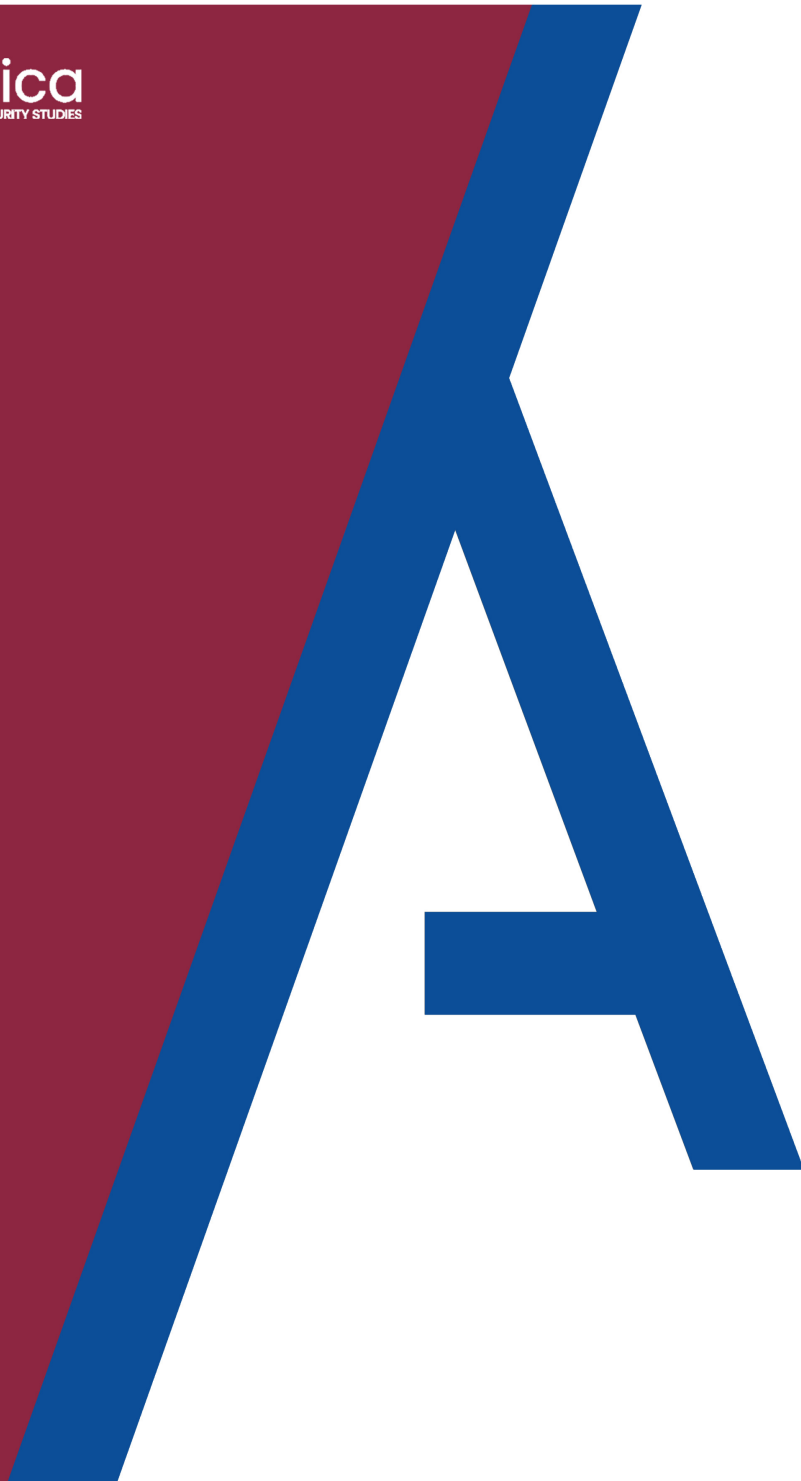


Analytica

FOR INTELLIGENCE AND SECURITY STUDIES



Il ritorno dei foreign terrorist fighters: l'evoluzione della disciplina giuridica per contrastare i rischi connessi ai *returnees*.

Valentina Surace



Analytica for intelligence and security studies

Paper terrorismo

Il ritorno dei foreign terrorist fighters: l'evoluzione della disciplina
giuridica per contrastare i rischi connessi ai *returnees*.

Valentina Surace

Torino, luglio 2020



Il terrorismo e i processi di radicalizzazione di matrice jihadista rappresentano, al giorno d'oggi, una delle minacce più grandi alla nostra sicurezza e uno dei pericoli più seri è costituito dall'azione del *returnee*, *foreign terrorist fighter* “di ritorno” che inizialmente ha lasciato il proprio Stato di residenza o di cittadinanza per combattere la guerra jihadista.

Questa paper nasce con l'obiettivo di analizzare la posizione che i diversi Stati membri dell'Unione Europea hanno scelto di adottare per affrontare i rischi per la sicurezza connessi al loro rientro e per comprendere se, a livello comunitario, esiste un'uniformità di approccio a tale fenomeno.

Il flusso di combattenti che ha scelto di abbracciare il jihad e di trasferirsi in Siria, Iraq e Libia, non è costituito solamente da maschi adulti, ma anche da donne e bambini. Verrà affrontato, quindi, anche il delicato argomento sul rimpatrio dei minori e delle donne che, nonostante ricoprano da sempre una figura chiave nell'insurrezione islamica estremista e non si limitino a vivere all'ombra del sostegno da garantire al proprio marito che combatte per il jihad, continuano a non essere viste così pericolose come gli uomini.

L'analisi terminerà con un accenno alla situazione degli Stati Uniti d'America che stanno chiedendo prepotentemente a tutti gli Stati di “fare la loro parte” nella lotta contro lo Stato Islamico e di procedere al rimpatrio dei propri foreign fighters.

1. PREMESSE: DEFINIZIONE DI FOREIGN TERRORIST FIGHTER E I RISCHI CONNESSI AL SUO RIENTRO.

La valutazione della minaccia terroristica oggi non può prescindere dall'analisi del fenomeno dei returnees, ovvero dei foreign terrorist fighters – che d'ora in poi verranno chiamati più semplicemente foreign fighters - che si sono recati in Siria e Iraq sin dal 2011 e che sono già rientrati o sono pronti a fare rientro nei paesi d'origine.¹

In una trattazione relativa ai foreign fighters è fondamentale ricordare che nella storia si rinvengono diversi altri casi di conflitti che hanno visto la presenza di combattenti che hanno scelto di prendere parte a una guerra “altrui” in terra straniera, e che non sempre sono stati mossi dalla fede islamica. È a seguito dell'attacco terroristico del 2011 alle Torri Gemelle negli Stati Uniti d'America che i foreign fighters hanno cominciato ad essere associati ai Talebani e ad Al Qa'eda e più in generale al mondo del fondamentalismo islamico, proprio a causa della riscontrata presenza di foreign fighters tra le loro fila. Tale connessione – foreign fighter ed estremismo islamico - si è ovviamente cristallizzata con l'incrementarsi del fenomeno, andato di pari passo con la nascita ed il progressivo rafforzamento dello Stato Islamico, a partire dagli anni 2014 e 2015.

¹ Fonte: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020>



Il punto di svolta per la presa di coscienza, da parte degli Stati, della minaccia che essi costituiscono è stata la risoluzione n. 2014/2178 con cui il Consiglio di Sicurezza Nazioni Unite (UNSC) ha formalmente riconosciuto che il flusso di foreign fighters costituisce una grossa minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, invitando tutti gli Stati a prendere ogni misura necessaria per combattere questo fenomeno.

La risoluzione UNSC n. 2178, oltre a descrivere i foreign fighters come “individui che viaggiano in uno Stato diverso da quello di residenza o di nascita, con l'obiettivo di perpetrare, pianificare, preparare, prendere parte ad attacchi terroristici o per ricevere addestramento o fornire addestramento”² - individuando gli elementi essenziali nel carattere di “straniero” del combattente, nella qualifica di terroristi e nella partecipazione ad un conflitto armato –, chiede agli Stati di fare tutto il possibile per prevenire e fermare il reclutamento e la radicalizzazione e per promuovere la riabilitazione e la reintegrazione dei foreign fighters. La medesima sottolinea, inoltre, l'importanza di promuovere la tolleranza politica e religiosa, lo sviluppo economico, l'inclusività e la coesione sociale. Tra i timori legati al fenomeno dei foreign fighters c'è la paura che questi si trasformino in “imprenditori del jihad” creando attorno a sé una rete di jihadisti pronti a combattere per la causa islamista e la paura del c.d. “effetto blowback”, cioè dell'eventualità che i combattenti stranieri possano beneficiare dell'addestramento, dell'esperienza, delle conoscenze e dei contatti acquisiti al fronte per perpetrare attacchi una volta ritornati nei paesi d'origine. La radicalità dell'approccio jihadista non si esaurisce nelle battaglie combattute in Siria o in Iraq, ma si insinua nella mente del veterano che torna a casa, spesso animato dal desiderio di ripetere in Europa le atrocità compiute in terra straniera e, quindi, di rivolgere la propria azione contro lo Stato di residenza. A riprova di quanto appena detto si riporta come esempio l'attacco terroristico di Parigi, nel novembre 2015, avvenuto ad opera di foreign fighters di nazionalità francese e belga, e l'attacco – considerato il primo attacco terroristico avvenuto sul suolo europeo ad opera di un foreign fighter di ritorno dalla Siria - del 24 marzo 2014 al Museo ebraico di Bruxelles, ad opera di Mehdi Nemmouche.

2. LA SITUAZIONE IN EUROPA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA

Le informazioni disponibili stimano che i foreign fighters che hanno raggiunto i territori del Califfato in Iraq e nel Levante, Al Qa'eda e gruppi associati in Iraq, Siria e altri paesi come Afghanistan, Yemen, Libia, Pakistan e Somalia provengono da 110 Stati del mondo e, secondo altre stime, – che per loro natura non sono da considerare realistiche e completamente attendibili – oltre 41.000 foreign fighters da tutto il mondo hanno viaggiato verso l'Iraq e la Siria.³

² Fonte: https://www.osce.org/files/f/documents/4/7/393503_2.pdf

³ Fonte: <http://www.startinsight.eu/wp-content/uploads/2020/02/react20201.pdf>

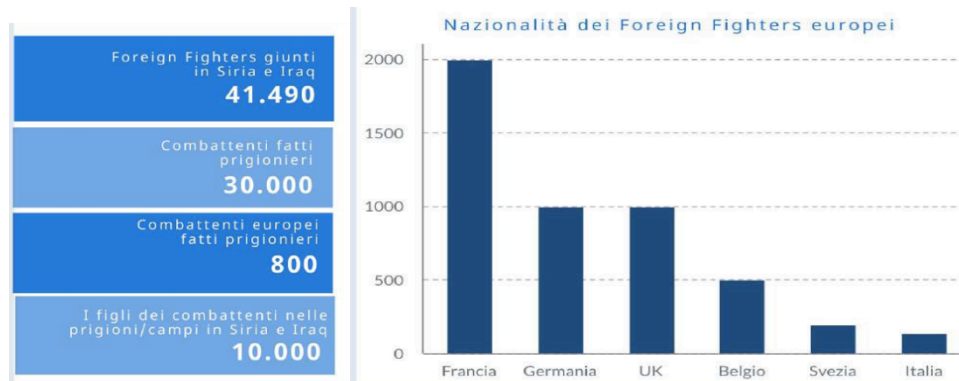


Immagine tratta da <http://www.startinsight.eu>

Coloro che sono partiti dal territorio europeo per raggiungere le zone di conflitto costituiscono solamente una piccola parte del totale. Una ricerca effettuata nel 2016 stima i foreign fighters partiti dall'Europa – principalmente da Belgio, Francia, Germania e Inghilterra – in un numero che si aggira tra i 3.922 e 4.294 individui.

Anche per quanto riguarda i returnees o il “flusso di ritorno” dei combattenti in terra straniera, le cifre non sono chiare: 5.600 sarebbe il numero di foreign fighters di tutto il mondo che ha fatto rientro nel proprio Stato d'origine e circa il 30% dei foreign fighters d'Europa avrebbe fatto ritorno nei paesi d'origine.

Nel 2018 le Syrian Democratic Forces – che raggruppano miliziani della YPG curde e formazioni composte da tribù arabe locali - hanno dichiarato di detenere 12.000 combattenti jihadisti (e 70.000 loro familiari), 800 dei quali provenienti dall'Europa, anche se non tutti possiedono la cittadinanza europea. Nel 2019 è stato stimato che il numero di foreign fighters europei detenuti in Iraq e in Siria è di 430 adulti e 700 bambini circa, ma le cifre realistiche sembrano essere decisamente più alte.

Il collasso dello Stato Islamico in Iraq e la perdita dei territori in Siria nell'ottobre 2017 ha contribuito all'ulteriore ondata di foreign fighters di ritorno; il 2018, infatti, ha visto una drastica riduzione di partenze per l'Iraq e la Siria e il contemporaneo aumento delle preoccupazioni inerenti a fenomeno dei foreign fighters di ritorno.

Alla luce di ciò, si comprende perché questo fenomeno ha rappresentato negli ultimi anni l'argomento che ha avuto la priorità nella politica europea e, in primis, in quella degli Stati membri.

Gli obiettivi del jihadismo globale sopravvivono alla perdita di controllo sul territorio e continuano quindi a costituire un motivo di alto rischio per l'Occidente e per l'Italia.

La strategia attuale dello Stato Islamico, drammaticamente confermata dagli attentati di Barcellona, è proprio quella di spostare il più possibile la battaglia sull'Europa per diffondere il terrore tra gli infedeli, ciò anche allo scopo di rassicurare gli stessi miliziani che ancora combattono in Siria e Iraq sul fatto che, nonostante le sconfitte subite, la guerra non è finita, anzi al contrario si allarga sempre di più a livello planetario.



Il direttore dell'Agencia Antiterrorismo del Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha ricordato che, mentre i primissimi reduci del conflitto siriano-iracheno erano principalmente giovani ideologicamente poco formati, la seconda ondata di ritorni, causata anche dalle continue perdite di territorio patite dallo Stato Islamico, avrebbe potuto essere composta da soggetti frustrati e molto più violenti e pericolosi, in grado di progettare e perpetrare attacchi terroristici ad elevato impatto.

Dal punto di vista della politica europea, nell'agosto del 2014 il Consiglio Europeo ha riconosciuto che l'ascesa dello Stato Islamico costituisce una grande minaccia per la sicurezza europea e ha affermato la necessità di intraprendere delle azioni per interrompere il flusso di foreign fighters verso la Siria e l'Iraq di cittadini europei, sollecitando un'implementazione delle misure volte a contrastare questa minaccia, che comprendono quattro aree: prevenzione della radicalizzazione, monitoraggio e controllo di viaggi sospetti, investigazione e cooperazione e prosecuzione dei crimini di concerto con paesi terzi.

La cooperazione a livello europeo, in termini ad esempio di condivisione dell'intelligence, è essenziale, perché coloro che faranno ritorno sul suolo europeo – se non adeguatamente processati e condannati – circoleranno liberamente sulle strade di tutta Europa.

Nell'ambito del contrasto alla radicalizzazione, l'UE ha messo in campo una serie di strumenti di carattere preventivo, quali processi d'integrazione e inclusione sociale, di reinserimento e deradicalizzazione delle persone considerate a rischio e degli stessi combattenti stranieri che fanno ritorno nei rispettivi Stati membri di provenienza. Tra gli strumenti di prevenzione adottati a livello di Unione Europea devono ricomprendersi il Gruppo di esperti di alto livello in materia di radicalizzazione, la Rete per la sensibilizzazione alla radicalizzazione (RAN), il Forum dell'UE su Internet, la Rete europea per le comunicazioni strategiche (ESCN). Con l'obiettivo di trovare una strategia comune per il reinserimento e la deradicalizzazione, il Radicalisation Awareness Network (RAN) ha distribuito il *"Declaration of Good Practices with Foreign Fighters for Prevention, Outreach, Rehabilitation and Reintegration"*, manuale in cui vengono elencati alcuni punti chiave per ottenere un efficace programma di gestione dei reduci del jihad sulla base delle migliori esperienze raccolte e secondo il quale è prioritaria una approfondita valutazione del rischio posto dal singolo individuo; per ogni soggetto deve essere adottato un piano di deradicalizzazione individuale, coinvolgendo diverse agenzie governative e organismi internazionali e viene sottolineata l'esigenza di un coordinamento tra questi e lo scambio informativo. Ribadisce la necessità di una strategia comunicativa locale per meglio aderire al variegato tessuto sociale.

Infine, il 6 giugno 2019 il Consiglio dell'UE Giustizia e Affari Interni ha approvato una serie di conclusioni sulla prevenzione e la lotta alla radicalizzazione nelle carceri e sulla gestione degli autori di reati di terrorismo ed estremismo violento dopo la scarcerazione.



Nel 2017, l'Unione europea ha ridefinito il quadro penale generale in materia di terrorismo approvando la direttiva UE n. 2017/541 che prevede un nuovo regime – in sostituzione di quello previsto dalla decisione quadro 2002/475/GAI -, ampliando le fattispecie penali riconducibili ai reati di terrorismo, con particolare riguardo al fenomeno dei combattenti stranieri, ricomprendendo i viaggi a fini terroristici, la partecipazione a un addestramento a fini terroristici, la fornitura o la raccolta di capitali, con l'intenzione o la consapevolezza che tali fondi saranno utilizzati per commettere reati di terrorismo e reati connessi.⁴

Successivamente, l'UE ha concentrato l'attenzione sulle misure volte a neutralizzare gli strumenti impiegati dalle organizzazioni criminali e terroristiche, tra cui: la direttiva UE n. 2017/853 relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, volta ad impedirne l'accesso ai criminali e ai terroristi, attraverso una maggiore tracciabilità delle armi da fuoco, il divieto dell'uso civile delle armi da fuoco semiautomatiche più pericolose, nonché misure più severe riguardo all'acquisizione e alla detenzione delle armi da fuoco più pericolose; il regolamento sul rafforzamento della sicurezza delle carte d'identità dei cittadini dell'Unione e dei titoli di soggiorno rilasciati ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari che esercitano il diritto di libera circolazione; il regolamento recante il rafforzamento delle restrizioni per quanto riguarda l'immissione sul mercato e l'uso di precursori di esplosivi.

A livello comunitario non esiste ancora una strategia unanime su come affrontare la questione. Sebbene si registrino partenze già a iniziare dal 2011, è appena nel 2014 che l'ONU - e non gli Stati nazionali - solleva la questione esprimendo, con la risoluzione n. 2178, preoccupazione per l'esodo di occidentali e auspicando un intervento degli Stati membri "con azioni volte alla deradicalizzazione dei giovani nelle città e nei quartieri". Per bloccare il flusso "in uscita", infatti, servono soprattutto azioni che intervengano sulle cause della radicalizzazione. Molti Stati dell'UE hanno, però, deciso di impiegare politiche repressive per fronteggiare l'esodo e tra il 2014 e il 2015 alcuni Stati hanno deciso di vietare i viaggi dei propri cittadini verso la Siria e l'Iraq con misure come la sospensione del passaporto. Ma questa norma ha fin da subito fatto nascere dei dubbi, innanzitutto perché affinché si possa impedire a qualcuno di viaggiare è necessario che le autorità provino il legame del sospettato con l'organizzazione terroristica, secondariamente perché non sembra essere il modo giusto per evitare la radicalizzazione e per affrontare il tema della deradicalizzazione di chi è già un estremista.

Da una parte le pressioni del presidente statunitense dei curdi e di Donald Trump che minacciano di volersi disfare dei foreign fighters europei imprigionati nelle loro carceri – che invita Francia, Inghilterra e Germania principalmente e tutta l'Europa in generale a "fare la loro parte" e ad occuparsi degli 800 combattenti che attualmente si trovano nei campi profughi siriani e turchi e che ha minacciato, in caso di mancata accoglienza e messa a giudizio dei jihadisti in Europa, il rilascio indiscriminato di questi ultimi quando sarà completato il ritiro Usa dalla Siria - e dall'altra le pressioni della Turchia che usa i combattenti stranieri come strumento di negoziato politico.

⁴ Fonte: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1170170.pdf?_1561722396764



Le reazioni dei diversi Paesi europei sono state diverse, ma si può affermare che c'è una generale riluttanza a rimpatriare i foreign fighters. La Francia - che con 1910 individui ha più contribuito a rafforzare l'esercito volontario del Califfato - inizialmente ha risposto annunciando la propria disponibilità a riaccogliere immediatamente e processare in patria tutti i combattenti di nazionalità francese, con l'obiettivo di punirli severamente secondo quanto previsto dalle apposite leggi antiterrorismo di recente emanazione. L'ultima notizia di questi giorni parla della condanna del trentenne Tyler Vilus, colpevole di appartenere a un gruppo terrorista jihadista, di essere a capo di un gruppo di combattenti jihadisti e di omicidio aggravato, condannandolo a 30 anni di carcere.

Il Belgio, invece, si è espresso in modo più ambiguo, preannunciando di voler rimpatriare solo quei soggetti che risultino recuperabili alla società civile a tutti gli effetti, individuati nei bambini fino ai 10 anni di età, stabilendo un criterio arbitrario di selezione tra i propri cittadini che rischia di essere impugnato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. In Gran Bretagna il dibattito politico sui foreign fighters è polarizzato tra chi sostiene che scoraggerà le pratiche di rimpatrio - sostenendo, tra le altre cose, la difficoltà di reperire e conseguentemente utilizzare le prove in un processo per sostenere la condanna del terrorista, con il rischio che venga rilasciato- e le leggi che invece impongono l'accoglienza sul territorio nazionale di tutti i cittadini britannici che non dispongano di una doppia nazionalità. L'Austria intende processare i propri ex jihadisti in patria, perché - analogamente al Regno Unito - non può rifiutare il rimpatrio dei propri connazionali.

I Paesi scandinavi optano per una politica di reinserimento volontario nella società che punta sulle misure di de-radicalizzazione, senza istruire un processo su crimini commessi al di fuori del proprio territorio.

1. Netherlands	Europe	Allows return, but does not assist in return (no repatriation) with the exception of children	5. France	Europe	Judicial process outsourced to Iraq - favors prosecution in Iraq's judicial system. Allowed the return of fighters deported from Turkey
2. Germany	Europe	Strips foreign fighters' citizenship in case of dual nationals. Allows the return of nationals. Repatriation of women and children	38. Belgium	Western Europe	Repatriates children but leaves mothers in Syria
3. United Kingdom	Europe	Revocation of citizenship. Refuses to take back foreign fighters	39. Denmark	Western Europe	Strips citizenship of foreign fighters. Blocks return of ISIS fighters' children

Immagine presa da <https://extremism.gwu.edu>

Le ultime notizie riguardanti la Svizzera parlano dell'accusa di due cittadini svizzeri - accusa che è in linea con la policy svizzera di incriminare chiunque tenti di abbracciare l'ideologia jihadista -, uno dei quali in possesso di doppia cittadinanza svizzera e tunisina, accusati di reclutamento e indottrinamento jihadista di altre persone e di aver illecitamente finanziato organizzazioni terroriste. Secondo l'accusa, entrambi gli uomini erano aderenti all'ideologia dello Stato Islamico ed erano parte di un network di persone che si occupano di addestramento di persone provenienti da Svizzera Francia. La polizia federale svizzera al momento sono pendenti giudizi contro 70 sospetti jihadisti. A novembre 2019 sono iniziati i primi rimpatri, si tratta di alcuni foreign fighters olandesi e tedeschi.



Come ci si comporta adesso nei loro confronti? Dopo aver compreso come affrontare le sfide sulla sicurezza che derivano dal rimpatrio dei propri cittadini, un altro problema notevole riguarda il piano legale, quindi valutare i crimini commessi durante la loro permanenza nelle zone di conflitto.

La Francia ha proposto di istituire un tribunale internazionale al fine di condannare i reati di terrorismo internazionale. Ma al fine di assicurare i terroristi alla giustizia sono necessarie le prove, ma è molto difficile procurarsele. Innanzitutto, l'instabilità e i problemi di sicurezza non permettono di recarsi in loco per cercarle; poi c'è un'alta probabilità che i governi di quei paesi non vogliano cooperare o addirittura che gli stessi governi non abbiano l'effettivo controllo delle zone in cui le prove sarebbero reperibili.

Rimpatriare i maschi adulti e come assicurarli alla giustizia non è l'unica questione che preoccupa l'Europa, c'è anche la questione di cosa fare con i loro familiari.

Il Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite ha stimato che 11.000 persone su 70.000 (circa) che si trovano nel campo di al-Hol sono parenti dei foreign fighters, la maggior parte dei quali sono donne e bambini.

Quanto alle donne che sono andate all'estero per unirsi all'ISIS e che ora vogliono tornare a casa, sostenendo di non aver preso parte ai combattimenti, dipingere le donne come innocenti e gli uomini come colpevoli rientra in una visione manichea della realtà.

Le donne che si sono unite a gruppi armati jihadisti in Siria e Iraq e che aderiscono all'ideologia jihadista rappresentano – secondo le stime ufficiali disponibili - quasi un quinto degli individui partiti per il teatro di guerra siriano-iracheno. Dei più di 5.000 foreign fighters provenienti dall'Europa, infatti, quasi 600 erano donne. Alcune hanno raggiunto le regioni in Siria ed Iraq dall'Europa attraverso un network di reclutamento, altre si sono attivate ed organizzate in totale autonomia.

Le donne ricoprono da sempre una figura chiave nell'insurrezione islamica estremista e non sempre vivono all'ombra del sostegno da garantire al proprio marito che combatte per il jihad. L'ideologia dietro il ruolo strategico di educatrice e reclutatrice⁵ che la donna ricopre nella moderna dimensione globale del terrorismo islamico è il gradino che precede il ruolo di combattente attiva nel jihad.

Si può affermare, quindi, che nel panorama del terrorismo islamista, la figura della donna sta assumendo un ruolo attivo nella lotta contro gli infedeli: ruolo di valenza strategica per le organizzazioni terroristiche, di radicalizzazione online anonima e di pianificazione di un attentato. Questo dato si evince sia dal ruolo militaristico dedicato alle donne da alcune organizzazioni terroristiche, sia dalle scelte autonome intraprese da alcune donne nel compiere atti violenti in nome dell'ideologia estremista.

⁵ Ma la possibilità delle donne di prendere parte al processo di radicalizzazione si estende anche a finalità strategiche. Infatti, di frequente il processo di radicalizzazione online viene interamente gestito da donne che, strategicamente e meccanicamente, hanno dimostrato di essere in grado di entrare in empatia con un diffuso ed eterogeneo bacino di utenti.



Seppur cambino le modalità - da attentati pianificati a veri e propri lupi solitari che compiono atti di violenza random - il terrorismo islamico che si adatta con duttilità ai nuovi scenari del conflitto. L'ideologia, come quella relativa alla visione della donna relegata a ruoli prettamente domestici, viene surclassata e si trasforma in strumento a vantaggio delle necessità sia narrative che operative delle organizzazioni terroristiche di matrice islamica.

Ancora più complessa è la situazione che riguarda i minori, cioè coloro che sono arrivati da minorenni nei territori controllati a suo tempo dello Stato Islamico, portati dai propri genitori o da altri adulti, o che vi sono addirittura nati. Molti di questi soggetti hanno quindi trascorso diversi anni fondamentali nella formazione di una persona in aree sotto il controllo di gruppi estremisti, esposti ad atti di violenza sistematica e ad eventi traumatizzanti, a contatto quotidiano con l'ideologia jihadista, subendo un costante ed estremo indottrinamento. Ai bambini già presenti nelle aree del Califfato, occorre aggiungere quelli giunti dall'estero, al seguito di foreign fighters adulti. Indottrinamento e addestramento hanno lo scopo di trasformare gli alunni in veri e propri cittadini dello Stato Islamico e in militanti jihadisti, sfruttando e manipolando le vulnerabilità del minore.

La risoluzione n. 2016/2036 del Parlamento Europeo ha posto l'accento sull'importanza di rimpatriare, riabilitare e reintegrare i bambini presenti sul territorio del Califfato – riferendosi in particolare ai bambini soldato-, sottolineando l'importanza di dare la priorità al rispetto dei diritti dei bambini proponendo di una strategia e un piano d'azione per i 5 anni a seguire perché ciò si traduca nella realtà. L'educazione dei bambini è da considerarsi un elemento strategico per un'effettiva reintegrazione, perché restituisce a questi bambini profondamente violati la consapevolezza, li reinserisce in un contesto che hanno perduto e consente loro di interagire sviluppando una consapevolezza e un nuovo orientamento rispetto a quello che hanno vissuto.

Lo scorso ottobre la Francia aveva annunciato di essere al lavoro su un piano di rimpatrio per i bambini dei foreign fighters, ma la questione al momento non sembra essere in cima alle priorità. In Belgio le modalità di rimpatrio si basano sull'età. I bambini di età inferiore ai 10 anni hanno diritto a ritornare immediatamente in Belgio, mentre quelli di età compresa tra i 10 e i 18 anni vengono considerati caso per caso.

Inoltre, il Parlamento europeo – in occasione del trentesimo anniversario della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 2019 - ha adottato una risoluzione con l'obiettivo di garantire una migliore protezione dei bambini che si trovano in aree di conflitto o che sono coinvolti nell'emergenza migratoria, contrastare l'apolidia, ovvero la mancanza di cittadinanza da parte dei bambini nati in aree di conflitto, i quali devono essere riconosciuti dal proprio Stato di origine.



3. LA SITUAZIONE DEI FOREIGN TERRORIST FIGHTERS IN ITALIA E L'ORDINAMENTO GIURIDICO PENALE ITALIANO

Il terrorismo internazionale di matrice jihadista costituisce evidentemente una minaccia, e da questo punto di vista nessun Paese è a rischio zero, neanche l'Italia, che anzi risulta particolarmente esposta al rischio di attentati. Nella propaganda estremista i riferimenti al nostro Paese si sono fatti negli ultimi anni sempre più frequenti, ed è cresciuto in particolare l'incitamento alla conquista di Roma, simbolo dell'Occidente cristiano.

L'Italia ha contribuito piuttosto limitatamente al flusso di **foreign fighters** partiti dall'Europa alla volta della **Siria e dell'Iraq**, con un numero ampiamente inferiore rispetto ai numeri registrati per il Belgio, la Francia, la Germania e la Gran Bretagna. Si parla infatti di circa 140 foreign fighters italiani unitisi ai vari gruppi combattenti in Siria e Iraq, di cui soltanto una decina di loro sarebbero però effettivi cittadini italiani, mentre pochi altri risulterebbero in possesso di doppia cittadinanza. La cifra ufficiale di foreign fighters rilasciata dal Ministero dell'Interno, aggiornata al 31 luglio 2019, è pari a 141 foreign fighters monitorati, rispetto ai 135 dell'anno precedente, con un aumento del 4% circa. Di questi 141, 29 dei quali hanno fatto rientro sul territorio europeo.⁶

La maggior parte dei foreign fighters partiti dall'Italia alla volta dei teatri di guerra mediorientali sono stranieri che risiedevano o che erano temporaneamente in territorio italiano e per la maggior parte si tratta di siriani oppositori al regime di Bashar al Assad.

Da un'analisi effettuata su 125 profili individuali di foreign fighters partiti dall'Italia, effettuata a cura dell'Osservatorio sulla Radicalizzazione e il Terrorismo Internazionale⁷ dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, si evince che:

Il 90,4% dei foreign fighters è di sesso maschile e solo il restante 9,4 % è composto da donne. Se si considera che la percentuale di combattenti straniere nei diversi Paesi membri dell'UE varia tra il 6% e il 30%, possiamo affermare che l'Italia si colloca nelle ultime posizioni quanto a percentuale di donne che hanno lasciato il Paese per raggiungere il Califfato.

La fascia d'età più attiva è quella tra i 25 e i 33 anni, mentre nel resto dei paesi europei la fascia d'età più attiva è quella che va dai 18 ai 30 anni.

L'11,2% dei combattenti legati all'Italia non erano musulmani fin dalla nascita, ma si sono convertiti all'Islam successivamente.

Solamente 24 foreign fighters hanno la cittadinanza italiana, 10 dei quali hanno doppia cittadinanza.⁸

⁶ Fonte: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/dossier_viminale_15_agosto_2019.pdf

⁷ Fonte: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-problema-dei-foreign-fighters-catturati-siria-22299>

⁸ La lista ufficiale – consegnata all'Osservatorio sulla radicalizzazione e il terrorismo internazionale ISPI da parte del Ministero dell'Interno - dei nominativi di foreign fighters legata all'Italia è basata su criteri non restrittivi, in quanto include individui che non hanno la cittadinanza italiana e che non sono nemmeno residenti in Italia. Il contingente nazionale di foreign fighters – già di per sé esiguo – è ancora più ristretto se si prendono in considerazione i soli cittadini italiani.



Analizzando il dato dei paesi di nascita dei foreign fighters legati all'Italia, si è notato come la maggior parte di essi è nata all'estero, principalmente in Tunisia e Marocco (rispettivamente il 32% e 20,8% del totale), solamente 11 sono i soggetti nati in territorio italiano. I foreign fighters italiani sono quasi tutti figli di genitori stranieri, i cosiddetti italiani di seconda generazione. A differenza di altri Paesi occidentali, l'immigrazione musulmana su larga scala verso l'Italia è iniziata solo nei tardi anni Ottanta-primi anni Novanta e, pertanto, la prima ondata dei musulmani di seconda generazione ha raggiunto l'età adulta solo di recente.

Poche le eccezioni di cittadini italiani che hanno raggiunto il Califfato, come quella di Lara Bombonati (rientrata in Italia nel 2017 e condannata dalla Corte di Assise di Alessandria a 2 anni e 8 mesi di carcere), Giuliano Delnevo (deceduto), Maria Giulia Sergio (deceduta), Alice Brignoli (rincorsa da un mandato di cattura per terrorismo internazionale, Aisha – questo il suo nome islamico – si trova con i suoi tre figli nel campo di Al Hawl ed è la moglie di Mohamed Koraichi, terrorista dello Stato Islamico) e Maria Edgarda Marcucci, l'attivista No Tav che era stata in Siria, arruolata con le milizie dei volontari curdi e per la quale la procura di Torino aveva chiesto una misura di sorveglianza speciale in ragione della pericolosità sociale maturata con l'apprendimento dell'uso delle armi.

Passando ad esaminare le norme che consentono all'Italia di condannare i terroristi, in presenza dei necessari presupposti, è opportuno ricordare le norme del codice penale italiano che individuano le fattispecie di reato di terrorismo sono l'art. 270 bis c.p., comma 1, rubricato "Associazioni con finalità di terrorismo anche internazionale o di eversione dell'ordine democratico", l'art. 270 quater c.p. "Arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale" e l'art. 270 quinquies c.p. rubricato "Addestramento ad attività con finalità di terrorismo anche internazionale", i quali rispettivamente puniscono quegli atti illeciti commessi con l'obiettivo di costituire associazioni finalizzate alla sovversione dell'ordine costituzionale mediante l'uso della violenza, coloro che arruolano – e con la riforma del 2015 viene punito anche colui che viene arruolato - una o più persone per il compimento di atti di violenza ovvero di sabotaggio di servizi pubblici essenziali con finalità di terrorismo e colui che, per le medesime finalità, addestra o fornisce istruzioni sull'utilizzo di materiali esplosivi, di armi da fuoco o di altre armi, di sostanze chimiche o batteriologiche nocive o pericolose.

La riforma avvenuta con il "decreto antiterrorismo" del 18 febbraio 2015, n. 7 intitolato "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché di proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione" ha dato immediato seguito allo spirito ed alle chiare intenzioni contenute nella Risoluzione ONU n. 2178/2014 relativa al preoccupante inasprimento del fenomeno dei foreign fighters, traducendole in prescrizioni normative di diritto interno e implementando la disciplina anti-terrorismo di cui sopra prevista nel nostro codice penale.⁹

⁹ Fonte: <https://www.sicurezza nazionale.gov.it/sisr.nsf/wp-content/uploads/2016/09/Norme-antiterrorismo-Italia-Licciardello.pdf>



La normativa costituisce un forte deterrente per la recrudescenza del fenomeno medesimo, contribuendo, unitamente alle altre novità codicistiche, al tentativo di contrastare l'impennata terroristica internazionale. Questo è il risultato della paura che il returnee possa fungere da figura chiave in grado di creare, in territorio europeo, un network di nuovi militanti jihadisti diventa ancora più comprensibile se si considera che lo Stato Islamico concepisce il proprio campo di battaglia come globale, senza limiti spazio-temporali.

Il paragrafo 6 della Risoluzione sopra citata prevede che gli Stati perseguano quanti viaggiano o tentano di viaggiare dal proprio Stato di residenza in altro Stato, al fine di partecipare o commettere atti terroristici. Proprio per questo, il decreto n. 7/2015 all'art. 1 del Capo I "Norme per il contrasto del terrorismo anche internazionale" ha previsto delle modifiche integrative dell'art. 270 quater c.p., inserendo l'art. 270 quater I rubricato "Organizzazione di trasferimenti per finalità di terrorismo", allo scopo di punire con la reclusione "chiunque organizza, finanzia o propaganda viaggi finalizzati al compimento delle condotte con finalità di terrorismo", ciò allo scopo di punire condotte prodromiche al compimento di atti terroristici.

Infine, importantissime sono le modifiche apportate al d.lgs. n. 159 del 2011, il "codice antimafia". Nella relazione al disegno di legge di conversione si ravvisa la necessità di un'attualizzazione del quadro normativo esistente, derivante dall'evoluzione e dalle nuove forme assunte dalla minaccia terroristica jihadista registratasi a seguito dell'emersione dello Stato Islamico e di altri gruppi ispirati al radicalismo islamico, che mirano ad affermare il proprio controllo su significative porzioni del territorio di altri Stati. Alla radice di questo intervento normativo c'è la consapevolezza che la lotta al terrorismo debba essere combattuta alla stregua del modello utilizzato per combattere la mafia, cioè attraverso l'utilizzo di misure preventive e sanzionatorie.

Il "decreto antiterrorismo" ha modificato la fattispecie di pericolosità prevista dall'art. 4, comma 1, lett. d) del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, che risulta adesso riferibile a "coloro che, operanti in gruppi o isolatamente, pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, ... ovvero a prendere parte ad un conflitto in territorio estero a sostegno di un'organizzazione che persegue le finalità terroristiche di cui all'articolo 270 sexies del codice penale".

All'estensione dell'ambito operativo della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, eventualmente accompagnata dall'obbligo o dal divieto di soggiorno, è strettamente collegata l'ulteriore finalità di prevenire il trasferimento all'estero dei potenziali terroristi. Sono previsti, infatti, una serie di obblighi comportamentali limitativi della libertà di circolazione, il ritiro del passaporto e la sospensione degli altri documenti validi per l'espatrio.



Ma qual è la posizione dell'Italia riguardo al rimpatrio dei foreign fighters? La questione rimane incerta. Il Ministro degli Affari Esteri italiano, Luigi Di Maio, sostiene che il loro rimpatrio deve essere “valutato caso per caso” e che comunque “non si possano rimpatriare tutti, anche se per l'Italia si tratta di poche decine”: in realtà, si tratta di poche unità, non decine, dopo l'estradizione di un combattente e il recente ritorno del figlio di una foreign fighter.

Il Gruppo ristretto della Coalizione globale anti-IS, formato da 32 Paesi, si è riunito in videoconferenza, giovedì 4 giugno, in un vertice copresieduto dal ministro degli Affari Esteri italiano, Luigi Di Maio, e dal Segretario di Stato degli Stati Uniti, Mike Pompeo. Tutti i Ministri si prendono l'impegno di effettuare gli sforzi necessari per assicurare che i terroristi accusati, compresi quelli di nazionalità straniera, siano trattati in modo appropriato e sottoposti a processo in conformità con gli obblighi previsti dal diritto internazionale, comprese le garanzie di un processo equo. Si esortano coloro che hanno in custodia i combattenti jihadisti detenuti a continuare a trattarli umanamente, in conformità con il diritto internazionale. I Ministri hanno inoltre riconosciuto che la situazione dei detenuti jihadisti e dei loro familiari nel nord-est della Siria desta grande preoccupazione e hanno riconosciuto l'importanza di trovare un approccio globale a tale grave problema¹⁰.

In aggiunta, i 32 ministri hanno deciso di rafforzare i meccanismi di collaborazione, al fine di assicurare che lo Stato Islamico o i suoi affiliati non riacquistino territori, né riescano a minacciare gli Stati della Coalizione globale, sia per quanto riguarda la loro sicurezza, sia i loro interessi. Ciò deriva dal fatto che - sebbene lo Stato Islamico non controlli più alcun territorio e circa 8 milioni di cittadini sono già stati liberati dal loro dominio in Siria e in Iraq - lo Stato Islamico rimane una minaccia e, per tale ragione, vi è necessità di maggiore monitoraggio e di un'azione coordinata. A tal proposito, i ministri hanno sottolineato l'importanza di destinare i fondi necessari a sostegno della Coalizione e dei suoi partner e hanno concordato sulla necessità di proseguire con la condivisione delle informazioni sui membri dello Stato Islamico identificati e dei suoi affiliati.

4. LE PRESSIONI DEGLI STATI UNITI D'AMERICA

“Ci stiamo ritirando dopo una vittoria al 100% sul Califfato”, così twitta Donald Trump all'inizio dell'anno scorso, riferendosi al ritiro delle truppe statunitensi dalla Siria. “Il Califfato è pronto a cadere”.

Quando le Syrian Democratic Forces, con il sostegno americano, sono riuscite a riprendersi gli ultimi territori dal controllo dello Stato Islamico nel marzo 2019, il problema di come affrontare il fenomeno dei foreign fighters che si sono uniti allo Stato Islamico è fin da subito diventato una priorità e fonte di preoccupazione.

¹⁰ Fonte: https://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/joint-communique-by-ministers-of-the-global-coalition-to-defeat-isis-small-group-june-4-2020.html



La questione è divenuta ancor più urgente a seguito della decisione di Trump di ritirare le truppe americane dal nord-est della Siria nell'ottobre 2019, che fino a quel momento avevano fornito sostegno alle operazioni militari turche nell'area. In risposta a ciò, i curdi siriani affiliati con le SDF hanno minacciato di aprire i campi in cui sono detenuti i combattenti jihadisti. Gli ufficiali militari americani hanno riportato che le Syrian Democratic Forces non sono in grado di gestire tutte quelle migliaia di detenuti, costringendo così Washington a richiamare nuovamente i Paesi europei al loro dovere, ma senza aver ottenuto, finora, grossi risultati.

È chiaro che la potenziale liberazione di migliaia di combattenti jihadisti costituisce una grandissima minaccia a tutti i paesi del mondo, ma soprattutto per gli Stati Uniti che sono consapevoli di essere tra i bersagli principali dello Stato Islamico.

Nel 2019 il Pentagono ha stimato che i combattenti che hanno raggiunto i territori del Califfato sono 10.000. Circa 2.000 dei detenuti sono foreign fighters – 800 dei quali sono europei -, mentre gli altri detenuti sono principalmente di nazionalità siriana o iraqena. Il Presidente Donald Trump fa pressione ai governi europei affinché questi comincino il rimpatrio dei loro foreign fighters. "Would you like some nice ISIS fighters?" twitta ironicamente il Presidente americano, minacciando così di riversare migliaia di jihadisti in tutta Europa.

Per gli Stati Uniti la soluzione migliore sarebbe che ogni Stato proceda al rimpatrio e alla condanna dei propri combattenti. Ma se così non dovesse essere, piuttosto di rischiare che un foreign fighter "strategico" (ad esempio perché membro della leadership dell'ISIS) mettere a rischio la sicurezza internazionale, la soluzione sarebbe la detenzione presso il carcere di Guantanamo.

Per quanto concerne i foreign fighters americani, il Canada finora ha avuto un approccio ambiguo, da un lato, non impedendo il rimpatrio dei propri foreign fighter ma, al tempo stesso, senza attivarsi per favorire il loro rimpatrio. Gli Stati Uniti, d'altro canto, mentre all'inizio avevano optato per negare la cittadinanza ai suoi connazionali che si erano uniti allo Stato Islamico, a partire da metà 2019 si è adoperato – assumendo un atteggiamento voto a minimizzare le future minacce alla sicurezza internazionale - per attivare i rimpatri dei propri foreign fighters. Nel giugno 2019 erano già 100 i connazionali condannati per aver viaggiato o tentato di viaggiare con il fine di unirsi allo Stato Islamico¹¹.

CONCLUSIONI

Dopo aver analizzato la situazione dell'Italia, dei principali Stati membri europei coinvolti e degli Stati Uniti d'America si può affermare che né a livello globale né a livello di Unione Europea esiste una strategia univoca che permetta agli Stati di affrontare e combattere il fenomeno dei returnees su un fronte comune.

¹¹Fonte: <https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2191/f/Challenges%20Posed%20by%20Returning%20Foreign%20Fighters.pdf>



Confusione sui rimpatri, dibattiti e disaccordi avvengono mentre in Siria e in Iraq i foreign fighters prigionieri e i loro familiari si trovano in un limbo, senza sapere che cosa riserverà loro il futuro. Il timore che i prigionieri occidentali ex miliziani dello Stato Islamico che si trovano nei campi sotto il controllo curdo approfittino della situazione è grande. Quindi gli Stati che cosa dovrebbero fare? Il campo di al-Hol è pieno di donne e bambini già radicalizzati o si trovano nelle condizioni per diventarlo, quindi scegliere di continuare a lasciarli lì porta con sé i suoi rischi.

È piuttosto palese che i governi degli Stati europei sono riluttanti a riprendersi e a processare i suoi foreign fighters, nonostante le pressioni degli Stati Uniti e le pressioni dei curdi. La proposta della Francia di creare un tribunale internazionale al momento non ha avuto seguito, per i motivi di cui si è detto sopra.

Anche se gli Stati scegliessero di riprendersi tutti i foreign fighters, processarli e rinchiuderli in una prigione, nemmeno questa scelta sarebbe priva di rischi: l'ambiente carcerario rappresenta l'ambiente perfetto in cui venire a contatto con soggetti estremisti e radicalizzarsi. Proprio per questo, nel caso sopra citato di Tyler Vilus, il trentenne francese condannato a 30 anni di carcere, il giudice ha dichiarato di aver voluto lasciare al condannato un briciolo di speranza, nella speranza che il carcere possa svolgere la sua funzione rieducativa e cambiarlo in meglio, fiducioso che la prospettiva di libertà futura possa servirgli per tenersi lontano dall'influenzare o dall'essere influenzato negativamente.

Inoltre, non è nemmeno detto che tutti i reduci dall'esperienza nel Califfato siano più pericolosi di chi, già radicalizzato, non è partito per il teatro di guerra jihadista ed è rimasto nel suo Stato e che quindi, potrebbe essere più bramoso di violenza, rispetto invece a chi, rientrato dall'esperienza nel Califfato, potrebbe essere disilluso o addirittura traumatizzato.

La soluzione perfetta al problema dei returnees non esiste, quello che però ci si auspica è che ciascuno Stato contribuisca, per tutelare la sicurezza e l'incolumità dei propri cittadini, con l'adozione di tutte quelle misure preventive, di sicurezza e repressive che possano minimizzare i rischi connessi al rientro dei foreign fighters.