Olanda, Palau, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica di Corea, Romania, Russia, Samoa, San Marino, Singapore, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Turchia, Tuvalu, Ucraina, Vanuatu.

diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano in aree rurali, già approvata dal Consiglio dei diritti umani il 28 settembre 2018, nel tentativo di fornire un quadro sintetico dei diritti dei contadini e di diffondere consapevolezza delle loro difficoltà, legate alle condizioni di estrema povertà in cui spesso vivono. La seconda<sup>2</sup> – che si caratterizza per un approccio volto a prevenire il traffico di organi facendo leva su tre pilastri: diritti umani, salute e giustizia – invita gli Stati ad adoperarsi affinché i trapianti di organi avvengano esclusivamente nei centri autorizzati a ciò dalle autorità sanitarie nazionali e siano registrati e documentati tutti i dati relativi all'espianto dell'organo e all'eventuale successivo trapianto; chiede, inoltre, agli Stati di adoperarsi per prevenire la tratta a scopo di trapianto di organi e il traffico di organi, ricercarne e punirne gli autori e fornire assistenza sanitaria e riparazione alle vittime, in base alle norme nazionali e internazionali.

Nella stessa sessione, l'Assemblea è tornata altresì ad approvare una moratoria sull'uso della pena di morte<sup>3</sup>, invitando gli Stati che ancora non hanno abolito la pena capitale, né hanno adottato una moratoria rispetto alla sua applicazione, a procedere in tal senso, anche in vista di una sua definitiva abrogazione. Come è noto, la pena di morte è prevista dalle legislazioni di numerosi Paesi e l'Assemblea, da oltre 10 anni, ha intrapreso una battaglia per dissuadere quanto meno dalla sua applicazione, nonché per garantire che, in ogni caso, essa sia eseguita nel rispetto dei diritti fondamentali dei detenuti, sia prevista e applicata in modo non discriminatorio e in base al principio di legalità, sia abrogata per le donne incinte e i minori, così come già previsto dal Patto sui diritti civili e politici (art. 6).

Nella 74<sup>a</sup> sessione, tema molto dibattuto e controverso è stato quello delle migrazioni, soprattutto a causa della contestazione, da parte di alcuni Stati, dei riferimenti al *Global Compact on Refugees* e al *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* contenuti in numerose risoluzioni. I due testi, approvati dall'Assemblea generale, rispettivamente il 17 e il 19 dicembre 2018, sono atti programmatici, che invitano gli Stati ad attuare il principio di solidarietà e a dare concreta esecuzione, nell'ambito delle politiche migratorie nazionali, ai propri obblighi, vigenti in base alle norme convenzionali e consuetudinarie, sui diritti dei migranti. Tuttavia, la loro approvazione non è stata unanime. Sicché, anche in questa sede, alcuni Stati hanno espresso una posizione critica rispetto all'inserimento di specifici riferimenti ai due testi. In particolare, durante i dibattiti relativi alla risoluzione su *Violence against women migrant workers*<sup>4</sup> – che invita i Governi a adottare le misure per proteggere i diritti delle donne migranti lavoratrici, indipen-

<sup>2</sup> A/73/189, adottata il 17 dicembre 2018 in base al rapporto della III Commissione A/73/590, *Crime prevention and criminal justice*, per *consensus*.

<sup>3</sup> A/73/175, adottata il 17 dicembre 2018 in base al cit. rapporto della III Commissione A/73/589/Add.2 con 121 a favore, i 35 contrari di Afghanistan, Arabia Saudita, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belize, Botswana, Brunei, Cina, Egitto, Etiopia, Giamaica, Giappone, Grenada, India, Iran, Iraq, Kuwait, Maldive, Nauru, Oman, Papua New Guinea, Qatar, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Saint Kitts e Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent e le Grenadine, Stati Uniti d'America, Singapore, Siria, Sudan, Trinidad e Tobago, Yemen, Zimbabwe, e le 32 astensioni di Antigua e Barbuda, Bielorussia, Camerun, Comoros, Congo, Cuba, Emirati Arabi Uniti, Filippine, Ghana, Gibuti, Giordania, Guinea, Guyana, Indonesia, Kenya, Lesotho, Libano, Liberia, Marocco, Mauritania, Myanmar, Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Repubblica di Corea, Sud Sudan, Thailandia, Tanzania, Tonga, Uganda, Vietnam, Zambia.

<sup>4</sup> A/74/127 approvata per *consensus* il 18 dicembre 2019 in base al rapporto della III Commissione A/74/392, *Advancement of women*.

dentemente dal loro *status* di migranti – il rappresentante ungherese ha contestato che la prevenzione della violenza e delle violazioni dei diritti delle donne possa realizzarsi dando la falsa percezione che le migrazioni risolvano i problemi<sup>5</sup>. Inoltre, con riferimento al diritto degli sfollati di ritornare a vivere in sicurezza nei propri Paesi di origine, ha ribadito la propria contrarietà al *Global Compact for Refugees*, in quanto potrebbe sortire l'effetto di incoraggiare le migrazioni, mentre solidarietà non significa aprire i confini nazionali ai migranti, «but rather, to keep young people at home by helping to build circumstances for them to stay»<sup>6</sup>. Infine, nel dibattito relativo all'approvazione del rapporto intitolato *Promotion and protection of human rights (A/74/399)*, con riferimento al *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, l'Ungheria ha osservato che i flussi migratori sono spesso sfruttati da gruppi terroristici per introdursi in Paesi stranieri, diffondere le proprie ideologie o compiere attacchi mortali, che le politiche migratorie rientrano nelle competenze statali e che la protezione dei confini e la tutela della sicurezza nazionale sono obblighi degli Stati e ha ribadito che «the best way to protect migrants is to create circumstances such that people do not become migrants»<sup>7</sup>.

Contro tali voci critiche, pieno sostegno al *Global Compact for Refugees* è stato confermato dalla rappresentante danese, anche a nome di Paesi nordici, e da quello tedesco, anche a nome di Francia e Olanda, in quanto esso potrebbe fornire un importante supporto per la soluzione dei problemi dei rifugiati, costruendo nuove *partnerships*, a livello nazionale e regionale, ispirate ai principi di solidarietà e cooperazione<sup>8</sup>.

Su queste basi l'Assemblea generale ha poi approvato la risoluzione dedicata all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati<sup>9</sup>, la quale, dopo aver condiviso l'appello alla solidarietà contenuto nel *Global Compact for Refugees*, ha precisato che è anzitutto responsabilità degli Stati proteggere i rifugiati e prevenire e ridurre il fenomeno dell'apolidia. La risoluzione invita, altresì, gli Stati a considerare se i richiedenti asilo abbiano diritto ad accedere alle varie forme di protezione internazionale e se sia possibile utilizzare i canali della riunificazione familiare, della mobilità per ragioni di lavoro, formazione o scuola o della c.d. “skilled migration”.

L'Assemblea ha pure approvato – questa volta *per consensus* – la risoluzione intitolata *Assistance to refugees, returnees and displaced persons in Africa*<sup>10</sup>, la quale, pur richiamando la Comunità internazionale, in base al principio di solidarietà, a continuare a finanziare i programmi a favore dei rifugiati dell'UNHCR, tiene conto delle necessità di finanziare gli stessi Paesi africani e programmi africani volti a favorire il rimpatrio e a proteggere e assistere gli sfollati, oltre che a prevenire le cause di tale fenomeno. La risoluzione sottolinea, quindi, la grave situazione di rifugiati e sfollati e chiede agli Stati e alle altre parti coinvolte in conflitti armati di osservare “the letter and spirit” del diritto internazionale umanitario e di assicurarsi

<sup>5</sup> A/74/PV.50, del 18 dicembre 2019.

<sup>6</sup> Ivi.

<sup>7</sup> Ivi.

<sup>8</sup> A/74/PV.50, cit.

<sup>9</sup> A/74/130 adottata il 18 dicembre 2019 in base al cit. rapporto della III Commissione A/74/393 con 181 voti a favore, i 2 contrari di Corea e Siria e le astensioni di Eritrea, Iran, Libia, Polonia, Ungheria.

<sup>10</sup> A/74/131 adottata il 18 dicembre 2019 in base al rapporto della III Commissione A/74/393, *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, questions relating to refugees, returnees and displaced persons and humanitarian questions*.

che i campi dei rifugiati non vengano utilizzati per scopi incompatibili con il loro carattere civile e umanitario.

La spaccatura tra gli Stati più propensi a potenziare la tutela dei diritti umani e altri Stati, ancorati su posizioni più restrittive, emerge altresì da un raffronto tra la posizione dell'Unione europea – espressa attraverso le parole del rappresentante finlandese – e quella del rappresentante statunitense. Il primo si è espresso a favore di una massima tutela dei bambini, soprattutto in zone di conflitto, e delle donne contro ogni forma di discriminazione, rinnovando l'impegno dell'UE per contrastarne ogni tipo, anche sul piano della razza, l'età, l'orientamento politico, religioso, sessuale o l'identità di genere<sup>11</sup>. Il secondo, in margine alle votazioni del citato rapporto della III Commissione *Promotion and Protection of Human Rights*<sup>12</sup>, è intervenuto per ribadire la natura meramente esortativa delle risoluzioni approvate dall'Assemblea, sicché i riferimenti a Convenzioni di cui gli Stati Uniti non sono parte (quali le Convenzioni sui diritti delle persone con disabilità e sui diritti del fanciullo), contenuti in risoluzioni votate dagli USA, non possono essere intesi come un riconoscimento da parte del proprio Governo degli obblighi nascenti da quei testi o dell'autorità dei relativi organismi di controllo. Inoltre, ha sottolineato il carattere di raccomandazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (nonostante i principi della stessa abbiano ormai acquisito natura consuetudinaria!), ha escluso che il proprio Governo si senta in alcun modo vincolato dal *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*, alle cui negoziazioni non ha partecipato, e ha evidenziato la natura di *soft law* dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Ci pare che quest'ultima affermazione confligga con la posizione della stessa Assemblea<sup>13</sup>, la quale, come vedremo<sup>14</sup>, in entrambe le sessioni in esame ha più volte affermato la centralità dei diritti umani nell'ottica dello sviluppo sostenibile perseguito attraverso l'Agenda 2030 e, dunque, ribadito la necessità dell'attuazione dei suoi obiettivi al fine di garantirne una migliore tutela, soprattutto sul piano della lotta alle discriminazioni e per potenziare la tutela dei soggetti più vulnerabili.

Una notazione merita anche la posizione espressa dal rappresentante sudanese durante i lavori della 73<sup>a</sup> sessione riguardo alla Corte penale internazionale, sostanziata nella strenua opposizione contro ogni riferimento alla Corte contenuto nelle risoluzioni sulla tratta di donne e bambine, su *Child, early and forced marriage* e sulle esecuzioni extragiudiziali, arbitrarie e sommarie<sup>15</sup>, con la motivazione che la CPI non sia un tribunale “universale” ma operi in base a un trattato e che le sue azioni siano politicizzate e espressione di un atteggiamento neocolonialista nei confronti degli Stati africani. Le proposte di emendamento delle citate risoluzioni avanzate dal Sudan sono sempre state respinte da una ferma maggioranza di Stati, la quale ha altresì ribadito il ruolo essenziale svolto dalla Corte per contrastare e punire la commissione di crimini internazionali, nonché la piena fiducia nel suo operato<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> A/74/PV.50, cit.

<sup>12</sup> Ivi.

<sup>13</sup> Per tutti, v. le dichiarazioni del rappresentante finlandese, anche a nome dell'Unione europea: A/74/PV.50, cit.

<sup>14</sup> *Infra*, par. 3.

<sup>15</sup> A/73/PV.55 del 17 dicembre 2018.

<sup>16</sup> Così il rappresentante del Liechtenstein, anche per conto di Australia, Canada, Islanda, Nuova Zelanda, Norvegia e Svizzera, con riferimento alla risoluzione sulla tratta, quello dell'Uruguay per la risoluzione sui matrimoni forzati, quello finlandese, anche a nome dei Paesi nordici, riguardo alla

Ci pare oltremodo significativo che le stesse richieste di emendamento, volte a sminuire il ruolo della CPI e l'importanza del suo operato, non sono state mosse all'indirizzo della Corte penale internazionale nella 74<sup>a</sup> sessione dal nuovo Governo sudanese, insediatosi dopo la deposizione del capo di Stato Al Bashir, a riprova che esse fossero strumentali a evitare l'esecuzione del mandato di arresto emanato dalla Corte contro lo stesso ex capo di Stato sudanese, ossia a difendere un regime fortemente coinvolto nella commissione di gravissimi crimini contro la sua popolazione. Come è noto, si tratta di un atteggiamento comune ad altri Paesi (non solo africani) che si sentono "minacciati" dall'operato della Corte. Tra di essi, spiccano Russia e Stati Uniti che, nella 74<sup>a</sup> sessione di lavori dell'Assemblea, hanno ribadito la contrarietà a ogni riferimento alla CPI in numerose risoluzioni<sup>17</sup>, la prima temendo una azione per i crimini compiuti in Crimea, gli ultimi per quelli in Afghanistan. In proposito, ricordiamo che, recentemente, gli USA hanno addirittura adottato sanzioni contro il Procuratore della CPI, con la motivazione che le azioni (eventuali) della Corte contro cittadini americani siano una minaccia per la sicurezza nazionale, così tentando di condizionarne le indagini rispetto a eventuali crimini (soprattutto di tortura) commessi dai membri dei servizi segreti americani in Afghanistan.

*2. Le risoluzioni a favore di soggetti particolarmente vulnerabili o esposti: in particolare, donne e bambini, attivisti dei diritti umani e giornalisti.*- Le risoluzioni tradizionalmente dedicate alla protezione di soggetti particolarmente vulnerabili, quali donne e bambini, muovono tutte dalla necessità di affrontare le cause ontologiche di tali vulnerabilità, intervenendo sui fattori, culturali, sociali ed economici, che la determinano o l'accentuano.

Nella risoluzione sui diritti del fanciullo approvata dall'Assemblea in entrambe le sessioni, come di consueto<sup>18</sup>, segnaliamo, in particolare, l'invito a garantire una piena attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e dei relativi Protocolli del 2000 sui bambini soldato e il contrasto della vendita, la prostituzione e la pornografia minorile, ad assicurare il godimento dei diritti fondamentali per tutti i bambini senza discriminazioni, a proteggere le categorie particolarmente vulnerabili (bambini che vivono in condizioni di povertà o in una situazione di conflitto armato, senza genitori, migranti, con disabilità, appartenenti a minoranze), ad assumere misure per contrastare le peggiori forme di lavoro minorile e porvi definitivamente fine entro il 2025, a cooperare con il Rappresentante speciale sulla violenza contro i bambini per promuovere l'attuazione delle raccomandazioni contenute nello studio elaborato in argomento dalle Nazioni Unite. La necessità di proteggere particolarmente una categoria di bambini estremamente vulnerabili, quale quella dei minori non accompagnati, emerge anche nella risoluzione intitolata alla protezione dei migranti<sup>19</sup>, che invita a rendere centrale nella legislazione, nelle politiche e nella

---

risoluzione sulle esecuzioni extragiudiziali, arbitrarie e sommarie. Le dichiarazioni si leggono in A/73/PV.55, cit.

<sup>17</sup> A/74/PV.50, cit.

<sup>18</sup> A/73/155 e A/74/133, adottate senza voto in base ai rapporti della III Commissione intitolati *Promotion and protection of the rights of children*, A/73/585 e A/74/395, il 17 dicembre 2018 e il 18 dicembre 2019.

<sup>19</sup> A/74/148 approvata senza voto il 18 dicembre 2019 in base al rapporto della III Commissione A/74/399/Add.2, *Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms*.

prassi di ciascuno Stato il *best interest of child*, soprattutto con riferimento alla integrazione, al rimpatrio o alla riunificazione familiare.

Peculiare attenzione è stata, anche in queste sessioni, rivolta alle bambine e alle donne, le quali ancora sono vittime di discriminazioni tanto più significative quanto minore è il grado di sviluppo socio-economico del Paese in cui vivono. Nella 74<sup>a</sup> sessione, ciò ha portato, tra l'altro, all'individuazione del 18 settembre come *International Equal Pay Day* a partire dal 2020, sulla base della constatazione che l'uguaglianza di genere è ostacolata dalla persistente disuguaglianza nelle relazioni di carattere economico e lavorativo e dalla sottovalutazione del lavoro tradizionalmente svolto dalle donne<sup>20</sup>; inoltre, si è messa in evidenza la necessità di educare al superamento dei pregiudizi culturali legati alle mestruazioni e all'igiene mestruale e a garantire pieno accesso per donne e bambine all'istruzione e ad acqua potabile e servizi igienici, anche al fine di evitare che le bambine siano costrette a rinunciare alla scuola per attingere acqua per sé e la propria famiglia, col conseguente rischio di essere vittima di violenze nel tragitto per procurarsela<sup>21</sup>.

Nella stessa ottica, nella 73<sup>a</sup> sessione, senza voto, l'Assemblea ha adottato le risoluzioni su *Intensification of efforts to prevent and eliminate all forms of violence against women and girls: sexual harassment*<sup>22</sup> e *Intensifying global efforts for the elimination of female genital mutilation*<sup>23</sup>, chiedendo in entrambi i casi agli Stati di adoperarsi per superare anzitutto i pregiudizi culturali che rendono possibili tali pratiche e di adottare le misure preventive e punitive per scoraggiarle e impedirle, in quanto rappresentano un grave ostacolo a un pieno esercizio dei diritti umani fondamentali di donne e bambine e alla uguaglianza di genere, e, di conseguenza, a una loro effettiva partecipazione alla vita pubblica, politica e economica del Paese.

Sempre sulla necessità di realizzare politiche adeguate a sradicare forme di discriminazione e violenza e garantire un pieno accesso all'istruzione e alla giustizia per le bambine punta la risoluzione dedicata ai matrimoni forzati<sup>24</sup>. Essa – adottata per *consensus* – chiede agli Stati di coinvolgere educatori e famiglie per eradicare il fenomeno, di modificare le leggi che consentono agli autori di stupri di evitare la sanzione sposando la vittima, di introdurre leggi che vietino il matrimonio prima della maggiore età o dei 18 anni e che attribuiscano alle donne il diritto di proprietà e di disporre dei propri beni, di contrastare la povertà che ne è una delle cause principali.

L'Assemblea ha, altresì, approvato senza voto la risoluzione sulla tratta di donne e bambine<sup>25</sup>, nella quale oltre a invitare gli Stati a prevedere adeguate sanzioni penali per i trafficanti e a procedere a arrestarli e processarli, raccomanda l'adozione di misure per scoraggiare il turismo sessuale, sviluppare politiche volte a

---

<sup>20</sup> A/74/142, adottata per *consensus* il 18 dicembre 2018 in base al rapporto della III Commissione A/74/399, *Promotion and protection of human rights*.

<sup>21</sup> A/74/134 e A/74/141, adottate senza voto il 18 dicembre 2018 in base ai cit. rapporti della III Commissione A/74/395 e A/74/399.

<sup>22</sup> A/73/148 adottata per *consensus* il 17 dicembre 2018 in base al rapporto della III Commissione A/73/582, *Advancement of women*.

<sup>23</sup> A/73/149 adottata in base al cit. rapporto della III Commissione A/73/582 il 17 dicembre 2018 per *consensus*.

<sup>24</sup> A/73/153 adottata senza voto in base al cit. rapporto della III Commissione A/73/585 il 17 dicembre 2018.

<sup>25</sup> A/73/146 adottata in base al cit. rapporto della III Commissione A/73/582 il 17 dicembre 2018 senza voto.

superare le discriminazioni di genere e le cause strutturali di particolare vulnerabilità (povertà, mancanza di istruzione e conoscenza dei propri diritti) che le favoriscono, garantire assistenza (ed un eventuale riparazione) a favore delle vittime, anziché criminalizzarne la condotta, realizzare forme di cooperazione e di scambio di informazioni e dati, tra gli Stati e con gli organismi competenti delle Nazioni Unite, per contrastare il fenomeno.

Lo sfruttamento e l'abuso sessuale, anche *online*, dei minori è oggetto di una risoluzione apposita<sup>26</sup>, approvata nella 74<sup>a</sup> sessione, per raccomandare agli Stati di punire tali crimini con sanzioni penali e di contrastare il *cybercrime* in relazione a abuso e sfruttamento sessuale dei minori, dando compiuta attuazione agli obblighi nascenti dal citato Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla vendita, la prostituzione e la pornografia minorile.

Coniuga l'esigenza di proteggere i bambini tenendo conto del loro interesse superiore e di evitare che le ragazze siano vittima di violenze, sfruttamento sessuale e tratta, la citata risoluzione dedicata alla violenza contro le lavoratrici migranti, approvata nella 74<sup>a</sup> sessione.

Infine, punta sull'educazione alla tolleranza e al rispetto per contrastare il bullismo contro i bambini la risoluzione omonima<sup>27</sup>, pure adottata senza voto.

Nella 74<sup>a</sup> sessione, l'Assemblea è tornata, altresì, a occuparsi della protezione di soggetti che a causa del proprio impegno diretto o strumentale alla piena tutela e promozione dei diritti umani, spesso rischiano persecuzioni, torture, arresti arbitrari, o, addirittura, la stessa vita. Il riferimento è agli attivisti dei diritti umani e ai giornalisti. Riguardo ai primi, l'Assemblea ha adottato per *consensus* una risoluzione intitolata *Implementing the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms through providing a safe and enabling environment for human rights defenders and ensuring their protection*<sup>28</sup>, in cui ne condanna le uccisioni da parte di Stati e attori non statali, le azioni di intimidazione e rappresaglia, sia *online* che *offline*, anche nei confronti delle loro famiglie, e chiede agli Stati di indagare — in un modo pronto, effettivo e indipendente — sulle denunce di minacce o violazioni e abusi nei loro confronti, al fine di processare i responsabili, nonché di sviluppare e attuare iniziative volte a proteggere coloro che siano in una situazione di particolare rischio o vulnerabilità.

Nello stesso senso, la risoluzione su *The safety of journalists and the issue of impunity*<sup>29</sup> condanna attacchi e violenze contro i giornalisti (dalle torture alle esecuzioni extragiudiziali, dalle sparizioni forzate agli arresti arbitrari, dalle espulsioni, alle intimidazioni e molestie, *online* e *offline*), chiede l'immediato e incondizionato rilascio di quelli arbitrariamente arrestati, detenuti presi in ostaggio o vittime di sparizioni forzate, nonché azioni adeguate per prevenire questi attacchi, atti di intimidazione e violenze, e per punire i responsabili.

---

<sup>26</sup> A/74/174 approvata il 18 dicembre 2019 in base al rapporto della III Commissione A/74/400, *Crime prevention and criminal justice*, per *consensus*.

<sup>27</sup> A/73/154 adottata senza voto in base al cit. rapporto della III Commissione A/73/585 il 17 dicembre 2018.

<sup>28</sup> A/74/146 approvata per *consensus* il 18 dicembre 2019 in base al cit. rapporto della III Commissione A/74/399/Add.2.

<sup>29</sup> A/74/157, approvata senza voto il 18 dicembre 2019 in base al cit. rapporto della III Commissione A/74/399/Add.2.

Va ricordato che già nella 73<sup>a</sup> sessione, l'Assemblea aveva adottato la risoluzione su *Promotion and protection of human rights and fundamental freedoms, including the rights to peaceful assembly and freedom of association*<sup>30</sup>, chiedendo agli Stati di porre fine ad atti di intimidazione, violenze, arresti e detenzioni arbitrarie di manifestanti pacifici, attivisti dei diritti umani, giornalisti e oppositori politici, di rilasciare quanti fossero detenuti a causa di queste loro attività, nonché di proteggere il diritto alla libertà di espressione, sia *offline* che *online*.

3. *La realizzazione degli obiettivi di Agenda 2030 attraverso la promozione e l'attuazione dei diritti all'autodeterminazione dei popoli, allo sviluppo sostenibile, al cibo, a un nuovo ordine internazionale e del divieto di misure coercitive unilaterali.*- Come di consueto, in entrambe le sessioni, l'Assemblea generale ha approvato una risoluzione sulla realizzazione universale del diritto all'autodeterminazione<sup>31</sup>, in cui la piena realizzazione dell'autodeterminazione è presentata come presupposto dell'effettivo godimento di tutti i diritti, in armonia con la prospettiva che emerge dall'art. 1 comune ai Patti delle Nazioni Unite del 1966 sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali. Viene, altresì, ribadita la strenua opposizione a atti di intervento, occupazione territoriale o aggressione da parte di Stati terzi e ai flussi di rifugiati e sfollati che tali illeciti causano, riaffermando il diritto delle menzionate categorie di persone di rientrare nelle proprie case volontariamente e in sicurezza.

Il diritto all'autodeterminazione è anche richiamato nella annuale risoluzione dedicata alla promozione di un ordine internazionale democratico ed equo<sup>32</sup>. In essa, l'Assemblea – ricordata l'importanza dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile rispetto a tale obiettivo – ha ribadito che i diritti all'autodeterminazione dei popoli, alla sovranità permanente sulle risorse naturali, allo sviluppo, alla pace, a un ambiente salubre, al pluralismo culturale ne sono i pilastri; che la democrazia

<sup>30</sup> A/73/173, approvata il 17 dicembre 2018 in base al cit. rapporto della III Commissione A/73/589/Add.2 con 154 voti a favore e le 35 astensioni di Algeria, Arabia Saudita, Bahrain, Bielorussia, Brunei, Burundi, Cambogia, Camerun, Cina, Cuba, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Guinea, Indonesia, Iran, Iraq, Kuwait, Libia, Malesia, Myanmar, Nicaragua, Pakistan, Palau, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Russia, Singapore, Siria, Sudan, Tanzania, Uganda, Venezuela, Vietnam, Yemen.

<sup>31</sup> A/73/160 e A/74/140, adottate per *consensus* in base ai cit. rapporti della III Commissione A/73/588 e A/74/398, il 17 dicembre 2018 e il 18 dicembre 2019.

<sup>32</sup> A/73/169 del 17 dicembre 2018 e A/74/150 del 18 dicembre 2019, adottate, rispettivamente, in base ai cit. rapporti della III Commissione A/73/589/Add.2 e A/74/399/Add.2, con 131 voti a favore, 53 contrari (Albania, Andorra, Australia, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Canada, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Isole Marshall, Israele, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia del Nord, Malta, Micronesia, Monaco, Montenegro, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Repubblica di Corea, Repubblica di Moldavia, Romania, San Marino, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia, Regno Unito, Stati Uniti d'America, Ucraina, Ungheria) e 7 astensioni (Armenia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Messico, Perù) la prima, e 128 voti a favore, 53 contrari (Albania, Andorra, Australia, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Canada, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Isole Marshall, Israele, Italia, Giappone, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia del Nord, Malta, Micronesia, Monaco, Montenegro, Nuova Zelanda, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Repubblica di Corea, Repubblica di Moldavia, Romania, San Marino, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria) e le 8 astensioni di Armenia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Liberia, Messico, Perù, la seconda.

comporta l'adesione ai principi della *rule of law*, nel pieno rispetto dei diritti umani e della volontà del popolo di scegliere liberamente e consapevolmente il proprio statuto politico, economico e sociale; inoltre, ha invitato a sfruttare gli effetti positivi della globalizzazione e a massimizzare forme di cooperazione per promuovere uguali opportunità nei commerci, crescita economica e sviluppo sostenibile, scambi interculturali, al fine di costruire un ordine internazionale basato su inclusione, giustizia sociale, uguaglianza, dignità umana e rispetto per le diversità culturali e i diritti umani.

L'evidente legame tra gli obiettivi di Agenda 2030 e i presupposti indicati come essenziali per realizzare un ordine internazionale equo e democratico viene ulteriormente specificato e declinato nelle sue numerose accezioni, tra le altre, nella risoluzione dedicata alla diversità culturale, in quelle volte a prevenire il crimine educando alla giustizia e al rispetto della *rule of law*, nonché sulla promozione della pace e la eradicazione della povertà estrema.

Nella prima, dal titolo *Human rights and cultural diversity*<sup>33</sup>, viene indicato, citando Agenda 2030, che la diversità culturale è un fattore centrale per lo sviluppo sostenibile, cui è attribuita peculiare importanza nel *Goal 4* relativo all'accesso a una istruzione di qualità per tutti, e che «tolerance and respect for diversity facilitate the universal promotion and protection of human rights, including gender equality and the enjoyment of all human rights by all», in quanto «respect for cultural diversity and the universal promotion and protection of human rights are mutually supportive». La risoluzione su *Integrating sport into youth crime prevention and criminal justice strategies*<sup>34</sup> incoraggia gli Stati a utilizzare lo sport come un mezzo per prevenire la diffusione del crimine e il rispetto della *rule of law*, la tolleranza e l'uguaglianza di genere, per contrastare le discriminazioni e per creare una società più inclusiva e, quindi, pacifica. Nella stessa ottica, nella risoluzione su *Education for justice and the rule of law in the context of sustainable development*<sup>35</sup>, l'educazione di qualità per tutti è identificata come funzionale alla realizzazione dello sviluppo sostenibile cui tende Agenda 2030, soprattutto se attuata attraverso programmi educativi che mirino a contrastare discriminazione e a promuovere tolleranza, rispetto della *rule of law* e della giustizia. D'altro canto, è necessario che l'amministrazione della giustizia sia effettiva e imparziale per tutti, come indicato nella risoluzione intitolata al rispetto dei diritti umani nell'amministrazione della giustizia<sup>36</sup>, nella quale si invitano gli Stati a includere nei loro programmi attuativi di Agenda 2030 o nei loro piani di sviluppo nazionale tali priorità e a individuare risorse adeguate, tecniche e finanziarie per migliorare e rafforzare l'amministrazione della giustizia allo

---

<sup>33</sup> Risoluzione 74/159 adottata dall'Assemblea generale il 18 dicembre 2019, in base al cit. rapporto della III Commissione A/74/399/Add.2, con 136 voti a favore e i 55 contrari di Albania, Andorra, Australia, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Bulgaria, Canada, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Isole Marshall, Israele, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia del Nord, Malta, Micronesia, Monaco, Montenegro, Nauru, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Repubblica di Corea, Repubblica di Moldavia, Romania, San Marino, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria.

<sup>34</sup> Risoluzione 74/170 adottata dall'Assemblea generale senza voto il 18 dicembre 2019 in base al cit. rapporto della III Commissione A/74/400.

<sup>35</sup> Risoluzione A/74/172 adottata dall'Assemblea generale senza voto il 18 dicembre 2019 in base al cit. rapporto della III Commissione A/74/400.

<sup>36</sup> Risoluzione A/73/177 adottata per *consensus* dall'Assemblea generale il 17 dicembre 2018 in base al cit. rapporto della III Commissione A/73/589/Add.2.

scopo di promuovere e proteggere i diritti umani, realizzando un sistema equo. A questo fine, la risoluzione si segnala per una attenta ricognizione dei diritti che devono essere garantiti alle persone accusate di reati, detenute o sotto processo, proprio per assicurare pienamente il rispetto della *rule of law* nell'amministrazione della giustizia.

Altri elementi necessari a garantire una effettiva tutela dei diritti umani emergono dalle citate risoluzioni, approvate nella 73<sup>a</sup> sessione di lavori dell'Assemblea, su *Promotion of peace as a vital requirement for the full enjoyment of all human rights by all*<sup>37</sup> – che sottolinea il profondo legame tra tutela dei diritti umani e pace, così come chiaramente espresso già nella Carta delle Nazioni Unite di cui domanda agli Stati piena attuazione – e *Human rights and extreme poverty*<sup>38</sup>. Quest'ultima qualifica la povertà estrema, assieme alle ineguaglianze e alle forme di esclusione, come violazioni della dignità umana – in quanto esse privano gli individui della possibilità di sfruttare il proprio potenziale, inficiando il raggiungimento di un adeguato livello di sviluppo educativo e, così, incidendo negativamente anche sulla possibilità di accedere a un lavoro migliore, di godere in modo effettivo dei propri diritti e di partecipare pienamente alla vita pubblica e politica – e chiede agli Stati un'azione concreta per superarle attraverso l'attuazione dei principi guida su povertà estrema e diritti umani, adottati dal Consiglio dei diritti umani. Nello stesso senso, la risoluzione sul diritto allo sviluppo<sup>39</sup> indica come la eradicazione della povertà rappresenti uno dei punti salienti per una piena realizzazione di tale diritto e ricorda che l'Agenda 2030 si pone l'obiettivo «to leave no one behind», da raggiungere anche sconfiggendo la povertà estrema, come indicato dal *Goal 1*. Ad essa fa eco la risoluzione sul diritto al cibo<sup>40</sup> nella quale, espressa preoccupazione per il crescente numero di persone affamate o che soffrono di “insicurezza alimentare” e per l'alta

<sup>37</sup> A/73/170 del 17 dicembre 2018, approvata in base al rapporto della III Commissione A/73/589/Add.2, cit., con 135 voti favorevoli, i 53 contrari di Albania, Andorra, Australia, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Canada, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Isole Marshall, Israele, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia del Nord, Malta, Micronesia, Monaco, Montenegro, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Repubblica di Corea, Repubblica di Moldavia, Romania, San Marino, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria e l'astensione del Tonga.

<sup>38</sup> A/73/163, adottata senza voto il 17 dicembre 2018 in base al rapporto della III Commissione A/73/589/Add.2, cit.

<sup>39</sup> A/73/166 del 17 dicembre 2018 e A/74/152 del 18 dicembre 2019, approvate in base ai rapporti della III Commissione A/73/589/Add.2, cit., e A/74/399/Add.2, cit., rispettivamente con 148 voti a favore, 11 contrari (Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Israele, Olanda, Regno Unito, Repubblica ceca, Stati Uniti d'America, Svezia, Ucraina) e 32 astensioni (Albania, Andorra, Australia, Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Estonia, Georgia, Giappone, Italia, Islanda, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Macedonia del Nord, Malta, Montenegro, Norvegia, Nuova Zelanda, Palau, Polonia, Repubblica di Corea, Repubblica di Moldavia, Romania, San Marino, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svizzera, Ungheria), e con 138 voti a favore, 23 contrari (Austria, Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Israele, Lettonia, Lituania, Olanda, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovacchia, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera, Ucraina, Ungheria) e 26 astensioni (Andorra, Australia, Brasile, Canada, Cipro, Croazia, Georgia, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Macedonia del Nord, Malta, Messico, Monaco, Montenegro, Nuova Zelanda, Norvegia, Portogallo, Repubblica di Corea, Repubblica di Moldavia, Romania, San Marino, Slovenia).

<sup>40</sup> A/73/171 del 17 dicembre 2018 e A/74/149 del 18 dicembre 2019, approvate in base ai cit. rapporti della III Commissione A/73/589/Add.2 e A/74/399/Add.2, in entrambi i casi con 188 voti favorevoli e i 2 contrari di Israele e Stati Uniti d'America.

percentuale di donne che mancano di cibo sufficiente – nonostante le donne contribuiscano per più del 50% alla produzione di cibo su base mondiale –, l'Assemblea invita all'adozione di misure urgenti, a livello regionale, nazionale e internazionale, per eliminare la fame, in quanto rappresenta una grave offesa della dignità umana, e per ridurre e prevenire le percentuali di mortalità e malattia infantile dovuta a malnutrizione.

Sempre nell'ottica di non inficiare l'esercizio del diritto allo sviluppo e di contrastare povertà e fame, si pone la risoluzione su *Human rights and unilateral coercive measures*, adottata in entrambe le sessioni come di consueto<sup>41</sup>. L'Assemblea esprime la propria contrarietà all'adozione unilaterale di siffatte misure in quanto esse rischiano maggiormente di incidere negativamente sul pieno raggiungimento di un adeguato livello di sviluppo sociale e di sviluppo sostenibile, oltre ad essere spesso motivate politicamente e, quindi, assunte in violazione della sovranità statale: solo le misure adottate in conformità al diritto internazionale e alla Carta delle Nazioni Unite non impediscono lo sviluppo dei Paesi colpiti – conferma l'Assemblea.

La centralità del ruolo dell'ONU nella realizzazione degli obiettivi della tutela dei diritti umani e della creazione di un ordine internazionale equo e democratico è ribadita dalle risoluzioni intitolate *Strengthening United Nations action in the field of human rights through the promotion of international cooperation and the importance of non-selectivity, impartiality and objectivity*<sup>42</sup> e *Strengthening the role of the United Nations in enhancing periodic and genuine elections and the promotion of democratization*<sup>43</sup>.

4. *Le risoluzioni sulla situazione dei diritti umani in specifici Paesi.* - Sia nella 73<sup>a</sup> che nella 74<sup>a</sup> sessione, l'Assemblea ha approvato risoluzioni relative alla situazione dei diritti umani in Corea, Iran, Siria, Crimea, Myanmar.

Nella risoluzione sulla situazione dei diritti umani nella Repubblica democratica popolare di Corea<sup>44</sup> – la sola approvata per *consensus* – l'Assemblea

<sup>41</sup> A/73/167 del 17 dicembre 2018 e A/74/154 del 18 dicembre 2019, approvate in base ai rapporti III Commissione A/73/589/Add.2, cit., e A/74/399/Add.2, cit., rispettivamente, con 133 voti favorevoli, 53 contrari (Albania, Andorra, Australia, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Canada, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Isole Marshall, Israele, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia del Nord, Malta, Micronesia, Monaco, Montenegro, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Repubblica di Corea, Repubblica di Moldavia, Romania, San Marino, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria) e 3 astensioni (Brasile, Kiribati, Palau), e 135 a favore e i 55 contrari di Albania, Andorra, Australia, Austria, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Bulgaria, Canada, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Isole Marshall, Israele, Italia, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia del Nord, Malta, Micronesia, Monaco, Montenegro, Nauru, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Repubblica di Corea, Repubblica di Moldavia, Romania, San Marino, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti d'America, Svezia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Ungheria.

<sup>42</sup> La risoluzione (A/74/151 del 18 dicembre 2019, adottata per *consensus* in base al cit. rapporto della III Commissione A/74/399/Add.2.) ricorda che l'azione a tutela dei diritti umani deve essere improntata ai principi di imparzialità, oggettività, non selettività e richiama gli Stati a promuovere i diritti umani secondo le previsioni della Carta dell'ONU, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, dei Patti delle Nazioni Unite, oltre che degli altri trattati universali in materia.

<sup>43</sup> A/74/158 del 18 dicembre 2019, approvata senza voto in base al rapporto della III Commissione A/74/399/Add.2, cit.

<sup>44</sup> A/73/180 e A/74/166, approvate per *consensus*, rispettivamente, il 17 dicembre 2018 e il 18 dicembre 2019 in base ai rapporti della III Commissione A/73/589/Add.3 e A/74/399/Add.3, intitolati

generale ha condannato le violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani, sottolineando che molte di esse possono costituire crimini contro l'umanità<sup>45</sup>, così come comprovato anche dai rapporti della Commissione di inchiesta, nominata dal Consiglio dei diritti umani, e del Gruppo di esperti indipendenti, incaricato dal Consiglio dei diritti umani insieme all'Alto Commissariato per i diritti umani dell'ONU di accertare le responsabilità riguardo alle violazioni dei diritti umani compiute in Corea. A tal riguardo, essa ha domandato al Consiglio di sicurezza di valutare un eventuale deferimento della situazione coreana alla Corte penale internazionale e l'applicazione di sanzioni mirate nei confronti dei massimi responsabili delle suddette gravi violazioni dei diritti umani.

Nella risoluzione relativa all'Iran<sup>46</sup>, l'Assemblea ha richiamato al rispetto del divieto di tortura e trattamenti e pene inumani e degradanti e denunciato arresti e detenzioni arbitrarie e gravi restrizioni delle libertà di espressione e opinione, chiedendone l'immediata cessazione; ha manifestato preoccupazione per la costante applicazione della pena di morte e le discriminazioni nei confronti di donne e bambine o su base religiosa; ha invitato l'Iran a dare attuazione alle raccomanda-

---

*Promotion and protection of human rights: human rights situations and reports of special rapporteurs and representatives.* In esse, riaffermato il diritto di ogni cittadino all'elettorato attivo e passivo, l'Assemblea condanna qualsiasi forma di brogli o condizionamento dei risultati elettorali; si compiace del ruolo svolto dall'ONU nel prestare assistenza agli Stati nello svolgimento e nella preparazione del procedimento elettorale al fine di garantirne l'equità e la libertà; chiede agli Stati di assicurare elezioni periodiche e a suffragio universale e segreto, per garantire la libertà di espressione di ciascun cittadino su basi di eguaglianza e, a questo scopo, raccomanda che sia consentito il pieno esercizio delle libertà di stampa e di informazione, anche *online*, e l'adozione di misure per rendere il diritto di voto effettivo per le persone con disabilità e per le donne.

<sup>45</sup> L'Assemblea ha, in particolare, chiesto la cessazione della pratica sistematica e diffusa di rapimenti, torture, esecuzioni stragiudiziali, applicazione di pena di morte per ragioni politiche e religiose, punizioni di massa estese fino a tre generazioni, lavori forzati, sparizioni forzate, nonché della negazione delle libertà di espressione e religiosa, e ha raccomandato che si ponga rimedio alla grave situazione umanitaria la quale, anche a causa delle politiche governative, porta a restrizioni nella disponibilità e nell'accesso al cibo per la popolazione.

<sup>46</sup> A/73/181 e A/74/167, approvate il 17 dicembre 2018 e il 18 dicembre 2019 in base ai cit. rapporti della III Commissione A/73/589/Add.3 e A/74/399/Add.3, rispettivamente, con 84 voti a favore, 30 contrari (Afghanistan, Armenia, Bielorussia, Bolivia, Brunei, Burundi, Cambogia, Cina, Cuba, Eritrea, India, Indonesia, Iran, Iraq, Kazakistan, Kirghizistan, Libano, Nicaragua, Oman, Pakistan, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Russia, Serbia, Sud Africa, Siria, Turkmenistan, Uzbekistan, Venezuela, Vietnam, Zimbabwe) e 67 astensioni (Algeria, Angola, Bangladesh, Bhutan, Brasile, Camerun, Capo Verde, Colombia, Comoros, Congo, Costa d'Avorio, Dominica, Ecuador, Egitto, Etiopia, Fiji, Filippine, Gabon, Gambia, Ghana, Giamaica, Giordania, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Equatoriale, Guyana, Kenya, Kuwait, Lesotho, Libia, Malesia, Mali, Marocco, Mauritania, Mauritius, Messico, Mongolia, Mozambico, Namibia, Nauru, Nepal, Niger, Nigeria, Papua Nuova Guinea, Qatar, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Repubblica Dominicana, Ruanda, Saint Vincent e le Grenadine, Sao Tome e Principe, Senegal, Sierra Leone, Singapore, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Tajikistan, Thailandia, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunisia, Tanzania, Uganda, Uruguay, Zambia), e con 81 voti favorevoli, 30 contrari (Afghanistan, Armenia, Bielorussia, Brunei, Burundi, Cambogia, Cina, Cuba, Eritrea, Filippine, India, Indonesia, Iran, Iraq, Kazakistan, Kirghizistan, Libano, Nicaragua, Oman, Pakistan, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Russia, Serbia, Siria, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan, Venezuela, Vietnam, Zimbabwe) e 70 astensioni (Algeria, Angola, Bangladesh, Belize, Benin, Bhutan, Brasile, Burkina Faso, Camerun, Capo Verde, Ciad, Colombia, Comoros, Congo, Costa d'Avorio, Ecuador, Egitto, Etiopia, Fiji, Gabon, Gambia, Ghana, Giamaica, Giordania, Grenada, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Kenya, Kiribati, Kuwait, Lesotho, Libia, Malesia, Mali, Marocco, Mauritania, Mauritius, Messico, Mongolia, Mozambico, Namibia, Nauru, Nepal, Niger, Nigeria, Papua Nuova Guinea, Qatar, Repubblica Centro-Africana, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Saint Vincent e le Grenadine, Sao Tomé e Principe, Senegal, Sierra Leone, Singapore, Somalia, Sud Africa, Sri Lanka, Sudan, Suriname, Thailandia, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunisia, Uganda, Tanzania, Uruguay, Zambia).

zioni del Consiglio dei diritti umani formulate in occasione degli esami periodici universali svolti nel 2010, 2014 e 2019.

Con la risoluzione sulla situazione in Crimea<sup>47</sup>, l'Assemblea ha espresso il proprio disappunto per la totale noncuranza della Russia rispetto agli obblighi nascenti dalla Carta dell'ONU (in particolare relativi al rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale di altri Stati), agli obblighi derivanti dal diritto internazionale in quanto Potenza occupante di una parte del territorio ucraino, all'ordinanza della Corte internazionale di giustizia del 19 aprile 2017 (relativa alle misure provvisorie nell'*Affare sulla applicazione della Convenzione internazionale per la soppressione dei finanziamenti al terrorismo e della Convenzione sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (Ucraina c. Russia)*), nonché per il tentativo di legittimare l'annessione della Crimea attraverso l'estensione della cittadinanza russa ai suoi abitanti e per le discriminazioni e violazioni dei diritti umani a danno dei cittadini ucraini.

Nella risoluzione sulla situazione dei diritti umani in Siria<sup>48</sup>, dopo aver condannato le innumerevoli violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale

<sup>47</sup> A/73/263 e A/74/168, approvate il 22 dicembre 2018 e il 18 dicembre 2019 in base ai cit. rapporti della III Commissione A/73/589/Add.3 e A/74/399/Add.3, rispettivamente con 65 voti a favore, 27 contrari (Armenia, Bielorussia, Bolivia, Burundi, Cambogia, Ciad, Cina, Comoros, Cuba, Eritrea, India, Iran, Kazakistan, Kirghizistan, Myanmar, Nicaragua, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Russia, Serbia, Sud Africa, Sudan, Siria, Tajikistan, Uganda, Uzbekistan, Venezuela, Zimbabwe) e 70 astensioni (Algeria, Arabia Saudita, Argentina, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Benin, Bosnia-Erzegovina, Botswana, Brasile, Brunei, Camerun, Capo Verde, Cile, Colombia, Costa d'Avorio, Ecuador, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Etiopia, Fiji, Filippine, Gabon, Ghana, Giordania, Guinea, Guinea Equatoriale, Indonesia, Iraq, Kenya, Kuwait, Libia, Malawi, Maldive, Malesia, Mali, Mauritania, Mauritius, Messico, Mongolia, Mozambico, Namibia, Nauru, Nepal, Nigeria, Oman, Pakistan, Palau, Papua Nuova Guinea, Paraguay, Perù, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Repubblica di Corea, Repubblica Dominicana, Saint Lucia, Saint Vincent e le Grenadine, Sao Tome e Principe, Salvador, Senegal, Singapore, Sri Lanka, Suriname, Tailandia, Tanzania, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Uruguay, Vietnam, Zambia), e con 65 voti a favore, 23 contrari (Armenia, Bielorussia, Burundi, Cambogia, Cina, Cuba, Eritrea, Filippine, Guinea, India, Iran, Kazakistan, Kirghizistan, Myanmar, Nicaragua, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Russia, Serbia, Sudan, Siria, Uganda, Venezuela, Zimbabwe) e 83 astenuti (Algeria, Angola, Arabia Saudita, Argentina, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Benin, Bosnia-Erzegovina, Brasile, Brunei, Cameroon, Capo Verde, Ciad, Cile, Colombia, Comoros, Costa d'Avorio, Ecuador, Egitto, Emirati Arabi Uniti, Etiopia, Fiji, Gabon, Gambia, Ghana, Giamaica, Giordania, Grenada, Haiti, Indonesia, Iraq, Kenya, Kuwait, Lesotho, Libia, Malawi, Maldive, Malesia, Mali, Mauritania, Messico, Mongolia, Mozambico, Namibia, Nauru, Nepal, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Palau, Papua Nuova Guinea, Paraguay, Perù, Qatar, Repubblica Centro-Africana, Repubblica di Corea, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Repubblica Dominicana, Ruanda, Saint Lucia, Saint Vincent e le Grenadine, Salvador, Sao Tomé e Principe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Singapore, Somalia, Sud Africa, Sri Lanka, Suriname, Tailandia, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunisia, Tanzania, Uruguay, Vietnam, Yemen, Zambia).

<sup>48</sup> A/73/182 e A/74/169, approvate il 17 dicembre 2018 e il 18 dicembre 2019 in base ai cit. rapporti della III Commissione A/73/589/Add.3 e A/74/399/Add.3, rispettivamente con 111 a favore, 15 contrari (Algeria, Bielorussia, Bolivia, Burundi, Cina, Cuba, Iran, Mauritania, Nicaragua, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Russia, Siria, Uzbekistan, Venezuela, Zimbabwe) e con 55 astensioni (Afghanistan, Angola, Armenia, Bangladesh, Bhutan, Bosnia-Erzegovina, Brunei, Egitto, Eritrea, Etiopia, Fiji, Filippine, Gabon, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Equatoriale, India, Indonesia, Iraq, Kazakistan, Kenya, Kirghizistan, Lesotho, Libano, Madagascar, Mali, Mauritius, Mongolia, Mozambico, Namibia, Nepal, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Paraguay, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Ruanda, Saint Vincent e le Grenadine, Sao Tome e Principe, Sierra Leone, Singapore, Sud Africa, Sud Sudan, Sudan, Suriname, Tajikistan, Tanzania, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunisia, Uganda, Vietnam, Zambia) e con 106 voti favorevoli, 15 contrari (Algeria, Bielorussia, Burundi, Cina, Cuba, Iran, Mauritania, Nicaragua, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Russia, Siria, Turchia, Uzbekistan, Venezuela, Zimbabwe) e 57 astenuti (Afghanistan, Angola, Armenia, Bangladesh, Belize,

umanitario compiute a danno della popolazione civile sia dalle Forze governative che dalle altre parti del conflitto, con particolare riguardo all'uso di armi chimiche, l'Assemblea ne ha domandato la cessazione, esigendo, altresì, che il Governo siriano adempia agli obblighi in materia di armi chimiche assunti e invitando gli Stati e il Consiglio di sicurezza ad adoperarsi affinché gli autori delle gravi violazioni che rappresentano crimini di guerra e contro l'umanità siano perseguiti.

Nella risoluzione sulla situazione dei diritti umani in Myanmar<sup>49</sup>, l'Assemblea ha invitato il Governo di quel Paese a cessare ogni forma di violenza e ad assicurare una piena tutela dei diritti umani di tutte le persone presenti in Myanmar, compresi i Rohingya e le altre minoranze; a cooperare con l'ONU e il Bangladesh per garantire il ritorno in sicurezza dei Rohingya nello Stato del Rakhine, anche modificando la legge sulla attribuzione della cittadinanza; ad assicurare alla giustizia i responsabili delle gravi violazioni dei diritti umani, degli atti di persecuzione e deportazione, alcuni dei quali potrebbero integrare gli estremi di crimini di guerra e contro l'umanità.

Invero, come sempre avviene in questi casi, l'approvazione di tutte le risoluzioni brevemente richiamate è stata accompagnata da numerose precisazioni (e altrettanti voti contrari) e accuse di politicizzazione rivolte alla Assemblea generale.

In entrambe le sessioni, adducendo le suddette ragioni, il rappresentante russo ha votato contro le risoluzioni relative a Iran, Myanmar e Siria, si è dissociato dal *consensus* rispetto alla risoluzione sulla Repubblica democratica popolare di Corea e ha affermato che il voto a favore della risoluzione sulla Crimea è un voto contro la Russia, dopo aver ricordato che l'incorporazione della Crimea da parte del proprio Stato è espressione dell'esercizio del diritto all'autodeterminazione del popolo interessato<sup>50</sup>. Il rappresentante della Corea ha ribadito che la risoluzione relativa al proprio Paese «distorts the real human rights situation in the Democratic People's Republic of Korea», in quanto «those despicable false words were fabricated by a handful of defectors who escaped after having committed crimes»<sup>51</sup> e ha accusato l'UE, promotrice della stessa risoluzione, di attentare alla sovranità coreana, invitan-

---

Bhutan, Bosnia-Erzegovina, Brunei, Camerun, Ciad, Costa d'Avorio, Egitto, Eritrea, Etiopia, Fiji, Filippine, Gabon, Ghana, Grenada, Guinea, India, Indonesia, Iraq, Kazakhstan, Kenya, Kirghizistan, Libano, Lesotho, Madagascar, Malesia, Mali, Mauritius, Mongolia, Mozambico, Namibia, Nepal, Oman, Pakistan, Paraguay, Repubblica Centro-Africana, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Ruanda, Saint Vincent e le Grenadine, Sierra Leone, Singapore, Sri Lanka, Sud Africa, Sudan, Suriname, Tajikistan, Tanzania, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunisia, Uganda, Vietnam, Zambia).

<sup>49</sup> A/73/264 e A/74/246, approvate in base ai cit. rapporti della III Commissione A/73/589/Add.3 e A/74/399/Add.3, rispettivamente il 22 dicembre 2018 con 136 voti favorevoli, gli 8 contrari di Bielorussia, Cambogia, Cina, Filippine, Myanmar, Repubblica democratica popolare del Laos, Russia, Vietnam e le 22 astensioni di Bhutan, Camerun, Giappone, Guinea Equatoriale, India, Kenya, Mongolia, Namibia, Nauru, Nepal, Papua Nuova Guinea, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Saint Vincent e le Grenadine, Serbia, Singapore, Sri Lanka, Tailandia, Timor-Leste, Tonga, Trinidad e Tobago, Venezuela, Zimbabwe, e il 27 dicembre 2019 con 134 voti favorevoli, i 9 contrari di Bielorussia, Cambogia, Cina, Filippine, Myanmar, Repubblica Democratica Popolare del Laos, Russia, Vietnam, Zimbabwe e le 28 astensioni di Bhutan, Burundi, Camerun, Eritrea, Giappone, Guinea Equatoriale, India, Kenya, Lesotho, Mongolia, Mozambico, Namibia, Nauru, Nepal, Palau, Repubblica Centro-Africana, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Saint Vincent e le Grenadine, Serbia, Singapore, Sri Lanka, Tailandia, Timor-Leste, Tonga, Trinidad e Tobago, Tanzania, Venezuela, Zambia.

<sup>50</sup> A/73/PV.65 del 21 dicembre 2018 e A/74/PV.50, cit. Ma v. le dichiarazioni del rappresentante ucraino (in A/74/PV.50, cit.) che ha espresso la gratitudine del suo Paese per la ferma condanna dell'aggressione che esso ha subito ad opera della Russia e per le conseguenze gravissime che, sul piano dei diritti umani, sta patendo la popolazione ucraina.

<sup>51</sup> A/73/PV.55, cit.

dola – a sua volta – a risolvere i propri problemi legati alla tutela dei diritti umani, a cominciare dall'islamofobia, la discriminazione su base razziale e la crisi dei rifugiati<sup>52</sup>. Il rappresentante iraniano ha contestato la fondatezza della risoluzione che concerne il suo Paese perché promossa, tra gli altri, da Israele e gli USA, Paesi che attuano politiche razziste e colonialiste; ha precisato che l'Iran si sta difendendo dal "terrorismo economico" degli Stati Uniti, i quali stanno privando la sua gente dei diritti al cibo, all'istruzione e alla vita, e ha concluso accusando gli stessi USA di essere un Paese dove «a white man's gun is more protected than a black child's life»<sup>53</sup>. Analoghe considerazioni ha svolto il rappresentante siriano, in quanto la risoluzione relativa ai diritti umani nel suo Paese è stata proposta dall'Arabia Saudita, Stato che discrimina le donne e uccide e smembra gli oppositori, come accaduto al giornalista Kashoggi<sup>54</sup>. Infine, il rappresentante del Myanmar ha contestato la risoluzione sulla situazione nel proprio Paese, la quale non terrebbe conto a sufficienza degli sforzi compiuti dal proprio Governo per risolvere la questione dello Stato di Rakhine e per garantire un ritorno in sicurezza dei Rohingya che lo vorranno dal Bangladesh, con l'unico risultato di isolare il Myanmar nell'ambito della Comunità internazionale<sup>55</sup>.

Tra i Paesi non direttamente interessati dalle risoluzioni, di rilievo le dichiarazioni di Venezuela e Cina: il primo, in entrambe le sessioni, dissociandosi dal *consensus* sulla risoluzione sulla Corea, ha sottolineato che solo la cooperazione e il dialogo consentono una reale promozione dei diritti umani, mentre la Cina ha reiterato la propria opposizione a risoluzioni che tentano di "politicizzare" i diritti umani<sup>56</sup>. In senso contrario, il rappresentante finlandese, a nome dell'Unione europea, si è compiaciuto dell'approvazione delle risoluzioni relative alla situazione dei diritti umani nella Repubblica democratica popolare di Corea e sulla situazione della popolazione Rohingya in Myanmar, in quanto la Comunità internazionale ha il dovere di diffondere il messaggio che le atrocità non resteranno impunte e che gli autori dei più nefandi crimini saranno processati, anche grazie al contributo della Corte penale internazionale<sup>57</sup>. Analogo supporto è stato espresso per le risoluzioni relative alla situazione dei diritti umani in Siria, Iran, Crimea<sup>58</sup>.

Orbene, è di tutta evidenza che le gravi violazioni denunciate nelle risoluzioni in questione sono oggettive e documentate; tuttavia, non si può mancare di notare

---

<sup>52</sup> A/74/PV.50, cit.

<sup>53</sup> Ivi. Per le dichiarazioni del rappresentante iraniano nella 73<sup>a</sup> sessione v. A/74/PV.56 del 17 dicembre 2018.

<sup>54</sup> A/73/PV.55, cit.

<sup>55</sup> A/73/PV.65, cit., e A/74/PV.52 del 19 e 27 dicembre 2019. Ma v. la posizione del rappresentante finlandese a nome dell'Unione europea, secondo il quale la risoluzione apprezza gli sforzi compiuti, ma, al contempo, rammenta la necessità di fare di più, così contribuendo a una svolta democratica del Myanmar (in A/74/PV.52, cit). V. anche la posizione dell'Arabia Saudita che auspica un dialogo interreligioso per risolvere il problema dei Rohingya e garantirne il ritorno a una vita dignitosa (ivi).

<sup>56</sup> A/74/PV.50, cit. e A/74/PV.56, cit. Nello stesso senso, v. anche le dichiarazioni del Burundi (sia nella 73<sup>a</sup> che nella 74<sup>a</sup> sessione) e delle Filippine, con riferimento al voto sulla risoluzione che ha approvato il rapporto del Consiglio dei diritti umani (A/73/152 e A/74/132) in quanto la situazione dei diritti umani in entrambi gli Stati era oggetto di esame nel rapporto in approvazione (rispettivamente in A/73/PV.55, cit., e in A/74/PV.50, cit.), e le dichiarazioni del rappresentante cubano (in A/74/PV.50, cit.) a giustificazione della scelta di dissociarsi dal *consensus* sulla risoluzione relativa alla Corea, in quanto solo una azione imparziale e non selettiva garantisce la promozione della tutela dei diritti umani, sul modello di un meccanismo improntato al dialogo e al confronto quale l'esame periodico universale.

<sup>57</sup> Cfr., rispettivamente, A/74/PV.52, cit., e A/74/PV.50, cit.

<sup>58</sup> A/74/PV.50, cit.

che altrettante situazioni in Europa, in Israele o negli USA meriterebbero eguale attenzione, come dimostrano tristemente, ad es., le vicende relative ai migranti lasciati morire in mare o i recenti episodi di violenza razzista da parte della polizia statunitense che è culminata nella morte, da ultimo, dell'afroamericano George Floyd. A questo riguardo, non va dimenticato che, proprio rispetto alle gravi violazioni compiute da Israele o dagli USA contro i cittadini afro-americani è costante l'azione del Consiglio dei diritti umani dell'ONU. In altri termini, il sistema di tutela dei diritti umani delle Nazioni Unite, va – secondo noi – valutato con riferimento a tutte le sue numerose articolazioni (Assemblea generale, Consiglio dei diritti umani, relatori speciali, organi di garanzia istituiti dai trattati promossi dalle Nazioni Unite) e considerato nel complesso, sicché tale valutazione complessiva consente di respingere le accuse di politicizzazione delle azioni dell'ONU a tutela dei diritti umani, in quanto ciò che può sfuggire o non essere prioritario per l'Assemblea generale lo diviene per gli altri meccanismi e viceversa.

EGERIA NALIN

*Consiglio di sicurezza*  
(aprile-settembre 2020)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel semestre 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 la centralità delle donne e dei giovani nelle operazioni di *peacekeeping* e più in generale la loro tutela e valorizzazione nei contesti dei conflitti armati, di *peacebuilding* e della vita politica, sociale e istituzionale degli Stati membri e della Comunità internazionale in generale. Infine, il Consiglio non poteva non occuparsi dell'emergenza pandemica da COVID-19, con particolare riferimento al suo impatto su quei Paesi già interessati da conflitti armati e crisi umanitarie.

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 2519 del 14 maggio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di sicurezza interinale delle Nazioni Unite per Abyei* (UNISFA) fino al 15 novembre 2020 e esteso i compiti da svolgere sulla base del capitolo VII della Carta ONU. Inoltre, il CdS ha deciso di rinviare il ritiro di 295 militari fino a quando il Segretario generale non revochi la sospensione dovuta alla pandemia da COVID-19 e al relativo divieto di spostamenti; (b) la 2522 del 29 maggio, che ha rinnovato il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite per l'Iraq* (UNAMI) fino al 31 maggio 2021; (c) la 2524 del 3 giugno, che ha istituito una nuova operazione per il Darfur, la *Missione integrata delle Nazioni Unite per l'assistenza alla transizione in Sudan* (UNITAMS), che, nel quadro di una struttura integrata e unificata delle Nazioni Unite e nel rispetto della sovranità nazionale, avrà i seguenti obiettivi strategici: sostenere la transizione politica e l'avanzamento verso una *governance* democratica, anche nel campo della protezione e promozione di diritti umani e verso una pace stabile e duratura; sostenere i processi di pace e l'attuazione dei futuri accordi di pace; supportare il consolidamento della pace, la protezione dei civili e lo stato di diritto in Darfur; sostenere la mobilitazione dell'assistenza economica e degli aiuti allo sviluppo, nonché il coordinamento degli aiuti umanitari. Per agevolare tali compiti, il Consiglio ha deciso anche di nominare un Vice Rappresentante speciale al fine di assistere il Rappresentante speciale del Segretario generale, che fungerà da coordinatore residente e coordinatore delle operazioni umanitarie dell'ONU; (d) due risoluzioni per la Somalia, cioè la 2527 del 22 giugno, che ha prorogato il mandato della *Missione di*

*assistenza delle Nazioni Unite in Somalia* (UNSO) fino al 31 agosto 2020, e la 2540 del 28 agosto, che ha ulteriormente esteso l'operazione fino al 31 agosto 2021; (e) la 2530 del 29 giugno, che ha esteso il mandato della *Forza di disimpegno degli osservatori delle Nazioni Unite* (UNDOF) fino al 31 dicembre 2020; (f) la 2534 del 14 luglio, riguardante la drammatica situazione in Yemen, che ha esteso fino al 15 gennaio 2021 il mandato della *Missione delle Nazioni Unite a sostegno dell'Accordo di Hodeidah* (UNMHA) per supportare l'attuazione dell'Accordo sulla città di Hodeidah e sui porti di Hodeidah, Salif e Ras Issa stabilito a Stoccolma (UN Doc. S/2018/1134); (g) la 2537 del 28 luglio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 gennaio 2021; (h) la 2539 del 28 agosto, che ha prorogato il mandato della *Forza di Interposizione in Libano delle Nazioni Unite* (UNIFIL) fino al 31 agosto 2021; (h) la 2542 del 15 settembre, che ha rinnovato il mandato della *Missione di sostegno delle Nazioni Unite in Libia* (UNSMIL) fino al 15 settembre 2021; (i) la 2543 del 15 settembre, che ha esteso fino al 17 settembre 2021 il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Afghanistan* (UNAMA); (l) la 2544 del 18 settembre, che ha prorogato il mandato dell'*Investigative Team* per l'Iraq e del suo *Special Adviser* fino al 21 settembre 2021<sup>1</sup>, che potrà essere ulteriormente esteso su richiesta del Governo iracheno; (m) la 2545 del 25 settembre, che ha esteso il mandato della *Missione di verifica delle Nazioni Unite in Colombia* fino al 25 settembre 2021.

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.* – Nel periodo considerato, il Consiglio di sicurezza ha provveduto a rinnovare i mandati di meccanismi e operazioni di *peacekeeping* istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta ONU. Le risoluzioni di riferimento – non tutte adottate tutte all'unanimità – sono: (a) la 2520 del 29 maggio, che ha rinnovato l'autorizzazione data agli Stati membri dell'Unione africana a mantenere il dispiegamento di 19.626 membri del personale della *Missione di peacekeeping dell'Unione africana in Somalia* (AMISOM) fino al 28 febbraio 2021<sup>2</sup>; (b) la 2521 del 29 maggio, che ha prorogato fino al 31 maggio 2021 le misure sanzionatorie quali il divieto di viaggi<sup>3</sup> e il congelamento dei beni<sup>4</sup> stabilite con risoluzione

<sup>1</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>2</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>3</sup> Nello specifico, si stabilisce che «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>4</sup> Nel dettaglio si decide che «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

2206 (2015) per quanto riguarda la situazione nel Sudan del Sud, in quanto «continues to constitute a threat to international peace and security in the region»<sup>5</sup>. Inoltre la risoluzione ha prorogato fino alla stessa data l'embargo sulle armi varato dalla risoluzione 2428 (2018)<sup>6</sup> e ha esteso fino al 1° luglio 2021 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 2020 e una finale entro il 1° maggio 2021; (c) la 2523 del 29 maggio, con cui i Quindici hanno stabilito che l'*Operazione ibrida Nazioni Unite/Unione africana in Darfur* (UNAMID) manterrà i suoi attuali massimali di militari e polizia fino al 3 giugno 2020 e al contempo hanno espresso la loro intenzione di decidere, entro il 3 giugno 2020, le linee di condotta in merito al ritiro e all'uscita di UNAMID dall'area, nonché la loro intenzione di adottare una nuova risoluzione stabilendo una presenza nuova e rinnovata successiva a UNAMID. Il 3 giugno il Consiglio, con risoluzione 2525, ha deciso di estendere il mandato di UNAMID fino al 31 dicembre 2020; (d) la 2526 del 5 giugno, con cui il Consiglio ha rinnovato per ulteriori 12 mesi le autorizzazioni previste da una serie di risoluzioni precedenti<sup>7</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 di 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 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; (e) la 2528 del 25 giugno, con cui il Consiglio ha prolungato fino al 1° agosto 2021 il mandato del Gruppo di esperti sulla Repubblica Democratica del Congo istituito con risoluzione 1533 (2004) e fino al 1° luglio 2021 le misure varate con la risoluzione 2293 (2016), ossia l'embargo totale sulle armi, i controlli sui

---

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 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>5</sup> La votazione che ha portato all'approvazione della risoluzione ha visto l'astensione di Cina, Russia e Sudafrica. Le critiche di queste delegazioni si sono incentrate principalmente sull'automatismo del regime sanzionatorio. In particolare, la Cina critica l'utilizzo reiterato dell'embargo sulle armi contro il Sud Sudan, perché non rispetterebbe i progressi compiuti nel Paese africano e per questo ha chiesto un adeguamento del regime sanzionatorio, che peraltro, rimanendo invariato, lederebbe la sovranità nazionale, l'indipendenza e l'integrità territoriale del Sud Sudan. Sostanzialmente sulla medesima lunghezza d'onda si collocano le critiche dei delegati russo e sudafricano.

<sup>6</sup> La precedente risoluzione del 2018, di cui quella in commento rinnova gli effetti, sul punto dispone che «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>7</sup> La prima fu la risoluzione 2292 adottata il 14 giugno 2016, cui hanno fatto seguito la 2357 (2017), la 2420 (2018) e la 2473 (2019).

viaggi aerei e i provvedimenti contro le persone indicate dal Comitato delle sanzioni; (f) la 2529 del 25 giugno<sup>8</sup>, con cui i Quindici hanno deciso di nominare Serge Brammertz Procuratore del Meccanismo residuale per i Tribunali penali internazionali che stanno indagando sui crimini commessi in Ruanda e nella ex Jugoslavia con effetto dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2022; (g) la 2531 del 29 giugno, che ha esteso il mandato della *Missione multidimensionale integrata di stabilizzazione delle Nazioni Unite in Mali* (MINUSMA) fino al 30 giugno 2021, autorizzandola a utilizzare «all necessary means to carry out its mandate» e ha precisato che la priorità strategica principale dell'operazione rimane il sostegno all'attuazione dell'*Agreement* «by the Malian parties», mentre la seconda priorità strategica è quella di facilitare un'attuazione globale e politicamente orientata, da parte degli attori maliani, della *Stratégie de stabilisation du centre du Mali*, al fine di proteggere i civili, ridurre la violenza intercomunitaria e ripristinare l'autorità statale, la presenza dello Stato e i servizi sociali fondamentali nella regione centrale del Paese; (h) la 2541 del 31 agosto, che ha prolungato fino al 30 settembre 2021 il mandato del Panel di esperti istituito con risoluzione 2374 (2017) per monitorare la situazione del Mali e fino al 31 agosto 2021 il divieto di viaggi e il congelamento dei beni degli individui e delle entità giuridiche designate dal Comitato delle sanzioni; (i) la 2536 del 28 luglio che, oltre a rinnovare l'embargo sulle armi nei confronti delle autorità della Repubblica Centrafricana fino al 31 luglio 2021, 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 attuare le riforme nei settori della sicurezza e della polizia. Inoltre, la risoluzione ha esteso fino al 31 agosto 2021 il mandato del Panel di esperti che dovrà fornire al Consiglio di sicurezza, dopo una necessaria discussione con il Comitato delle sanzioni, una relazione di medio termine entro e non oltre il 31 gennaio 2021 e una relazione finale non più tardi del 30 giugno 2021.

4. *La protezione dei civili nei conflitti armati: il caso della Siria.* – Il Consiglio di sicurezza, con risoluzione 2533 del 13 luglio ha esteso fino al 10 luglio 2021 le decisioni assunte con la risoluzione 2165 (2014), ossia (a) l'autorizzazione data alle agenzie umanitarie delle Nazioni Unite a utilizzare i percorsi localizzati lungo le linee di conflitto e gli attraversamenti di confine, esclusi i valichi di frontiera di Bab al-Salam, Bab al-Hawa, Al Yarubiyah e Al-Ramtha, per fornire assistenza umanitaria alle persone in difficoltà con obbligo di notifica alle autorità siriane e (b) il meccanismo di monitoraggio istituito sotto l'autorità del Segretario generale dell'ONU, il cui mandato consiste nel supervisionare, con il consenso dei Paesi confinanti con la Siria, le operazioni di carico di tutte le spedizioni di aiuti umanitari delle agenzie umanitarie dell'ONU e le successive loro aperture alle frontiere effettuate dalle autorità doganali dei Paesi confinanti allo scopo di confermare la natura umanitaria dei carichi.

---

<sup>8</sup> Adottata con la sola astensione della Russia in quanto, secondo il suo delegato, uno dei principali problemi «is the absence of a judicial planning system», ma, più nel dettaglio, ciò che più preoccuperebbe Mosca è la tutela dei diritti delle persone detenute sotto l'autorità del Meccanismo, in particolare la qualità e tempestività delle cure mediche fornite loro, come nel caso di Ratko Mladić, detenuto in un istituto penitenziario sotto la giurisdizione delle Nazioni Unite e per cui è stato chiesto il rilascio temporaneo per farlo curare in Russia.

5. *Il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.* – Nel semestre in parola, il Consiglio di sicurezza ha adottato due risoluzioni rubricate come *Maintenance of international peace and security*. La prima è la 2532 del 1° luglio, con cui ha inquadrato la tragica situazione delle zone interessate da conflitti armati alla luce dell'emergenza pandemica da COVID-19. In sostanza, quest'ultima, contribuisce a inasprire le condizioni di vita delle popolazioni civili coinvolte nei conflitti armati, nei processi successivi ai conflitti o ancora nelle crisi umanitarie, nonché a mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Anche per questo, il Consiglio ha chiesto una immediata e generalizzata cessazione delle ostilità in tutte le situazioni all'ordine del giorno, sostenendo gli sforzi intrapresi dal Segretario generale e dai suoi Rappresentanti speciali e Inviati speciali a tale riguardo. Inoltre ha invitato tutte le parti in conflitto a impegnarsi immediatamente in una «durable humanitarian pause» per almeno 90 giorni consecutivi, al fine di consentire la fornitura sicura e senza ostacoli della necessaria assistenza umanitaria, la fornitura di servizi da parte di attori umanitari imparziali, in conformità con principi umanitari di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza ed evacuazioni mediche, in conformità con il diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e il diritto dei rifugiati, ove applicabile. I Quindici, comunque, hanno specificato che tale cessazione delle ostilità non deve estendersi alle operazioni militari contro lo Stato islamico in Iraq e nel Levante (ISIL), Al Qaeda e Fronte Al Nusra e tutti gli individui, gruppi ed entità ad essi associati. Infine, rileva la richiesta formulata al Segretario generale di fornire aggiornamenti al Consiglio di sicurezza circa l'azione delle Nazioni Unite per fronteggiare la pandemia da COVID-19 nei Paesi attraversati da conflitti armati o colpiti da crisi umanitarie.

La seconda risoluzione ascrivibile al dossier sul mantenimento della pace e della sicurezza internazionali è la n. 2535 approvata il 14 luglio e ha come asse portante la dimensione dei giovani nelle varie situazioni di interesse per l'ONU e la Comunità internazionale nel suo complesso. Il dispositivo innanzitutto invita tutti gli attori interessati a considerare i modi per aumentare la rappresentanza inclusiva dei giovani per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, nonché nel consolidamento della pace, anche durante la negoziazione e l'attuazione degli accordi di pace e per garantire la loro partecipazione piena, efficace e significativa, riconoscendo che la loro emarginazione è dannosa per la costruzione di una pace durevole. Poi incoraggia gli Stati membri a rispettare, promuovere e proteggere i diritti umani e le libertà fondamentali di tutti gli individui, compresi i giovani, e proteggere questi ultimi dalla violenza nelle situazioni di conflitto armato, nonché dai genocidi, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e altri crimini eclatanti e, in tal caso, indagare e perseguire i responsabili. Inoltre, questa risoluzione invita gli Stati membri ad adottare misure appropriate per promuovere il recupero fisico e psicologico e il reinserimento sociale dei giovani sopravvissuti ai conflitti armati, compresi quelli con disabilità, e sopravvissuti alla violenza sessuale nei conflitti, fornendo l'accesso a un'istruzione di qualità, sostegno economico e sviluppo di competenze attraverso la formazione professionale, al fine di riprendere la vita sociale ed economica. Oltre a ciò gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a proteggere le istituzioni educative in quanto spazi liberi da ogni forma di violenza e ad assicurare che siano accessibili a tutti i giovani, compresi quelli emarginati e a prendere provvedimenti per incoraggiare la partecipazione significativa dei giovani alla ricostruzione delle aree devastate dai conflitti, per portare aiuto ai rifugiati, agli

sfollati interni e alle vittime di guerra e promuovere la pace, la riconciliazione e la riabilitazione. Infine, i Quindici hanno formulato una serie di richieste al Segretario generale, tra cui: includere le opinioni dei giovani nelle discussioni relative al mantenimento della pace e della sicurezza, al consolidamento della pace e al sostegno della pace e di facilitare la partecipazione piena, efficace e significativa dei giovani a tutti i livelli decisionali; fornire una guida per tutte le operazioni di *peacekeeping* e altre simili operazioni delle Nazioni Unite sull'attuazione dell'agenda per i giovani, la pace e la sicurezza; sviluppare una guida dedicata alla protezione dei giovani, compresi coloro che si impegnano con le Nazioni Unite nel contesto della pace e della sicurezza e come parte della nuova *Agenda on Protection for the UN System*; includere informazioni e relative raccomandazioni su questioni di rilevanza per i giovani, nel contesto di un conflitto armato, compresi i progressi compiuti verso la partecipazione dei giovani ai processi di pace; garantire, nell'ambito delle risorse, capacità e competenze esistenti, il coinvolgimento dei giovani e delle organizzazioni giovanili nel *peacebuilding* e nel sostegno alla pace a livello locale, nazionale, regionale e internazionale.

6. *Le donne nelle operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite.* – Il 28 agosto il Consiglio di sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 2538 riguardante le operazioni di *peacekeeping* e il ruolo fondamentale svolto in esse dalle donne. Il dispositivo si apre con l'importante invito rivolto agli Stati membri, al Segretariato delle Nazioni Unite e alle organizzazioni regionali a rafforzare i loro sforzi collettivi per promuovere la partecipazione piena, efficace e significativa delle donne in uniforme e civili alle operazioni di mantenimento della pace a tutti i livelli e in tutte le posizioni, comprese quelle di *leadership* di alto livello. A tal proposito, il Consiglio incoraggia gli Stati membri a sviluppare strategie e misure volte ad accrescere il dispiegamento delle donne in divisa nelle *peacekeeping operations* e invita il Segretario generale a continuare ad attuare il *System-Wide Strategy on Gender Parity and Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028*. Infine, la risoluzione incoraggia la cooperazione tra le Nazioni Unite e le organizzazioni regionali e subregionali volta a promuovere una maggiore partecipazione e ad accrescere il ruolo delle donne nelle operazioni di mantenimento della pace.

LUIGI D'ETTORRE

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE  
E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

UNIONE AFRICANA

*L'attività dell'UA nel 2019:  
attività dei meccanismi di tutela dei diritti dell'uomo*

1. *L'attività della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.*- Com'è noto, la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Commissione) è l'organo di controllo del rispetto dei diritti enunciati nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Carta africana). Essa svolge questa funzione principalmente attraverso l'esame delle comunicazioni presentate da individui e organizzazioni non governative (ONG) per lamentare la violazione della Carta africana a opera di uno Stato parte; sono invece molto meno frequenti le comunicazioni interstatali. Infatti, nel corso delle quattro sessioni (due ordinarie e due straordinarie) tenute nel 2019<sup>1</sup>, la Commissione ha portato a termine l'esame di cinque comunicazioni presentate da individui o da ONG, senza occuparsi di alcuna comunicazione interstatale. La Commissione potrebbe aver concluso l'esame anche di altre comunicazioni, non pubblicate a causa della mancata autorizzazione da parte della Conferenza dell'UA, necessaria ai sensi dell'art. 59, par. 1, della stessa Carta africana.

Nel 2019, soltanto la comunicazione relativa al caso *Noumeni* è stata decisa nel merito<sup>2</sup>. Il ricorrente – un famoso giornalista camerunense, direttore del quotidiano *Le Messenger* – si era rivolto alla Commissione africana nel 2004 per denunciare le violazioni della Carta africana compiute dal Governo camerunense tra il 1999 e il 2003, quando il suo giornale aveva provato ad aprire una stazione radiofonica nella città di Douala. Egli aveva precisamente lamentato la violazione degli articoli 1 (obbligo degli Stati di attuare la Carta africana), 2 (divieto di ogni forma di discriminazione), 9 (libertà di espressione e diritto a ricevere informazioni) e 14 (diritto di proprietà) della Carta africana, a causa delle incursioni effettuate presso la sede della radio da lui diretta dagli ispettori dell'Autorità camerunense per le licenze radiotelevisive (direttamente dipendente dal Ministero delle comunicazioni), i quali avevano

---

<sup>1</sup> La 25ª sessione straordinaria della Commissione africana ha avuto luogo dal 19 febbraio al 5 marzo; la 64ª sessione ordinaria si è tenuta dal 24 aprile al 14 maggio; la 26ª sessione straordinaria è stata organizzata dal 16 al 30 luglio; la 65ª sessione ordinaria si è riunita dal 21 ottobre al 10 novembre. La 64ª sessione ordinaria ha avuto luogo a Sharm el-Sheikh, in Egitto; tutte le altre sessioni si sono invece tenute a Banjul, in Gambia, nella sede ufficiale della Commissione.

<sup>2</sup> V. Commissione africana, comunicazione n. 290/04, *Open Society Justice Initiative (per conto di Njawe Noumeni) c. Camerun*, rapporto finale del 5 marzo febbraio 2019, pubblicato il 18 settembre 2019. In commento, v. L. DI LULLO, *Sulla tutela della libertà di espressione, in particolare sulle norme in materia di comunicazione radiofonica: l'attesa decisione della Commissione africana nel caso Njawe Noumeni contro il Camerun*, in *Federalismi.it*, 11 dicembre 2019, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), ed E. CASTRO, *Libertà di espressione e censura nell'interpretazione della Commissione africana nel caso Open Society Justice Initiative*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 163 ss.

distrutto costose apparecchiature e imposto la successiva chiusura della radio, la cui linea editoriale non si era conformata agli indirizzi filogovernativi. Dal canto suo, il Ministero della comunicazione aveva sostenuto di aver agito in attuazione della Law No. 90/052 on Freedom of Social Communication (legge del 1990) e del Decree No. 2000/158 Establishing the Conditions and Modalities for the Creation and Operation of Private Audiovisual Communication Enterprises (decreto del 2000). Il ricorrente era poi deceduto nel 2010. Dopo qualche tempo il suo ricorso è stato però ripreso e portato avanti dall'ONG Open Society Justice Initiative per conto di sua figlia.

Nel corso della seconda fase del procedimento, lo Stato convenuto ha contestato l'ammissibilità della comunicazione, sostenendo sia che il ricorrente avesse agito senza aver prima esaurito tutti i rimedi interni sia che il caso fosse stato già risolto in via amichevole. Secondo la Commissione, è innanzitutto evidente l'assenza o l'ineffettività di rimedi giurisdizionali nell'ordinamento camerunense per quanto riguarda le questioni connesse alla legge del 1990 e al decreto del 2000. La Commissione ha poi aggiunto che, pur avendo le parti risolto la controversia con negoziati diretti i cui esiti erano stati comunicati alla Commissione stessa, dopo la morte del ricorrente il Camerun non ha attuato quanto convenuto; anche per questo motivo, la Commissione ha accettato di riprendere il ricorso ed esaminarlo nel merito su richiesta di Open Society Justice Initiative. Peraltro, la previa risoluzione di una controversia in via amichevole, ammessa *ex art.* 109 del Regolamento di procedura della Commissione, non deve essere confusa con la previa risoluzione della stessa controversia davanti a un altro organo internazionale: soltanto nel secondo caso sussisterebbe un impedimento all'eventuale successivo intervento della Commissione ai sensi dell'art. 56, par. 7, della Carta africana.

A conclusione dell'esame di merito, la Commissione ha accertato la responsabilità del Camerun per tutte le violazioni lamentate nella comunicazione. In particolare, la Commissione ha interpretato l'art. 9 della Carta africana in maniera tale da ricavare da esso sia il diritto alla libertà di espressione e di comunicazione sia il diritto al pluralismo dell'informazione. La mancanza di indipendenza e la politicizzazione dell'Autorità camerunense deputata a rilasciare le licenze per le trasmissioni radiotelevisive e l'iniquità della procedura di ispezione hanno implicato una violazione da parte del Camerun di entrambi i diritti riconducibili all'art. 9 della Carta africana. È vero che questo articolo, al par. 2, contiene una clausola di limitazione, ma quest'ultima non può in alcun caso giustificare decisioni del tutto arbitrarie, come quelle adottate dall'Autorità camerunense per le licenze radiotelevisive. La Commissione ha quindi disposto il pagamento dei danni morali e materiali a favore della figlia del ricorrente, specificando in maniera molto dettagliata le voci di spesa da risarcire<sup>3</sup>. Inoltre, secondo la Commissione, la legge del 1990 e il decreto del

---

<sup>3</sup> In passato, la Commissione africana era restia a concedere compensazioni pecuniarie persino a coloro che avevano avanzato un'esplicita richiesta in tal senso o nei casi in cui il pregiudizio economico subito dalla vittima era ingente ed evidente: v. per esempio Commissione africana, comunicazione n. 225/98, *Huri-Laws c. Nigeria*, rapporto finale del 6 novembre 2000, in cui non è data alcuna risposta al *Brief on the Granting of Remedies* allegato alla comunicazione dal proponente. Solo dal 2004 essa ha mutato orientamento e ha iniziato a indicare spesso ristori pecuniarie: v. Commissione africana, comunicazione n. 199/97, *Odjouriby Cossi Paul c. Benin*, rapporto finale del 4 giugno 2004, *leading case* in proposito. In argomento, v. G. BEKKER, *The African Commission on Human and Peoples' Rights and Remedies for Human Rights Violations*, in *Human Rights Law Review*, 2013, 499 ss., spec. 509-510. Tuttavia, la Commissione in genere non precisa l'ammontare della somma che lo Stato responsabile

2000 non sarebbero conformi all'art. 9 della Carta africana. Il Camerun è stato quindi esortato a rivedere la legislazione interna relativa al sistema radiotelevisivo in maniera tale che la libertà di espressione e di comunicazione e il pluralismo dell'informazione siano garantiti<sup>4</sup>. Infine, la Commissione ha richiesto al Camerun di produrre entro 180 giorni un rapporto sull'attuazione delle misure indicate.

Tra le altre comunicazioni esaminate dalla Commissione africana nel 2019, quella concernente il caso *Faramawy* ha avuto un impatto mediatico notevole<sup>5</sup>. Si trattava in realtà di due diverse comunicazioni, poi unificate, in quanto entrambe volte a denunciare le numerose violazioni dei diritti dell'uomo commesse dalle autorità egiziane all'indomani del colpo di Stato del 2013. In particolare, oltre alla violazione di quasi tutti i diritti civili e politici enunciati nella Carta africana, i ricorrenti avevano lamentato anche la violazione dell'art. 19, relativo all'uguaglianza fra i popoli e posto in apertura del catalogo dei diritti dedicati appunto ai popoli.

La Commissione ha cancellato la comunicazione dal ruolo per mancanza di *diligent prosecution* da parte dei ricorrenti. Una simile facoltà non è attribuita normativamente alla Commissione, ma costituisce una prassi ormai consolidata, ricavata in via interpretativa dall'art. 105, par. 1, del Regolamento di procedura della Commissione, secondo cui i ricorrenti devono depositare le loro memorie tassativamente entro due mesi quando la Commissione lo richiede. Peraltro, tale prassi riguarda principalmente le comunicazioni presentate contro l'Egitto (erano state nove le comunicazioni cancellate dal ruolo per questo stesso motivo nel 2018): sembra dunque inevitabile che sorga qualche sospetto sul reale disinteresse dei ricorrenti.

La comunicazione riguardante il caso *Koonjul* è stata dichiarata non ammissibile<sup>6</sup>. Il ricorrente, condannato a 38 anni di prigione per omicidio, lamentava la violazione da parte delle Isole Mauritius degli articoli 2 (divieto di ogni forma di discriminazione), 3 (diritto all'uguaglianza di fronte alla legge), 5 (divieto di tortura e di trattamenti crudeli, inumani o degradanti) e 7 (diritto a un equo processo) della Carta africana, in ragione dell'iniquità con cui erano stati condotti i procedimenti interni a suo carico, dei numerosi errori giudiziari commessi dalle autorità inquirenti e dell'eccessiva rilevanza mediatica che la sua vicenda aveva assunto. Egli chiedeva pertanto che lo Stato convenuto riparasse agli errori giudiziari e permettesse una revisione della sentenza penale di ultima istanza emessa nei suoi confronti.

---

dovrebbe versare. Da questo punto di vista, il rapporto finale emanato nel caso *Noumeni* costituisce quindi un'eccezione.

<sup>4</sup> Il rapporto reso nel caso *Noumeni* rappresenta una chiara dimostrazione di come, negli ultimi anni, la Commissione africana stia interpretando sempre più estensivamente il suo mandato di protezione dei diritti dell'uomo. Essa infatti assume che i suoi rapporti finali non svolgano unicamente una funzione di mero accertamento ma siano anche preordinati a determinare «the required action to be taken by the State party to remedy the violation» (v. *Guidelines on the Communications Procedure, Information Sheet No 3*, par. 9, consultabile *online* sul sito ufficiale della Commissione, [www.achpr.org](http://www.achpr.org)). Pertanto, oltre a forme di compensazione pecuniaria, essa talvolta richiede allo Stato interessato sia di compiere precisi comportamenti in relazione al caso di specie sia di effettuare (come rispetto al caso *Noumeni*) interventi strutturali, ivi comprese l'adozione, la modifica o l'abrogazione di provvedimenti legislativi o finanche l'avvio di riforme costituzionali. In questo senso, è evidente l'influenza esercitata sulla Commissione africana dalla Commissione interamericana dei diritti dell'uomo. Per approfondimenti, v. G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Napoli, 2017, 185-189.

<sup>5</sup> V. Commissione africana, comunicazioni n. 637/16 e 639/16, *Mr. Mohammed Abdel Hay Faramawy e altri due (rappresentati dal Dott. Abdel Hay Faramawy e altri quattro) c. Egitto*, decisione del 30 luglio 2019, pubblicata il 17 agosto 2020.

<sup>6</sup> V. Commissione africana, comunicazione n. 569/15, *Digbeejaye Koonjul c. Isole Mauritius*, decisione del 14 maggio 2019, pubblicata il 17 agosto 2020.

La Commissione ha accertato l'inammissibilità della suddetta comunicazione ai sensi dell'art. 56, par. 6, della Carta africana, secondo cui le comunicazioni devono essere presentate alla Commissione entro un ragionevole periodo di tempo dal momento in cui i rimedi interni sono stati esauriti. Nel caso di specie, dopo aver precisato che l'estensione del suddetto periodo può variare a seconda del caso, la Commissione ha ritenuto che un eccessivo lasso di tempo fosse intercorso tra il rigetto del ricorso effettuato dalla vittima presso l'ultimo organo giudiziario disponibile nell'ordinamento mauriziano (luglio 2012) e la presentazione della comunicazione alla Commissione stessa (giugno 2015).

Anche il caso *Nunugwo* è stato dichiarato inammissibile<sup>7</sup>. La comunicazione era stata presentata dalle sorelle della vittima, una funzionaria governativa nigeriana deceduta dopo essere stata prelevata dal suo ufficio ed essere stata trattenuta in un luogo non meglio precisato per alcune ore. Le ricorrenti lamentavano la violazione degli articoli 1 (obbligo degli Stati di attuare la Carta africana), 4 (diritto alla vita), 5 (divieto di tortura e di trattamenti crudeli, inumani o degradanti), 6 (diritto alla libertà personale) e 7 (diritto a un equo processo) della Carta africana, accusando in particolare le autorità nigeriane di non aver svolto diligentemente le indagini relative all'accaduto e di aver manomesso i risultati dell'autopsia sul corpo della vittima.

La Commissione ha accertato il mancato rispetto della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne (art. 56, par. 5, della Carta africana). Più precisamente, essa ha evidenziato come le sorelle della vittima non avessero neanche provato a rivolgersi ai giudici nigeriani, essendosi limitate ad agire soltanto presso l'ambasciata nigeriana in Germania, ove entrambe risiedevano. Non avendo esaurito i rimedi interni, la comunicazione non poteva rispettare neanche la summenzionata condizione prevista dall'art. 56, par. 6, della Carta africana.

Infine, la comunicazione relativa al caso *Touray e Jammeh* è stata cancellata dal ruolo su richiesta dei ricorrenti<sup>8</sup>.

Nel 2019 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. Come di consueto, quasi tutti i rapporti hanno 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>9</sup>. Nello specifico, i rapporti di Egitto e Lesotho riguardavano il periodo 2001-2017, il rapporto dello Zimbabwe era relativo agli anni 2007-2019 e quello del Ciad copriva gli anni 1998-2015. Il Gambia, Stato di sede della Commissione africana, ha addirittura prodotto il suo secondo rapporto periodico inerente agli anni che vanno dal 1994 al 2018, ritenendo i propri precedenti rapporti invalidi: evidentemente il nuovo Governo gambiano ha voluto politicamente prendere le distanze rispetto al predecessore. Sul piano giuridico sorge comunque qualche dubbio sulla completa ammissibilità del secondo rapporto del Gambia e soprattutto sull'esistenza di una facoltà in capo agli Stati di "sostituire" i rapporti già presentati. In ogni

---

<sup>7</sup> V. Commissione africana, comunicazione n. 653/17, *Desmonda Nunugwo c. Nigeria*, decisione del 10 novembre 2019, pubblicata il 17 agosto 2020.

<sup>8</sup> V. Commissione africana, comunicazione n. 705/18, *Emil Touray e Saikou Jammeh (rappresentati da IHRDA e Sagar Jahateh) c. Gambia*, decisione del 14 maggio 2019, pubblicata il 17 agosto 2020.

<sup>9</sup> Nel 2019 sette Stati non avevano ancora presentato neanche il loro primo rapporto: Guinea Bisau, Guinea Equatoriale, Marocco, Sao Tome e Principe, Somalia, Sudan del Sud, Unione delle Comore.

caso, rispetto a nessuno di questi rapporti periodici la Commissione ha approvato le sue osservazioni conclusive.

La Commissione ha adottato numerose risoluzioni di varia natura nel 2019. Essa ne ha direttamente indirizzate alcune a Stati in cui si sono verificate violazioni gravi e massicce dei diritti proclamati nella Carta africana<sup>10</sup>. Inoltre, la Commissione si è espressa sulla persistente epidemia di ebola nella RDC<sup>11</sup>. Certe risoluzioni hanno poi riguardato temi a carattere trasversale, quali: l'abolizione della pena di morte<sup>12</sup>; l'impatto del cambiamento climatico sulla tutela dei diritti dell'uomo<sup>13</sup>; il ruolo dei privati nei servizi attinenti alla sanità e all'istruzione<sup>14</sup>; la violazione dei diritti dell'uomo e del diritto internazionale umanitario causata da bombardamenti aerei stranieri<sup>15</sup>; il riconoscimento, la tutela e la promozione delle lingue indigene<sup>16</sup>; il diritto al cibo e a una corretta alimentazione<sup>17</sup>; la protezione degli attivisti per i diritti dell'uomo<sup>18</sup>; le imminenti elezioni in alcuni Stati<sup>19</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.

2. *L'attività del Comitato africano di esperti per i diritti e il benessere del bambino.*- Nel 2019 il Comitato africano di esperti per i diritti e il benessere del bambino (d'ora in avanti: Comitato) si è riunito due volte<sup>20</sup>. La sua composizione è leggermente variata: la Conferenza dell'UA ha infatti approvato l'elezione, avvenuta in seno al Consiglio esecutivo, della camerunense Hermine Kembo Takam Gatsing, che è andata così a ricoprire la posizione rimasta vacante l'anno precedente<sup>21</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)<sup>22</sup>, nell'anno in esame il Comitato si è soffermato su quattro comunicazioni<sup>23</sup>. Tra

<sup>10</sup> Si tratta di Algeria, Benin, Etiopia, Libia, Mali, Sudan e Sudan del Sud.

<sup>11</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 424, *The Threat of the Ebola Epidemic Virus in the Democratic Republic of The Congo*, del 30 luglio 2019.

<sup>12</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 415, *The Abolition of the Death Penalty in Africa*, del 14 maggio 2019.

<sup>13</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 417, *The Human Rights Impacts of Extreme Weather in Eastern and Southern Africa Due to Climate Change*, del 14 maggio 2019.

<sup>14</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 420, *The States' Obligations to Regulate Private Actors Involved in the Provision of Health and Education Services*, del 14 maggio 2019.

<sup>15</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 422, *Human Rights and Humanitarian Law Violations Resulting from Foreign Airstrikes*, del 30 luglio 2019.

<sup>16</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 430, *Recognition, Promotion and Protection of Indigenous Languages*, del 10 novembre 2019.

<sup>17</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 431, *The Right to Food and Nutrition in Africa*, del 10 novembre 2019.

<sup>18</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 432, *Drafting of an African Declaration on the Promotion of the Role of Human Rights Defenders and Their Protection in Africa*, del 10 novembre 2019.

<sup>19</sup> V. Commissione africana, risoluzione n. 433, *Elections in Africa*, del 10 novembre 2019.

<sup>20</sup> La 33<sup>a</sup> sessione ordinaria del Comitato si è tenuta dal 18 al 28 marzo presso la sede ufficiale di Addis Abeba (Etiopia), mentre la 34<sup>a</sup> è stata convocata dal 25 novembre al 5 dicembre al Cairo (Egitto).

<sup>21</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 740 (XXXII), *Appointment of One (1) Member of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child*.

<sup>22</sup> Nel 2019 gli Stati parti della Carta sul bambino sono quarantanove: infatti il 18 aprile anche Sao Tome e Principe ha ratificato tale strumento. La Carta sul bambino non è ancora stata ratificata da Marocco, Repubblica Araba Democratica Sahraui, RDC, Somalia, Sudan del Sud e Tunisia.

di esse, sembra rilevante la prima comunicazione relativa al caso *Project Expedite Justice (I)*, presentata da alcune ONG per lamentare la violazione generalizzata dei diritti dei bambini da parte del Sudan. Il Comitato ne ha accertato l'ammissibilità, rinviando però l'esame di merito a una sua prossima sessione. La stessa sorte è toccata a una seconda e più dettagliata comunicazione presentata contro il Sudan: si tratta del caso *Project Expedite Justice (II)*.

Il Comitato ha inoltre deliberato su alcune questioni preliminari e procedurali riguardanti il caso *dei diritti riproduttivi delle ragazze tanzaniene*, basato su una comunicazione depositata contro la Tanzania da due ONG per conto di alcune adolescenti che asserivano di aver subito violazioni dei loro diritti sessuali e riproduttivi, incluse le mutilazioni genitali femminili. Il Comitato ha deciso anche per questo caso di rimandare l'esame di merito, estendendo peraltro i termini concessi allo Stato convenuto per presentare le sue memorie, non ancora pervenute.

Infine, il Comitato ha verificato la corretta attuazione della composizione amichevole intervenuta tra il Malawi e gli aventi causa delle vittime di accertate violazioni della Carta sul bambino nel caso *Institute for Human Rights and Development in Africa*. Poiché le parti hanno optato per la risoluzione amichevole della controversia, il Comitato non può più intervenire nel merito, ma il caso non è stato cancellato dal ruolo. Così, il Comitato ha invitato il Governo malawiano a presentare un rapporto scritto sull'attuazione della suddetta composizione amichevole, evidenziando che la controparte deve avere la possibilità di replicare a tale rapporto prima che il Comitato approvi definitivamente la composizione amichevole e chiuda il caso.

Il Comitato nel 2019 non ha emesso osservazioni conclusive su alcun rapporto periodico inerente all'attuazione nazionale della Carta sul bambino, limitandosi a proseguire con l'esame dei rapporti periodici di Benin, Mauritania, Nigeria, Ruanda, Senegal e Swaziland. Non si è invece soffermato sul primo rapporto della Guinea Bissau, ricevuto nel 2019, il cui esame è stato rinviato. Dieci Stati non hanno ancora presentato il rapporto periodico iniziale: Botswana, Capo Verde, Gambia, Gibuti, Guinea Equatoriale, Libia, Mauritius, RCA, Sao Tome e Principe, Seychelles.

Nel 2019 il Comitato ha anche svolto diverse visite *in loco*. Innanzitutto, si è recato in Sudan per verificare la situazione in cui versano i bambini residenti nelle regioni del Kordofan del Sud e del Nilo Azzurro, reclamate dal Sudan del Sud. Inoltre, il Comitato ha effettuato dei viaggi in Guinea, Liberia e Zimbabwe per verificare che i rispettivi governi avessero attuato le raccomandazioni contenute nelle osservazioni conclusive relative ai rapporti periodici in precedenza presentati.

Nel corso dell'anno il Comitato ha proseguito con i lavori per la redazione del commento generale sull'art. 22 (protezione dei bambini nelle situazioni di conflitto armato) della Carta sul bambino, illustrando i più significativi risultati raggiunti. Esso ha anche portato avanti la campagna di sensibilizzazione contro il matrimonio delle bambine, anche in risposta alle sollecitazioni della Conferenza dell'UA, che ha iniziato a interessarsi direttamente al problema<sup>24</sup>. A questo tema è in qualche modo collegato quello delle mutilazioni genitali femminili, sul quale il Comitato ha deciso

---

<sup>23</sup> Le comunicazioni di cui il Comitato si è occupato nel 2019 sono menzionate nei due rapporti pubblicati *online*, nel sito ufficiale del Comitato stesso, [www.acerwc.africa](http://www.acerwc.africa), all'esito delle due sessioni da esso tenute in questo anno. Tuttavia, poiché i materiali relativi all'esame delle comunicazioni non risultano in alcun modo reperibili, le informazioni di cui si dispone sono assai limitate.

<sup>24</sup> V. Conferenza dell'UA, decisione n. 727 (XXXII), *African Union Campaign on Ending Child Marriage in Africa*.

di soffermarsi più attentamente nelle sue prossime sessioni, allo scopo di elaborare uno studio congiunto con la Commissione africana. Il Comitato ha anche messo in conto di trattare a breve il tema della tutela dei bambini orfani, rispetto al quale dovrebbe essere presto organizzata una conferenza a livello continentale. Infine, il Comitato ha adottato il Joint Study on Harmonization of Laws in Africa with the African Charter on the Rights and Welfare of the Child and the Convention on the Rights of the Child, il cui testo originario è stato in parte emendato.

3. *L'attività della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.*- Nel 2019, la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti: Corte) ha tenuto quattro sessioni ordinarie e una straordinaria<sup>25</sup>, nel corso delle quali ha pronunciato quindici sentenze di merito, otto decisioni sulla giurisdizione e sull'ammissibilità, tre decisioni sulle riparazioni, due decisioni relative a richieste di revisione di precedenti sentenze e ventisette ordinanze, di cui cinque volte a richiedere l'applicazione di misure provvisorie<sup>26</sup>. Inoltre, in questo anno, la Corte ha iscritto al ruolo cinquantaquattro nuovi casi, portando a 177 il numero complessivo dei ricorsi pendenti, ai quali si aggiunge una richiesta di parere consultivo.

Al 31 dicembre 2019 il Protocollo istitutivo della Corte africana è stato ratificato da trenta dei cinquantacinque Stati membri dell'UA, i quali hanno quindi accettato automaticamente la competenza della Corte per i ricorsi presentati, ai sensi dell'art. 5, par. 1, del Protocollo, dalla Commissione africana, da altri Stati parti o da organizzazioni intergovernative africane<sup>27</sup>. Di contro, soltanto dieci Stati hanno fino a quella data effettuato la dichiarazione di accettazione della competenza della Corte anche per i ricorsi degli individui e delle ONG, come previsto dall'art. 5, par. 3, e dall'art. 34, par. 6, del Protocollo istitutivo<sup>28</sup>.

È noto che il Ruanda il 29 febbraio 2016 ha però ritirato la suddetta dichiarazione<sup>29</sup>. In base a una pronuncia interlocutoria della stessa Corte africana, l'atto di revoca ruandese ha esercitato i suoi effetti dopo un anno dalla notifica al Presidente

<sup>25</sup> La 52<sup>a</sup> sessione ordinaria della Corte africana si è svolta dal 2 al 29 marzo; la 53<sup>a</sup> sessione ordinaria dal 10 giugno al 5 luglio; la 54<sup>a</sup> sessione ordinaria dal 2 al 27 settembre; la 55<sup>a</sup> sessione ordinaria dal 4 al 29 novembre; la 10<sup>a</sup> sessione straordinaria dal 2 al 6 dicembre. Tra le sessioni menzionate, le prime tre hanno avuto luogo presso la sede ufficiale della Corte, ad Arusha, mentre le ultime due sono state organizzate a Zanzibar. Tutti gli atti della Corte africana sono consultabili *online*, nel sito ufficiale [www.african-court.org](http://www.african-court.org).

<sup>26</sup> Nel prosieguo di questo paragrafo si darà conto soltanto delle sentenze di merito, delle decisioni sulla giurisdizione e sull'ammissibilità e delle decisioni sulle riparazioni.

<sup>27</sup> Si tratta di 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, Repubblica Araba Democratica Sahraui, Ruanda, Senegal, Sudafrica, Tanzania, Togo, Tunisia, Uganda e Unione delle Comore.

<sup>28</sup> Si tratta di Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Malawi, Mali, Ruanda, Tanzania e Tunisia.

<sup>29</sup> In proposito, oltre alla *Rassegna* del 2016, v. anche D. PAVOT, *Le retrait de la déclaration du Rwanda permettant aux individus et ONG de saisir la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, in *Revue québécoise de droit international*, 2017, 221 ss.; D. PAVOT, C. CHEVALIER, *Réflexions sur l'interprétation des actes unilatéraux des États à la lueur de la décision de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples du 3 juin 2016 dans l'affaire Ingabire Victoire Umuhoza c. Rwanda*, in *Revue de droit international et de droit comparé*, 2018, 85 ss.; O. WINDRIDGE, *Assessing Rwigyira: The Impact and Implications of Rwanda's Withdrawal of its Article 34(6) Declaration before the African Court on Human and Peoples' Rights*, in *African Human Rights Yearbook*, 2018, 243 ss.

della Commissione dell'UA, quindi a partire dal 1° marzo 2017<sup>30</sup>. Di conseguenza, nel 2019 la Corte ha potuto pronunciarsi su alcuni ricorsi riguardanti il Ruanda depositati da ricorrenti individuali prima della data critica. A nulla è valsa la strategia processuale del Governo ruandese di non comparire più in giudizio davanti alla Corte africana<sup>31</sup>: quest'ultima ha infatti applicato il principio della *perpetuatio iurisdictionis*, secondo cui un procedimento correttamente instaurato in virtù del diritto vigente al tempo della sua iscrizione al ruolo continua fino alla decisione finale o comunque fino al suo esito<sup>32</sup>.

Nello specifico, nel 2019 la Corte ha esaminato due casi riguardanti il Ruanda. Nel caso *Mulindahabi Fidèle*, oggetto di un ricorso presentato il 24 febbraio 2017, un individuo lamentava la violazione del diritto di proprietà ai sensi dell'art. 14 della Carta africana e dell'art. 17, par. 2, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. In virtù dell'art. 55 del suo Regolamento di procedura<sup>33</sup>, dopo aver accertato che lo Stato convenuto aveva ottenuto tutte le comunicazioni inerenti alla procedura in corso, pur non avendo ricevuto una formale richiesta in tal senso da parte dell'attore<sup>34</sup>, la Corte ha reso la sua decisione *in absentia*, dichiarando il ricorso non ammissibile in quanto il ricorrente non aveva esaurito tutti i rimedi interni a lui offerti nell'ordinamento ruandese, come previsto dall'art. 56, par. 5, della Carta africana, richiamato dall'art. 6, par. 2, del Protocollo istitutivo della Corte<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> La facoltà degli Stati di ritirare la propria dichiarazione di accettazione della competenza della Corte africana per i ricorsi degli individui e delle ONG non è regolata dal Protocollo istitutivo della Corte. Tuttavia, in occasione di una pronuncia collegata al ritiro effettuato dal Ruanda, tale facoltà è stata ammessa dalla Corte, la quale ha posto come unica condizione che lo Stato revocante dia un preavviso di un anno, nel rispetto dei principi generali di buona fede e di certezza del diritto: Corte africana, ricorso n. 003/2014, *Ingabire Victoire Umuhoza c. Ruanda*, decisione del 3 giugno 2016, paragrafi 60-66. Nel par. 62, la Corte osserva che «la notification du délai de préavis est essentielle pour assurer la sécurité juridique et empêcher une suspension soudaine de droits ayant inévitablement des conséquences sur les tiers que sont, en l'espèce, les individus et les ONG titulaires de ces droits».

<sup>31</sup> A causa della mancata comparizione del Ruanda, allo scopo di accertare correttamente i fatti, la Corte africana ha anche utilizzato degli elementi extragiudiziari, rifacendosi alla pertinente prassi della Corte internazionale di giustizia. Sulla non comparizione nel processo internazionale, ancorché con precipuo riferimento alla Corte internazionale di giustizia, v. per tutti A. ZANOBETTI, *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, Milano, 1996.

<sup>32</sup> Sul principio della *perpetuatio iurisdictionis* nel processo internazionale, v. Corte internazionale di giustizia, *Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala)*, sentenza sulle eccezioni preliminari del 18 novembre 1953, 122. Nell'ambito di una più ampia analisi, v. anche F. MARONGIU BUONAIUTI, *La sentenza della Corte internazionale di giustizia relativa al caso Germania c. Italia: profili di diritto intertemporale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, 335 ss., 338.

<sup>33</sup> Secondo l'art. 55, par. 1, del regolamento di procedura della Corte africana, «[w]henever a party does not appear before the Court, or fails to defend its case, the Court may, on the application of the other party, pass judgment in default after it has satisfied itself that the defaulting party has been duly served with the application and all other documents pertinent to the proceedings».

<sup>34</sup> L'assenza di una formale richiesta dell'attore, prevista dall'art. 55, par. 1, del regolamento di procedura della Corte, è stata evidenziata dal giudice Bensaoula Chafika nella sua opinione dissidente che accompagna la decisione resa dalla Corte, citata nella nota seguente.

<sup>35</sup> V. Corte africana, ricorso n. 006/2017, *Mulindahabi Fidèle c. Ruanda*, decisione sulla giurisdizione e sull'ammissibilità del 4 luglio 2019, accompagnata dall'opinione dissidente del giudice Bensaoula Chafika. Hanno avuto lo stesso esito altri due ricorsi presentati dallo stesso ricorrente, in cui quest'ultimo avanzava doglianze simili a quelle appena ricordate, ma con riferimento ad altri eventi. V. Corte africana, ricorso n. 007/2017, *Mulindahabi Fidèle c. Ruanda*, decisione sulla giurisdizione e sull'ammissibilità del 4 luglio 2019, e ricorso n. 009/2017, *Mulindahabi Fidèle c. Ruanda*, decisione sulla giurisdizione e sull'ammissibilità del 4 luglio 2019. La Corte non ha inspiegabilmente riunito i tre ricorsi in un unico procedimento.

La Corte si è invece pronunciata nel merito del caso *Kennedy Gihana*. Sette cittadini ruandesi residenti in Sudafrica avevano adito la Corte il 22 luglio 2015 per lamentare le violazioni di una serie di disposizioni della Carta africana, oltre che la perdita della cittadinanza ruandese e il conseguente *status* di asserita apolidia, a causa del ritiro del loro passaporto disposto dalle autorità ruandesi, le quali non avevano peraltro fornito spiegazioni in proposito ai ricorrenti, né avevano concesso loro alcuna possibilità di ricorso. La Corte ha verificato prima di tutto l'effettiva arbitrarietà del ritiro dei passaporti dei ricorrenti e ha accertato come ciò non abbia provocato *sic et simpliciter* la perdita della cittadinanza ruandese degli stessi ricorrenti, dato che il passaporto costituisce soltanto uno dei diversi documenti di identità emessi nell'ordinamento ruandese. La Corte ha in ogni caso ammesso la responsabilità del Ruanda per la violazione di alcuni diritti dei ricorrenti, tra cui la libertà di movimento, e ha quindi ordinato al Ruanda sia di restituire entro sei mesi i passaporti sia di pagare una compensazione pecuniaria a ristoro dei danni morali<sup>36</sup>.

Analogamente al Ruanda, anche la Tanzania il 21 novembre 2019 ha proceduto alla revoca della propria dichiarazione di accettazione della competenza della Corte africana per i ricorsi di individui e ONG<sup>37</sup>. In base alla regola stabilita dalla stessa Corte in occasione del precedente ruandese, l'atto di revoca tanzaniano produrrà i suoi effetti a partire dal 21 novembre 2020, vale a dire dopo un anno dalla sua notifica al Presidente della Commissione dell'UA. Si può quindi dire che al 31 dicembre 2019 vi sono ancora nove Stati favorevoli alla competenza della Corte africana per i ricorsi di individui e ONG.

La Tanzania non ha chiarito le ragioni della revoca della propria dichiarazione. Nel pertinente atto si legge soltanto che la dichiarazione della Tanzania «has been implemented contrary to the reservations submitted by Tanzania when making its Declaration»<sup>38</sup>. In occasione del deposito della dichiarazione, avvenuto il 9 marzo 2010, la Tanzania aveva in effetti precisato che gli individui e le ONG avrebbero potuto ricorrere alla Corte «once all domestic legal remedies have been exhausted and in adherence to the Constitution of the United Republic of Tanzania»<sup>39</sup>. Tuttavia, da un lato, il richiamo alla Costituzione tanzaniana non significa molto e, dall'altro, il previo esaurimento dei ricorsi interni rappresenta una condizione in sé prevista dal già citato combinato disposto dell'art. 6, par. 2 del Protocollo istitutivo della Corte e dell'art. 56, par. 5, della Carta africana. Peraltro, non è certo che l'atto di accompagnamento della propria dichiarazione – cui la Tanzania fa riferimento nell'atto di revoca – fosse una vera e propria riserva. Com'è noto, l'art. 2, par. 1, lett. *d*), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati intende per “riserva” un atto unilaterale reso da uno Stato al momento in cui esprime la volontà di accettare un trattato multilaterale allo scopo di escludere o modificare l'effetto giuridico di alcune disposizioni del trattato nella loro applicazione allo Stato medesimo. Nel caso di specie l'asserita riserva non riguarderebbe un trattato né tantomeno mirerebbe a escludere o modificare gli effetti giuridici di alcuna disposizione convenzionale.

<sup>36</sup> V. Corte africana, ricorso n. 017/2015, *Kennedy Gihana e altri c. Ruanda*, sentenza del 28 novembre 2019. Sul caso, v. F. POLEGRI, *La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli si pronuncia sugli effetti della revoca arbitraria di passaporti nei confronti di cittadini ruandesi*, in *Federalismi.it*, 29 aprile 2020, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>37</sup> V. la nota della Missione permanente della Tanzania presso l'UA: [www.en.african-court.org/images/Declarations/retrait/NV%20to%20MS%20-%20Withdrawal%20Tanzania\\_E.PDF](http://www.en.african-court.org/images/Declarations/retrait/NV%20to%20MS%20-%20Withdrawal%20Tanzania_E.PDF).

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Per il documento, v. [www.african-court.org/en/images/Declarations/Declaration\\_Tanzania.PDF](http://www.african-court.org/en/images/Declarations/Declaration_Tanzania.PDF).

Inoltre, la linea guida 1.5.3, par. 2, della Guida alla prassi in materia di riserve ai trattati approvata dalla Commissione del diritto internazionale delle Nazioni Unite nel 2011 prevede che «[a] restriction or condition contained in a statement by which a State or an international organization accepts, by virtue of a clause in a treaty, an obligation that is not otherwise imposed by the treaty does not constitute a reservation». Tale ulteriore indicazione induce a concludere che, nonostante la terminologia impiegata, la Tanzania non avesse formulato una riserva.

In ogni caso, è lecito immaginare che la decisione della Tanzania di revocare la propria dichiarazione costituisca una sorta di ritorsione rispetto all'elevato numero di ricorsi (se rapportato al numero complessivo di quelli di cui finora la Corte africana è stata investita) presentati contro di essa da individui e ONG<sup>40</sup>. Peraltro, una cospicua parte di questi ricorsi ha avuto un esito sfavorevole per la Tanzania. Tra di essi, merita in particolare di essere ricordato quello relativo al caso *Ally Rajabu*, la cui sentenza di merito è stata curiosamente resa a distanza di una settimana dalla notifica al Presidente della Commissione dell'UA della revoca della propria dichiarazione da parte della Tanzania, che aveva forse agito proprio nell'estremo tentativo di paralizzare quel procedimento<sup>41</sup>. È però evidente che l'atto di revoca non ha avuto né avrà effetto rispetto ai casi pendenti, secondo il succitato principio della *perpetuatio iurisdictionis*.

Il ricorso in parola era stato presentato nel 2015 da cinque cittadini tanzaniani, che il giudice interno aveva condannato all'impiccagione ai sensi della sez. 197 del codice penale tanzaniano, che stabilisce obbligatoriamente l'imposizione di tale pena al reo di omicidio. I ricorrenti lamentavano il mancato rispetto da parte della Tanzania del diritto alla vita (art. 4 della Carta africana), del diritto al rispetto della dignità umana (art. 5 della Carta africana) e del diritto all'equo processo (art. 7 della Carta africana)<sup>42</sup>. Accertata la sussistenza dei requisiti di ammissibilità del ricorso, la Corte ha proceduto all'esame di merito e ha infine accertato la responsabilità della Tanzania per la violazione degli articoli 4, 5 e 7 della Carta africana, poiché la norma interna che impone al giudice di comminare l'impiccagione al reo di omicidio non solo è degradante, ma elimina anche il potere discrezionale di determinazione della pena, che invece sempre dovrebbe spettare al giudice, senza peraltro effettuare alcuna distinzione tra le diverse qualificazioni del reato di omicidio. Oltre a imporre il pagamento di un indennizzo pecuniario a favore dei ricorrenti e la riapertura del processo penale a loro carico, la Corte ha ordinato allo Stato convenuto di modificare entro un anno la sez. 197 del suo codice penale, in maniera tale da eliminare l'obbligo della condanna all'impiccagione per il reato di omicidio, di rendere pubblica la sentenza e di inviare ogni sei mesi un rapporto sullo stato di attuazione della sentenza fintantoché sarà opportuno<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Cfr. N. DE SILVA, *Individual and NGO Access to the African Court on Human and Peoples' Rights: The Latest Blow from Tanzania*, in *EJIL Talk!*, www.ejiltalk.org, 16 dicembre 2019. Secondo le statistiche fornite dalla Corte, aggiornate al 29 luglio 2020, la Tanzania risulta essere stata convenuta in 39 degli 88 casi conclusi, mentre è interessata da ben 99 casi pendenti.

<sup>41</sup> V. Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Ally Rajabu e altri c. Tanzania*, ricorso 007/2015, sentenza 28 novembre 2019. Per l'approfondimento di alcuni aspetti sostanziali di questa sentenza, v. F. RONDINE, *Rajabu and others v. Tanzania: A Step toward the Abolition of Death Penalty in Africa or a Missed Opportunity?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 389 ss.

<sup>42</sup> *Ibidem*, par. 14.

<sup>43</sup> *Ibidem*, par. 171.

È interessante evidenziare come la Corte non si sia limitata a dichiarare la responsabilità dello Stato convenuto per le violazioni dei diritti dell'uomo lamentate dai ricorrenti ma si sia spinta a imporre l'adozione di misure di ordine strutturale consistenti in una revisione della normativa penale interna<sup>44</sup>. Se tale pronuncia risulta senz'altro apprezzabile in un'ottica di allineamento agli *standard* internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo, è verosimile credere che essa sia stata percepita dalla Tanzania come un'ulteriore ingerenza in questioni precipuamente interne e abbia così determinato la decisione di ritirare la dichiarazione resa *ex art.* 34, par. 6, del Protocollo istitutivo della Corte.

Più in generale, il ritiro della dichiarazione della Tanzania suscita perplessità in quanto la sede della Corte africana si trova proprio in Tanzania, ad Arusha. Quando la Corte si era ivi insediata, il Governo tanzaniano aveva retoricamente offerto il proprio pieno sostegno alle sue attività, dichiarandosi pronto a «putting [its] human rights record under close scrutiny» e sostenendo di essere consapevole che «to be known as the justice and human rights capital of Africa, [Tanzania] must face up to this challenge»<sup>45</sup>. A distanza di qualche anno, la rilettura di queste affermazioni dà la misura della «inaffidabilità» di molti governi africani e lascia presagire una possibile crisi da cui la Corte africana potrebbe essere investita nel prossimo futuro.

Come si accennava, il caso *Ally Rajabu* non è stato l'unico per il quale la Tanzania è stata convenuta davanti alla Corte africana nel 2019. Per esempio, nel caso *Lucien Ikili Rashidi*, un cittadino della RDC ha agito contro la Tanzania dopo essere stato arrestato, detenuto e deportato con l'accusa di risiedere illegalmente in territorio tanzaniano. Il ricorrente lamentava, anche per conto dei suoi familiari, la violazione della libertà di movimento, del divieto di trattamenti crudeli, inumani e degradanti e del diritto all'equo processo, previsti rispettivamente dagli articoli 12, 5 e 7 della Carta africana. È vero che il ricorrente, essendo stato derubato, non disponeva del passaporto e del visto quando era stato sottoposto a un casuale controllo di polizia, ma è altrettanto vero che le autorità tanzaniane gli avevano fornito un documento sostitutivo, tale da determinare nel ricorrente la legittima aspettativa di poter legalmente risiedere in Tanzania. La Corte ha quindi accertato la responsabilità dello Stato convenuto per non aver garantito al ricorrente la libertà di movimento (intesa nel senso di libertà di mantenere la propria residenza in territorio tanzaniano), per la violazione del divieto di trattamenti degradanti (avendo costretto il ricorrente a subire non pochi abusi durante il suo periodo di detenzione precedente al rimpatrio) e per la violazione del diritto all'equo processo (a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti interni, protratti per quasi sette anni). Alla Tanzania è stato quindi ordinato di pagare un risarcimento pecuniario al ricorrente e ai suoi familiari. La Corte non si è invece pronunciata sull'obbligo di non ripetizione delle violazioni accertate, che invece il ricorrente aveva richiesto. Più in generale, la Corte ha esortato la Tanzania

---

<sup>44</sup> Non è comunque la prima volta che la Corte africana rende sentenze di questo tipo. Infatti, già nella sua prima sentenza di merito, essa aveva ordinato proprio alla Tanzania di apportare modifiche strutturali alla sua legislazione interna riguardante l'elettorato passivo: v. Corte africana, *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre and Reverend Christopher R. Mtikila c. Tanzania*, ricorsi n. 009/11 e n. 011/11, sentenza del 14 giugno 2013. In commento, v. G. PASCALE, *Carta africana ed elettorato passivo: la prima sentenza di merito della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 208 ss.

<sup>45</sup> V. le dichiarazioni rilasciate nel 2012 dall'allora Ministro della giustizia della Tanzania, Mathias Chikawe, al *The New Times*, disponibili nel sito [www.newtimes.co.rw/section/read/59202](http://www.newtimes.co.rw/section/read/59202).

ad adeguarsi agli *standard* internazionali in materia di trattamento degli stranieri detenuti in attesa di rimpatrio<sup>46</sup>.

Anche nel caso *Robert John Penessis*, il ricorrente riteneva di aver subito diverse violazioni dei diritti enunciati nella Carta africana a causa del mancato riconoscimento del suo *status* di cittadino della Tanzania da parte delle autorità di quel Paese e della conseguente condanna a due anni di reclusione per essersi illegalmente introdotto in territorio tanzaniano. Secondo la Corte, non essendo riuscito ad addurre valide ragioni per negare la propria cittadinanza al ricorrente, lo Stato convenuto è da ritenersi responsabile per la violazione dell'art. 15 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che sancisce il diritto alla cittadinanza. Seguendo un proprio noto precedente<sup>47</sup>, e avvalendosi della sua ampia competenza *ratione materiae*<sup>48</sup>, la Corte ha dunque accertato la violazione di un diritto non enunciato nella Carta africana ma presente nella Dichiarazione universale, peraltro senza prestare particolare attenzione alla natura non convenzionale di quest'ultima<sup>49</sup>. Così facendo, essa ha inoltre superato il tradizionale limite che assicura agli Stati piena libertà nella decisione di conferire o meno la propria cittadinanza. Sul presupposto della suddetta violazione, la Corte ha potuto poi verificare che la Tanzania aveva violato anche il diritto alla libertà e alla sicurezza personale e la libertà di movimento, enunciati rispettivamente negli articoli 6 e 12 della Carta africana e ha dunque disposto che la Tanzania scarcerasse immediatamente il ricorrente, in favore del quale dovrà inoltre pagare un risarcimento pecuniario per i danni morali<sup>50</sup>.

Nel caso *Kenedy Ivan* è venuta in rilievo la violazione del diritto all'equo processo da parte della Tanzania. Il ricorrente lamentava esattamente di essere stato condannato a trenta anni di prigione per rapina a mano armata sulla base di prove non attentamente esaminate, senza tenere conto delle testimonianze a suo favore e senza che gli fosse assicurato alcun avvocato d'ufficio. Secondo la Corte, nei documenti forniti dalle parti non si riscontrava alcun indizio che dimostrasse una mancanza di attenzione dei giudici interni nell'esame delle prove a carico dell'imputato o lo stralcio di testimonianze a lui favorevoli, mentre risultava con evidenza la man-

<sup>46</sup> V. Corte africana, ricorso n. 009/2015, *Lucien Ikili Rashidi c. Tanzania*, sentenza del 28 marzo 2019. Sul caso, v. G. ARDITO, *Il diritto alla libertà di movimento e alla dignità umana al vaglio della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nel caso Lucien Ikili Rashidi c. Repubblica Unita di Tanzania*, in *Federalismi.it*, 10 luglio 2019, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>47</sup> V. Corte africana, ricorso n. 012/2015, *Anudo Ochieng Anudo c. Tanzania*, sentenza del 22 marzo 2018.

<sup>48</sup> Com'è noto, la Corte africana gode di una vasta competenza *ratione materiae*. Ai sensi dell'art. 3, par. 1, del suo Protocollo istitutivo, essa può occuparsi delle controversie riguardanti l'applicazione e l'interpretazione della Carta africana e di ogni altro rilevante strumento internazionale sui diritti dell'uomo ratificato dagli Stati in lite. Per la risoluzione di tali controversie, l'art. 7 del Protocollo prevede inoltre che la Corte applichi le disposizioni della Carta africana e di ogni altro pertinente strumento internazionale sui diritti dell'uomo ratificato dagli Stati interessati. 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, 255 ss.

<sup>49</sup> Sulla Dichiarazione universale nella giurisprudenza della Corte africana, v. G. PASCALE, *La Dichiarazione universale dei diritti umani nella prassi della Commissione africana e nella giurisprudenza della Corte africana dei diritti umani e dei popoli*, in S. TONOLO, G. PASCALE (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, 2020, 85 ss.

<sup>50</sup> V. Corte africana, ricorso n. 013/2015, *Robert John Penessis c. Tanzania*, sentenza del 28 novembre 2019, accompagnata dall'opinione dissidente del giudice Bensaoula Chafika. In proposito, v. il commento di E. CASTRO, *Il legame tra diritto ad una cittadinanza e diritto al rispetto della dignità della persona umana nel caso Robert John Penessis c. Tanzania*, in *Federalismi.it*, 29 aprile 2020, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

cata offerta di assistenza legale gratuita al ricorrente, al quale la Tanzania dovrà pertanto versare un risarcimento pecuniario. La Corte non ha invece ritenuto opportuno emettere un ordine di scarcerazione del ricorrente, come quest'ultimo aveva richiesto nel ricorso, dato che l'arbitrarietà del procedimento giudiziario interno non è stata dimostrata<sup>51</sup>. Il caso *Jibu Amir Mussa* è molto simile a quello appena descritto per quanto riguarda sia la dinamica dei fatti sia le violazioni lamentate, nonché per gli esiti raggiunti dalla Corte nella sentenza di merito e sulle riparazioni<sup>52</sup>. Lo stesso vale anche per il caso *Majid Goa* (sebbene qui il ricorrente fosse stato condannato a trenta anni di carcere per un altro reato, lo stupro di una dodicenne)<sup>53</sup>. È a questo punto chiaro il carattere strutturale del mancato rispetto nell'ordinamento tanzaniano del diritto dell'imputato a ricevere assistenza legale gratuita (qualora naturalmente ricorrano determinate condizioni). La Corte, tuttavia, non ha richiesto alcun intervento alla Tanzania in proposito né ha evidenziato il punto.

Per alcuni aspetti somigliante ai precedenti è anche il caso *Shukrani Mango*, riguardante sette individui di cui cinque condannati alla pena capitale per omicidio e due condannati a trenta anni di prigione per rapina a mano armata. I ricorrenti lamentavano tutti la violazione da parte della Tanzania del divieto di non discriminazione e del diritto all'uguaglianza di fronte alla legge ex articoli 2 e 3 della Carta africana, poiché il Presidente tanzaniano non aveva loro concesso la grazia, invece riservata ad altri individui rei di delitti simili. I due autori della rapina a mano armata ritenevano inoltre di essere stati condannati a una pena non prevista dalla legge in vigore nel momento in cui essi avevano commesso il reato. La Corte ha dichiarato il ricorso non ammissibile nella parte relativa alla mancata concessione della grazia presidenziale, dal momento che i ricorrenti non avevano esaurito tutti i rimedi interni a loro disposizione, mentre ha accertato l'assenza di responsabilità della Tanzania per quel che riguarda la pena inflitta ai due rapinatori, essendo quella pena in realtà prevista dalla legge all'epoca in cui essi avevano compiuto il reato<sup>54</sup>.

Pure il caso *Dismas Bunyerere* riguardava un individuo condannato a una pena detentiva di trenta anni per rapina a mano armata, il quale denunciava le stesse violazioni della Carta africana concernenti il caso precedente. Secondo il ricorrente, il giudice penale tanzaniano avrebbe dovuto applicare la dottrina della *c.d. recent possession*, per cui un individuo può essere perseguito per il solo fatto di essere consapevole di trovarsi in possesso di beni rubati senza che abbia contribuito a compiere il furto: in questo caso la pena prevista sarebbe stata inferiore a quella invece comminata. Nel corso dell'esame di merito, tenuto conto degli elementi riportati nel ricorso, la Corte ha ritenuto di dover indagare *motu proprio* sull'eventuale violazione del diritto all'equo processo ex art. 7 della Carta africana che, se accertata, avrebbe ricompreso le altre violazioni lamentate dal ricorrente. Dopo aver verificato che nessuna violazione dell'art. 7 aveva avuto luogo, la Corte ha rapidamente dimostrato

---

<sup>51</sup> V. Corte africana, ricorso n. 025/2016, *Kenedy Ivan c. Tanzania*, sentenza del 28 marzo 2019, accompagnata dall'opinione dissidente del giudice Blaise Tchikaya.

<sup>52</sup> V. Corte africana, ricorso n. 014/2015, *Jibu Amir Mussa e un altro c. Tanzania*, sentenza del 28 novembre 2019, accompagnata dall'opinione dissidente del giudice Bensaoula Chafika.

<sup>53</sup> V. Corte africana, ricorso n. 025/2015, *Majid Goa alias Vedatus c. Tanzania*, sentenza del 26 settembre 2019.

<sup>54</sup> V. Corte africana, ricorso n. 008/2015, *Shukrani Mango e altri c. Tanzania*, sentenza del 26 settembre 2019, accompagnata dall'opinione separata del giudice Blaise Tchikaya e dalle opinioni dissidenti dei giudici Bensaoula Chafika e Rafâa Ben Achour.

che neanche gli articoli 2 e 3 erano stati violati, giungendo così a dichiarare la non responsabilità della Tanzania<sup>55</sup>.

La Corte non ha riscontrato alcuna responsabilità a carico della Tanzania neanche nel caso *Oscar Josiah*. Il ricorrente, condannato a morte per omicidio, lamentava la violazione dell'art. 3 della Carta africana, relativo all'uguaglianza di fronte alla legge, e dell'art. 7, par. 1, lett. c), in materia di diritto alla scelta di un difensore di fiducia<sup>56</sup>. Se il ricorrente avesse sottolineato l'assenza di discrezionalità del giudice tanzaniano, al quale la legge impone di disporre la pena capitale per il reato di omicidio, la Corte avrebbe potuto probabilmente individuare la responsabilità della Tanzania. Non si può neanche sostenere che la Corte dovesse avere conoscenza della suddetta situazione, dato che questa sentenza risale a marzo 2019, mentre quella relativa al caso *Ally Rajabu* sarebbe stata pronunciata nel novembre seguente.

La Tanzania ha poi ottenuto che nemmeno il caso *Ramadhani Issa Malengo* fosse ritenuto ammissibile. Il ricorrente lamentava la violazione del diritto all'equo processo per il comportamento tenuto dai giudici tanzaniani in occasione di certe controversie interne da lui avviate contro un'impresa che aveva violato un contratto di compravendita di grossi quantitativi di tabacco. La Corte ha accertato che il ricorrente non aveva esaurito i rimedi interni a sua disposizione. Peraltro, alcune delle sue doglianze attecchivano al diritto civile più che alla tutela dei diritti dell'uomo<sup>57</sup>.

Neanche il caso *Livinus Daudi Manyuka* ha superato la valutazione di ammissibilità. Il ricorrente lamentava la violazione di numerose disposizioni della Carta africana da parte della Tanzania a causa dei trenta anni di prigionia che stava scontando per un reato che riteneva di non aver commesso e per i trattamenti crudeli, inumani e degradanti che aveva subito in carcere, tra cui dodici frustate. Poiché il ricorrente aveva agito dopo cinque anni e mezzo dall'esaurimento dei rimedi a lui offerti nell'ordinamento tanzaniano, la Corte non ha potuto fare altro che dichiarare l'inammissibilità del ricorso ex art. 56, par. 6, della Carta africana e art. 6, par. 2, del Protocollo istitutivo della Corte<sup>58</sup>. Simile è stato l'esito del caso *Godfrey Anthony*<sup>59</sup>.

La Corte si è occupata anche di casi riguardanti Paesi diversi dalla Tanzania. Per esempio, il ricorso relativo al caso *Dexter Eddie Johnson* era stato presentato da un individuo con doppia cittadinanza, ghaniana e britannica, condannato a morte per omicidio, che lamentava la violazione del diritto alla vita, del divieto di trattamenti crudeli, inumani e degradanti e del diritto a un equo processo da parte del Ghana. Come nel caso *Ally Rajabu*, il ricorrente evidenziava soprattutto come la legge ghaniana non lasciasse altra scelta al giudice penale se non quella di comminare la pena capitale nei confronti del reo di omicidio. Egli aveva però già agito davanti al Comitato dei diritti dell'uomo dell'ONU, che aveva nel frattempo reso le sue osservazioni<sup>60</sup>. Sebbene il Ghana non avesse attuato tali osservazioni, la Corte ha dovuto co-

<sup>55</sup> V. Corte africana, ricorso n. 031/2015, *Dismas Bunyerere c. Tanzania*, sentenza del 28 novembre 2019, accompagnata dall'opinione dissidente del giudice Bensaoula Chafika.

<sup>56</sup> V. Corte africana, ricorso n. 053/2016, *Oscar Josiah c. Tanzania*, sentenza del 28 marzo 2019.

<sup>57</sup> V. Corte africana, ricorso n. 030/2015, *Ramadhani Issa Malengo c. Tanzania*, decisione sulla giurisdizione e sull'ammissibilità del 4 luglio 2019.

<sup>58</sup> V. Corte africana, ricorso n. 020/2015, *Livinus Daudi Manyuka c. Tanzania*, decisione sulla giurisdizione e sull'ammissibilità del 28 novembre 2019.

<sup>59</sup> V. Corte africana, ricorso n. 015/2015, *Godfrey Anthony e un altro c. Tanzania*, decisione sulla giurisdizione e sull'ammissibilità del 26 settembre 2019.

<sup>60</sup> V. Comitato dei diritti dell'uomo dell'ONU, comunicazione n. 2177/2012, *Dexter Eddie Johnson (rappresentato da The Death Penalty Project) c. Ghana*, osservazioni del 27 marzo 2014.

munque dichiarare la non ammissibilità del ricorso in base all'art. 56, par. 7, della Carta africana, cui l'art. 6, par. 2, del Protocollo istitutivo della Corte rinvia. Tale disposizione pone infatti alla Corte il divieto di occuparsi di casi identici – quanto alle parti, al *petitum* e alla *causa petendi* – a quelli già risolti in altre sedi<sup>61</sup>. L'esito di questa vicenda suscita notevoli perplessità: la Corte è stata infatti “costretta” a dichiarare l'inammissibilità del ricorso nonostante l'inottemperanza del Ghana alle precedenti osservazioni del Comitato – peraltro in sé notoriamente non vincolanti – fosse lapalissiana. Potrebbe quasi parlarsi di una situazione di diniego di giustizia, per quanto possibile nel sistema giuridico internazionale.

Il caso *Alfred Agbesi Woyome*, anch'esso basato su un ricorso presentato contro il Ghana, è invece giunto alla sentenza di merito. Nell'ambito di una controversia interna con le autorità governative per il mancato pagamento del lavoro svolto per la costruzione di alcuni stadi in vista dell'edizione del 2008 dell'African Cup of Nations, il ricorrente riteneva di aver subito delle violazioni attinenti al divieto di ogni forma di discriminazione, all'uguaglianza di fronte alla legge e al diritto all'equo processo, garantiti rispettivamente negli articoli 2, 3 e 7 della Carta africana. Secondo la Corte, il ricorrente non è stato in grado di dimostrare in che modo gli articoli 2 e 3 fossero stati violati. Quanto all'art. 7, il ricorrente sosteneva nello specifico che i procedimenti interni che lo avevano riguardato fossero stati condotti da giudici privi della necessaria competenza, che avevano peraltro agito in maniera non imparziale: nell'ultimo grado di giudizio il suo caso non era stato infatti esaminato dalla High Court, bensì dalla Review Bench della Supreme Court, la cui composizione era in parte coincidente con quella della Ordinary Bench. Dopo aver richiamato il principio della *Kompetenz-Kompetenz*, la Corte africana non ha individuato alcuna mancanza di competenza in capo alla Review Bench della Supreme Court del Ghana per l'esame del caso di interesse per il ricorrente. Essa inoltre ha stabilito che da una limitata coincidenza nella composizione di due camere dello stesso organo giudiziario non può discendere alcuna certezza di parzialità di tale organo. Il Ghana è stato dunque ritenuto non responsabile per le violazioni lamentate<sup>62</sup>.

Il caso *Sébastien Germain Ajavon* si fondava sul ricorso presentato da un uomo d'affari e principale oppositore politico del Presidente del Benin, condannato a venti anni di carcere per traffico internazionale di stupefacenti. A parere del ricorrente, il processo interno da lui subito si sarebbe inquadrato in un complotto strumentalmente ordito dalle autorità governative al fine di screditarlo ed eliminarlo dalla scena politica beniniana in vista delle elezioni previste per il 17 maggio 2020, dalle quali il partito da lui presieduto era stato peraltro già escluso per motivi amministrativi. In effetti, il processo a suo carico era stato celebrato da una corte – la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme (CRIET) – avverso le cui sentenze non è possibile ricorrere in appello e il cui statuto non prevede che gli imputati siano pienamente informati delle accuse a loro carico e che possano avvalersi dei normali diritti di difesa. La Corte africana ha dunque accertato la violazione da parte del Be-

---

<sup>61</sup> V. Corte africana, ricorso n. 016/2017, *Dexter Eddie Johnson c. Ghana*, decisione sulla giurisdizione e sull'ammissibilità del 28 marzo 2019, accompagnata dalle opinioni dissidenti dei giudici Rafâa Ben Achour e Blaise Tchikaya. Per un commento, v. F. STAIANO, *Il principio ne bis in idem all'esame della Corte africana dei diritti dell'uomo nel caso Dexter Eddie Johnson c. Repubblica del Ghana*, in *Federalismi.it*, 10 luglio 2019, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>62</sup> V. Corte africana, ricorso n. 001/2017, *Alfred Agbesi Woyome c. Ghana*, sentenza del 28 giugno 2019, accompagnata dall'opinione dissidente del giudice Gérard Niyugenko.

nin di numerose disposizioni della Carta africana e del Patto internazionale sui diritti civili e politici<sup>63</sup>. Inoltre, in un'articolata decisione sulle riparazioni, la Corte ha ordinato al Benin non solo di pagare al ricorrente una parte dei risarcimenti da lui richiesti a vario titolo e di non ripetere le violazioni riscontrate, ma anche di riformare la legge istitutiva della CRIET e certe altre leggi a quest'ultima collegate<sup>64</sup>.

Si segnala infine il caso *Collectif des anciens travailleurs du laboratoire ASL*, promosso contro il Mali dagli impiegati di un laboratorio che ritenevano di essersi ammalati a causa delle sostanze tossiche che erano stati costretti a maneggiare. I ricorrenti lamentavano la violazione del diritto alla salute e del diritto all'equo processo, a causa dell'inerzia delle autorità maliane di fronte alla loro denuncia. La Corte africana ha accertato la non ammissibilità di questo ricorso a causa del mancato previo esaurimento dei rimedi interni, dal momento che i ricorrenti avrebbero potuto convenire in giudizio davanti al giudice maliano le autorità maliane che non avevano dato seguito alle loro denunce<sup>65</sup>.

Si ricava dal suo sito *web* che nel 2019 la Corte africana ha svolto diverse attività promozionali. Per esempio, a maggio alcuni giudici hanno condotto una visita di sensibilizzazione a Gibuti, dove sono riusciti a ottenere l'impegno delle autorità governative a ratificare presto il Protocollo istitutivo della Corte e finanche a concedere agli individui e alle ONG la possibilità di presentare ricorsi. Una visita analoga con esiti del tutto simili è stata svolta ad agosto nello Zimbabwe. Nello stesso mese, una delegazione della Corte si è recata nell'Unione delle Comore, per sollecitare le autorità di questo Stato, già parte del Protocollo istitutivo della Corte, a effettuare anche la dichiarazione *ex art. 34, par. 6*, dello stesso Protocollo. Inoltre, il 28 e 29 ottobre, a Kampala, in Uganda, la Corte ha organizzato il primo International Human Rights Forum sul tema *Operationalising the International Human Rights Forum and Enhancing Jurisprudential Dialogue*, nel quale sono state coinvolte anche la Corte europea e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo. Subito dopo il Forum, dal 30 ottobre al 1° novembre, sempre a Kampala, la Corte è stata impegnata nel quarto African Union Judicial Dialogue, relativo al tema *Tackling Contemporary Human Rights Issues: The Role of the Judiciary in Africa*.

GIUSEPPE PASCALE

---

<sup>63</sup> V. Corte africana, ricorso n. 013/2017, *Sébastien Germain Ajavon c. Benin*, sentenza del 29 marzo 2019. Per un commento, v. L. DI LULLO, *Affare Ajavon: la Corte africana si pronuncia sul diritto a un equo processo*, in *Federalismi.it*, 10 luglio 2019, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>64</sup> V. Corte africana, ricorso n. 013/2017, *Sébastien Germain Ajavon c. Benin*, decisione sulle riparazioni del 28 novembre 2019.

<sup>65</sup> V. Corte africana, ricorso n. 042/2016, *Collectif des anciens travailleurs du laboratoire ASL c. Mali*, decisione sulla giurisdizione e sull'ammissibilità del 28 marzo 2019.

## RECENSIONI

MIRKO SOSSAI, *Sanzioni delle Nazioni Unite e Organizzazioni regionali*, Roma Tre-Press, Collana Diritto internazionale, Diritto internazionale privato e dell'Unione europea, Roma, 2020, pp. 1-195 (pubblicazione on-line ad accesso libero: <http://romatypress.uniroma3.it/libro/sanzioni-delle-nazioni-unite-e-organizzazioni-regionali/>)

Il volume offre una analisi critica e ricostruttiva della prassi che riguarda le sanzioni adottate dalle organizzazioni regionali (OR) per ristabilire lo stato di diritto, i principi della democrazia e la tutela dei diritti umani. Si tratta di misure intraprese in parallelo o in attuazione di misure deliberate in sede ONU, talvolta introducono inasprimenti aggiuntivi in caso di scarsa incidenza dell'azione intrapresa a livello universale o di inerzia delle Nazioni Unite. Sorge quindi un problema di interferenza con le competenze dell'ONU.

Punto di partenza dell'analisi è l'art. 53 della Carta, dal quale si ricava la necessità che le OR ricevano l'avallo del Consiglio di sicurezza (CdS) quando adottino misure che, pur non implicando l'uso della forza, rappresentino comunque una forma di "coercizione" nei confronti del destinatario. L'a. si propone di verificare alla luce degli sviluppi della prassi i margini di autonomia delle OR e le modalità del coordinamento con l'Organizzazione universale.

La problematica dell'autonomia delle OR viene affrontata nel capitolo dedicato all'attuazione delle decisioni del CdS relative alle misure per il mantenimento della pace e della sicurezza. Numerose risoluzioni del CdS a partire dagli anni '90 sono formulate in modo da ricomprendere anche le OR tra i destinatari (cfr. la prassi relativa all'Iraq e alla ex Jugoslavia). Nonostante che taluni spunti nella prassi sembrino avallare l'idea che quelle risoluzioni siano vincolanti per le OR, oltre che per gli Stati (v. Corte internazionale di giustizia sul caso del Kosovo del 2010), tali elementi non appaiono decisivi. La questione è stata approfondita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (UE) nel noto caso *Kadi* (pronuncia del 2008), che ha statuito nel senso dell'autonomia dell'UE rispetto alle decisioni del CdS. Da questo e da altri dati l'a. perviene alla conclusione che l'obbligo di attuarle ricade sugli Stati membri e non sull'istituzione: ciò non esclude che le delibere dell'ONU possiedano comunque valore interpretativo dei principi di diritto internazionale che anche le OR sono obbligate a rispettare.

Dall'esame della prassi l'a. ricava una serie di precedenti che dimostrano la vitalità e il ruolo delle OR nel perseguimento della pace internazionale, e la loro capacità di reazione anche oltre le attribuzioni derivanti dal trattato istitutivo. A tale riguardo presenta particolare rilievo la prassi delle OR africane sulle misure di sospensione di propri Membri dalle procedure decisionali, motivate in base alla necessità di attuare i valori e gli obiettivi della Carta. L'a. riconduce tale comportamento all'esercizio di un "potere inerente" delle OR per il raggiungimento dei fini ricavabili o comunque non vietati dallo statuto. Si realizzerebbe una convergenza fra l'azione delle OR e quella dell'ONU, alla quale le OR hanno in qualche caso rivolto

un appello per ottenere sostegno politico (ad es., le richieste formulate nel 2011 e del 2018 dall'ECOWAS e dall'UA che si erano attivate contro il regime di taluni Paesi africani), ottenendo una sorta di ratifica delle loro sanzioni a livello universale.

Quanto alla legittimità delle misure supplementari o integrative rispetto alle sanzioni dell'ONU, o che anticipino le delibere di quest'ultima, si tratta di una tematica che assume aspetti specialmente interessanti con riferimento alle sanzioni delle OR nei confronti di Stati terzi. Alcune di esse non evidenziano un collegamento diretto con il fine del mantenimento della pace internazionale. Un esempio è dato dalle sanzioni nei confronti dei Paesi non europei che si affacciano sul Mediterraneo all'indomani della "primavera araba" (2011). In questi casi, gli interessi tutelati si collocano piuttosto nel contesto della politica di vicinato e di stabilizzazione dell'area regionale. Pertanto, la legittimità delle sanzioni va ricercata, quando ne sussistano i presupposti, nella facoltà riconosciuta dal diritto internazionale di reagire mediante contromisure alle attività illecite dei destinatari, operando le OR una attività in rappresentanza della comunità degli Stati membri. Qualora invece si prospettassero violazioni gravi e sistematiche di valori fondamentali della Comunità internazionale, l'UE opererebbe in qualità di soggetto al quale è affidata la tutela di interessi collettivi fondati su principi fondamentali sanciti dalla Carta. L'a. segnala comunque l'assenza di dichiarazioni dell'ONU nel senso dell'illiceità di sanzioni deliberate a livello regionale. Elemento questo che, unitamente ad altri ricavabili dalla prassi, conferma il prevalere nella scena internazionale di una dinamica "di tipo cooperativo tra i livelli universale e regionale" a garanzia dei principi fondamentali, nell'ambito di un sistema di sicurezza allargato nel quale va riconosciuto comunque il primato dell'ONU.

L'a. non nasconde le difficoltà e, talora, le perplessità che sorgono nella ricostruzione in chiave giuridica di situazioni tra loro assai diverse. Si dà atto che in alcuni casi il CdS, anziché rivestire il ruolo primario assegnatogli, avrebbe compiuto una sorta di "*side-stepping*" – secondo un'espressione coniata nel contesto degli studi di carattere politologico – a favore dell'UE. Ciò si è verificato, ad esempio, di fronte alle gravi violazioni della Siria in materia di non proliferazione di armi nucleari, chimiche e batteriologiche, per ovviare alla mancanza di unanimità dei Membri permanenti in CdS. Il ruolo delle OR, in particolare dell'UE, ne è risultato potenziato. Un elemento che lo ha incentivato è anche lo sviluppo e il consolidarsi del fenomeno delle sanzioni individuali, favorito dall'efficacia diretta di questo tipo di misure nel contesto dell'UE. Tuttavia, la vitalità delle OR non va interpretata come l'esercizio indipendente di funzioni in concorrenza con l'ONU, ma come una doverosa partecipazione all'impegno di garantire l'osservanza di principi fondamentali condivisi dall'intera Comunità internazionale, pur nella diversità di dimensioni e collocazione geo-politica. Lo confermano, tra l'altro, le modalità del coordinamento con l'ONU realizzato quando a OR sono state affidate operazioni di ispezione e controllo sull'esecuzione di sanzioni del CdS, come quelle nei confronti dell'Iraq e della Sierra Leone negli anni '90, e, più recentemente, nei confronti della Libia (2011 e 2016). In questi casi il coordinamento possiede i connotati di una vera e propria collaborazione sul campo. Va dunque condivisa l'idea dell'a. che si sia realizzata una convergenza e, si potrebbe aggiungere, una forma di responsabilità condivisa.

La trattazione non pretende di offrire soluzioni definitive a tutte le questioni riguardanti la compatibilità dell'operato delle OR con il sistema di sicurezza

collettiva. Tra gli aspetti più problematici si può menzionare, ad esempio, la possibilità di estendere la qualifica di contromisure alle sanzioni destinate a individui o gruppi di individui, a giustificazione del mancato avallo da parte del CdS. Del resto, lo stesso a., nelle sue osservazioni conclusive, esprime la consapevolezza di non avere esaurito la problematica delle sanzioni delle OR e che sussistono ancora aspetti fluidi e di difficile inquadramento. Questa osservazione rende ancora più apprezzabile e stimolante l'indagine oggetto del volume, pregevole per l'ampiezza dell'analisi, il rigore dell'impianto giuridico e la ricchezza dei riferimenti ai contributi più rilevanti della dottrina.

*Antonietta Di Blase*



## COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione Progetto di ricerca su *Nuove forme di estremismo: strumenti di prevenzione e contrasto delle minacce jihadiste transnazionali*:

FRANCO FRATTINI – Presidente della SIOI.  
MATTEO BRESSAN – Docente di Studi Strategici – LUMSA e Link University. Analista – NATO Defense College Foundation.  
CLAUDIO BERTOLOTTI – Direttore START InSight. Capo Unità di Ricerca della Difesa – Ce.Mi.SS/IRAD.  
LAURA QUADARELLA SANFELICE DI MONTEFORTE – Professore di Politiche di Contrasto al Terrorismo – Direttore di Mediterranean Insecurity.  
ARIJE ANTINORI – Docente di Criminologia e Sociologia della Devianza – Università degli Studi di Roma “Sapienza”.  
ALESSANDRO POLITI – Direttore Nato Defense College Foundation.  
CHIARA SULMONI – Presidente START InSight – Giornalista e analista.  
ARIANNA MARTELLA – Junior Analyst – Hermesbay srl.  
SILVIA CARENZI – Dottoranda di ricerca in Transnational Governance – Scuola Normale Superiore e Scuola Superiore Sant’Anna.  
MARCO COCHI – Ricercatore – Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.SS).  
MATTIA CANIGLIA – Direttore – World Terror Watch Service, European Strategic Intelligence and Security Center, Bruxelles.  
ALESSIA MELCANGI – Ricercatrice di Storia e istituzioni dell’Africa – Università degli Studi di Roma “Sapienza”.

Per la sezione *Osservatorio Europeo*:

EUGENIO CARLI – Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione europea – Università degli Studi di Firenze.

Per la sezione *Note e Commenti*:

TOBIA COLLÀ RUVOLO – Dottorando in Diritto Internazionale – Università degli Studi del Molise.

Per la sezione *Rassegne*:

EGERIA NALIN – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.  
LUIGI D’ETTORRE – Dottore di ricerca in *Multilevel Governance* – Università degli Studi di Teramo.  
GIUSEPPE PASCALE – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Trieste.

Per la sezione *Recensioni*:

ANTONIETTA DI BLASE – Già Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi Roma Tre.



**Direzione e Redazione**

PALAZZETTO DI VENEZIA – ROMA, VIA DI SAN MARCO, 3 – Tel. 066920781 – Fax 066789102

*Le opinioni espresse negli articoli non impegnano la Rivista,  
che ne lascia la piena responsabilità ai relativi autori.*

*È vietata la riproduzione degli articoli.*

*La citazione di qualsiasi brano della Rivista è consentita a condizione che ne sia indicata la fonte.*

**I lavori pubblicati in questa Rivista – con l'esclusione delle rassegne sulle attività  
delle organizzazioni internazionali – sono sottoposti a valutazione di revisori anonimi.**

**La Comunità Internazionale è presente in Academia.edu, ACNP,  
Dialnet, DO.GI., ESSPER e Google Scholar**

PREZZI DI VENDITA

Abbonamento 2021: Italia Euro 130,00 – Estero Euro 280,00  
Annate arretrate: valgono gli stessi prezzi

La Rivista viene inviata gratuitamente ai soci ordinari della  
*Società Italiana per l'Organizzazione Interazionale*  
se in regola con il versamento della quota sociale.

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti presso la  
EDITORIALE SCIENTIFICA S.r.l. – Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli  
Tel. 081.5800459  
www.editorialescientifica.com e-mail: info@editorialescientifica.com  
c/c postale n. 10543809

*Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana*

Iscritta il 17.4.1952 al n. 2682 del Registro della Stampa del Tribunale di Roma  
Stampa: Vulcanica S.r.l. - Nola (NA)

AGLI ABBONATI: I reclami per i fascicoli non ricevuti devono pervenire entro e non oltre 15 giorni dalla ricezione dei fascicoli successivi. Contrariamente la casa editrice si riserva di evadere la richiesta addebitando il prezzo dei fascicoli reclamati.

Gli abbonamenti che non saranno disdetti entro il 30 novembre di ciascun anno saranno tacitamente rinnovati e fatturati a gennaio dell'anno successivo.

*Imprimé à taxe réduite*  
*Taxe perçue* Tassa riscossa/ordinario  
Napoli - Italia

**Spedizione in abbonamento postale**  
45% - art. 2, comma 20/b L. 662/96  
**Filiale di Napoli**

Finito di stampare nel mese di aprile 2021