



OCCIDENTE

N. 1/2

2002

NUOVE
MINACCE

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

di **VITTORFRANCO PISANO**

Colonnello di Polizia Militare USA (Ris.)

***Delimitazione del fenomeno terroristico
ed analisi dei diversi strumenti di contrasto***

Gli attentati perpetrati a New York e Washington l'11 settembre 2001 ed il clima di emergenza da essi generato comporteranno, verosimilmente, un graduale ed approfondito riesame tanto degli elementi costitutivi del fenomeno terroristico quanto degli strumenti atti a prevenire, reprimere e contenere il terrorismo e le sue conseguenze.

In attesa che si conoscano compiutamente tutti gli aspetti riguardanti sia la progettazione ed esecuzione del disegno criminoso consumatosi negli Stati Uniti sia le cause della mancata prevenzione, è opportuno tracciare una panoramica delle costanti che caratterizzano il terrorismo e delle misure antiterroristiche disponibili o potenziali.

DELIMITAZIONE DEL FENOMENO

Ai fini dell'opera di contrasto e di contenimento del terrorismo bisogna, in via prioritaria, delimitare l'effettiva o potenziale portata del fenomeno, escludendo quelle fattispecie che vanno meglio classificate sotto altre rubriche. Ogni fenomeno conflittuale, particolarmente se criminoso e violento, va distinto dagli altri e deve essere affrontato con competenza e mezzi specifici.

Mentre gli analisti più rigorosi qualificano il terrorismo contemporaneo come una manifestazione di violenza criminale, politicamente motivata e clandestina, altri osservatori del fenomeno vorrebbero estenderne il significato includendo numerose forme d'intimidazione di altra natura. Questa seconda impostazione allarga smisuratamente la portata del termine terrorismo.

Nell'accezione più rigida e - a nostro avviso - più realistica del termine, il terrorismo contemporaneo corrisponde, dunque, ad una forma di violenza criminale a fini politici o politico-confessionali esercitata, attraverso strutture e modalità clandestine, da aggregazioni subnazionali con o senza l'appoggio di uno Stato sostenitore. Ne deriva che quattro elementi fondamentali differenziano il terrorismo da altri fenomeni politici e criminologici.

La violenza criminale distingue il terrorismo dall'esercizio legittimo della forza da parte degli organi di polizia o delle forze armate. Ai terroristi non può essere attribuito lo status di combattenti in quanto essi non rispettano le norme del diritto internazionale di guerra ed il terrorismo stesso non è giuridicamente assimilabile

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

allo stato di belligeranza. In definitiva, l'atto terroristico costituisce reato a causa del suo intrinseco carattere illecito (omicidio, sequestro di persona, danneggiamento doloso di beni, ecc.) e non trova alcuna giustificazione nell'impegno ideologico o negli obiettivi politici di coloro che lo commettono.

Il fine politico, a sua volta, distingue il terrorismo dalla delinquenza comune e dalla criminalità organizzata. I terroristi perseguono fini politici, mentre i criminali comuni e le organizzazioni criminali perseguono altri fini, generalmente di natura economica. Nonostante la ricorrenza di attività di autofinanziamento da parte di gruppi terroristici (ad esempio, rapine e sequestri) e di rapporti collusivi tra criminalità organizzata e uomini politici, funzionari statali o imprenditori (ad esempio, favori elettorali e riciclaggio di denaro), queste attività sono puramente strumentali. I fini politici dei terroristi e quelli economico-imprenditoriali della criminalità organizzata rimangono invariati e distinti. Questa fondamentale dicotomia non viene intaccata neanche dalla constatazione che l'incidenza della criminalità organizzata può, come spesso avviene, minare l'autorità degli organi di governo ed interferire con l'ordinato svolgimento delle funzioni dello Stato.

La clandestinità ulteriormente distingue il terrorismo dalla violenza politica ordinaria, le cui modalità si manifestano sempre alla luce del sole. Sono espressioni di violenza ordinaria tanto gli scontri fisici tra avversari ideologici o etnici quanto i tumulti, a livello di piazza, d'ispirazione politica.

Infine, l'azione da parte di aggregazioni subnazionali, a prescindere dall'appoggio che possano ricevere da Stati sostenitori, distingue il terrorismo dall'intimidazione e persecuzione che determinati regimi illiberali pongono in essere nei confronti di propri cittadini all'interno del Paese o all'estero. Da tempo, infatti, pur utilizzando in entrambi i casi il termine terrorismo, si distingue tra terrorismo sub-nazionale o dal basso e terrorismo di Stato o dall'alto.

Il terrorismo contemporaneo agisce sia a livello interno sia a livello internazionale. Il terrorismo internazionale, fenomeno meno frequente di quello interno, coinvolge i cittadini o il territorio di due o più Stati. Esso normalmente coincide con lo sconfinamento di lotte politiche riguardanti una etnia, una o più comunità o uno scacchiere geopolitico e viene per lo più adottato come strumento per ottenere un risultato immediato o a breve scadenza.

Gli atti terroristici interni o internazionali commessi con l'appoggio di Stati sostenitori assurgono ad un livello di gravità maggiore, poiché non investono solamente l'ordine pubblico interno, bensì la sicurezza nazionale dello Stato che li subisce. Va in ogni modo tenuto presente che solo una piccola minoranza dei gruppi terroristici intrattiene rapporti proficui con Stati sostenitori.

Sia interno sia internazionale, il terrorismo contemporaneo non sorge dal nulla, ma è influenzato da situazioni di luogo e di tempo. Fattori storici, politici, economici, sociali o religiosi - singolarmente oppure, come normalmente avviene, simultaneamente - concorrono alla nascita e crescita di uno o più gruppi terroristici con circoscritte o estese sfere d'azione. A loro volta, però, le circostanze predette sono sfruttate da un fattore dominante costituito dalla presenza di una o più sottoculture radicali e/o rivoluzionarie.

Gli ambienti radical-rivoluzionari, dai quali eventualmente scaturisce il terrorismo, si ispirano a varie fonti di pensiero politico. Due di queste fonti sono di natura fortemente ideologica, sinistra e destra, ma sia l'una che l'altra sono caratterizzate da diverse sfumature. L'estremismo di sinistra si suddivide in marxista-leninista, anarchico, internazionalista o dedito a cause sociali o ambientali specifiche. Quello di destra abbraccia correnti neo-naziste, nazionaliste o contro-separatiste. Una terza fonte è di natura etnico-nazionalista o etnico-separatista, la cui tendenza ideologica può orientarsi sia a sinistra sia a destra. Altra fonte è poi quella politico-confessionale, anche denominata teocratica. Nella pratica, la visione politica di molti attivisti è spesso superficiale o nebulosa, il che incrementa la loro pericolosità.

Il fenomeno fin qui considerato costituisce ciò che potremmo denominare terrorismo classico in contrapposizione ad un termine sorto più recentemente, il neo-terrorismo.

Il neo-terrorismo non sostituisce ma coesiste, sia nella realtà sia nel regno delle ipotesi, con il terrorismo classico come su descritto. A questo neologismo va riconosciuta una certa utilità pratica nella sua duplice funzione mirante a raccogliere sotto un'unica etichetta inquietanti sviluppi criminologici ed a tracciarne affinità e contrasti rispetto al terrorismo classico.

Cinque componenti fanno capo al neo-terrorismo nell'accezione corrente del termine: il terrorismo religioso/settario, il terrorismo ecologico o eco-terrorismo, il narco-terrorismo, il terrorismo nucleare, biologico e chimico o terrorismo NBC e il terrorismo informatico o cyber-terrorismo.

Le componenti del neo-terrorismo riguardano le finalità (terrorismo religioso/settario ed eco-terrorismo), le modalità d'azione per raggiungere il fine specifico (terrorismo NBC e cyber-terrorismo) oppure tanto le finalità quanto gli strumenti (narco-terrorismo).

Da notare, poi, che la distinzione tra terrorismo classico e neo-terrorismo concerne la portata della minaccia. Il terrorismo classico pone sempre una minaccia nei confronti dell'ordine pubblico ed in determinati casi anche nei confronti della sicurezza nazionale e della stabilità politica regionale. A sua volta, il neo-terrorismo, a seconda delle specifiche manifestazioni, allarga la sfera della minaccia alla salute pubblica, al buon costume, all'ordinato funzionamento dell'economia, all'ambiente e ai sistemi tecnologici di primaria importanza nel mondo contemporaneo.

Va osservato, infine, che i delittuosi fatti dell'11 settembre rispecchiano numerose costanti del terrorismo classico e del neo-terrorismo sotto i profili sostanziali e dinamici. Infatti, gli attentati di New York e Washington (più il rimanente parzialmente fallito nei pressi di Pittsburgh) rientrano sia nella sfera del terrorismo internazionale sia in quella del terrorismo religioso, nel caso specifico, di matrice radicale islamica. Inoltre, nella scelta delle dinamiche, gli attentatori hanno adottato, adattato e armonizzato una serie di tecniche collaudate o comunque già tentate. Ricordiamo il sequestro aereo, la distruzione di aeromobile, il coordinamento di molteplici attentati simultanei o quasi, la tipologia del bersaglio, la ripetizione dell'attentato contro il medesimo obiettivo, la scelta suicida, l'impiego dell'aereo-bomba, che già nel 1994 avrebbe dovuto colpire il cuore di Parigi, e l'assenza di rivendicazione.

INTELLIGENCE

L'opera di contrasto e contenimento e l'impostazione dei relativi criteri strategici che la ispirano sono improponibili e inattuabili in assenza di una solida base informativa e analitica della minaccia nelle sue multiformi manifestazioni. È pertanto indispensabile iniziare dall'intelligence, che significa conoscenza e cognizione, quindi non il possesso di una semplice notizia, ma d'innomerevoli informazioni raccolte, elaborate, valutate, analizzate e rapportate ad altre di pertinenza. Per essere utili queste notizie debbono essere tempestive, precise, attinenti e continuative. La sfida a cui debbono far fronte gli addetti al settore informativo è sempre ragguardevole, ma in particolar modo quando si tratta del fenomeno terroristico, in quanto caratterizzato, inter alia, da strutture e dinamiche clandestine.

La clandestinità terroristica incide in modo riduttivo su due dei tre strumenti principali di raccolta delle informazioni, quello elettronico (sigint) e quello fotografico (imint), poiché le aggregazioni terroristiche non operano da basi fisse e conosciute e, se attente, si avvalgono contemporaneamente di comunicazioni tramite interposta persona o deposito di messaggi. Il terzo strumento di raccolta, quello umano (humint), offre maggiori possibilità, ma anche in questo caso si riscontrano problemi, giuridici e tecnici, come si osserverà nella trattazione delle operazioni speciali d'intelligence e di polizia. È tuttavia possibile ottemperare, almeno in parte, a queste difficoltà facendo ricorso alla indications-and-warning intelligence ovvero intelligence di prevenzione, cioè una branca dell'intelligence od un processo informativo che si basa su particolari indicatori, ossia segnali di avvertimento e di pericolo. Per quanto riguarda il terrorismo, questo processo può essere riassunto come segue.

- Identificare ogni fattore storico, politico, economico, sociale, religioso o di altra natura passibile di sfruttamento terroristico.
- Determinare la presenza di una o più sottoculture radical-rivoluzionarie potenzialmente

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

portatrici di disegni sovversivi o terroristici.

- Condurre il monitoraggio dell'agitazione sovversiva: tanto la propaganda e le pubblicazioni radical-rivoluzionarie quanto le manifestazioni e le altre attività anti-istituzionali.

- Analizzare gli scritti ideologici e le rivendicazioni di responsabilità di matrice terroristica per identificare i fini ultimi e gli obiettivi intermedi.

- Registrare e catalogare sistematicamente tutti gli atti pre-terroristici e terroristici per delimitare il relativo *modus operandi*.
- Ricostruire la struttura dei gruppi terroristici per valutarne le capacità operative.
- Identificare associazioni, movimenti e reti di appoggio palese e occulto.
- Verificare la presenza di legami internazionali con gruppi affini e/o Stati sostenitori.
- Sondare la sfruttabilità delle debolezze strutturali e degli insuccessi operativi delle varie aggregazioni sovversive e terroristiche.
- Determinare quale tipo di assistenza e collaborazione in termini qualitativi e quantitativi, ed in quali circostanze, i Governi degli Stati alleati o amici possono offrire nell'opera di contrasto.

Ancorché propedeutici sotto il profilo concettuale, i vari elementi di questo processo informativo vanno spesso impiegati simultaneamente, data la varietà delle aggregazioni terroristiche.

Va parimenti tenuto presente che i relativi indicatori o segnali di avvertimento e di pericolo non preannunciano esclusivamente atti di terrorismo classico, ma sono in larga misura applicabili, con i dovuti accorgimenti, alle manifestazioni maggiormente attinenti al neo-terrorismo. I seguenti indicatori, ad esempio, dovrebbero riguardare specificatamente l'aspetto biologico e chimico.

- Formazione di strati oleosi sulle superfici.
- Presenza insolita di animali morti o moribondi in determinate aree.
- Presenza insolita di spruzzi liquidi o vaporosi.
- Presenza incomprensibile di odori particolari.

- Attività di disseminazione insolita o proibita di sostanze liquide o gassose.

- Presenza di nubi basse o foschia non dipendenti da condizioni atmosferiche, di nubi di polvere o di granelli fluttuanti o colorati.

- Presenza di numerose persone, in aree affollate, con abbigliamento fuori stagione o munite di mezzi di protezione respiratoria.

- Affluenza o ricorso insolito agli ospedali o alle cure sanitarie.

- Presenza di anomalie mediche, fra cui nausea, respiro affannato, convulsioni, disorientamento o altri sintomi non direttamente collegabili a malattie naturali.

In quanto l'attività d'intelligence comporta non solo la raccolta, ma anche l'analisi delle informazioni rapportate ad altre già disponibili, è fondamentale che l'analisi sia rigorosa e realistica. Non va poi dimenticato che, nel contrasto sia al fenomeno terroristico sia ad altre minacce, l'utilità dell'apporto dell'intelligence dipende sempre dalle valutazioni, convinzioni, scelte e decisioni delle più alte autorità politiche nazionali.

Con particolare riferimento ai drammatici fatti di New York e Washington, risulta chiaro che si sono verificate carenze d'intelligence. Per il momento si possono formulare diverse ipotesi, fra cui, il coordinamento difettoso fra i vari servizi che costituiscono la intelligence community degli Stati Uniti o tra questa ed i rispettivi servizi dei Paesi alleati; l'insufficiente raccolta di notizie utili in tempo utile; errori di valutazione o di analisi; l'impossibilità di vagliare tempestivamente la massa delle informazioni pervenute per il tramite dei mezzi di raccolta; oppure un eccessivo affidamento sugli strumenti sigint e imint a scapito dello humint, quest'ultimo, come su notato, di particolare utilità nel contrasto al terrorismo.

CITTADINI ED ENTI PRIVATI

La prevenzione e la repressione del fenomeno terroristico possono essere notevolmente facilitate dalla collaborazione dei cittadini e degli enti privati con le forze preposte al contrasto della minaccia. Affinché i cittadini collaborino in modo fattivo, essi debbono essere adeguatamente sensibilizzati e informati. Il cittadino informato e consapevole dei rischi è in condizione di esercitare la vigilanza del caso, ridurre la propria vulnerabilità e riferire eventuali segnali di avvertimento e di pericolo.

Un passo avanti in questa direzione è stato fatto da alcuni Stati con la pubblicazione perio-

dica di relazioni sulla portata della minaccia. Esempi calzanti sono la Relazione sulla Politica Informativa e di Sicurezza, redatta semestralmente in Italia dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri; la relazione annuale del Servizio per la Protezione della Costituzione della Repubblica Federale di Germania e quella del Dipartimento Federale di Giustizia e Polizia della Confederazione Elvetica; le due relazioni annuali curate dal Dipartimento di Stato americano: l'una sull'andamento del terrorismo internazionale, l'altra sulla vulnerabilità dei propri cittadini a livello globale; la relazione annuale del Dipartimento di Giustizia americano sul terrorismo interno; e le frequenti relazioni curate dal Servizio Sicurezza e Intelligence Canadese. Tutti questi documenti costituiscono sintesi di informazioni più vaste e spesso di natura riservata. Potrebbe essere opportuno un loro ampliamento, nei limiti della sicurezza operativa, nonché una maggiore diffusione delle stesse.

Un'altra iniziativa di analoga valenza è stato l'inserimento di articoli, documenti e recensioni attinenti al terrorismo in riviste legate ad organi istituzionali quali *Per Aspera ad Veritatem*, pubblicata in Italia dal Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica.

A queste iniziative di pubblica informazione vanno aggiunti i convegni, le conferenze stampa e le interviste che coinvolgono rappresentanti degli enti preposti all'opera di contrasto e contenimento. Anche a questi strumenti sarebbe opportuno dare maggiore risalto sotto il profilo didattico piuttosto che, come spesso avviene, sotto quello giornalistico.

Se estesa agli istituti accademici, l'opera di sensibilizzazione e informazione può rivelarsi inestimabile. Alcune università, particolarmente nel mondo anglosassone, hanno già istituito corsi sul terrorismo, sui nuovi rischi multidimensionali e multidirezionali e sulla sicurezza aziendale, anche con particolare enfasi sull'informatica. Una proposta, proveniente dalla Cattedra di Sociologia del Diritto dell'Università di Roma "La Sapienza", riguarda la costituzione di una Consulta Universitaria per la Violenza Politica e il Terrorismo. L'apporto universitario è in condizione di produrre un sensibile approfondimento della materia e rafforzare concretamente il rapporto tra ricerca accademica, da un lato, e le inchieste parlamentari e le indagini giudiziarie o di polizia, dall'altro.

L'opera di sensibilizzazione e informazione dovrebbe comunque iniziare sin dalle scuole medie. Uno sforzo in tal senso è stato compiuto, ad esempio, dal Comitato Atlantico, che per diversi anni consecutivi ha incluso una lezione sul terrorismo nel Corso di Aggiornamento per Docenti delle Scuole Secondarie Superiori da esso organizzato a Roma. Un'altra possibilità potrebbe essere la preparazione di videocassette da parte di enti specializzati per la distribuzione presso le scuole ed inserite in programmi di educazione civica.

Non meno auspicabile è la collaborazione degli enti privati - imprenditoriali e di altra natura - con le Autorità statali ai fini del contrasto preventivo e del contenimento del fenomeno. Le imprese in particolare vanno incoraggiate nello sviluppo di criteri di monitoraggio della minaccia attinente al loro settore (ad esempio, quello bancario onde rendere più arduo il finanziamento clandestino di aggregazioni violente ed eversive) nell'adozione di misure di protezione passive complementari a quelle che rientrano nella sfera della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale da parte dello Stato e nel mantenimento di contatti sistematici con gli organi di polizia per lo scambio d'informazioni di reciproca utilità. Importantissime aree in cui la vigilanza interna aziendale può fattivamente ausiliare i compiti delle Autorità statali sono poi i settori energetici e chimico-farmaceutici e quelli riguardanti le infrastrutture e i trasporti.

Possono essere citati come esempi d'incoraggiamento e sviluppo dei rapporti attinenti alla sicurezza tra Stato e privati i riconoscimenti simbolici annuali concessi dal Dipartimento della Difesa degli Usa alle industrie che si distinguono per programmi di sicurezza o antiterroristici particolarmente efficaci o innovativi e l'Overseas Security Advisory Council (Consiglio Consultivo sulla Sicurezza all'Estero), il cui scopo è l'intensificazione dei rapporti nel settore della sicurezza aziendale tra il Dipartimento di Stato e le società americane, o loro affiliate, d'oltremare.

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

Con riguardo alla collaborazione nel contrasto alla criminalità informatica, la cui attinenza si estende all'aspetto neo-terroristico, è stata avanzata una proposta degna di nota. La minaccia informatica andrebbe divisa, secondo la terminologia inglese, in tre categorie: quotidiana (everyday), potenzialmente strategica (potentially strategic) e strategica (strategic).

Questa triplice categorizzazione della minaccia andrebbe accompagnata da una ripartizione dell'opera di contrasto affidandone la relativa responsabilità al settore privato per quella quotidiana, allo Stato per quella strategica e a entrambi i settori, pubblico e privato, per quella potenzialmente strategica. Infine, nei casi in cui vi sia una carenza di specialisti appartenenti alla Pubblica Amministrazione è opportuno, previo eventuale rilascio di nullaosta di sicurezza, avvalersi dell'impiego saltuario o ricorrente di specialisti privati. L'utilizzo di professionisti provenienti dal settore privato può rivelarsi particolarmente proficuo nell'addestramento del personale addetto all'antiterrorismo per garantire un approccio multidisciplinare nell'insegnamento della materia.

MASS MEDIA

Indubbiamente utile è il ruolo che svolgono i mass media ai fini della conoscenza ed analisi dei fatti e degli sviluppi attinenti al terrorismo. Dalla loro opera ne traggono beneficio sia i cittadini e gli enti privati sia gli organi preposti al contrasto. In molti casi, il giornalista - non sottoposto a vincoli che condizionano polizia, servizi di sicurezza e magistratura - può stabilire contatti privilegiati ed esplorare piste redditizie. Per converso, i mass media possono produrre effetti controproducenti: talvolta essi tendono a fungere da cinghia di trasmissione per la propaganda terroristica, a pubblicare o mettere in onda servizi non obiettivi e a proporre il terrorismo come una forma d'intrattenimento o a trattarlo andando alla ricerca del sensazionale.

Per sfruttare gli aspetti positivi e ridurre quelli negativi insiti nelle dinamiche dei mass media è fondamentale che gli organi di contrasto stabi-

liscano con il quarto potere un rapporto di collaborazione impostato sul reciproco rispetto, nonché su rigide norme di legalità e correttezza professionale. È parimenti essenziale che i rappresentanti degli organi ufficiali competenti si astengano da dichiarazioni che si prestano a interpretazioni errate o eccessivamente estensive nei confronti della minaccia. La saggiistica è quasi unanime nell'escludere il ricorso alla censura, mentre viene ripetutamente invocata l'autodisciplina da parte dei mass media.

È degno di nota il fatto che, un mese dopo gli attentati di New York e Washington, cinque reti televisive americane hanno deciso di condensare, piuttosto che inviare in onda nella loro totalità, le dichiarazioni propagandistiche e gli appelli registrati da Osama bin Laden, presunto architetto dei predetti attentati.

PREPARAZIONE TECNICA

Affinché si sensibilizzi il loro spirito di vigilanza anche quando impegnati in altri compiti d'istituto, l'opera di contrasto richiede che tutti gli appartenenti ai corpi di polizia ed ai servizi di sicurezza ricevano una preparazione di base attinente sia al terrorismo classico sia alle varie componenti del neo-terrorismo. Tale preparazione di base andrebbe estesa agli incaricati di pubblico servizio ed ai dipendenti degli istituti di vigilanza privata, onde potenziarne l'utilità nella propria sfera di competenza e renderli idonei allo svolgimento di compiti ausiliari in appoggio alle forze dell'ordine nell'ambito dell'antiterrorismo.

È contemporaneamente necessaria una preparazione approfondita sugli stessi temi per il personale delle forze dell'ordine, dei servizi di sicurezza e della magistratura specificamente addetto a funzioni di contrasto al terrorismo.

Per trarne un'efficacia ottimale, l'addestramento antiterroristico va appunto articolato su due corsi tipo, uno basilare ed uno avanzato da inserirsi, con i dovuti adattamenti e accorgimenti, nei programmi di formazione per diverse categorie di personale. Il primo corso tipo, di durata relativamente breve, deve fungere da introduzione alla materia come parte dell'addestramento professionale generale ed essere obbligatorio per tutto il personale con compiti afferenti la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza. Il secondo, di più lunga durata, deve curare la preparazione degli specialisti. Entrambi i corsi debbono comprendere gli stessi insegnamenti e distinguersi l'uno dall'altro solo per quan-

to riguarda l'approfondimento della materia. In entrambi i casi, i corsi tipo predetti debbono includere - oltre ad un'analisi del terrorismo classico e del neo-terrorismo, con le dovute distinzioni rispetto ad altri fenomeni - una disamina di tutti gli aspetti riguardanti le aggregazioni terroristiche, cioè strutture basilari, caratteristiche strutturali, organico del personale, reclutamento, profilo socio-psicologico degli attivisti, addestramento, bersagli e relativi criteri di selezione, modus operandi, sicurezza interna e comunicazioni, rivendicazione degli attentati, documenti propagandistici, logistica e finanziamento, norme di comportamento in prigionia, autoimmagine di gruppo e fattori limitativi. Detti aspetti sono fondamentali anche ai fini del monitoraggio dei segnali di avvertimento e di pericolo nell'ambito dei compiti d'intelligence

A proposito degli attentati dell'11 settembre, non va dimenticato che diverse funzioni attinenti alla sorveglianza e sicurezza aeroportuale venivano svolte da personale delle stesse linee aeree o comunque non appartenente alle forze di polizia e verosimilmente privo di un addestramento adeguato in questo settore.

IMPOSTAZIONE ANTITERRORISTICA

Ogni strumento di contrasto deve essere strettamente collegato alla politica antiterroristica ufficialmente dichiarata o impostata di fatto dai singoli Stati nei confronti della minaccia proveniente dall'interno e dall'esterno del proprio territorio.

A questo riguardo va subito notato che i codici penali nazionali e le leggi a loro complementari normalmente non definiscono il terrorismo, così come non esiste una definizione uniforme del terrorismo recepita dalla comunità internazionale. Ora, in quanto l'atto terroristico costituisce reato a causa del suo intrinseco carattere illecito (omicidio, sequestro di persona, danni materiali et alia), l'ordinamento giuridico dei singoli Stati prevede le relative pene imponibili agli autori degli atti specifici, ma questo ovviamente non equivale all'impostazione di una politica antiterroristica.

Mentre il terrorismo è universalmente condannato da ogni Stato (compresi quelli che sostengono determinati gruppi terroristici), variano nel contempo la percezione della minaccia e la valutazione dei mezzi idonei per l'opera di contrasto. Ad esempio, gli Stati Uniti, in quanto minacciati soprattutto dal terrorismo

internazionale, tendono a contrastare sistematicamente e duramente quell'aspetto del fenomeno; a loro volta, le altre nazioni occidentali normalmente nutrono maggiori preoccupazioni per il terrorismo interno e spesso affrontano in modo più flessibile quello internazionale, avvalendosi anche di metodi di persuasione relativamente miti quali il dialogo critico con gli Stati sostenitori

del terrorismo internazionale. Spesso sorge altresì il problema della qualificazione della violenza rapportata al fenomeno dei cosiddetti movimenti di liberazione nazionale, aspetto che incide profondamente sull'atteggiamento antiterroristico dei Paesi del Terzo Mondo e, di riflesso, dell'Assemblea Generale dell'ONU. Pur in presenza di divergenze formali o sostanziali nei settori su richiamati, la minaccia terroristica impone ad ogni Stato la necessità di approntare, sviluppare o consolidare strutture e metodi operativi di contrasto.

La prima linea di difesa è costituita dagli strumenti già trattati: l'intelligence, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica e l'addestramento professionale.

La seconda riguarda l'opera di prevenzione e repressione all'interno del territorio nazionale. Questo aspetto necessita l'enunciazione di direttive inequivocabili, l'attribuzione di competenze specifiche agli organi che debbono eseguirle e la designazione di un ente con competenza primaria ai fini del coordinamento. Ad eccezione dell'esigenza di chiarezza nell'enunciazione delle direttive, tutte le componenti di questa linea di difesa debbono tenere conto della particolare struttura che caratterizza gli ordinamenti giuridici dei vari Paesi: sistemi costituzionali unitari o federali, regimi presidenziali o parlamentari, la diversa articolazione della Pubblica Amministrazione, ecc.

La terza linea di difesa concerne l'opera di prevenzione e repressione della minaccia contro gli interessi nazionali all'estero. Anche in questo caso è di rigore una presa di posizione inequivocabile. È parimenti necessario predisporre mezzi e

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

procedure rapidi ed efficienti di collaborazione bilaterale e multilaterale con altri Stati a vari livelli delle rispettive Pubbliche Amministrazioni. La competenza primaria, ai fini del coordinamento, è attribuibile in ogni caso al dicastero preposto agli affari esteri. Debbono, altresì, rientrare in questa linea di difesa specifici piani di contingenza che prevedono azioni unilaterali ove non intervengano in ausilio gli

accordi internazionali o altre forme di collaborazione bilaterale o multilaterale.

La quarta linea di difesa è costituita dall'opera di contenimento dei danni causati dal singolo atto o serie di atti terroristici sia all'interno del territorio nazionale sia contro interessi nazionali all'estero. Ancora una volta le direttive debbono essere chiare. Debbono contemporaneamente essere predisposti - ed sperimentati in numerose e multiformi esercitazioni - i piani ed i soccorsi di emergenza attribuendo, anche in questo caso, la competenza primaria ad un ente specifico. Se l'intervento deve espletarsi all'estero, è necessario il coordinamento con le competenti autorità straniere a livello diplomatico e tecnico. Oltre alla predisposizione di vaccini per l'immunizzazione contro determinati agenti tossici di possibile impiego terroristico, rientra in questa linea di difesa la disponibilità di mezzi per l'evacuazione delle vittime e di strutture per il loro ricovero. Parte integrante del programma di contenimento dei danni è anche la previsione di aiuti finanziari alle vittime e alle loro famiglie. Se accuratamente pianificato, di particolare utilità può infine essere l'impiego di organizzazioni di volontariato.

ACCORDI INTERNAZIONALI

In assenza di una disciplina organica dell'opera di contrasto a livello internazionale, dodici convenzioni e protocolli, nessuno dei quali definisce il terrorismo, fanno parte del repertorio antiterroristico impostato dall'ONU dal 1963 ad oggi. Ciascuno di questi accordi mira alla prevenzione o repressione di fattispecie violente e criminose, le cui motivazioni, in quanto non definite nel testo, possono essere terroristiche o di altra natura.

È significativo notare che, a seguito degli attentati dell'11 settembre, l'Unione Europea, organizzazione internazionale di natura regionale, sta mettendo a punto un piano di armonizzazione in materia di terrorismo. Questo piano mira, inter alia, a produrre una definizione comune del reato di terrorismo e un mandato di cattura europeo.

Nel loro complesso gli accordi internazionali vigenti prevedono, a seconda della materia regolata, la tutela o la salvaguardia degli aeromobili, degli aeroporti e della navigazione aerea; della navigazione marittima e delle piattaforme marittime; delle persone internazionalmente protette, cioè le alte cariche statali e gli agenti diplomatici; dei materiali nucleari; e degli esplosivi al plastico. Sono inoltre perseguibili la presa di ostaggi e gli attentati terroristici (termine effettivamente utilizzato nella convenzione specifica ma non definito) con esplosivi ed è prevista la repressione del finanziamento del terrorismo.

L'efficacia delle previsioni contenute in questi accordi è condizionata dalla mancata sottoscrizione, ratifica o applicazione da parte di diversi Stati.

DIPLOMAZIA

La diplomazia è un mezzo particolarmente idoneo sia all'impiego autonomo sia in appoggio ad altri strumenti nel contrasto al terrorismo internazionale o con risvolti internazionali.

Le iniziative diplomatiche hanno dato vita, fra l'altro, all'iter necessario per il raggiungimento degli accordi internazionali sopra riassunti ed a numerose conferenze accompagnate da dichiarazioni congiunte, il cui peso normalmente spazia dalle manifestazioni simboliche di solidarietà e collaborazione tra Stati all'adozione di misure restrittive nei confronti di Stati promotori e sostenitori del terrorismo.

Di particolare concretezza è stata la riunione dei ministri degli affari esteri e degli interni in occasione del G-8, che ha riunito a Parigi, nel luglio 1996, gli otto grandi dell'economia mondiale. Le 25 misure ivi proposte sono riconducibili a sei categorie principali: (1) potenziamento della collaborazione e strumenti antiterroristici; (2) prevenzione, repressione e misure punitive; (3) disciplina in materia di asilo, frontiere e documenti di viaggio; (4) ampliamento degli accordi internazionali; (5) monitoraggio e controllo della raccolta

dei fondi; e (6) miglioramento dello scambio d'informazioni. Queste proposte, come in ogni altro caso analogo, sono comunque soggette all'applicazione discrezionale dei singoli Stati.

La diplomazia si è dimostrata utile anche sotto altri aspetti. Possono essere citati diversi esempi. La Francia ha ottenuto dal Sudan la consegna, in agosto del 1994, del noto terrorista internazionale Carlos, il cui ultimo rifugio è stato Khartoum. Fra i successi diplomatici degli Usa vanno annoverati lo smantellamento in Giordania, in aprile del 1994, di strutture terroristiche locali di Hamas con la relativa espulsione di alcuni capi in maggio del 1995; taluni provvedimenti restrittivi da parte dell'Arabia Saudita, in aprile del 1994, nei confronti di propri cittadini finanziatori del terrorismo di matrice islamica radicale; e nove casi di consegna (da distinguersi dall'extradizione), tra il 1993 e il 2000, di terroristi ricercati all'estero.

All'indomani degli attentati dell'11 settembre, gli Stati Uniti, avvalendosi dello strumento diplomatico, hanno progressivamente ottenuto varie forme di supporto da oltre 70 Stati di ogni continente, incluse alcune nazioni di cultura islamica. L'appoggio, a seconda dei casi, riguarda, inter alia, l'intelligence, la caccia agli attentatori e la disponibilità dello spazio aereo, del territorio o delle forze armate.

SANZIONI

Questo strumento di pressione si presta all'impiego sia da parte dello Stato singolo sia da parte di una pluralità di Stati. Le sanzioni costituiscono uno strumento di contrasto di cui si sono a tutt'oggi avvalsi tanto gli Stati quanto le organizzazioni internazionali. Le sanzioni sono normalmente, ma non esclusivamente, di natura economica. Fino ad epoca molto recente la sfera di applicazione ha riguardato solo gli Stati sostenitori del terrorismo internazionale.

Nel 1986 l'abuso dell'immunità diplomatica da parte della Libia in sostegno di elementi terroristici indusse numerosi Stati europei ad espellere, di comune intesa, oltre cento diplomatici libici. A seguito delle indagini riguardanti il coinvolgimento di Tripoli nei sanguinosi attentati contro i voli Pan Am 103 (Scozia, 1988) e UTA 772 (Niger, 1989), il Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottò tre risoluzioni contro la Libia, nel 1992-93, che prevedevano l'embargo sull'importazione di armamenti e di attrezzature per l'industria petrolifera, nonché sullo scalo di voli internazionali. Gli Usa tentarono invano di allargare la portata

dell'embargo sull'intera industria petrolifera.

Con la ripresa dell'appoggio a gruppi terroristici da parte di Baghdad in occasione della Guerra del Golfo, numerosi diplomatici e funzionari iracheni furono espulsi, nel 1990-91, da diversi Stati europei, inclusi Gran Bretagna, Francia, Germania, Italia, Grecia e Stati Benelux. Nel 1991 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU adottò altresì una risoluzione che proibisce all'Iraq di ospitare elementi terroristici.

Nel 1996 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU impose al Sudan, sotto forma di sanzioni, la riduzione delle proprie missioni diplomatiche nel tentativo di ottenere l'extradizione di tre cittadini egiziani - ivi rifugiati - accusati di aver partecipato l'anno precedente al fallito attentato contro il Presidente egiziano Hosni Mubarak mentre era in visita ufficiale in Etiopia.

Nell'ottobre 1999 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU nuovamente impose sanzioni antiterroristiche, ma questa volta contro un regime, quello dei Taleban, che già allora controllava la maggior parte del territorio afghano e si qualificava come l'Emirato Islamico dell'Afghanistan. Le sanzioni - motivate dall'appoggio dei Taleban al terrorismo internazionale e dal rifiuto degli stessi di estradare Osama bin Laden, giudiziariamente incriminato negli Usa per gli attentati del 1998 contro le ambasciate americane di Nairobi e Dar es Salaam - prevedevano l'embargo sullo scalo degli aerei di proprietà dei Taleban e il congelamento dei loro fondi e altre fonti finanziarie all'estero.

In tutti questi casi l'azione multinazionale si è dimostrata concreta non solo sotto l'aspetto punitivo, ma anche attraverso lo smantellamento, benché parziale, delle strutture e dei canali utilizzati all'estero da Stati o regimi sostenitori del terrorismo internazionale.

Sotto l'aspetto dell'imposizione unilaterale delle sanzioni, gli Stati Uniti costituiscono il maggiore esempio. La convinzione che l'appoggio diretto o indiretto di Stati sostenitori abbia incrementato

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

la pericolosità di diversi gruppi terroristici ha già da tempo indotto gli Usa ad imporre sanzioni economiche nei confronti di questi Stati. Infatti, una normativa sul commercio estero risalente al 1979 prevede tali sanzioni contro i Paesi periodicamente elencati dal governo nella cosiddetta terrorism list, la quale attualmente enumera Iran, Iraq, Libia, Siria, Sudan, Cuba e Corea del Nord. Non è mai stato

incluso l'Afghanistan, in quanto non riconoscono dagli Usa il regime Taleban nei cui confronti Washington aveva comunque da tempo imposto sanzioni. Fra le sanzioni risaltano l'embargo parziale o totale sul commercio, l'embargo sulle operazioni finanziarie, la sospensione di assistenza economica, restrizioni sul traffico aereo o marittimo e l'abrogazione dei trattati di amicizia, commercio e navigazione.

Le sanzioni sono state normalmente comminate da Washington in via unilaterale in quanto gli interessi dei Paesi alleati o amici infrequentemente hanno permesso loro di associarsi alle iniziative americane in tal senso. Né sono valse i tentativi di Washington - in seguito ridimensionati - di penalizzare gli Stati, ancorché alleati o amici, che da tempo intrattengono sostanziali rapporti economici con quelli elencati nella terrorism list, particolarmente l'Iran e la Libia. È significativo che il governo degli Stati Uniti sia l'unico che redige un tale elenco disponibile nel pubblico dominio.

Stando alle proteste sollevate dagli Stati il cui nome appare sulla terrorism list, le relative sanzioni debbono sicuramente pesare economicamente o, quanto meno, sull'orgoglio dei regimi che li governano. Sembrerebbe, comunque, che le sanzioni comminate da un solo Stato non siano un deterrente assoluto, visto il perdurare della presenza degli Stati predetti su quell'elenco. Allo stesso tempo l'impiego delle sanzioni, anche se sotto forma d'iniziativa unilaterale, non pare debba essere scartato con leggerezza. Al riguardo fa testo il caso del Pakistan, il quale, ammonito da Washington nel 1993 di un eventuale inserimento nella terrorism list, ha da allora prestato la sua collaborazione in diverse occasioni

assistendo sia gli Stati Uniti sia l'Egitto nell'opera di contrasto al terrorismo internazionale.

Non va tuttavia dimenticato che le sanzioni, sia economiche sia, in alcuni casi, di altra natura, possono dimostrarsi un'arma a doppio taglio. Da un lato, ne pagano le conseguenze anche gli interessi economici del Paese o dei Paesi che le impongono. Dall'altro lato, esse possono isolare ancora di più il Paese colpito e ritardarne lo sviluppo, così inaspando il ricorso al terrorismo.

Il coinvolgimento decrescente, seppur ancora riscontrabile, degli Stati sostenitori ed il crescente ruolo di finanziamento ed appoggio da parte di fonti private, nel corso degli anni novanta, hanno indotto gli Stati Uniti ad istituire nel 1997, e aggiornare nel 1999 e nuovamente nel 2001, il Federal Register of Terrorist Organizations, attualmente contenente l'elencazione di 28 gruppi. La loro composizione può essere riassunta in termini geografici e di orientamento politico-ideologico. Si tratta di gruppi palestinesi laici, islamico-radicali di varie nazionalità, ebraici oltranzisti, mediorientali non palestinesi, latino-americani filo-marxisti, asiatici prevalentemente irredentisti o legati a convincimenti genericamente teocratici ed europei irredentisti o marxisti-leninisti. Eccezione fatta per i medicinali e gli oggetti di culto religioso, è proibito qualunque genere di assistenza o finanziamento da parte di privati od organi statali americani alle organizzazioni ivi elencate; non possono essere rilasciati visti d'ingresso negli Stati Uniti a loro membri; ed i fondi di loro appartenenza individuati negli Stati Uniti sono sequestrabili.

Come nel caso delle sanzioni contro gli Stati sostenitori del terrorismo, l'efficacia di quelle contro gruppi terroristici specifici (o elementi e personaggi a loro collegati) elencati nel predetto Register dipende, nel lungo termine e in buona misura, dall'adesione o meno di altri Stati ed organizzazioni internazionali.

Gli attentati di New York e Washington, seguiti da attività sospette altrove nel mondo e specialmente in Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia e Spagna hanno fortemente stimolato il ricorso a misure di contrasto economico su vasta scala globale. Il 28 settembre 2001 il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, con risoluzione 1373, ha richiesto a tutte le Nazioni Unite di negare fondi, appoggio ed asilo al terrorismo, mentre tre giorni prima i ministri finanziari del G-7 avevano già concordato di bloccare il flusso di denaro a favore di terroristi internazionali so-

spettati di coinvolgimento negli attentati alle Torri Gemelle ed al Pentagono. Numerosi Stati, in sintonia con i riscontri investigativi americani, hanno a loro volta individualmente adottato una serie di indagini e contromisure finanziarie nei confronti di strutture, in particolar modo al-Qaida, collegate con Osama bin Laden.

COLLABORAZIONE BILATERALE E MULTILATERALE

La collaborazione bilaterale o multilaterale tra nazioni a livello di organi statali specializzati ha facilitato e continua a facilitare l'antiterrorismo operativo. In particolare, l'assegnazione all'estero di funzionari di polizia o di altri organi competenti da parte di diversi Stati presso le proprie sedi diplomatiche o consolari permette il rapido o più agevole coordinamento d'indagini o pratiche di estradizione riguardanti atti di terrorismo di comune interesse.

Notevoli benefici sono ricavabili allo stesso tempo da consulenze, apparecchiature tecniche e corsi di addestramento messi a disposizione di funzionari di altri Paesi da Stati con maggiore esperienza in materia. Un esempio significativo riguarda lo Anti-Terrorism Assistance Program gestito dal Dipartimento di Stato degli Stati Uniti, che a tutt'oggi ha addestrato oltre 25.000 funzionari di 117 nazioni. Alcuni Stati hanno, inoltre, costituito squadre interdipartimentali o interforze da inviare all'estero in occasione di emergenze o contingenze che riguardano i propri interessi nazionali - o quelli di Paesi alleati o amici - minacciati dal terrorismo o afflitti dalle conseguenze di atti terroristici.

A livello di organizzazione internazionale regionale, va citata l'istituzione da parte dell'Unione Europea, in ottobre del 1996, del Repertorio delle Competenze, Capacità e Conoscenze Specialistiche nel Settore dell'Antiterrorismo. Inoltre, è in corso un progetto di collaborazione tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti per promuovere la firma e ratifica degli accordi internazionali attinenti al terrorismo da parte di tutti gli Stati.

RUOLO DELLE FORZE ARMATE

L'impiego, ancorché legittimo, delle forze armate nella sfera dell'antiterrorismo spesso comporta reazioni negative - politiche o emotive - da parte di uno o più settori della popolazione. È quindi fondamentale che le forze armate vengano sempre impiegate nel pieno rispetto delle leggi e della subordinazione alle autorità civili,

così come è opportuno che i cittadini siano informati della legittimità e della necessità dei compiti di volta in volta svolti dalle stesse.

Considerazioni specifiche riguardano tre sfere distinte, ma collegate fra loro: (1) le tradizioni nazionali, gli aspetti sociologici, i dettami costituzionali e gli ordinamenti giuridici che caratterizzano e differenziano i vari Paesi della comunità internazionale; (2) le esigenze tecnico-operative; e (3) i rapporti di natura internazionale che possono sorgere in determinate situazioni.

Valgono, in ogni caso, alcune considerazioni basilari. Va subito osservato che lo strumento militare non costituisce la strada maestra per risolvere il problema terroristico di fondo. Infatti, lo strumento militare o paramilitare non tronca la minaccia alla radice, ma serve, di regola, a risolvere situazioni contingenti.

Il raid israeliano su Entebbe nel 1976 e quello tedesco su Mogadishu nel 1977 furono risolutivi nella felice liberazione degli ostaggi. In quanto di non facile attuazione, altri tentativi posti in essere in situazioni analoghe sono falliti. Risalta quello americano nell'Iran nel 1980 e quello egiziano a Malta nel 1985. La difficoltà non è solo logistica e operativa, ma spesso dipende altresì dalla necessità di coordinare l'azione con altri Stati.

L'intervento militare è inoltre servito per porre in essere rappresaglie, ammonimenti e specifiche operazioni chirurgiche in chiave antiterroristica. Tutte queste operazioni sono state ripetutamente svolte dalle forze armate israeliane contro obiettivi palestinesi e libanesi e dalle forze armate turche contro obiettivi curdi legati al Partito dei Lavoratori del Kurdistan (PKK) e dislocati nell'Iraq. Già prima dell'11 settembre, gli Stati Uniti, nella convinzione di aver individuato Stati sostenitori o reti di appoggio con specifiche e gravi responsabilità, hanno dimostrato la volontà di avvalersi tempestivamente dello strumento militare nell'opera di contrasto al terrorismo internazionale: nel 1986, bombardarono obiettivi libici situati a Tripoli e Bengasi in risposta all'attentato dinamitardo contro la discoteca La

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

Belle di Berlino, frequentata da militari americani e altri stranieri; nel 1993 colpirono obiettivi iracheni in risposta al fallito attentato di matrice irachena contro l'ex-Presidente degli Stati Uniti George Bush (senior), ospite del Kuwait; e nel 1998, subito dopo i su ricordati attentati di Nairobi e Dar es Salaam, distrussero in Afghanistan e Sudan obiettivi collegati ad Osama bin Laden.

Il ricorso allo strumento militare per ottenere la liberazione di ostaggi o per raggiungere gli altri scopi su indicati è stato valutato sotto vari profili. Gli aspetti negativi comprenderebbero il rischio di produrre nocumento al proprio personale ed a vittime innocenti, creare martiri, provocare rappresaglie terroristiche, alienare l'opinione pubblica e ridurre la collaborazione internazionale. Inoltre, viene spesso sostenuto, ad esempio, che il ripetuto uso dello strumento militare da parte di Tel Aviv non ha posto fine agli attentati anti-israeliani ed il bombardamento americano di obiettivi libici nel 1986 ha solo brevemente funzionato da deterrente come successivamente dimostrato dal coinvolgimento di Tripoli nell'abbattimento dei voli Pan Am 103 in Scozia nel 1988 e UTA 772 nel Niger nel 1989. Non va poi dimenticato il fatto che gli estremisti e, in molti casi, persone che non hanno nulla in comune con l'estremismo violento ricordano e biasimano la risposta militare e non l'atto o gli atti terroristici che l'hanno provocata.

Alla risposta militare vengono, non di meno, attribuiti effetti positivi. Si sostiene che essa dimostra la risolutezza di contrastare il terrorismo con ogni mezzo lecito senza alcuna esclusione, rassicura Stati titubanti, sprona governi all'adozione di misure fattive e non semplicemente cosmetiche e comporta scompiglio nelle file terroristiche o relative fonti di sostegno. Viene riconosciuto, in particolare, che l'intervento militare ha sempre ottenuto il plauso della comunità internazionale in occasione delle missioni concluse con la liberazione di ostaggi.

Mentre in tutti i casi di possibile intervento militare debbono essere considerati e valutati at-

tentamente e individualmente sia i potenziali risultati positivi e negativi sia ogni altra alternativa disponibile, rimane inalienabile e irrinunciabile il diritto dello Stato di utilizzare le forze armate per la protezione dei cittadini e della propria sovranità. È altresì incontrovertibile il fatto che lo strumento militare si presta non solo ad interventi assimilabili ad operazioni di natura bellica, ma anche a funzioni di supporto antiterroristico e contenimento dei danni.

In occasione, ad esempio, dei sequestri Moro (1978) e Dozier (1981-82), avvenuti in Italia ad opera delle Brigate Rosse, e dell'ondata di attentati islamico-radicali (1995) ispirati in Francia dalla situazione algerina, furono assegnati alle forze armate compiti di sorveglianza di beni immobili o di pattugliamento di arterie terrestri, onde alleggerire le funzioni delle forze di polizia e di permettere alle stesse di concentrarsi sugli aspetti più specialistici dell'opera di contrasto. In numerosi casi - spagnoli, irlandesi, israeliani, cingalesi ed altri - la marina militare ha svolto importanti funzioni per bloccare rifornimenti o attacchi terroristici via mare. L'impiego delle forze armate in funzione di supporto antiterroristico si è inoltre rivelato utile, ad esempio in Colombia, nell'interdizione del narco-traffico, il quale corrisponde a fattispecie non solo di natura puramente criminale, ma anche di finanziamento terroristico.

In alcuni casi l'apporto antiterroristico delle forze armate, o suoi reparti specializzati, può essere addirittura determinante. I mezzi, i metodi e i canali d'intelligence a disposizione delle forze armate di numerosi Paesi possono notevolmente contribuire alla prevenzione di determinati propositi terroristici e dei loro fiancheggiatori avvertendone l'attività preparatoria. Parimenti, i periti elettronici delle forze armate e le apparecchiature di cui esse dispongono possono, all'occasione, contrastare l'impiego dell'informatica quale mezzo di potenziale aggressione terroristica o di supporto terroristico.

Particolarmente risolutivo si può dimostrare, inoltre, l'apporto delle forze armate nel contenimento delle conseguenze di eventuali attacchi terroristici con armi di distruzione di massa, specialmente quelle biochimiche. La preparazione delle forze armate nel settore della guerra NBC, intesa come conflitto bellico, permette alle stesse, mutuandone gli insegnamenti, di (1) addestrare gli enti civili e la popolazione in generale nelle misure di protezione, (2) mettere a disposizione delle autorità civili, centrali e loca-

li, mezzi e attrezzature e (3) intervenire direttamente nel coordinamento dei soccorsi e nel ripristino di servizi essenziali. Altrettanto significativa può essere l'opera di ricerca condotta in laboratori scientifici militari per prevenire o curare gli effetti di agenti biochimici.

Analoghe funzioni di intervento sostitutivo di emergenza e di ripristino di servizi possono essere svolte dalle forze armate a seguito di un eventuale attacco informatico di matrice terroristica inteso a causare paralisi di utenze e/o reti urbane, nazionali o internazionali, o più vasti danni, se non addirittura disastri.

Nell'ambito dell'assistenza militare alle autorità civili, particolarmente nella sfera della lotta al terrorismo, va sottolineato l'apporto di cui possono beneficiare quegli Stati che dispongono di forze di polizia o gendarmerie inquadrati militarmente, quali l'Arma dei Carabinieri e la Guardia di Finanza in Italia. Questi corpi possiedono la capacità di operare sia come un ente di polizia sia come un reparto militare, a seconda dell'occorrenza. Va pure ricordata, ove esistente, l'istituzione della Guardia Nazionale, addestrata a svolgere non solo compiti bellici, bensì di ordine pubblico e di pubblico soccorso.

Nel contesto delle crisi internazionali, non va poi dimenticato che il ruolo dello strumento militare ha acquisito ancora maggiore rilevanza a seguito del clima che caratterizza il nuovo ordine/disordine mondiale. La casistica degli ultimi dieci anni dimostra ampiamente la necessità di ricorrere sempre più frequentemente all'ausilio delle forze armate per missioni di peacekeeping o di soccorso umanitario, situazioni in cui sono tristemente e visibilmente presenti numerose manifestazioni di terrorismo spesso non risolvibili senza l'intervento di forze militari multinazionali, come nel recente caso verificatosi a Timor Est.

Va parimenti ricordato che se l'impiego di una forza militare in funzione antiterroristica comporta lo scontro con una banda armata e organizzata secondo linee paramilitari è opportuno che, una volta approvata l'impiego, il comando dell'operazione sia affidato esclusivamente a chi ne possiede la competenza tecnica, cioè ad un comandante militare.

Ancorché da taluni contrastato, in buona o mala fede, la validità dello strumento militare si è concretamente riproposta a seguito degli attentati di New York e Washington. Il Consiglio Nord Atlantico ha invocato, senza precedenti nella storia della NATO, l'Articolo 5 del Trattato di Washington, costitutivo dell'Alleanza Atlantica,

che in parte recita: I Paesi alleati concordano che un attacco armato contro uno o più di essi in Europa o Nord America sarà considerato un attacco contro tutti ... ciascuno di essi sosterrà il Paese o Paesi attaccati prendendo subito ... le azioni ritenute necessarie, incluso l'uso delle forze armate, per ripristinare e mantenere la sicurezza nell'area NATO.

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

Del resto, i palesi ed intransigenti legami fra Osama bin Laden, al-Qaida e il regime Taleban hanno reso, in questo caso, lo strumento militare indispensabile per rimuovere dall'Afghanistan un formidabile trampolino di lancio del terrorismo internazionale. È stata altresì presa in considerazione la sconcertante possibilità che questa triade potesse disporre di armi di distruzione di massa ed essere disposta ad impiegarle, come dichiarato dallo stesso Osama bin Laden.

OPERAZIONI SPECIALI

Lo strumento finale è dato dalle operazioni speciali di natura clandestina o semiclandestina, talvolta denominate operazioni coperte. Esse spaziano, almeno in teoria, dall'innocuo al letale e sono impiegabili sia nel contrasto al terrorismo interno che a quello internazionale. Di queste operazioni, che comunque rivestono carattere considerevolmente sussidiario ed anomalo rispetto agli altri strumenti, poco trasparente nel pubblico dominio e di quel poco spesso incerta ne è l'attendibilità. La loro esistenza è tuttavia confermata da fonti ufficiali di varia nazionalità. Sono comprese nelle operazioni speciali le fattispecie che seguono.

È opportuno, specialmente in questo contesto, inquadrare con chiarezza il rapporto tra intelligence e operazioni speciali. Le operazioni clandestine o semiclandestine rappresentano solo una piccola parte dei compiti d'istituto, essenzialmente informativi e analitici, dei servizi d'intelligence. Inoltre, le operazioni speciali non sono di competenza esclusiva dei servizi predetti, ma, a seconda delle fattispecie o dei casi, rientrano altresì nei compiti di altri organi statali, quali la polizia e le forze armate.

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

Ai fini di contenimento terroristico gli Stati Uniti avrebbero tenuto, in epoca precedente al primo attentato contro il World Trade Center di New York nel 1993, colloqui a basso livello con rappresentanti di Hamas (aggregazione palestinese) e del Gruppo Islamico (egiziano). Sempre secondo fonti di pubblico dominio, in epoca precedente all'avvio dei negoziati di pace tra Israele e

l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (OLP), ci sarebbero già stati contatti tra il Presidente Yassir Arafat o suoi rappresentanti e agenti di potenze occidentali onde prevenire, fuori del Medioriente, attentati da parte delle frange più estremiste dell'OLP o ad esso ribelli. Questi colloqui e contatti sono presumibilmente stati facilitati da collaborazione operativo-informativa fra più Stati.

Fa parte delle operazioni speciali anche il pagamento di ricompense ad informatori per ottenere notizie utili per la cattura di terroristi oppure per lo smantellamento di reti operative o basi logistiche. Ad esempio, le ricompense previste dagli Stati Uniti possono raggiungere la cifra di cinque milioni di dollari, estesa a 25 milioni per la cattura di Osama bin Laden. La disponibilità di ricompense pecuniarie è normalmente di pubblico dominio, ma non possono esserlo le modalità di pagamento ed altri aspetti relativi alla raccolta delle informazioni e l'assistenza o protezione estesa a tali collaboratori ed eventualmente alle loro famiglie. È interessante notare che negli Stati Uniti contribuisce alla disponibilità dei fondi per le relative ricompense l'industria aeronautica.

Vi sono poi riferimenti, non accompagnati da descrizioni ufficiali dettagliate, riguardanti l'infiltrazione di agenti in gruppi terroristici o strutture parallele di supporto. Si può comunque desumere che l'infiltrazione di strutture parallele di supporto aventi funzioni di agitazione sovversiva o di propaganda è relativamente agevole, frequente e produttrice di risultati soddisfacenti. L'infiltrazione di aggregazioni terroristiche vere e proprie è, invece, altamente problematica sotto i profili giuridico e tecnico.

Il fatto che, nell'interesse della sicurezza interna, i gruppi terroristici sottopongono le reclute a prove d'idoneità o di fedeltà imponendo loro la commissione di reati, talvolta sanguinosi, riduce la possibilità d'infiltrazione da parte degli organi di polizia e dei servizi di intelligence nei Paesi dove vige lo Stato di diritto. Sotto l'aspetto tecnico vi è poi la duplice esigenza di reperire personale anagraficamente e culturalmente idoneo, combinazione difficilmente riscontrabile in enti preposti alla sicurezza, e di dare corso ad una lunga e accurata programmazione ai fini della credibilità e incolumità dell'infiltrato e del mantenimento dei contatti operativi. Una soluzione parziale riguardante l'aspetto tecnico è data dall'eventuale cooptazione di elementi sovversivi - situazione non priva d'incognite - o dalla fortunosa defezione di elementi scontenti o ravveduti e desiderosi di offrire il loro contributo all'antiterrorismo.

Nel repertorio delle operazioni speciali è pure annoverabile la cattura clandestina all'estero di terroristi ricercati per sottoporli a procedimenti giudiziari nello Stato che ha emesso il relativo ordine di cattura. Ad esempio, nel 1987, agenti federali americani riuscirono ad attirare su un natante ormeggiato al largo della costa albanese Fawatz Yunis, il quale due anni prima aveva partecipato al sequestro di un aereo di linea giordano a bordo del quale viaggiavano due cittadini americani. Molto più recentemente, il 15 febbraio 1999, agenti turchi hanno catturato, avvalendosi di metodi clandestini, il leader del predetto PKK, Abdullah Ocalan, a Nairobi. È comunque ipotizzabile che intervenga in questi casi, come in quelli di consegna, l'accordo preventivo o la collaborazione operativa tra organi di due o più Stati.

Pur in assenza d'informazioni particolareggiate nel pubblico dominio, è facile comprendere come il ricorso allo strumento cibernetico con metodi clandestini possa essere, a sua volta, di notevole ausilio nell'opera di disgregazione di reti di appoggio terroristico, incluso l'aspetto finanziario, che si avvalgono dell'informatica.

Nella gamma delle operazioni clandestine rientrerebbe, infine, il caso estremo dell'eliminazione fisica di terroristi internazionali. La maggior parte dei riferimenti a questa soluzione riguardano Israele. Due operazioni isolate, contro fedayin, risalirebbero agli anni cinquanta, mentre operazioni sistematiche di questo genere sarebbero successive al massacro di undici atleti israeliani alle Olimpiadi di Monaco

del 1972 per mano di palestinesi aderenti a Settembre Nero, emanazione di Fatah. Le più recenti avrebbero avuto come obiettivo terroristi appartenenti a Jihad Islamica e Hamas, entrambe organizzazioni palestinesi.

Questo tipo di operazione clandestina si presenta altamente pericolosa poiché oltre ai rischi congeniti, ben difficilmente può ottenere l'appoggio o la benevola indifferenza dello Stato in cui si consuma. Da notare che nel 1996 Israele, pur non essendosi mai assunta alcuna responsabilità in merito, è addivenuta ad una transizione con i familiari di un marocchino ucciso per errore in Norvegia nel 1973 in circostanze simili a quelle degli omicidi inquadrabili in questa fattispecie operativa. Nel 1997, si è poi verificato il clamoroso attentato fallito nei confronti di un rappresentante della struttura politica di Hamas in Giordania, con la conseguente cattura di due israeliani e ulteriori imbarazzi per Tel Aviv, la quale è stata costretta a scarcerare Ahmed Yassin, capo spirituale di Hamas, in cambio dei due cittadini israeliani.

Da parte loro, con ordinanza presidenziale - executive order - risalente al 1976, gli Stati Uniti esclusero il ricorso all'assassinio politico o comunque antiterroristico. A seguito della situazione di emergenza generata dagli attentati dell'11 settembre, alcune dichiarazioni del Presidente Bush (junior) e di altri esponenti del potere esecutivo potrebbero essere indicative del fatto che quella direttiva, almeno per il momento, sia stata rilassata anche in considerazione del fatto che sono in corso operazioni di chiara natura militare. È significativa, a proposito, una dichiarazione del Capo di Stato Maggiore della Difesa, Generale Richard B. Meyers: "Dipende dalle circostanze. Si tratta di una situazione difensiva ... le pallottole volano. Ma se possiamo catturare qualcuno lo faremo". È evidente che, almeno nel corso della campagna militare, gli Usa e, verosimilmente gli altri membri della coalizione, accettino ogni eventuale conseguenza dell'impiego delle forze armate.

La decisione di ricorrere alle operazioni speciali, ed in quale misura, dipende fondamentalmente dall'impostazione antiterroristica dello Stato che se ne avvale, impostazione che è, a sua volta, il risultato di una somma di fattori giuridici e di altra natura. A condizione che venga rispettata la legalità e che siano precedute da un'accurata opera di pianificazione, le operazioni clandestine o semiclandestine

non vanno scartate a priori. Esse andrebbero incoraggiate soprattutto ai fini dello sfruttamento delle debolezze presenti nelle molteplici aggregazioni terroristiche.

CONSIDERAZIONI FINALI

Il carattere internazionale, la matrice politico-confessionale e la dinamica dei drammatici attentati di New York e Washington rispecchiano, allo stato attuale della conoscenza dei fatti, notevoli elementi di continuità. Senza precedente, va ribadito, sono invece le conseguenze del disegno criminoso.

Una più raffinata analisi riguardante l'andamento degli aspetti più inquietanti del fenomeno terroristico contemporaneo nel suo insieme sarà possibile e sicuramente più agevole una volta appurati nella loro completezza gli atti preparatori e le varie fasi di attuazione degli attentati dell'11 settembre con particolare riferimento all'identità ed al ruolo degli esecutori, dei fiancheggiatori e dei mandanti, siano essi privati cittadini, elementi legati a regimi politici o una rete costituita da entrambi.

In ogni caso, la minaccia terroristica dovrà essere identificata, analizzata e valutata secondo la sua effettiva portata senza cedimenti a tentazioni di formulare scenari fantasiosi, senza creare un clima controproducente di panico e senza abbassarsi ad interessi di parte - economici, burocratici o di risonanza professionale - incompatibili con i superiori interessi della lotta al terrorismo.

Allo stesso tempo, la politica di contrasto dovrà essere inequivocabilmente annunciata o impostata di fatto senza contraddizioni o compromessi, mentre tutti gli strumenti legittimi dovranno essere predisposti con debito anticipo, con la delimitazione di specifiche attribuzioni ai vari enti preposti al contrasto o al contenimento del fenomeno e con l'assegnazione preventiva della responsabilità decisionale e di coordinamento ad un ente designato di competenza primaria affinché i relativi strumenti siano concreti e di reciproco rinforzo.

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

TERRORISMO E STRUMENTI DI CONTRASTO

Pur nella consapevolezza che ciascuno Stato dovrà, in primo luogo, far fronte alla minaccia terroristica nell'ambito del proprio territorio e della propria sovranità, ogni sforzo dovrà contemporaneamente essere dedicato all'ampliamento della collaborazione internazionale in considerazione della portata multidimensionale e multidirezionale del terrorismo contemporaneo.

Le iniziative intraprese individualmente e collettivamente da numerosi Stati a seguito degli attentati di New York e Washington costituiscono, a nostro avviso, passi significativi nella lotta, mauguratamente di non breve durata, contro la minaccia terroristica.

FONTI BIBLIOGRAFICHE

Le pagine che precedono traggono la propria ispirazione da due precedenti opere dell'autore, *Introduzione al Terrorismo Contemporaneo* (2a edizione aggiornata, Sallustiana, Roma, 1998) e *Il Neo-Terrorismo: Suoi Connotati e Conseguenti Strategie di Prevenzione e Contenimento* (Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 1999). Dalla prima opera sono trattati i lineamenti sostanziali del terrorismo classico e del neo-terrorismo e dalla seconda, specificamente la terza ed ultima parte, le misure di contrasto e contenimento. In entrambi i casi si è provveduto ad apportare i necessari aggiornamenti utilizzando i servizi proposti quotidianamente dai mass media e le fonti specialistiche seguenti.

Best, Richard A., Intelligence Issues for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, D.C., 9 novembre 2001.

Bundesministerium des Innern. Verfassungsschutzbericht, Berlino (Relazione annuale).

Département Fédéral de Justice et Police, Rapport sur la Protection de l'Etat, Berna (Relazione annuale).

Canadian Security Intelligence Service, Requirements, Analysis and Production Branch, Commentary, Ottawa (Relazione periodica).

Canadian Security Intelligence Service, Requirements, Analysis and Production Branch, Perspectives, Ottawa (Relazione periodica).

Cordesman, Anthony H., A New Strategy for Dealing with Terrorism in the Middle East, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 8 novembre 2001.

Cordesman, Anthony H., A New Transatlantic Strategy for Terrorism and Asymmetric Warfare, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 7 novembre 2001.

Gerleman, David J. et al, Operation Enduring Freedom: Foreign Pledges of Military & Intelligence Support, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, D.C., 17 ottobre 2001.

Perl, Raphael F., Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, D.C., 2 novembre 2001.

Scheffner, David, Options for Prosecuting International Terrorists, United States Institute of Peace, Washington, D.C., 14 novembre 2001.

U.S. Department of Justice, Federal Bureau of Investigation, Terrorism in the United States, Washington, D.C. (Relazione annuale).

U.S. Department of State, "Terrorism: Threat Assessment, Countermeasures, and Policy", U.S. Foreign Policy Agenda, Vol. 6, N.3, Washington, D.C., novembre 2001.

U.S. Department of State, Bureau of Diplomatic Security, Significant Incidents of Political Violence Against Americans, Washington, D.C. (Relazione annuale).

U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of the Historian, The United States and the Global Coalition Against Terrorism, September-November 2001, Washington, D.C., 6 novembre 2001.

U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of the Spokesman, Fact Sheet: Secretary of State Designates Foreign Terrorist Organizations, Washington, D.C., 5 ottobre 2001.

U.S. Department of State, Office of the Coordinator for Terrorism, Patterns of Global Terrorism, Washington, D.C. (Relazione annuale).

U.S. Department of the Treasury, Office of Foreign Assets Control, Terrorism: What You Need to Know About U.S. Sanctions, Washington, D.C., 12 ottobre 2001.

Web Site of the British Prime Minister, Newsroom, Responsibility for the Terrorist Atrocities in the United States, 11 September 2001, An Updated Account, Londra, 14 novembre 2001. ■