

**FOREIGN TERRORIST FIGHTERS:
VERSO LA REVISIONE DELLA RISOLUZIONE 2178 (2014)^(*)**

di Luigi Marini

Abstract. *Il fenomeno dei “foreign fighters” assunse nel 2014 una nuova dimensione allorché migliaia di persone, inizialmente soprattutto giovani uomini, lasciarono i Paesi di origine o di residenza per raggiungere i territori iracheni e siriani dell’auto-proclamato “Califfato”. Il fenomeno pose problemi politici e giuridici nuovi che la comunità internazionale affrontò anche con la risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di Sicurezza. A tre anni di distanza molte cose sono cambiate sul terreno, sul piano politico e su quello culturale. Le sconfitte militari del “Califfato” sono alla base di nuove strategie dei gruppi terroristici, i quali soffrono anche di un numero elevato di abbandoni da parte dei combattenti e delle persone a costoro legate: alcuni decisi a tornare nei Paesi di provenienza, altri decisi a trasferirsi in Paesi terzi. Questo comporta il sorgere di questioni inedite che è giunto il momento di affrontare anche aggiornando o rivedendo la risoluzione 2178. Un sintetico quadro di tali questioni può essere tracciato oggi, in attesa di una imminente iniziativa del Consiglio di Sicurezza.*

SOMMARIO: 0. Premessa. – 1. Brevi cenni alla situazione di fatto. – 1.1. Resistenza e adattabilità. – 1.2. Il fenomeno dei “returnees”. – 2. Un sintetico elenco dei punti da affrontare. – 3. Le criticità principali. – 3.1. La gestione dei confini. – 3.1.1. L’identificazione. – 3.1.2. La valutazione del rischio. – 3.2. L’intervento penale. – 3.2.1. La “criminalizzazione” delle condotte. – 3.2.2. La raccolta delle prove e il loro utilizzo. – 3.2.3. I “meccanismi” di raccolta delle prove in aree di crisi. – 3.2.4. La cooperazione internazionale. – 3.2.5. Il rispetto dei diritti umani. – 3.2.6. La definizione delle strategie nazionali in tema di azione penale. – 3.2.7. La questione di genere. – 4. Gli aspetti più strettamente politici. – 5. I sistemi penitenziari. – 6. Conclusioni.

0. Premessa.

Nel corso degli ultimi dodici mesi tutti gli organismi che si occupano di anti terrorismo hanno dedicato una nuova attenzione al tema dei *foreign terrorist fighters* (FTF). Ciò vale certamente per gli organi sussidiari del Consiglio di Sicurezza, e cioè per

* L’Autore evidenzia che le opinioni contenute nel presente intervento sono espresse a titolo personale e non impegnano le Amministrazioni di appartenenza.

il *Counter Terrorism Committee (CTC)* istituito a seguito della risoluzione 1373 (2001), per il suo *Executive Directorate (CTED)* e per il *Monitoring Team* del Comitato 1267. Vale, altresì, per gli organismi istituiti a seguito di deliberazioni dell'Assemblea Generale, e cioè lo *United Nations Committee of Counter Terrorism (UNCCT)* e la *Counter Terrorism Implementation Task Force (CTITF)*, oggi confluiti nel *United Nations Office of Counter Terrorism (UNOCT)* di recentissima istituzione.

Tale attenzione si collega al mutare delle situazioni di fatto e si pone l'obiettivo di verificare se e come le azioni poste in essere in applicazione della risoluzione del 2014 dedicata ai *FTF*, la numero 2178, debbano essere conseguentemente aggiornate.

Come si ricorderà, la risoluzione 2178 invitò gli Stati e gli organismi internazionali ad affrontare i pericoli derivanti dalla scelta di decine di migliaia di persone di lasciare i paesi di residenza e trasferirsi nel teatro siriano-iracheno per sostenere il "Califfato" e unirsi alle milizie dell'ISIL. Per fronteggiare tale fenomeno, nuovo per dimensioni e per talune modalità di azione¹, la risoluzione invitava, tra le altre cose, a sanzionare penalmente le condotte tipiche dei *FTF* e di coloro che li sollecitavano e aiutavano a unirsi ai combattenti dell'ISIL; tra queste condotte vanno ricordate il reclutamento, il training, il finanziamento, il viaggio commessi per finalità di sostegno ai gruppi terroristici e di commissione di atti di terrorismo². Anche a seguito dell'entrata in vigore della risoluzione, la risposta degli Stati e delle organizzazioni internazionali (*in primis* l'Unione Europea, che ha adottato la direttiva 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio – GUE 31 marzo 2017)), si è fatta più incisiva, prevenendo e ostacolando i trasferimenti verso le aree di combattimento, rendendo le frontiere più controllate e aumentando le verifiche negli aeroporti. Come noto, anche l'Italia nella primavera del 2015 adattò la propria legislazione attraverso il dl 18 febbraio 2015, n.7, poi convertito nella legge 17 aprile 2015, n.43, che tra le altre cose introduceva nuove fattispecie incriminatrici in linea con la risoluzione del Consiglio di Sicurezza.

A partire dal 2016, anche in coincidenza con le significative sconfitte militari subite dal "Califfato", il quadro è cambiato e divenuto più complesso. Un numero consistente e crescente di combattenti, e di componenti delle loro famiglie, ha abbandonato le aree di conflitto in Siria e Iraq. Si tratta di coloro che vengono definiti "returnees" allorché cercano di rientrare nei Paesi di origine e "relocators" allorché tentano di trasferirsi in Paesi terzi.

¹ Ho già avuto modo di affrontare il tema dei combattenti terroristi e delle differenze rispetto alle figure tradizionali dei mercenari e dei "foreign fighters" e su questo rinvio al mio intervento (in particolare par.7) pubblicato sul numero speciale di *Questione Giustizia* dedicato a "Terrorismo Internazionale. Politiche della Sicurezza. Diritti Fondamentali" (2016). Si veda anche l'aggiornamento contenuto nel par.5 del mio *L'evoluzione della disciplina internazionale in materia di terrorismo: qualche spunto recente fra ONU ed Europa*, in *Questione Giustizia*, 2/2017.

² Si ricorderà anche il dibattito che ha avuto luogo nelle sedi istituzionali italiane e nella comunità scientifica sulla delicatezza di alcune delle previsioni contenute nella risoluzione. La richiesta criminalizzazione di una parte di tali condotte comportava, in effetti, una significativa anticipazione dell'intervento penale e introduceva non semplici problemi in punto tipicità della condotta e accertamento dell'elemento soggettivo.

Questo nuovo fenomeno, che ormai interessa migliaia di persone, sta mutando il quadro generale del contrasto al terrorismo internazionale e, nello stesso tempo, pone problemi politici, giuridici e gestionali di notevole complessità.

Nel maggio scorso la Rappresentanza Permanente italiana assieme al Global Centre for Cooperative Security ospitò un incontro dedicato a questi aspetti cui parteciparono gli esperti dei quindici Paesi membri del C.d.S. e alcuni esponenti del mondo dell'accademia e delle istituzioni invitati a fornire il proprio contributo conoscitivo.

Facendo seguito a quell'incontro, il 19 ottobre scorso la Rappresentanza Permanente degli Stati Uniti ha organizzato un nuovo seminario, aperto a un numero selezionato di Paesi, destinato ad approfondire i temi che abbiamo ricordato. Non è un mistero che questo seminario si pone come premessa del testo di una nuova risoluzione che gli Stati Uniti intendono presentare molto presto al C.d.S. per aggiornare la risoluzione 2178. Con ogni probabilità si tratterà di un documento di "follow up" destinato ad affrontare il quadro aggiornato che la comunità internazionale ha davanti a sé. In caso tale risoluzione venga discussa e approvata, essa costituirà un testo normativo chiamato a fare da riferimento sia per gli Stati Membri sia per gli organismi internazionali.

Proviamo a riportare di seguito i principali aspetti della riflessione in corso e dei profili problematici che verranno in luce nel corso del negoziato sul nuovo testo.

1. Brevi cenni alla situazione di fatto.

1.1. Resistenza e adattabilità.

Come i gruppi terroristici hanno dimostrato anche in passato (dal mutare della situazione in Afghanistan all'evoluzione di Al-Qaeda), essi sono capaci sia di non arrendersi alle contromisure adottate dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali sia di adattarsi al mutare delle condizioni. Nonostante le "sconfitte" subite e la serietà dei colpi ricevuti, sia i Talebani sia Al-Qaeda hanno saputo trovare nuove forme di organizzazione e di azione, mutando alleanze e strategie, e continuare ad operare nelle forme rese possibili dal mutato contesto.

Questo può renderci sicuri che tanto il Califfato quanto i suoi combattenti sapranno adattarsi alla sconfitta militare sul terreno e alla perdita di gran parte del territorio controllato solo due anni fa. In altri termini, potremo verosimilmente assistere al passaggio dal Califfato "fisico", quale organizzazione territoriale di stampo statale, al Califfato "ispiratore", quale ideale a cui conformarsi. Una situazione che sembra portare l'attuale ISIL a caratterizzarsi in forme più vicine all'azione di Al-Qaeda. Ciò significa, tra l'altro, che un numero consistente di combattenti ben addestrati si sta ponendo in condizione di commettere azioni terroristiche e di colpire al di fuori dei territori di Siria e Iraq. Tale prospettiva sembra applicabile a due diverse categorie di combattenti: quelli

che resteranno fedeli al progetto di ISIL nelle nuove forme che esso prenderà e quelli che si porranno al servizio di “nuovi padroni” e nuovi gruppi in altre aree.

Accanto a questo gruppo di combattenti si collocano, poi, i terroristi “domestici”, intenzionati a dare corpo alle politiche di Al-Qaeda e ISIL e a commettere azioni violente nei Paesi di origine o di residenza, da cui non si sono allontanati. Ciò vale sia per le piccole “cellule” locali sia per i così detti “lupi solitari”.

In termini più schematici, il quadro che abbiamo davanti fa ipotizzare che dovremo fare i conti con:

- a) Combattenti di ISIL che tornano a operare nelle file di Al-Qaeda;
- b) Combattenti di ISIL che si uniscono ai gruppi terroristici locali già esistenti (Yemen, Corno d’Africa e Sud Est Asiatico le mete più probabili, assieme all’area in cui agisce Boko Haram);
- c) Combattenti di ISIL che tornano nei Paesi di origine o si ricollocano altrove e danno vita ad azioni terroristiche in collaborazione con cellule esistenti, magari rivitalizzando quelle dormienti;
- d) Terroristi che agiscono a livello individuale ispirandosi ai progetti di ISIL o Al-Qaeda.

1.2. Il fenomeno dei “returnees”.

Abbiamo visto poco sopra che un numero crescente di combattenti, e loro familiari, sta lasciando le aree di combattimento in Siria e Iraq. Tali persone sono generalmente qualificate come “returnees”, ma simile espressione appare corretta solo per coloro che decidono di fare rientro nei Paesi di residenza o di nazionalità. Per coloro che si dirigono verso altri Paesi appare più corretto parlare di “relocators”. È bene dire subito che, a loro volta, i “relocators” possono dividersi in due categorie principali: coloro che scelgono come destinazione un nuovo Paese in maniera del tutto volontaria e coloro che si muovono in tale direzione solo per evitare le conseguenze penali cui andrebbero incontro facendo rientro nei Paesi di origine o di cittadinanza. Non va, poi dimenticato, che gli stessi “relocators” vanno diversamente considerati a seconda che la nuova destinazione sia considerata come una opportunità per chiudere con l’esperienza fatta nelle fila di ISIL, oppure come la migliore possibilità per continuare l’azione violenta in un nuovo contesto e in condizioni più favorevoli.

Categorie non dissimili si presentano per i “returnees”, la cui decisione di abbandonare le aree controllate dal Califfato può fondarsi su ragioni profondamente diverse, che vanno dalla disillusione e dalla intenzione di reinserirsi nella collettività di provenienza alla volontà di proseguire la lotta in forme diverse.

Un elemento di particolare complessità sorge allorché il/la combattente che abbandona le aree di conflitto è accompagnato/a dai propri familiari. Anche in questo caso la realtà dei fatti risulta assai diversa a seconda che tra i familiari vi siano o meno minori e, in particolare, minori che sono nati nel periodo di permanenza sotto il Califfato e risultano privi di documenti. Ma non può dimenticarsi che anche la situazione di fatto del coniuge si differenzia in modo significativo a seconda che si tratti di persona che si è

limitata a seguire il/la combattente oppure di persona che ha scelto muoversi con l'intenzione di sostenere il Califfato e ha per questo posto in essere azioni illegali.

2. Un sintetico elenco dei punti da affrontare.

Al fine di inquadrare i punti salienti che dovranno caratterizzare una risoluzione che intenda aggiornare le linee guida e le disposizioni della 2178, possiamo cercare di concentrare l'attenzione su un numero ristretto di elementi, ben sapendo che ciascuno di essi richiederà un approccio articolato. In estrema sintesi, la realtà che abbiamo descritto fin qui rende necessario adottare misure adeguate al fine di migliorare:

1. La "sicurezza dei confini" e i controlli transfrontalieri;
2. L'intervento penale, tanto sul piano delle norme incriminatrici quanto sul piano della gestione delle investigazioni e dei processi;
3. Il regime giuridico e la gestione dei familiari, con particolare riguardo ai minori;
4. La risposta all'azione dei terroristi "cresciuti in casa" e in termini più generali al fenomeno della radicalizzazione;
5. I processi di riabilitazione intesi in senso ampio.

È bene dire subito che i diversi aspetti sono in parte profondamente interconnessi e che le risposte risultano influenzate dalle caratteristiche istituzionali e culturali dei singoli Paesi. Di questo non possono non tenere conto le organizzazioni internazionali allorché definiscono le proprie strategie e si attivano per mettere in pratica le relative iniziative. È evidente, infatti, che la risposta al terrorismo internazionale si muove tra due poli opposti: quello dell'intervento coordinato, e dunque inevitabilmente coerente³, e il polo rappresentato dall'adattamento alle realtà regionali e nazionali. Il punto è, dunque, la ricerca, del miglior equilibrio. Questo conduce spesso all'adozione in sede ONU di regole e raccomandazioni generali, con inviti a ratificare gli strumenti giuridici internazionali e renderne operative le previsioni, con incoraggiamenti ad "armonizzare" le legislazioni oppure a "favorire la cooperazione internazionale", e simili, lasciando poi alle singole organizzazioni e ai singoli Paesi di dare attuazione alle norme e raccomandazioni.

Ma tali punti di compromesso possono essere assai più efficaci e significativi di quanto si pensi. È evidente che la messa in opera di quanto richiesto o raccomandato dipende dalla volontà politica e dalle capacità dei singoli stati, ma è anche vero che in molte realtà una previsione non eccessivamente rigida e vincolante emanata dagli organismi internazionali consente alle amministrazioni locali/nazionali di (sentirsi e)

³ La risoluzione 2178 rappresenta un ottimo esempio di tale prospettiva ed evidenzia quanto sia importante l'esistenza di una struttura in grado di rappresentare un punto di riferimento per l'intera platea internazionale. Tale risoluzione fu frutto di un dibattito serrato tra i membri del C.d.S. e condusse alla individuazione di una disciplina condivisa e di elevata qualità, che ha potuto operare come linea guida per le decisioni degli altri organismi regionali e dei singoli stati. E tutti sappiamo quanto una sostanziale coerenza delle legislazioni locali sia fondamentale, tra le altre cose, per l'efficacia della cooperazione internazionale in materia penale.

presentarsi in veste di protagonista ai propri amministrati e di muoversi in maniera efficace. In questo sono di grande importanza i progetti di capacitazione e di sostegno messi in campo; muovendo dal basso e senza impattare troppo su profili di natura dogmatica/ideologica/politica, essi possono raggiungere risultati di grande importanza.

3. Le criticità principali.

Muovendo dalle premesse fatte, possiamo provare a entrare un po' più nel dettaglio di alcuni dei punti che abbiamo elencato. Come si vedrà, una parte consistente delle criticità si lega alla condivisione tempestiva ed efficace delle informazioni, nelle diverse accezioni che tale ultimo termine comporta.

3.1. La gestione dei confini.

3.1.1. L'identificazione.

Il primo momento significativo che uno Stato si trova ad affrontare allorché deve gestire i combattenti che abbandonano le aree di conflitto è rappresentato dalla loro identificazione al momento dell'ingresso nel territorio. Grande attenzione è stata posta in questi anni ai controlli nelle sedi aeroportuali. Al tradizionale sistema di "Advanced Passenger Information" (API) si cerca adesso di affiancare uno strumento più completo denominato "Passenger name Record" (PNR), in grado di abbinare all'anagrafica del passeggero un numero rilevante di dati concernenti il viaggio e i soggetti collegati ad esso. Se quest'ultimo sistema presenta problemi non secondari rispetto al diritto dei cittadini alla "privacy", non va dimenticato che il più blando API è al momento applicato soltanto da 56 Stati e che si è accertato che per ostacolare i controlli i combattenti iniziano a compiere viaggi "spezzati" in più tratte.

Se questa è la situazione negli aeroporti, assai più difficili sono i controlli ai posti di frontiera marittimi e terrestri. In molte di queste sedi difettano i collegamenti con i data base necessari, a partire da quello fondamentale gestito da Interpol, e il personale di frontiera è destinatario di una formazione minore. Non va, infine, dimenticato che esistono forme di passaggio frontaliero che utilizzano località intermedie e di fatto non controllabili.

I data base relativi ai documenti di identità rubati e falsificati. Interpol raccoglie e mette a disposizione di tutti gli organi di controllo informazioni relative a milioni di documenti rubati o falsificati. Il numero di centrali della falsificazione è crescente e la qualità dei documenti falsificati è spesso elevata. Purtroppo, ancora rilevante è il numero di autorità nazionali che non usano appropriatamente la base dati Interpol e le sue potenzialità. Interpol segnala, infatti, che la propria base dati è nella sostanza implementata da un numero ridotto di stati, circa 20, mentre assai scarse sono le notizie

inserirle nel sistema dagli altri 173 Paesi; simili considerazioni devono essere fatte per la qualità delle informazioni fornite.

Le informazioni biometriche. Gli organismi ONU, Interpol e tutte le principali agenzie internazionali sottolineano l'importanza che le informazioni a disposizione per identificare le persone in sede di controllo non si limitino all'anagrafica e siano accompagnate dai dati biometrici, a partire dalle fotografie digitali per arrivare a impronte digitali, riconoscimento dell'iride e simili. Si tratta di informazioni spesso decisive e in grado di superare anche nei tempi ristretti a disposizione dei controllori le difficoltà derivante dall'utilizzo di documenti di identità falsificati in modo professionale.

Le informazioni "confidenziali". Le informazioni acquisite dai servizi di sicurezza circa i combattenti (incluse quelle relative ai decessi accertati) sono una risorsa essenziale ai fini della identificazione dei combattenti che intendono attraversare i confini. Sfortunatamente esse sottostanno a un regime di riservatezza/confidenzialità che spesso impedisce una loro tempestiva utilizzazione. Si fa sempre più decisa a livello internazionale la richiesta che, pur salvaguardando le fonti e le esigenze inderogabili di cautela, quelle informazioni vengano "downgraded" e messe a disposizione delle autorità di polizia e di confine per essere utilizzate in sede di identificazione.

3.1.2. La valutazione del rischio.

Strettamente legata ai termini dell'identificazione è la vicenda della valutazione del rischio derivante dall'ammissione nel proprio territorio della persona che abbandona le aree di conflitto. Si è accennato poco sopra alle diverse motivazioni e finalità che possono accompagnare la persona che abbandona quelle aree. Diventa allora necessario capire quali sono le motivazioni del singolo che si ha davanti e quale la sua situazione personale. Ed è chiaro che nei limiti del possibile tale accertamento deve essere fatto in sede di controlli di confine. Si tratta di attività complessa, che può richiedere accertamenti incrociati e raccolta di informazioni presso terze persone, e che va espletata nel minore tempo possibile. Non occorrono molte parole per comprendere quanto sia elevata la necessità di collaborazione tra agenzie nazionali e fonti internazionali.

3.2. *L'intervento penale.*

È questo un settore della risposta al terrorismo internazionale a cui la comunità internazionale ha dedicato una quota crescente di attenzione. Se unanime è il giudizio circa l'assoluta importanza che i responsabili di atti di terrorismo e di condotte di supporto al terrorismo vengano assicurati alla giustizia, permangono differenze profonde sulle modalità e sulle garanzie che debbono caratterizzare l'azione di polizia e quella giudiziaria allorché si affrontano tali reati. Sebbene l'Assemblea Generale (e prima di questa il Consiglio dei Diritti Umani in Ginevra) adotti da tempo risoluzioni dedicate al rispetto delle garanzie e alla tutela dei diritti umani nel contesto del contrasto al

terrorismo internazionale, non pochi Stati ritengono che il pericolo derivante dal terrorismo giustifichi misure eccezionali, quali forme specifiche di carcerazione preventiva, l'utilizzo di informazioni confidenziali nel processo, la restrizione dei diritti di difesa. Non è qui possibile approfondire tale genere di problemi e non resta che cercare di affrontare in modo sintetico i profili che rivestono maggiore attualità.

3.2.1. La "criminalizzazione" delle condotte.

Si è visto in precedenza come la risoluzione 2178 abbia sollecitato gli Stati a criminalizzare alcune condotte tipiche dei *FTF* e dei loro sostenitori e come tale invito sia stato in molti casi accolto. Ora, non vi è dubbio che una sufficiente omogeneità dei sistemi giuridici nazionali rappresenta una condizione essenziale per il funzionamento della cooperazione in materia penale, tanto in sede di cooperazione di polizia quanto in sede di mutua assistenza e di estradizione. L'invito delle Nazioni Unite ad "armonizzare" i sistemi nazionali non può che essere ribadito anche quando si vanno a considerare le condotte proprie dei "*returnees*" e dei "*relocators*", ad esempio con riguardo a quanto avvenuto nelle aree di conflitto, alla utilizzazione di internet e dei social media, oppure alle modalità di attraversamento dei confini.

3.2.2. La raccolta delle prove e il loro utilizzo.

È questo un terreno assai complesso⁴ e fortemente legato ai regimi nazionali. Va da sé che lo sforzo di armonizzazione delle legislazioni deve riguardare anche i regimi processuali e non soltanto i profili legati alla criminalizzazione delle condotte. In estrema sintesi, l'attenzione oggi si concentra su una serie di punti considerati maggiormente critici: a) la raccolta e la conservazione delle prove nelle aree di combattimento da parte degli organismi militari, con correlato problema di utilizzabilità di tali evidenze in sede di investigazione e processo anche in Paesi terzi; b) la raccolta e la conservazione delle prove da parte delle forze di polizia nella fase immediatamente post-conflitto; c) più in generale, la raccolta e la conservazione delle prove "digitali" nelle loro diverse forme (dalla documentazione presente sui dispositivi portatili a quella "postata" sui social media, dalle comunicazioni in chiaro a quelle criptate), con una chiara complessità dei profili legati alla successiva utilizzabilità in sede di investigazione e processo anche in Paesi terzi; d) la raccolta e la conservazione delle prove di natura finanziaria che riguardano sia i movimenti di denaro legati ai bisogni dei singoli sia i collegamenti fra questi ultimi e i gruppi terroristici; e) infine, anche qui debbono essere considerati i profili legati alla utilizzabilità delle informazioni "confidenziali": ammesse a determinate condizioni in alcuni sistemi giudiziari, come quello americano, non sono

⁴ Rinvio su questi aspetti alla parte conclusiva del mio intervento pubblicato su *Questione Giustizia*, 2/2017, citato in precedenza.

utilizzabili in sistemi come il nostro, e si impone pertanto l'esigenza di valutare come possano essere rese disponibili nei casi in cui si rivelino indispensabili all'accertamento delle responsabilità individuali.

3.2.3. I "meccanismi" di raccolta delle prove in aree di crisi.

Considerate le difficoltà di azione degli organi di investigazione e di quelli processuali dei Paesi investiti da situazioni di crisi e di conflitto, sulla forte spinta di alcuni Paesi e delle organizzazioni umanitarie le Nazioni Unite hanno dato vita a una struttura "mista" internazionale votata alla raccolta e conservazione delle prove dei crimini gravi commessi in Siria negli ultimi anni. Forme di cooperazione internazionale con analoga finalità sono in campo anche con riferimento ai fatti avvenuti in Iraq. Non è qui possibile esaminare le caratteristiche e il funzionamento di tali meccanismi, certamente nuovi e chiamati in qualche modo a "creare" modalità inedite di lavoro. Tuttavia, essendo quei meccanismi partecipati anche da Stati europei, vale la pena sottolineare l'estrema delicatezza politica e tecnica di una collaborazione prestata al fine di raccogliere e preservare prove che potranno essere utilizzate anche nelle sedi giudiziarie di Paesi nei quali vige la pena di morte: una pena probabilmente applicabile ai crimini gravi che giustificano l'adozione del "meccanismo" messo in campo.

3.2.4. La cooperazione internazionale.

Quanto detto finora rende chiaro che la cooperazione internazionale costituisce uno strumento indispensabile a ogni livello, soprattutto quando si devono affrontare momenti di verifica formalizzati, quali il processo penale. Un richiamo necessario va qui alla risoluzione 2322 (2016) che il Consiglio di Sicurezza ha adottato nel dicembre scorso e che ha come *focus* il rafforzamento della cooperazione di polizia e giudiziaria nel contrasto ai fenomeni di terrorismo a livello internazionale. Con riguardo specifico ai *FTF*, il tema della cooperazione riguarda tanto la fase della collaborazione di polizia e quella delle indagini, quanto la fase propriamente processuale. Richiamate le premesse circa la necessità di armonizzazione delle norme incriminatrici e di quelle relative alla gestione delle prove, va qui ricordato il tema della istituzione di "punti di contatto" per lo scambio di informazioni e di "autorità centrali" destinate a facilitare le procedure di estradizione e le richieste di assistenza legale. Secondo i dati in possesso degli organismi ONU, ben il 44% dei Paesi interessati a vario titolo dal fenomeno dei *FTF* non ha ancora provveduto a dare attuazione alle risoluzioni di Assemblea Generale e del Consiglio di Sicurezza che sollecitano la creazione di questi strumenti essenziali per la cooperazione.

3.2.5. Il rispetto dei diritti umani.

Si tratta con tutta evidenza di un terreno di primaria importanza e di grande complessità. Abbiamo già fatto cenno alle differenze culturali, politiche e giuridiche che caratterizzano i sistemi nazionali. Sarebbe sufficiente ricordare a questo proposito le differenze esistenti in tema di disciplina della pena di morte e le conseguenze che esse hanno sull'esito delle richieste di assistenza giudiziaria e di estradizione. Progressivamente più rilevanti stanno diventando le cautele derivanti dalle concrete situazioni carcerarie e dai pericoli di trattamento disumano e di vera e propria tortura. Considerate la complessità e la rilevanza politica del tema dei diritti umani, vi è da attendersi che la nuova risoluzione non potrà che attenersi alle formulazioni adottate nelle risoluzioni precedenti, lasciando alla fase applicativa la soluzione dei problemi operativi.

3.2.6. La definizione delle strategie nazionali in tema di azione penale.

Dopo avere esposto i quattro profili tecnici che appaiono maggiormente significativi deve essere esaminato un punto politico essenziale che ad essi si collega in modo strettissimo: la definizione delle strategie nazionali in tema di azione penale. La ricognizione effettuata dagli organismi ONU rivela che le differenze costituzionali e di sistema conducono le autorità nazionali ad impostare in modo diverso la risposta ai problemi posti dai "returnees". Nei Paesi in cui alla commissione dei reati deve necessariamente seguire l'apertura di un'indagine e, in caso di prove sufficienti, la celebrazione del processo, coloro che si sono uniti al Califfato e hanno commesso condotte penalmente rilevanti non potranno non subire condanne che, in genere, comportano l'espiazione di una pena detentiva. Non altrettanto inevitabile il destino di coloro che rientrano in Paesi dove esiste una più ampia discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale e dove possono essere adottate soluzioni alternative. Vi è, poi, in discussione l'ipotesi che in alcune realtà si possa andare verso forme di amnistia generalizzata per gli ex combattenti. Il timore espresso dagli organismi ONU a tale riguardo è che i sistemi si indirizzino verso soluzioni "in bianco e nero", con il rischio di risposte "rigide" in entrambi i sensi, che potrebbero rivelarsi controproducenti o comunque molto rischiose. Di qui l'invito a percorrere tutte le soluzioni in grado di garantire, all'interno dei sistemi giuridici nazionali, la necessaria elasticità e la maggiore personalizzazione possibile delle risposte concrete. Inutile dire che tale discorso vale a maggior ragione per i familiari dei combattenti, con un riguardo particolare per i minorenni. Per i familiari vengono in luce tanto le esigenze di una eventuale risposta penale che tenga conto delle ragioni e delle forme di presenza nei territori del Califfato, quanto l'importanza di affrontare le conseguenze dei traumi subiti durante quell'esperienza.

3.2.7. La questione di genere.

Nell'ambito delle prospettive fin qui esaminate si colloca il tema delle prospettive di genere, che assume rilevanza non solo sul piano delle politiche pubbliche, ma anche su quello delle risposte penali. È, questo, un tema fortemente sottolineato dai Paesi occidentali e assai meno considerato dai Paesi di altre aree geografiche. I dati in nostro possesso dicono che negli ultimi tempi il numero delle donne volontariamente recatesi nei territori del Califfato ammonta al 15-20% del totale e che una parte di loro ha iniziato a partecipare attivamente ai combattimenti o ad azioni suicide. Va, per altro ricordato, come le donne siano allo stesso tempo e sotto varie forme vittime delle violenze degli appartenenti ai gruppi terroristici. Questo significa che si deve prestare attenzione a quattro aspetti principali: a) come affrontare le condotte delle donne che hanno agito intenzionalmente come supporto o come vere e proprie combattenti; b) come relazionarsi con quelle che hanno operato come sostenitrici indirette delle condotte dei combattenti sia nel contesto familiare sia nei gruppi sociali di appartenenza; c) quale approccio tenere con coloro che sono state costrette a comportamenti non voluti o hanno assunto il ruolo di vere e proprie vittime di violenze; d) come affrontare, infine, i problemi posti dalle donne che ritornano accompagnandosi con figli minori, soprattutto nel caso di figli traumatizzati. In questo contesto, la risoluzione 2242 (2015) del Consiglio di Sicurezza deve restare un punto di riferimento importante che integra le politiche derivanti, ad esempio, dalla fondamentale risoluzione 2322 (2018) in tema di cooperazione internazionale.

4. Gli aspetti più strettamente politici.

I Paesi confinanti con Siria e Iraq da tempo segnalano le difficoltà incontrate sul terreno delle relazioni internazionali. Sappiamo che il numero dei *FTF* proveniente dai singoli Paesi varia molto. A livello europeo, ad esempio, il numero di quelli provenienti dall'Italia è assai minore di quanto avvenuto per Olanda, Gran Bretagna e Francia. Questo comporta significative differenze tra i vari Paesi in tema di sensibilità politica, di approccio a livello domestico e di disponibilità a collaborare. Vi è, poi, un elemento di complessità che si accompagna al numero di *FTF* con doppia nazionalità. Alla luce di questi e altri elementi, i Paesi di transito che devono fare i conti con i "*returnees*" lamentano la difficoltà incontrata nell'ottenere dai Paesi di origine informazioni tempestive su identità e storia delle persone che sono state intercettate e fermate; ritardi di collaborazione che configgono con la durata limitata della custodia amministrativa consentita; decisioni di alcuni Stati di privare i *FTF* della nazionalità; palleggio di responsabilità tra gli Stati in caso di doppia nazionalità; rifiuto di accettare le persone espulse.

5. I sistemi penitenziari.

Un ulteriore terreno su cui occorre intervenire con attenzione è quello dell'esecuzione della pena. Come si è appena detto, l'obiettivo che gli organismi ONU sembrano porsi è quello di risposte penali calibrate sulla concreta condizione del singolo "returnee" e dei suoi familiari. Vengono qui in luce temi diversi tra loro. Il primo è rappresentato dai processi di "riabilitazione e reintegrazione", che chiamano in causa tanto l'intervento delle famiglie (ove utile) e delle comunità, quanto la scelta di adottare progressivamente misure alternative alla detenzione. Il secondo è rappresentato dal pericolo che le carceri diventino (continuino a essere) luoghi favorevoli alla "radicalizzazione" di nuovi combattenti o sostenitori. Queste tematiche meriterebbero da sole un dibattito e non possono essere sintetizzate in poche battute. Mi limito quindi a ricordarle in una prospettiva che deve considerare come gli ex combattenti siano inquadrabili in quattro o cinque categorie diverse che richiedono risposte adeguate e differenziate.

Sul punto è necessario quanto meno ricordare che la comune esigenza di affrontare il tema in una prospettiva di reinserimento delle persone nelle rispettive comunità deve fare i conti con la variabilità delle condizioni che si accompagna al variare delle aree geografiche. Passando, ad esempio, dall'Europa al Corno d'Africa, non cambiano soltanto le condizioni dei sistemi penali e carcerari. Cambiano profondamente i contesti sociali e cambiano le condizioni personali di coloro che hanno aderito ai gruppi terroristici e che, volontariamente o meno, ne sono separati. Ne consegue che il progetto di "riabilitazione" degli ex terroristi che le Nazioni Unite stanno conducendo in Somalia non sarebbe replicabile in Norvegia o in Francia. Analoghe considerazioni valgono per i combattenti che agiscono, sempre a titolo di esempio, nel Sud Est Asiatico.

6. Conclusioni.

Come accennato, gli strumenti giuridici internazionali pongono l'accento in modo crescente sulla necessità di ordine generale di prevenire e interrompere i processi di radicalizzazione e, più in particolare, sulla necessità di intervenire con progetti di "riabilitazione e reintegrazione" di coloro che sono stati attratti nell'orbita dei gruppi terroristici. Le esperienze condotte finora sono, come accennato poco fa, diverse a seconda delle realtà geografiche e delle specifiche situazioni. È chiaro, tuttavia, che compito di una risoluzione delle Nazioni Unite non è quello di assecondare ex post quanto viene fatto, ma di offrire una base legale comune che sia, allo stesso tempo, sufficientemente adattabile.

È bene, infatti, ricordare che uno dei meriti principali della risoluzione 2178 del 2014 è stata proprio la capacità di offrire sia una definizione chiara del fenomeno che si intendeva regolare e delle sue caratteristiche essenziali, sia una chiara individuazione degli obiettivi che si chiedeva agli Stati Membri e agli organismi internazionali di perseguire.

In altri termini, una risoluzione che intenda intervenire incoraggiando i processi di riabilitazione e reinserimento deve darsi il compito di risultare molto chiara per quanto riguarda gli strumenti giuridici da applicare, le definizioni legali, gli obiettivi

(con la necessaria coesistenza di obiettivi di breve e medio periodo), gli indicatori per misurare e valutare i risultati, gli attori pubblici e privati chiamati a intervenire.

È evidente, poi, che essa deve tenere conto anche delle peculiarità delle diverse fasi procedurali, un conto essendo l'approccio alla fase iniziale delle investigazioni e alla fase vera e propria di indagini (si pensi alle scelte riguardanti la raccolta delle prove o l'uso della custodia cautelare) ed altro conto la gestione della fase di controllo giudiziale sull'azione degli inquirenti e quella del vero e proprio giudizio nelle sue diverse forme.

Per concludere.

Sono queste le principali questioni che meritano di essere considerate nel momento in cui si riterrà di aggiornare la disciplina in tema di *FTF*. Ovviamente non tutte potranno essere trattate all'interno di un testo normativo di portata generale, destinato a trovare applicazione in contesti diversi. Sarà inevitabile per il Consiglio di Sicurezza operare su più livelli, ora provvedendo mediante indicazioni di natura operativo, ora limitandosi a fissare principi più generali che spetterà agli Stati e agli organismi internazionali trasformare in azioni concrete variabili a seconda dei contesti.

Merita comunque ricordare anche qui che le risoluzioni delle Nazioni Unite in tema di terrorismo costituiscono per le autorità nazionali un punto di riferimento importante anche quando non possiedono natura strettamente vincolante⁵. Inoltre, indipendentemente dalle conclusioni cui si può giungere nella interpretazione dell'art.103 della Carta delle Nazioni Unite⁶, e sempre nel rispetto del principio costituzionale di stretta legalità in materia penale, va ammesso che le disposizioni emanate dal Consiglio di Sicurezza costituiscono un riferimento importante di cui il giudice deve tenere conto nell'interpretazione della legge nazionale alla luce del sistema normativo internazionale. Questo pone l'esigenza di conoscere le risoluzioni che chiamano gli Stati a dare attuazione ai principi in esse stabiliti e di quelle che comunque incidono anche sulle situazioni e sulle condotte suscettibili di rilevanza penale⁷.

⁵ Sono vincolanti per gli Stati Membri le risoluzioni adottate dal C.d.S. sotto il Capitolo Settimo della Carta delle Nazioni Unite.

⁶ L'art. 103 recita: "In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail."

⁷ In questa prospettiva, meritano di essere ricordati sia l'impegno che la Scuola Superiore della Magistratura sta dedicando ai profili internazionali connessi alle discipline interne del nostro Paese e a quelle propriamente europee, sia il radicarsi in magistratura di luoghi di dibattito destinati ad affrontare i temi legati al diritto sovranazionale e alle sue implicazioni nel lavoro quotidiano.